

# Polskie regiony wobec akcesji

Marek W. Kozak



Centrum Europejskie Natolin  
Warszawa • 2003

## Spis treści

1. Potencjał i zróżnicowanie gospodarek regionalnych .....	3
2. Infrastruktura .....	6
3. Zasoby ludzkie i rynek pracy .....	9
4. Instytucje samorządowe, rządowe i pozarządowe .....	10
5. Środki finansowe w regionach na rzecz rozwoju .....	11
6. Podaż środków strukturalnych w ujęciu regionalnym .....	12
Wnioski .....	13
Aneks.....	16

## Table of contents:

1. The potential and differentiation of the regional economies .....	18
2. Infrastructure .....	21
3. Human resources and the labor market .....	24
4. Self-government, government and non government institutions .....	25
5. Development designated financial sources within regions .....	26
6. Structural assistance within the regional network .....	27
Conclusions .....	28
Annex .....	31

W referendum dnia z 7–8 czerwca 2003 Polacy po raz kolejny zdecydowanie opowiedzieli się za integracją. Uprzedzając dalsze uwagi zauważmy, że najwyższy poziom poparcia reprezentowały aglomeracje i województwa zachodnie.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej odbędzie się w sytuacji nadal niezakończonych transformacji systemowej i modernizacji. Polska sprawnie zbudowała podstawy demokracji i gospodarki rynkowej, jednakże reformy instytucjonalne nie zostały zakończone.

Celem niniejszego opracowania jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak z wyzwaniem integracyjnym będą sobie radzić w najbliższym czasie polskie regiony. Które z nich i w jakich sferach mogą odnotować korzyści, gdzie zaś należy się spodziewać trudności i problemów. Jest to problem ważny nie tylko z tego względu, że polskie regiony znacznie różnią się pod względem struktur gospodarczych i przewag konkurencyjnych, ale też z powodu społecznych oczekiwań i obaw. Społeczeństwo polskie ma tendencję do ignorowania faktu, że proces integracji jest długotrwały, a jego efekty tylko wyjątkowo objawiają się już w okresie kilkuletnim. Analiza „wrażliwości integracyjnej” w ujęciu terytorialnym zostanie przeprowadzona na kilku generalnych płaszczyznach: struktur gospodarczych, zdolności regionów do konkurencyjności w sferze produkcji i handlu, wyposażenia infrastrukturalnego, zdolności do przyciągania kapitału, zasobów ludzkich i cech rynku pracy, jakości zarządzania (sprawności administracyjnej), a także dostępności środków na rozwój (w tym z UE).

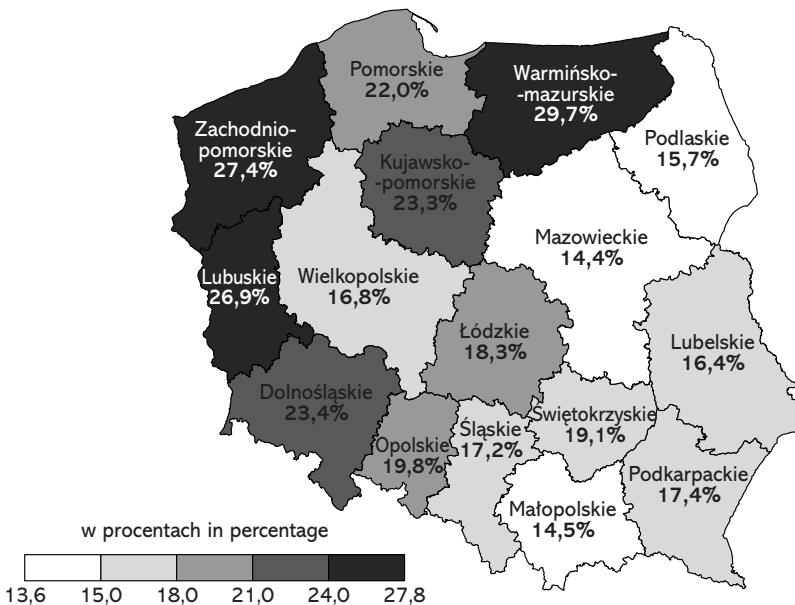
## 1. Potencjał i zróżnicowania gospodarek regionalnych

Dochód narodowy Polski nie przekracza 40% średniego dochodu Unii Europejskiej i w dniu akcesji będzie relatywnie niższy od poziomu dochodu biedniejszych państw Europy Zachodniej w czasie, gdy wchodziły one do Wspólnot. Polska ma nadal stosunkowo mało otwartą gospodarkę: relacja eksportu i importu usług do PKB w 2000 r. wyniosła 6,2%, a towarów 26,7%<sup>1</sup>. Chociaż dane porównawcze w zakresie poziomu rozwoju województw (jednostek kategorii NUTS 2) pozwalają niektórym badaczom mówić o braku pogłębiania się różnic międzyregionalnych (różnice PKB nie przekraczają relacji 1: 2), to dane dla subregionów (44 jednostek terytorialnych NUTS 3) pokazują wysokie i narastające zróżnicowania, sięgające np. w województwie mazowieckim 1: 5<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Key structural data for the 10 Acceding Countries*, General Statistics, Eurostat, 06.01.03.

<sup>2</sup> *Rocznik statystyczny województw 2002*, GUS, Warszawa, s. CLXXX.

Ryc. 1. Bezrobocie według województw, w %, stan na 28.02.2003.



Źródło: [www.bezrobocie.net](http://www.bezrobocie.net).

Polskie województwa różnią się pod wieloma względami., poczynając od aktywności gospodarczej. Sytuacja gospodarcza jest jednym z najistotniejszych czynników zmiany. W województwach mazowieckim, śląskim, dolnośląskim i pomorskim koncentruje się 54,5% wszystkich podmiotów gospodarczych kraju, 63,3% spółek handlowych oraz 68,8% spółek z udziałem kapitału zagranicznego<sup>3</sup>.

W roku 2001 blisko połowa produkcji sprzedanej przemysłu koncentrowała się w województwie mazowieckim (20,5%), śląskim (16,8%) i wielkopolskim (10,3%). Z kolei województwa lubuskie, świętokrzyskie i podlaskie osiągnęły razem 6,2% udziału w sprzedaży. Podobnie rzecz się ma w przypadku sprzedaży budownictwa<sup>4</sup>, nakładów inwestycyjnych ogółem, nakładów na innowacje i działalność badawczo-rozwojową oraz wartości dodanej (aneks, tabela 1). Dotyczy to także udziału województw w eksporcie, aczkolwiek tu dominuje województwo pomorskie, nie zaś mazowieckie, przodujące pod względem wszystkich innych wskaźników nowoczesności

<sup>3</sup> Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw, nr 3/2002, GUS, Warszawa, listopad 2002, s. 41.

<sup>4</sup> Tamże, ss. 42-43.

gospodarki<sup>5</sup>. Niestety w eksporcie dominują towary niskiej technologii, raczej pracochłonne<sup>6</sup>.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskaźniki, najmniej korzystną strukturę gospodarczą, (o najwyższym udziale rolnictwa w zatrudnieniu,) mają województwa Polski wschodniej: lubelskie (53,0%) i świętokrzyskie (50,1).<sup>7</sup> Najwyższym udziałem usług odznaczają się: mazowieckie (53,0), zachodniopomorskie (56,9) i pomorskie (54,7).

Dzisiejsze znaczenie sektora prywatnego w gospodarce ma swe źródła zarówno w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jak i w tzw. prywatyzacji oddolnej, tworzeniu nowych firm przez nowych przedsiębiorców. W roku 2001 sektor prywatny tworzył blisko 3/4 wszystkich miejsc pracy poza rolnictwem i ponosił niemal 70% wszystkich nakładów inwestycyjnych. Prywatnych było 96,7% podmiotów gospodarczych (zarejestrowanych w narodowym systemie REGON). W układzie wojewódzkim ponad 1/3 podmiotów była ulokowana w województwach: mazowieckim (15,8%), śląskim (11,8%) i wielkopolskim (9,2%). W zbliżonym stopniu w województwach tych skoncentrowane było zatrudnienie. Najmniej firm przypada na województwa: opolskie (2,4%), lubuskie (2,7%), świętokrzyskie (2,8%) oraz podlaskie (3,2%)<sup>8</sup>.

Z analiz przedsiębiorstw zatrudniających 49 i więcej osób w pierwszych trzech kwartałach 2002 r. wynika, że firmy prywatne, mając 53% udziału w zatrudnieniu, osiągały 75,6% udziału w przychodach, 88,3% w eksporcie, 71,7% w inwestycjach, 75,6% produkcji sprzedanej przemysłu oraz miały wyższą rentowność netto (+1% wobec -1,2% w sektorze państwowym)<sup>9</sup>.

Dominującym elementem sektora prywatnego są małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Najwięcej ich (spośród ogółu w Polsce) prowadzi działalność w województwach mazowieckim i śląskim (odpowiednio 16,2% i 12,6%), podczas gdy najmniej jest ich w województwach podlaskim i opolskim (po 2,4%)<sup>10</sup>.

W okresie od 1 sierpnia 1990 do 30 czerwca 2002 r. podjęto działania prywatyzacyjne wobec 5426 spośród 8453 przedsiębiorstw państwowych<sup>11</sup>. Na dzień 30 września 2002 r. w rejestrze pozostały 1993 przedsiębiorstwa państwowe (p. p.). Najwięcej w województwach mazowieckim (373) i śląskim (287). Najmniej w opolskim

<sup>5</sup> O ile w Polsce eksport na jednego mieszkańca nie przekracza 1000 USD, to w Irlandii sięga 20 000 USD. Eksport na jednego zatrudnionego w województwie pomorskim wynosił w końcu lat 90. 263 tys. zł, w mazowieckim – 221 tys., małopolskim – 105 tys., zachodniopomorskim – 32 tys. zł. Najmniej proeksportowy charakter mają gospodarki województw lubelskiego (10,2 tys. zł na zatrudnionego), podlaskie (8,2 tys.), łódzkie (8,1 tys.) i świętokrzyskie (7,5 tys.), przy średniej dla Polski 17,4 tys. zł. – *Narodowa strategia rozwoju regionalnego 2001–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa 2000, s. 73.

<sup>6</sup> *Informacja o sytuacji...*, s. 15.

<sup>7</sup> Rocznik statystyczny województw 2002, GUS, Warszawa, ss. XC-XCI i CXXIII. Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo zatrudniając w 2000 r. 29,3% pracujących wytwarzają 2,9% PKB.

<sup>8</sup> Nie licząc rolników indywidualnych. za: *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. CIII.

<sup>9</sup> *Polska Gospodarka 2002–2004*, CASE, Warszawa 2002, tab. 5.

<sup>10</sup> *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000–2001*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002, tab. 2.11 i 2.12.

<sup>11</sup> Nie dotyczy 1654 zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych gospodarki rolnej.

i podkarpackim (odpowiednio 36 i 41)<sup>12</sup>. Ani położenie ekonomiczne, ani geograficzne nie wpływa w sposób widoczny na zaawansowanie prywatyzacji w regionie.<sup>13</sup>

Od roku 1989 wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła w Polsce 62 mld dolarów, z tego 68% pochodziło z państw Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Większość inwestorów wybrała województwo mazowieckie (696 – często w Warszawie mieszczą się tylko zarządy firm), śląskie (315), wielkopolskie (244) i dolnośląskie (200), gdzie w sumie trafiło 59% inwestycji<sup>15</sup>. Do najważniejszych należą inwestorzy pochodzący z Francji (11,5 mld dolarów), Stanów Zjednoczonych (8 mld dolarów), Niemiec (7,5 mld dolarów), Holandii (5 mld dolarów) i Włoch (3,7 mld dolarów)<sup>16</sup>.

Państwo podjęło próbę sterowania napływającymi inwestycjami poprzez zachęty do inwestowania w 17 Specjalnych Strefach Ekonomicznych (SSE), które z założenia lokowano na obszarach wysokiego bezrobocia, powstałego wskutek restrukturyzacji gospodarczej. Z perspektywy blisko sześciu lat, jakie upłynęły od powołania ostatnich SSE, można uznać, że w ograniczonym stopniu przyczyniły się one do zmian w wyborze regionów przez inwestorów zagranicznych (i krajowych).<sup>17</sup> W inwestycjach bynajmniej nie dominują te oparte na zaawansowanych technologiach (w czołówce są przetwórstwo żywności, środki transportu, produkcja papieru, chemikalia).

## 2. Infrastruktura

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że tzw. infrastruktura twarda jest wprawdzie czynnikiem niezbędnym, lecz niewystarczającym, bo nie jedynym czynnikiem rozwoju regionu (kraju). Współcześnie głównym elementem infrastruktury wpływającym na konkurencyjność regionu jest infrastruktura komunikacyjna, łącząca dany region z europejskimi (i światowymi) centrami rozwoju. Są to autostrady, szybkie koleje, transportowe węzły multimodalne, infostrady. Ujawniają się nowe, jakościowe czynniki rozwoju<sup>18</sup>.

W złym stanie jest krajowa infrastruktura transportowa. Systemy transportowe, formalnie rozbudowane i dobrze rozwinięte, są nienowoczesne, słabo powiązane i szybko się starzeją<sup>19</sup>. W sumie w 2001 r. Polska dysponowała 2715 km dróg

<sup>12</sup> *Dynamika przekształceń własnościowych*, nr 54, Ministerstwo Skarbu Państwa, wrzesień 2002.

<sup>13</sup> Średnia dla Polski 64,2%. – Tamże, s. 81.

<sup>14</sup> Dotyczy tylko inwestycji o wartości przekraczającej 1 mln dolarów. Dane Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych (PAIZ), [www.paiz.pl](http://www.paiz.pl), 30.12.02. W 2000 r. na Polskę przypadło 2,8% ogółu inwestycji zagranicznych firm Unii Europejskiej (na wszystkie kraje kandydujące 6,1%). – *Key structural data for 10...*

<sup>15</sup> Stan na dzień 30.06.2002. Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych, [www.paiz.pl](http://www.paiz.pl), 30.12.2002

<sup>16</sup> Za: [www.paiz.pl](http://www.paiz.pl), 30.12.2002.

<sup>17</sup> Informacje Ministerstwa Gospodarki, za: [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl), grudzień 2002.

<sup>18</sup> B. Gruchman, *Geneza innowacyjnego paradygmatu rozwoju regionalnego*, [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2000. Por. T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, EUROREG UW i Sekcja Polska RSA, nr 1, 2002.

<sup>19</sup> *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, Second report on Economic and Social Cohesion*, European Communities, 2001, s. 51.

dwujezdniowych (w tym mniej niż 400 km autostrad). Przy średniej gęstości 0,9 km na 100 km<sup>2</sup>. W najlepszej sytuacji pod tym względem znajdują się województwo śląskie (4,2 km), w najgorszej zaś – warmińsko-mazurskie (0,1 km)<sup>20</sup>. Praktycznie oznacza to komunikacyjną izolację od centrum gospodarki europejskiej i przyczynia się do niskiej atrakcyjności inwestycyjnej Polski wschodniej. Prawie wszystkie polskie główne drogi wymagają pilnej naprawy i modernizacji.

Nie inaczej jest w przypadku kolei. Najwyższe nasycenie kolejami normalnotorowymi, najbardziej rozbudowana sieć kolejowa na 100 km<sup>2</sup> przypada na województwa uprzemysłowione i zurbanizowane (np. śląskie 15,3 km), najniższe na słabo zaludnione województwa wschodnie (np. podlaskie 3,9 km)<sup>21</sup>. W latach 90 zanotowano spadek przewozów kolejowych o 50%, mający swe źródło zarówno w zmianach strukturalnych gospodarki, jak i wysokich kosztach przewozu kolejją.<sup>22</sup> Z drugiej strony, zarówno polskie porty lotnicze, jak i morskie są słabo zintegrowane z krajowym systemem transportowym.

Pod względem rozwoju sieci telekomunikacyjnej Polska – mimo wielkiego postępu ostatnich lat – nadal odstaje od państw wysokorozwiniętych, przy czym rozdział ten jest największy w telefonii komórkowej oraz przesyłu danych internetem<sup>23</sup>. Zarówno nasycenie telefonami stacjonarnymi, jak i przenośnymi jest najlepsze przede wszystkim w aglomeracjach, po drugie zaś w województwach zachodnich. Najlepiej wyposażone w linie telefoniczne stałe w 2001 r. były województwo mazowieckie (363 łącza na 1000 mieszkańców), a najgorzej: świętokrzyskie (223)<sup>24</sup>. Poważnym problemem jest niedorozwój sieci szkieletowej (zwłaszcza szerokopasmowej, łączącej województwa i kraj jako całość z siecią światową), co utrudnia wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych.

Z badań przeprowadzonych w lutym-marcu 2002 r. wynika, że wyposażenie gospodarstw domowych w komputery osobiste w Polsce wynosiło 27%, a mających dostęp do internetu – 13%. W roku poprzednim (2001), według danych Eurostatu, w Unii Europejskiej dostęp do internetu miało 37,7% gospodarstw domowych<sup>25</sup>. Telefonami komórkowymi – według danych CBOS – w początkach 2002 r. dysponowało w początkach 2002 r. 32% Polaków. Głównymi czynnikami wpływającymi na dostęp do internetu są: wykształcenie, zamożność i miejsce zamieszkania (wieś – miasto)<sup>26</sup>. Koszt dostępu do internetu jest w Polsce wyższy niż w Unii Europejskiej i innych krajach kandydujących<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik statystyczny województw 2002...*, tab. 2 (223).

<sup>21</sup> Tamże, tab. 1 (222).

<sup>22</sup> A zapewne i w sposobie zarządzania kolejnictwem.

<sup>23</sup> Zob. T. Świderek, *Umiarkowany wzrost w Europie Wschodniej*, „Rzeczpospolita”, 23.01.2003.

<sup>24</sup> *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. CXIX.

<sup>25</sup> *Key structural data for the 10...*, 143/2002. Według tych danych, w 2001 r. średnio w UE na 100 mieszkańców przypadają 72 telefony komórkowe, 30 komputerów osobistych i 31 użytkowników internetu. Odpowiednie dane dla Polski to: 25, 9 i 10. Wyniki takie jak w UE osiągnęła tylko Słowenia (76, 28 i 30).

<sup>26</sup> *Komputery, internet, telefony komórkowe: wyposażenie gospodarstw domowych i użytkownicy w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, komunikat z badań nr 83/2002, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2002.

<sup>27</sup> *Polska. Narodowy Plan Rozwoju...*, wykres 16.

Pod względem nasycenia komputerami i telefonami komórkowymi najgorzej jest w Polsce wschodniej<sup>28</sup>.

W ciągu ostatnich lat w wielkim stopniu zredukowano poziom zanieczyszczenia środowiska, co po części było efektem podjętych inwestycji w zakresie infrastruktury proekologicznej, po części zaś efektem restrukturyzacji gospodarki i likwidacji najbardziej przestarzałych linii technologicznych i redukcji oraz ograniczenia produkcji choćby w górnictwie. W skali kraju w latach 1995–2001 emisja zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych została zredukowana o blisko 2/3, a gazowych o 1/3<sup>29</sup>.

Zróżnicowania regionalne pod względem dostępu do infrastruktury społecznej pozornie nie są wielkie (1: 2). Sfera ta nadal w przeważającej części nie podlega regulacji rynkowej, stąd na przykład województwo podlaskie ma więcej przychodni zdrowia i lekarzy medycyny na 10 tys. mieszkańców niż znacznie zamożniejsza Wielkopolska<sup>30</sup>. Gdy jednak przyjrzeć się infrastrukturze o charakterze ponadlokalnym, instytucjom świadczącym usługi o wyższym standardzie, to dostęp do nich oferują przede wszystkim tzw. duże aglomeracje.

Istotny wpływ na rozwój ekonomiczny mają instytucje otoczenia biznesu. Pod tym względem istnieją znaczące zróżnicowanie. U schyłku minionej dekady zatrudnienie w tej sferze wynosiło ogółem 880 tys. osób (5,5% ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej), przy czym w województwie mazowieckim odsetek ten przekraczał 7%, w województwach wschodnich mieścił się w przedziale 2–4%<sup>31</sup>.

Problemem jest też dominujący w słabiej rozwiniętych regionach model współpracy międzyinstytucjonalnej, gdzie nad najbardziej pożądanym, partnerskim układem sieciowym przeważają układy formalno-hierarchiczne lub brak rzeczywistej współpracy<sup>32</sup>. Centralizacja działań strukturalnych współfinansowanych przez UE również nie sprzyja wykorzystaniu ich potencjału.

---

<sup>28</sup> Problem ilustrują dane o dostępie do internetu w przedsiębiorstwach przemysłowych zatrudniających 49 i więcej osób: w sumie w Polsce w 2001 r. zarejestrowano 6492 takie przedsiębiorstwa, z czego w województwie śląskim – 792, mazowieckim – 735, wielkopolskim – 702. Najmniej takich przedsiębiorstw było w województwach podlaskim – 166, świętokrzyskim – 189, lubuskim – 200 i warmińsko-mazurskim – 218. *Rocznik statystyczny województw 2002...*, tab. 9 (188).

<sup>29</sup> Emisja pyłów spadła z 432 tys. ton do 162 tys ton, a gazów (bez dwutlenku węgla) z 2785 tys. ton do 1995 tys. ton. za: *Rocznik statystyczny województw 2002*, ss. CXVII–CXVIII.

<sup>30</sup> Sprzyja temu niski poziom urbanizacji. za: *Raport o rozwoju społecznym POLSKA 2000 – Rozwój obszarów wiejskich*, UNDP, Warszawa 2001, tab. 5.19. Por. też: *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. CXIII, CXIV.

<sup>31</sup> W. Toczyski, A. Mikołajczyk, *Polityka regionalna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2001, s. 87. Zob. też: J. Kropiwnicki, R. Szewczyk, *Regionalne profile Polski*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1999.

<sup>32</sup> J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Instytucjonalne przesłanki regionalnego rozwoju Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.



### 3. Zasoby ludzkie i rynek pracy

Polska ze wskaźnikiem 12% osób z wyższym wykształceniem nie ustępuje wprawdzie Czechom, Portugalii czy Włochom (9–11%), ale pozostaje daleko za Finlandią, Szwecją, Wielką Brytanią i Estonią (25–35%)<sup>33</sup>. W połowie lat dziewięćdziesiątych odsetek osób z wyższym wykształceniem wśród mieszkańców wsi wynosił ok. 2%, podczas gdy w miastach był on pięciokrotnie wyższy (10%). Badacze zwracają uwagę nie tylko na mniejsze aspiracje edukacyjne mieszkańców wsi, ale też jej gorsze zaplecze edukacyjne<sup>34</sup>.

Dynamiczna zmiana poziomu wykształcenia Polaków, dokonująca się w dużej mierze dzięki wzrostowi aspiracji społecznych i aktywności sektora prywatnego w szkolnictwie (1,7 mln studentów, czyli 4 razy więcej niż w 1989 r.), jest dobrym prognostykiem.

Polska – w porównaniu zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi – odznacza się stosunkowo niskim poziomem aktywności zawodowej, przy czym zróżnicowania regionalne – przynajmniej w świetle oficjalnych statystyk – są umiarkowane<sup>35</sup>. Mała jest mobilność przestrzenna.

Problemem pozostaje wysokie bezrobocie. W dniu 28 lutego 2003 r. stopa bezrobocia sięgnęła 18,8%. Najwyższą stopą bezrobocia (rys. 1) odznaczały się województwa: warmińsko-mazurskie (29,7%) i zachodniopomorskie (27,4%). Najniższe bezrobocie występowało w województwach: mazowieckim (14,4%) i małopolskim (14,5%). Jeśli chodzi o stopę napływu bezrobotnych, najwyższą (na dzień 30.09.2002) zarejestrowano w województwach: lubuskim (6,1%), zachodniopomorskim (6,0%) i warmińsko-mazurskim (5,82%), najniższą zaś w: mazowieckim (2,7%), małopolskim (3,1%), lubelskim (3,2%), podkarpackim (3,4%) i podlaskim (3,5%)<sup>36</sup>. Ponad 80% bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku (w lubelskim – 87,6%, w podlaskim i śląskim – po 86,0, w mazowieckim – 84,5)<sup>37</sup>.

Część bezrobocia, zwłaszcza w Polsce wschodniej, ma charakter nierejestrowany, agrarny. Szacuje się, że bezrobocie ukryte ogółem dotyczy 0,8–1,1 mln osób.<sup>38</sup> O skali i wadze problemu informują także dane dotyczące bezrobocia długotrwałego, trwającego ponad 12 miesięcy. Podobnie jak agrarne, jest ono najwyższe w Polsce wschodniej<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> *Unity, solidarity, diversity for Europe...*, s. 56.

<sup>34</sup> *Raport o rozwoju społecznym POLSKA 2000 – Rozwój obszarów wiejskich...*, s. 40 i nast.

<sup>35</sup> Współczynnik aktywności dla województwa śląskiego (najniższa pozycja) wynosi 51,0%, dla świętokrzyskiego 52,2% i warmińsko-mazurskiego 53,4%, a na drugim końcu skali – dla małopolskiego 57,5%, podkarpackiego 58,9% i lubelskiego (najwyższa pozycja) – 59,1%. – *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, II kwartał 2002, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2002, s. XXIII.

<sup>36</sup> Tamże, s. 21.

<sup>37</sup> *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw*, nr 3/2002, GUS, Warszawa 2002.

<sup>38</sup> W. Orłowski, *Polskie regiony na tle wyzwań integracyjnych*, [w:] J. Szomburg (red.) *Polityka regionalna państwa wśród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, tab. 4.

<sup>39</sup> W województwie podkarpackim długotrwanie bezrobotni w grudniu 2001 stanowili 54,3% bezrobotnych, warmińsko-mazurskim 53,9%, świętokrzyskim 52,6% (średnia dla Polski – 48,3%). *Rocznik statystyczny województw 2002*, GUS Warszawa 2002, tablica 12 (76).

## 4. Instytucje samorządowe, rządowe i pozarządowe

W Polsce obserwuje się znaczną terytorialną zmienność sprawności funkcjonowania administracji publicznej, przy czym ma ona zarówno charakter różnicowań międzyregionalnych, jak i wewnątrzregionalnych. Ma to oczywiste znaczenie nie tylko dla komfortu życia obywateli, ale przede wszystkim dla biznesu i szans przyszłego udanego udziału w działaniach finansowanych przez Unię Europejską oraz – szerzej – absorpcji i możliwości wykorzystania wszelkich innych środków. Uwzględnić tu należy także umiejętność kreowania wizerunku i prowadzenia marketingu terytorialnego<sup>40</sup>.

Analizy na poziomie gminnym ukazały nie tylko generalnie niższą aktywność (gospodarczą i społeczną) gmin Polski wschodniej, ale też niższą innowacyjność tamtejszych władz we wspieraniu procesów rozwojowych. W interesującym nas aspekcie sprawności instytucjonalnej (będącym tylko jednym z wielu badanych) stwierdzono wyższą sprawność gmin położonych w Wielkopolsce i – zwłaszcza – a przede wszystkim w pozostałych obszarach zachodniej części kraju.<sup>41</sup>

W grupie czterech najsprawniejszych instytucjonalnie województw znalazły się: opolskie, lubuskie, śląskie i zachodniopomorskie. Wszystko są to województwa położone na zachodzie kraju. Dodajmy, że wszystkie województwa zachodnie znalazły się w pierwszej dziesiątce, w której pojawiło się tylko jedno województwo z innych części kraju, tzn. woj. małopolskie.<sup>42</sup>

Wskaźnikiem jakości instytucjonalnej jest też prawidłowość decyzji podejmowanych przez rządową administrację terenową. Dane Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) dowodzą, że w ogóle jakość ta jest niska. Co 3 decyzja polskiej administracji terenowej, zaskarżona do NSA, jest przezeń uznawana za nieprawidłową (34,2%). Na podstawie danych NSA najniższą jakość można przypisać działaniu rządowej administracji terenowej w województwach: łódzkim (42,7% rozpatrywanych decyzji zostało zakwestionowanych przez NSA), małopolskim (39,9%), mazowieckim (38,8%), pomorskim (37,2%) i warmińsko-mazurskim (36,1%). Zdecydowanie najlepiej wypadły zachodnie województwa lubuskie i wielkopolskie (21,2 i 28,6%)<sup>43</sup>.

W polskim systemie instytucjonalnym nadal tkwią ogromne rezerwy możliwych usprawnień.

W systemie REGON zarejestrowanych jest 95 500 organizacji pozarządowych (w tym kościoły, partie, ochotnicze straże pożarne i inne), ale wedle definicji

<sup>40</sup> Zob. T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia, tom CXII, Warszawa 2002.

<sup>41</sup> G. Gorzelak, B. Jałowicki, (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG UW, Studia Regionalne i Lokalne, nr 25 (58), Warszawa 1998. Por. *Nowe Województwa – fakty, opinie, nastroje*, (pr. zbior.), Polska Agencja Rozwoju Regionalnego i Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2001.

<sup>42</sup> P. Swianiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowania regionalne*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa...*

<sup>43</sup> Średnia dla Polski: 34,2%. – *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2001*, NSA, Warszawa 2002, tab. 8.

zawężającej do organizacji pozarządowych zalicza się wyłącznie 36 500 stowarzyszeń i przeszło 5000 fundacji. W tym ujęciu<sup>44</sup> zdecydowanie najwięcej NGOs zarejestrowano w województwach: mazowieckim (7193) i śląskim (4538). Z kolei względnie najwięcej NGOs na 10 tys. mieszkańców przypada na mazowieckie (14,2) i pomorskie (13,0). Należy podkreślić, że 49% organizacji zarejestrowanych w rejestrze REGON ma siedzibę w dużych miastach (byłych i teraźniejszych wojewódzkich, w tym zwłaszcza w Warszawie). Około 10% jako główne działania wymienia te związane z problemami gospodarki, rozwoju i nauki.

## 5. Środki finansowe w regionach na rzecz rozwoju

Dostępność środków publicznych dla samorządowych gmin, powiatów i województw w układzie terytorialnym (dla samorządowych gmin, powiatów i województw) zależy przede wszystkim od mechanizmu redystrybucji *via centrum*. W roku 2000 udział dochodów własnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (j. s. t.) w dochodach ogółem sektora finansów publicznych ogółem wyniósł zaledwie 11,9%<sup>45</sup>. Pod tym względem sytuacja województw, powiatów i gmin różni się znacznie. Na poziomie gmin udział dochodów własnych waha się od 35,4 % w woj. lubelskim do 66,2 w mazowieckim. Na poziomie powiatów (i powiatów grodzkich) średnio wynosi on jedynie 8% ich dochodów ogółem<sup>46</sup>.

Na tle gmin i powiatów samorządy województw odznaczają się nie tylko najniższym udziałem w dochodach i wydatkach j. s. t., ale także wysokim uzależnieniem od transferów z budżetu centralnego (80,6% w dochodach ogółem<sup>47</sup>). Na 1 mieszkańca najwyższy dochód budżetu mają województwa: lubuskie (170 zł), świętokrzyskie (139 zł) i zachodniopomorskie (134 zł), najniższy zaś – wielkopolskie (108 zł), małopolskie (100 zł) i łódzkie (82 zł).

Z badań dochodów sektora rządowego (budżetu państwa, państwowych funduszy celowych i państwowej gospodarki pozabudżetowej) wynika, że największy udział ma w nich województwo mazowieckie (28,8% dochodów) i śląskie (11,8%). Najniższe dochody przynosi województwo opolskie (1,5%), warmińsko-mazurskie (1,7%) i świętokrzyskie (1,8%)<sup>48</sup>.

Z badań empirycznych, przeprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych wynikało znaczne zróżnicowanie władz samorządowych (wówczas tylko gminnych) pod

<sup>44</sup> *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002*, Komunikat z badań, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, grudzień 2002, [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl). O działalności polskich organizacji pozarządowych pisze S. Nałęcz, *Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, [w:] I. Jackiewicz (red.) *Budowanie instytucji państwa: w poszukiwaniu modelu 1989-2001*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

<sup>45</sup> Z. Gilowska, *Możliwość finansowania polityki rozwoju w Polsce*, [w:] J. Woźniak (red.), *Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej*, PRO ANIMATIVA, Kraków 2001.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> S. Owsiak, R. Kucharczyk, K. Stepaniuk, *Przepływy finansowe w układzie: centrum-województwa*, Studia Regionalne i Lokalne, EUROREG i Sekcja Polska RSA, nr 2-3, 2001, tab. 5.

względem skłonności do przeznaczania środków na rozwój: wyższej w Polsce zachodniej, niższej w Polsce wschodniej<sup>49</sup>. Wydatki na rozwój (inwestycje infrastrukturalne i wsparcie podmiotów gospodarczych) są w ogóle niskie i nie przekraczają 3% PKB.

Poważnym problemem zaczyna być wzrost zadłużenia samorządów (ogółem z 6,2 mld zł w 1999 r. do 17,0 mld w III kwartale 2002 r.). Najbardziej zadłużone są największe miasta; pośród gmin – gminy mazowieckie; pośród powiatów – mazowieckie i dolnośląskie; a pośród województw – śląskie, dolnośląskie, łódzkie i małopolskie. To znacznie mniejszą swobodę finansową wielu j. s. t. i ich możliwości korzystania ze środków Unii Europejskiej<sup>50</sup>.

## 6. Podaż środków strukturalnych w ujęciu regionalnym

Wielkość środków finansowych przyznanych Polsce w wyniku ostatecznych ustaleń szczytu w Kopenhadze uległa istotnemu zmniejszeniu w stosunku do pierwotnych alokacji, przyjętych na szczycie w Berlinie w marcu 1999 r. W sumie Polsce przyznano 11,4 mld euro (nie licząc 3,5 mld środków polskich), z czego na program operacyjny rozwoju regionalnego 2,9 mld euro (bez 1,5 mld środków polskich). Przyjęto kryteria podziału między województwa (- 80% uzależnione od liczby ludności, 10% od stopy bezrobocia i 10% od PKB. Dzięki temu najwięcej na głowę mieszkańca dzięki temu uzyska województwo warmińsko-mazurskie (119,8 euro per capita), a najmniej pomorskie (48,4).

Większość środków UE dla regionów przeznaczono na rozbudowę i modernizację infrastruktury (1,72 mld euro, tj. 59,3%), na rozwój i zasobów ludzkich – 0,43 mld (14,7%) i na rozwój lokalny – 0,71 mld euro (24,5%).<sup>51</sup> Kiedy jednak przyjrzymy się dokładniejszym wyliczeniom to okaże się, że infrastruktura techniczna ukryta jest także w pozycji „rozwój lokalny”. Wewnętrzna struktura planowanych wydatków we wszystkich województwach, bez względu na ich odmienności, jest niemal identyczna. Dokumenty rządowe nie wyjaśniają kryteriów takiego podziału środków między priorytety.

Trudniej o ocenę terytorialnie zlokalizowanych skutków polityk sektorowych, które dla niektórych województw mogą mieć nieporównanie większe znaczenie, niż środki programów regionalnych. W ramach środków Funduszu Spójności 1,9 mld euro (plus 0,33 mld środków krajowych) przeznaczają się na wielkie projekty

---

<sup>49</sup> G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG 1998.

<sup>50</sup> *Większe długi samorządów*, „Rzeczpospolita”, 23.01.2003. W sprawie ograniczeń finansowych na tle innych barier zob. też J. Szlachta, *Uwarunkowania wyboru modelu polityki rozwoju regionalnego związane z Unią Europejską*, [w:] A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR), Polska Regionów, nr 11, Gdańsk–Warszawa 2000.

<sup>51</sup> Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006, zaakceptowany przez Komitet Integracji Europejskiej 14.02.2003, tab. 11. Zamiary te nie zostały dotąd zaakceptowane przez Komisję Europejską.

ochrony środowiska i drugie 1,9 mld euro (plus 0,33 mld środków krajowych) na sektor transportowy. Jako pierwsze skutki tych wydatków odczują województwa zachodnie (zwłaszcza obszary położone przy trasach przebiegających równoleżnikowo) oraz wielkie aglomeracje środkowej i zachodniej Polski, gdzie można się spodziewać skumulowanego efektu działań polityki spójności. Skutki regionalne mieć będzie niewątpliwie wspieranie współpracy transgranicznej.

Pozostałe środki przyznane Polsce na lata 2004–2006 będą miały ograniczony (jak np. rozwój obszarów wiejskich) lub znikomy aspekt regionalny (dopłaty bezpośrednie, interwencje rynkowe CAP oraz wpłata kompensacyjna i nakłady na politykę wewnętrzną).

Przesunięcie środków z działań strukturalnych na płatności kompensacyjne do budżetu, jak też wprowadzenie częściowo uproszczonego systemu płatności bezpośrednich w rolnictwie ułatwi wchłonięcie kwot planowanych dla Polski w latach 2004–2006, jednakże oznacza zarazem, że polskie województwa dopiero po 2006 r. zostaną wystawione na praktyczną próbę administrowania wielkimi środkami na rozwój. A to naprawdę wymaga innego zarządzania. Na efekty trzeba będzie długo poczekać.

## Wnioski

O ile dysproporcje regionalne, mierzone wysokością PKB, są w Polsce stosunkowo niewielkie, to bardziej szczegółowe wskaźniki, odnoszące się zwłaszcza do efektywności i nowoczesności gospodarek regionalnych, jakości infrastruktury, instytucji i zasobów ludzkich, aktywności społecznej, pokazują znacznie większe (i rosnące) różnicowania. Główne osie dywersyfikacji wyznacza podział polskiej przestrzeni na bardziej konkurencyjną zachodnią i mniej konkurencyjną wschodnią oraz podział w układzie miasto–wieś. Te czynniki będą miały w krótkim i średnim okresie decydujący wpływ na regionalną dystrybucję korzyści i kosztów integracji europejskiej. Ważnym elementem wyznaczającym możliwości prowadzenia działalności rozwojowej jest wysoki poziom centralizacji finansów publicznych, ich niekorzystna struktura (relatywnie małe wydatki prorozwojowe) oraz dominujący udział transferów w dochodach i wydatkach gmin, a zwłaszcza województwa i powiatów. Pozornie niewielki poziom ogólnych różnicowań jest w dużym stopniu skutkiem istniejącego systemu finansów publicznego.

Jak zatem akcesja w tych warunkach może oddziaływać na polskie województwa? Przemiany w najbliższym czasie będą kształtowane przez splot spontanicznych zjawisk w gospodarce, akcesji i związanych z tym dostosowań oraz – najtrudniejszych do przewidzenia – skutków reform instytucjonalnych w Polsce (także tych niezależnych od integracji europejskiej). Odłożenie w czasie reform instytucjonalnych i zachowanie scentralizowanego systemu finansów publicznych oznaczać będzie, że warunki i szanse rozwojowe zostaną zdeterminowane przez czynniki makroekonomiczne, politykę monetarną, fiskalną i socjalną rządu, w znikomym zaś stopniu przez własne strategie i działania województw. Nie będzie to zatem sprzyjało uruchomieniu

wewnętrznych mechanizmów rozwojowych w regionach. Trzeba dodać, że zmiany instytucjonalne nie przynoszą natychmiastowych efektów.

Największe (i najszybsze) korzyści z akcesji odniosą obszary najbardziej konkurencyjne, tj. wielkie aglomeracje oraz regiony najlepiej powiązane z rynkami Unii Europejskiej (głównymi partnerami gospodarczymi). Przemawia to szczególnie na korzyść obszarów metropolitalnych położonych na zachodzie, które są wręcz „skazane” są na rozwój (Dolny Śląsk, Wielkopolska, częściowo Pomorze Zachodnie, a z pewnymi zastrzeżeniami także Górny Śląsk i Pomorze). Absolutnym liderem pozostanie Mazowsze, a tak naprawdę to tylko aglomeracja Warszawy, jedyna zdolna do konkurowania na poziomie europejskim, nawet jeśli nie znajdzie się w pierwszej lidze metropolii. W przypadku Polski zachodniej nie wszystkie obszary będą jednakowo odnosić jednakowe korzyści. Nie należy spodziewać się szybkiego rozwoju rozległych i słabo zaludnionych terenów Pomorza Środkowego czy Borów Dolnośląskich. Kosztowna może okazać się restrukturyzacja zagłębia miedziowego na Dolnym Śląsku, uzależnionego od światowego rynku miedzi. Przyspieszony rozwój raczej nie pojawi się w województwie lubuskim, pozbawionym ośrodka wzrostu i położonym w cieniu Berlina i – z zachowaniem proporcji – Poznania. Podobnie jest w przypadku województwa opolskiego. Województwo śląskie, pomimo silnych impulsów wzrostowych, przez wiele lat będzie ponosić koszty i skutki restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa i przemysłu ciężkiego.

Akcesja zwiększy szanse rozwojowe województw pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego i łódzkiego, w dużej mierze dzięki zbliżającemu się ich powiązaniu transeuropejskimi szlakami transportowymi (otwarcie komunikacyjnemu). W wielkim stopniu rozwój tych województw zależeć będzie od zdolności do uruchomienia wewnętrznych mechanizmów wzrostu i lepszego wykorzystania zasobów.

Stosunkowo najpóźniej i w najskromniejszym wymiarze korzyści akcesyjne pojawią się w województwach Polski wschodniej: podlaskim, lubelskim, podkarpackim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim, (a także na wschodnim Mazowszu). Główną przyczyną to niekorzystna struktura gospodarcza, obciążenie niskotowarowym rolnictwem, miernej jakości zasoby ludzkie, a w efekcie niski poziom dochodów i słaba konkurencyjność regionów. Ze względu na niski poziom rozwoju sąsiadujących obszarów Białorusi, Ukrainy i Rosji, granica – podobnie jak dziś – nie będzie stymulować wzrostu. Niskiej konkurencyjności wyjściowej nie skompensują w pełni planowane nakłady funduszy strukturalnych (tym bardziej, że w niewielkim stopniu służą one rozwojowi zasobów ludzkich i przedsiębiorczości). Uwaga nie tylko tych województw zdaje się skupiać nadal na projektach infrastrukturalnych, przy czym niekoniecznie w pierwszej kolejności na tych o znaczeniu strategicznym.

Należy podkreślić, że w pierwszym okresie członkostwa, do 2006 r., akcesja nie przyniesie (bo nie może) żadnych widocznych zmian w poziomie i charakterze dysproporcji międzyregionalnych. Ani popyt krajowy, ani napływ inwestycji zagranicznych czy też środków pochodzących z funduszy strukturalnych nie będą jeszcze miały zauważalnego wpływu na gospodarki regionalne, aczkolwiek będą współtworzyć podstawy przyszłego wzrostu w okresie średnim. Ten efekt kumulacyjny niewątpliwie



będzie można obserwować w tym okresie na poziomie całego kraju, jednakże procesy rozwoju nie będą postępować harmonijnie.

Podsumowując, żywiołowe procesy gospodarcze przyczyniają się do przyspieszenia wzrostu różnicowań międzyregionalnych, a zwłaszcza subregionalnych. Wejście do Unii Europejskiej – w miarę wygasania okresów przejściowych – będzie sprzyjać temu zjawisku. Podobnie sprzyjać mu będzie konieczna reforma finansów publicznych, złagodzenie fiskalizmu i liberalizacja rynku pracy, zatem reformy instytucjonalne, jakich dalej odkładać się nie da. Działania polityki strukturalnej w Polsce przynajmniej początkowo i w średnim okresie nie odegrają roli istotnego czynnika różnicującego, ponieważ: (a) obejmą wszystkie regiony (wszystkie bowiem wszystkie mają dochód znacznie poniżej 75% średniej dochodu w Unii), (b) skumulowane skutki pojawiają się za 5–10 lat. Przyjęte zasady podziału środków dają wprawdzie preferencje dla obszarów szczególnie zacofanych i dotkniętych bezrobociem, jednakże instrumentarium zaproponowane na lata 2004–2006 i jego sztamowe „przyłożenie” do wszystkich polskich regionów nie pozwalają sądzić, by w najbliższym czasie udało się uniknąć dalszego wzrostu różnicowań w wymiarze aglomeracja–wieś oraz wschód–zachód. Indywidualizacja strategii rozwoju województw – zwłaszcza przy tak wysokiej centralizacji finansów publicznych – to prawdziwe wyzwanie.

Dobre zarządzanie regionem, mające źródło w partnerskim, strategicznym stanowieniu regionalnych celów działania, jawi się jako kluczowy czynnik mający wpływ na warunki aktywności ekonomicznej, postawy, oczekiwania i zachowania jej podmiotów, a także aktorów zewnętrznych, zainteresowanych wymianą handlową bądź inwestycjami czy innymi formami współpracy ekonomicznej. Analizy efektów polityki spójności Unii Europejskiej potwierdzają tezę, że nawet masowy napływ środków pomocowych do danego kraju (regionu) nie jest warunkiem wystarczającym, by wyzwoić i przyspieszyć procesy rozwojowe<sup>52</sup>. Sprawne elity mogą się okazać nadzieją słabiej rozwiniętych regionów. Pozostaje jednak pytanie czy regiony te będą zdolne do optymalnej selekcji elit?

Dla polskich województw wschodnich najgorszym możliwym wyjściem byłoby pozostanie poza Unią Europejską. O ile dla aglomeracji i regionów zachodnich oznaczałoby to tylko (?) spowolnienie procesów rozwojowych (ograniczenie dostępu do kapitału etc.), to dla Polski wschodniej (poza Warszawą) de facto oznaczałoby to stagnację, a dla wielu podregionów – postępujące pogorszenie sytuacji. Także zdegradowany przyrodniczo i nadal obciążony górnictwem i przemysłem ciężkim Śląsk poważnie odczułby skutki zaniechania integracji.

<sup>52</sup> *Unity, solidarity, diversity for Europe...* Por. T. G. Grosse, *Europejska polityka rozwoju regionalnego. Przyczynek do Irlandii, Włoch, Grecji i wniosków dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

## Aneks

Tabela 1. Inwestycje, innowacje, badania i rozwój, wartość dodana według województw, 2001.

Województwo	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)	Nakłady* na działalność innowacyjną w przemyśle w mln zł	Nakłady na badania i rozwój na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)**	Zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej na 1000 osób aktywnych zawodowo	Wartość dodana brutto na 1 pracującego w tys. zł
Dolnośląskie	3706	718,4	115	4,7	46,0
Kujawsko-pomorskie	2260	1127,4	62	3,5	39,0
Lubelskie	1672	372,7	66	3,4	25,5
Lubuskie	2521	240,5	17	4,0	42,3
Łódzkie	2566	581,2	113	3,4	35,2
Małopolskie	2447	773,5	142	5,7	33,6
Mazowieckie	7406	2207,5	422	11,1	51,8
Opolskie	2048	202,9	36	2,4	38,4
Podkarpackie	1730	517,9	48	1,6	25,4
Podlaskie	1652	256,7	73	2,5	30,1
Pomorskie	2694	436,0	92	4,5	46,5
Śląskie	2598	1959,4	84	3,8	46,4
Świętokrzyskie	1732	683,1	15	1,3	28,3
Warmińsko-mazurskie	1701	129,5	35	1,9	36,9
Wielkopolskie	3248	1110,7	100	3,6	41,7
Zachodniopomorskie	2463	183,6	37	2,7	45,5
<b>Polska</b>	<b>3141</b>	<b>11 501,4</b>	<b>126</b>	<b>4,5</b>	<b>40,1</b>

\* Dane dotyczą podmiotów gospodarczych w sekcjach: „Górnictwo i kopalnictwo”, „Przetwórstwo przemysłowe” oraz „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę”, w których liczba pracujących przekracza 49 osób.

\*\* Bez amortyzacji środków trwałych.

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2002..., s. XC–XCI i CXXIII.



# Polish regions and accession

In the referendum of June 7 and 8, 2003 Poles once again decidedly voted in favor of integration. It should be noted though that the accession of Poland into the European Union shall be conducted while the systematic transformation and modernization of the country was not yet finished. Poland efficiently built the basis for a democracy and a market economy; however, institutional reforms have not been completed.

The objective of this study is an attempt at finding an answer to the question of how will Polish regions handle the integration challenges. Which regions and in what areas will one be able to note advantages, and where should one expect difficulties and problems? This is an important issue not only because Polish regions significantly differ from each other in their economic structures and their competitive edge but also due to social expectations both negative and positive, which have a tendency to ignore the fact that the process of integration is a long term process and its effects only in exceptional circumstances can be felt in a short period of time. The „integration sensitivity analysis” in the territorial framework will be conducted in several general areas: economic structures, ability of the regions to compete in the production and trade area, infrastructure, ability to draw capital, human resources and attributes of the labor market, management quality (administrative ability), as well as resource availability for development (resources coming from the EU).

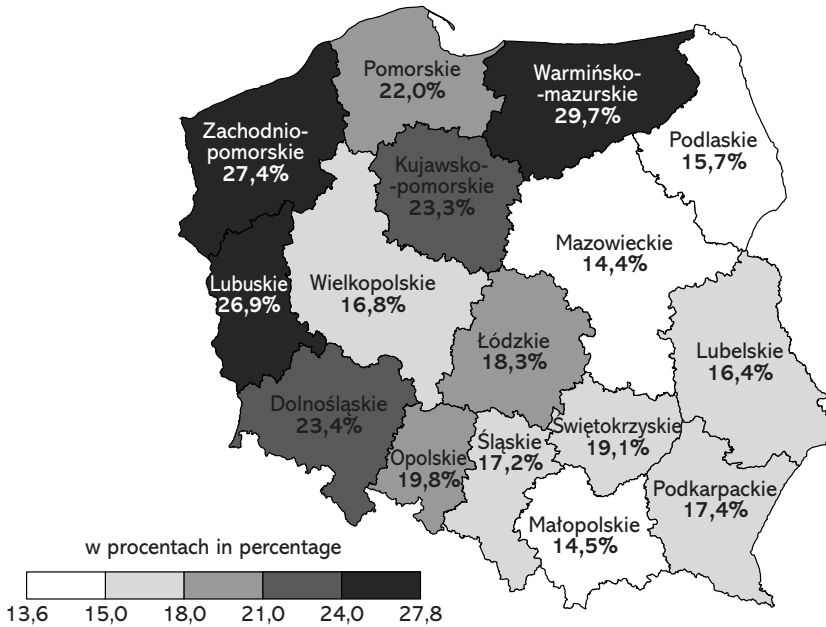
## 1. The potential and differentiation of the regional economies

The national income of Poland does not exceed 40% of the average European Union income and on the day of accession, it will be relatively lower from the income level of the poorer countries of Western Europe at the time when they were entering the Community. Poland still has a relatively limited open economy, the relation of export and import services to GNP in 2000 amounted to 6,2% and 26,7% of goods<sup>1</sup>. Although the comparison data regarding the district development (NUTS 2 category units) enable some researcher to speak about a lack of deepening of the international differences (the GNP differences do not exceed a 1: 2 ratio), yet the data for the sub-regions (44 territorial NUTS 3 units) show high and compounding differences reaching, for example the Mazowieckie region, a ratio if 1: 5<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Key structural data for the 10 Acceding Countries*, General Statistics, Eurostat, January 6, 2003.

<sup>2</sup> *The Statistical district annual publication for 2002*, GUS (The Chief Statistical Bureau), pg. CLXXX.

Diagram 1. Unemployment by district in % status for February 28, 2003.



Source: [www. bezrobocie.net](http://www.bezrobocie.net).

The Polish regions differ from each other in many different aspects, starting with economic activity. 54,5% of all national business entities are located in the Mazowieckie, Śląskie, Dolnośląskie and Pomorskie region including 63,6% of corporations and 68,8% of companies with foreign capital<sup>3</sup>.

In 2001 nearly half of the production sold by enterprises was concentrated in the Mazowieckie (20,5%), Śląskie (16,8%) and Wielkopolskie (10,3%) regions. While the Lubuskie, Świętokrzyskie and Podlaskie regions achieved 6,3% of the combined sale participation. A similar situation is taking place in construction sales<sup>4</sup>, total of financial expenditure, expenditures for innovation and development-research operation and added value (annex, chart 1). This also applies to regions in terms of exports, however, here the edge belongs to the Pomorskie region and not the

<sup>3</sup> *Information about the social-economic situation of the districts*, no. 3/2002,GUS, Warsaw November 2002, pg.41

<sup>4</sup> *Ibid* – pages 42-43

Mazowieckie region, leading in the issues of all other modern economic indicators<sup>5</sup>. Unfortunately in export – low technology goods are dominant, ones that require more labor than knowledge based skills<sup>6</sup>.

In general, the least advantageous economic structures (those with the highest agricultural participation in employment) are in the eastern parts of Poland: Lubeskie (53,0%) and Świętokrzyskie (50,1%).<sup>7</sup> The largest contribution by the service sector distinguishes the following regions: Mazowieckie (53,0%), Zachodniopomorskie (56,9%) and Pomorskie (54,7%).

Today's private sector significance in the economy has its sources both in the privatization of nationally owned industries as well as in lower rank privatization, creating new companies by new entrepreneurs. In 2001, the private sector provided almost 3/4 of all work places excluding agriculture and had 70% of all investment expenditures. 96,7% of business entities (registered in the national business registrar – REGON) were private. 1/3 of business entities were located in the Mazowieckie (15,8%), Śląskie (11,8%) and Wielkopolskie (9,2%) regions. On a similar level employment was concentrated in these regions. The least Number of Registered companies can be found in the following regions: Opolskie (2,4%), Lubelskie (2,7%), Świętokrzyskie (2,8%) as well as the Podlaskie (3,2%)<sup>8</sup> region.

From the analysis of the entrepreneurs employing 49 and more employees, in the first three quarters of 2002 it shows that these private companies have 53% in employment participation, achieved 75,6% of income share, 88,3% in export, 71,7% in investments, and 75,6% of the industrial production sold and had a higher net earning capacity (+1% in comparison to -1,2% in the national sector)<sup>9</sup>.

The dominant elements of the private sector are the small and medium enterprises (SME). Most of them conduct their operation in the Mazowieckie and Śląskie regions (16,2% and 12,6% respectively), while the least amount are in Podlaskie and Opolskie (2,4% each)<sup>10</sup>.

During the period between August 1, 1990 and June 30, 2002 privatization actions were undertaken against 5426 out of 8453 national industries<sup>11</sup>. On

---

<sup>5</sup> Although in Poland export does not exceed 1000 dollars per one person, in Ireland it reaches 20 000 dollars. Export per one employed person in the pomorski district came to 263 thousand zł at the end of the 90's, in the mazowiecki district – 221 thousand, malopolski – 105 thousand, western-pomorski – 32 thousand. The least pro export characteristics are in the economies of the lubelski district (10,2 thousand zł per each worker), podlaski (8,2 thousand), Łódź district (8,1 thousand) and świętokrzyski district (7,5 thousand) at an average in Poland of 17,4 thousand – *National regional development strategy 2001-2006*, Ministry of Regional Development and Construction, Warsaw 2000, pg. 73

<sup>6</sup> *Information about the situation...*, pg. 15

<sup>7</sup> The District statistical yearly publication for 2002, GUS (The Chief Statistical Bureau), Warsaw, app. sec.. XC-XCI i CXXIII. Farming, hunting and wood industries in the year 2000 29,3% of the employed create 2,9% NGP.

<sup>8</sup> Without individual farmers – *The statistical district annual publication for 2002...*, sect. CIII.

<sup>9</sup> *Polish Economy 2002-2004*, CASE, Warsaw 2002, chart. 5.

<sup>10</sup> *A report about small and medium enterprises in Poland for the years 2000-2001*, Polish Enterprise Development Agency, Warsaw 2002, chart. 2.11 and 2.12.

<sup>11</sup> Does not apply to the 1654 liquidated government owned industries of the agricultural economy.

September 30, 2002 in the register, only 1994 nationally owned industries remained. The greatest number of privatizations took place in the following regions: Mazowieckie (373) and Śląskie (287). The least in the Opolskie and Podkarpackie regions (36 and 41 respectively)<sup>12</sup>. Neither the economic nor the geographical location influences in any visible way the progression of privatization in the region.<sup>13</sup>

From 1989, the value of direct foreign investments in Poland totaled 62 billion dollars, out of which 68% came from European Union countries<sup>14</sup>. Most of the investors chose the Mazowieckie region (696; however, most often only the headquarters of the companies are located in Warsaw), Śląskie (315), Wielkopolskie (244) and Dolnośląskie (200), where in total 59% of the investment were located<sup>15</sup>. The most important investors are from France (11,5 billion dollars), the United States (8 billion dollars), Germany (7,5 billion dollars), Holland (5 billion dollars) and Italy (3,7 billion dollars)<sup>16</sup>.

Poland undertook an attempt to steer the incoming investments by enticing companies to invest in the 17 Special Economic Zones [SEZ- eng], which from the onset were located in the areas of high unemployment, arising as a result from economic restructuring. With a six year perspective, since the establishment of the last SEZ's, one can admit that only on a limited level the zone's contributed to the change in the choice of regions by foreign (and national) investors.<sup>17</sup> The investments do not dominate however technologically advanced industries (the leading industries are food processing, transportation, paper production, and chemical products).

## 2. Infrastructure

In the literature on the subject, it is emphasized that the so called "hard infrastructure" although a necessary factor is not sufficient for the development of a region (country). Contemporary primary infrastructure element influencing the competition ability of the region is the transportation infrastructure, combining the given region with the European (and world) development centers – highways, fast railroad communication, multimodal transportation junctions, data highway. New, quality development factors are beginning to appear<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> *The dynamics of privatization*, nr 54, The Treasury Ministry, September 2002.

<sup>13</sup> Average for Poland - 64,2%. – Also, pg. 81.

<sup>14</sup> Applies only to investments exceeding 1 million dollars. Data from the National Foreign Investment Agency (PAIZ – pol.) [NFIA-eng], www.paiz.pl, 12.30.02. In the year 2000 Poland's share of the entire investment of European Union companies amounted 2,8% (6,1% for all the candidating countries). – *Key structural data for 10...*

<sup>15</sup> Status on June 30, 2002. Polish Enterprise Development Agency, www.paiz.pl, 12.30.2002

<sup>16</sup> NFIA data, www.paiz.pl, 12.30.2002.

<sup>17</sup> Ministry of Economy data (www.mg.gov.pl), December 2002.

<sup>18</sup> B. Gruchman, *The Genesis of the regional development innovative paradigm*, [w:] M. Klamut, L. Cybulski (editor.), *Regional politics and its role in increasing the competition ability of the regions*, The Academy of Economy Publishing house, Wrocław 2000. Comparison. T.G. Grosse, *A review of the theoretical concepts of regional development*, [w:] *Local and Regional Studies*, EUROREG UW [Warsaw University] and the Polish Section of the RSA, no. 1, 2002.

The national transportation infrastructure is in a bad condition. Transportation systems, formally expanded and well developed are more modern, but are poorly connected and are ageing quickly<sup>19</sup>. In total, in the year 2001 Poland had 2715 km of double lane roads (in that less than 400 km of highways). With an average of 0,9 km per 100 km<sup>2</sup>, the Śląskie region is in the best situation with 4,2 km per 100 km<sup>2</sup>, in the worst, however is – Warmińskomazurskie 0,1 km per 100 km<sup>2</sup> <sup>20</sup>. In reality, this signifies communication isolation from the center of the European economy and contributes to the low investment attraction of the eastern part of Poland. Almost all of Poland's main roads are in need of an immediate repair and modernization.

It is no different in the case of the railroads in which a similar pattern develops. The highest density of normal railroads per 100 km<sup>2</sup> are in the industrialized and urbanized districts (i. e. Śląskie 15,3 km), the lowest: sparsely populated eastern districts (i. e. Podlaskie 3,9 km)<sup>21</sup>. In the 90's a decrease in railroad transportation was noted by 50% having its source both in the economic structural changes as well as in high railroad travel costs.<sup>22</sup> Also both Polish airports as well as sea ports are poorly integrated with the national transportation system.

In the aspect of the telecommunication network development, in Poland – despite great progress during recent years – still stands apart from the highly developed countries, in that the greatest hiatus is in the cell telephone communication and data transfer through the Internet<sup>23</sup>. Cell phone as well as stationary phone concentration is best first and foremost in agglomerations, and then in western districts. Districts best equipped in stationary connections in 2001 were the Mazowieckie region (363 connections per 1000 residents), and the worst equipped is the Świętokrzyski region (223)<sup>24</sup>. The lack of development of the skeletal network (especially the wideband network, connecting the regions and the country as a whole with the world network), which hinders the application of modern computer technologies, is a serious problem.

From the research conducted in February-March 2002 only 27% of households had personal computers and 13% had access to the Internet. During the previous year (2001), according to the Eurostat data, in the European Union 37,7% of households had access to the Internet<sup>25</sup>. Cell phones – according to CBOS – were owned by 32% of Poles in 2002. The main factors differentiating access to the Internet are education, personal wealth and place of residence (country vs. city)<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, Second report on Economic and Social Cohesion*, European Communities, 2001, s. 51.

<sup>20</sup> Own calculation based on: *The statistical district annual publication 2002...*, tab. 2 (223).

<sup>21</sup> Same as above -(S/A), chart. 1 (222).

<sup>22</sup> And also in the method of railroad management.

<sup>23</sup> Zob. T. Świderek, *Moderate growth In Eastern Europe*, „Rzeczpospolita” (daily paper), 01.23.2003.

<sup>24</sup> *The statistical district annual publication 2002...*, s. CXIX.

<sup>25</sup> *Key structural data for the 10...*, 143/2002. According to this data in the year 2001 an average in the EU 72 cell phones averaged per 100 people, 30 personal computers and 31 Internet users. The same data for Poland respectfully: 25, 9 and 10. Only Slovenia reached the same results as the EU (76, 28, and 30).

<sup>26</sup> *Computers, Internet, cell phones: household furnishing and users in some Central and Eastern European countries*, a research report no. 83/2002, Central Social Opinion Research Bureau, Warsaw 2002.

The other factor is that Internet access costs in Poland are higher than in the European Union and other candidating countries<sup>27</sup>. In respect to the density level of individual regions with computers and cell phones, the worst situation is in eastern Poland<sup>28</sup>.

During the past several years the level of environmental pollution was reduced to a great degree, which in part was the effect of undertaken investments in the pre-ecological infrastructure, in part, then, the effect of the economic restructuring and the elimination of the oldest technological lines and the production reduction in for example, the mining industry. On the national scale, during the years 1995–2001 the emission of particle emission contamination from industries was reduced by nearly 2/3, and by 1/3 in terms of gas emissions<sup>29</sup>.

The regional differentiations seemingly are not large in regards to social infrastructure (1: 2). This area is still not subject to market regulation that's why, for example, the Podlaskie region has more medical centers and doctors per 10 thousand residents than the wealthier Wielkopolskie region<sup>30</sup>. If one were to take a good look, however beyond local infrastructure, at higher standard service providing institutions, then one would note that mostly agglomerations offer access to them.

Significant influences on economic development is played by the business environment (ie the institutional and legal frame work). In this respect, there exists a large diversity. At the end of the last decade employment in this area totaled 880 thousand people (5,5% of the total employment in the national economy), in which in the Mazowieckie region the percentage of this exceeded 7%, but in the eastern regions it placed in the range of 2–4%<sup>31</sup>.

The problem also dominating in the poorly developed regions is the model of inter- institutional mutual cooperation where over the most desired partnership network agreement dominate formal and hierarchy relationships or a lack of actual cooperation<sup>32</sup>. The centralization of the structural operations co-financed by the EU is also favorable in using their full potential.

<sup>27</sup> *Poland. National Development plan...*, diagram 16.

<sup>28</sup> The problems are illustrated by available data about Internet access in industrial enterprises employing 49 and more people: In total in Poland in the year 2000. 6492 such enterprises were registered in that in the Śląsk – 792, Mazowsze – 735, Wielkopolska – 702. The largest amounts of these enterprises were in the Podlasie district – 166, świętokrzyski – 189, lubuski – 200 and warmiński-mazurski – 218. *The statistical district annual publications 2002...*, chart. 9 (188).

<sup>29</sup> Pollution particle emission fell from 432 thousand tons to 162 thousand tons, and gases (without carbon dioxide) from 2785 thousand tons to 1995 thousand tons. – *The statistical district annual publication 2002*, s. CXVII-CXVIII.

<sup>30</sup> This is benefited by the low urbanization level. – *Social development report – POLSKA 2000 – Development of rural country areas*, UNDP, Warsaw 2001, tab. 5.19. Compared also with: *The statistical district annual publication 2002...*, s. CXIII, CXIV.

<sup>31</sup> W. Toczyski, A. Mikołajczyk, *Regional politics*, Gdańsk College of Humanitarian Arts, Gdańsk 2001, s. 87. Zob. też J. Kropiwnicki, R. Szewczyk, *Regional Polish profiles*, Polish Regional Development Agency, Warsaw 1999.

<sup>32</sup> J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Institutional premises of the regional development in Poland*, Scientific Publishers PWN [Polish Scientific Publishers ], Warsaw 1997.

### 3. Human resources and the labor market

Although Poland with a 12% indicator of people with higher education surpasses the Czech Republic, Portugal or Italy (9–11%), it is far behind Finland, Sweden, Great Britain and Estonia (25–35%)<sup>33</sup>. In the middle of the 90's the percentage of people with higher education among people living in rural communities totaled 2%, while in the cities it was five times higher (10%). Researchers are pointing out that it is not only due to weaker educational aspirations of people living in the country but also due to a lack of education opportunities<sup>34</sup>.

The dynamic change in the education level, is due in a great degree to an increase in social aspirations and the activity of the private education sector (1,7 million students, which is 4 times more than in 1989), constitutes a positive prognosis.

Poland – in comparison especially to the United States – distinguishes itself with a relatively low level of professional career activity, with the diversity between regions – at least in the light of official statistics – are moderate<sup>35</sup>. There is low spatial mobility.

High unemployment is a problem. On February 28, 2003 unemployment reached 18,8%. The highest unemployment (chart. 1) was noted in the following regions: Warmińskomazurskie (29,7%) and Zachodniopomorskie (27,4%). The lowest unemployment was noted in the following regions: Mazowieckie (14,4%) and Małopolskie (14,5%). When it comes to the inflow of the unemployed, the highest level (for September 30, 2002) was registered in the following pomorskie: Lubelskie (6,1%), Zachodniopomorskie (6,0%) and Warmińskomazurskie (5,82%), the lowest in: Mazowieckie (2,7%), Małopolskie (3,1%), Lubelskie (3,2%), Podkarpackie (3,4%) and Podlaskie (3,5%)<sup>36</sup>. Over 80% of the unemployed are not eligible to receive benefits (in the Lubelskie region – 87,6%, in Podlaskie and Śląskie – 86,0, in Mazowieckie – 84,5)<sup>37</sup>.

Part of the unemployment, especially in eastern Poland is unregistered and agricultural. It is estimated that hidden unemployment in total may include 0,8–1,1 million people.<sup>38</sup> About the scale and weight of the problem is also reported by data regarding long term unemployment, ie unemployment which lasts longer than 12 months. Similar to agricultural unemployment, it is the highest in eastern Poland.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> *Unity, solidarity, diversity for Europe...*, s. 56.

<sup>34</sup> *Social development report – POLSKA 2000 Development of rural country areas...*, pg. 40 and the following pgs.

<sup>35</sup> The common activity coefficient for the Śląsk district (the lowest level) totals 51,0%, for świętokrzyski 52,2% 53,4% for warmiński-mazurski, and on the other side of the scale – for Małopolska 57,5%, podkarpacki 58,9% and Lublin (the highest level) – 59,1%. – *Economic activity of the Polish population*, II quarter 2002, Information and statistic calculation, GUS – [MSO – Main Statistics Office], Warsaw 2002, s. XXIII.

<sup>36</sup> S/A, pg. 21.

<sup>37</sup> *Information about the social / economic situation of the districts*, no.3/2002, GUS, Warsaw 2002.

<sup>38</sup> W. Orłowski, *Polish regions in light of integration challenges*, [w:] J. Szomburg (red.) *Regional Politics of the nation amidst institutional and regulatory complications*, Economic Market Research Institute, Gdańsk 2001, chart. 4.

<sup>39</sup> In the podkarpacki district the long term unemployed in December 2001 constituted 54,3% of all the unemployed, warmińsk-mazurski 53,9%, świętokrzyski 52,6% (Poland's average – 48,3%). *The statistical district annual publication 2002*, GUS Warsaw 2002, chart 12 (76).



## 4. Self-government, government and non government institutions

A significant change in territorial operational efficiency of the public administration in Poland is being observed, at the same time it also has a characteristic of inter-regional diversity, as well as diversity within the regions themselves. This has an evident meaning not only for the comfort of life of the citizens but more importantly for business and chances for a successful participation in financial operations by the European Union and in a wider scope the absorption and the possibility of taking advantage of all other sources. Also, the ability of creating an image and managing territorial marketing should be taken into consideration here.<sup>40</sup>

The local community level analysis showed not only a generally lower activity (economic and social) of the local communities of eastern Poland but in an interesting for us aspect of the institutional efficiency (being only one of many analysis) a higher local community efficiency in the Wielkopolskie region was noted – especially – in the remaining areas of the western part of the country.<sup>41</sup>

In a group of four of the most institutionally efficient regions were the following: Opolskie, Lubelskie, Śląskie and Zachodniopomorskie. All these regions are located in the western part of the country. We are additionally noting that the western regions were located in the top ten groups in which only one region was from another part of the country, and that was the Małopolskie region.<sup>42</sup>

The institutional quality factor is the properly undertaken decisions by the regional government administration. The data of the Supreme Administrative Court (SAC) prove that in general the quality is very low. Every third decision of the Polish regional administration appealed at the SAC is found to be improper (34,2%). On the basis of the SAC's data the lowest proper decision making may be assigned to the government regional administrations of the following regions: Łódzkie (42,7% of all reviewed decisions were questioned by the SAC), Małopolskie (39,9%), Mazowieckie (38,8%), Pomorskie (37,2%) and Warmińskomazurskie (36,1%). Decidedly better ranked are the eastern Lubuskie and Wielkopolskie (21,2 and 28,6%)<sup>43</sup>.

In a Polish institutional system, there are still a great many reserves of possible improvements.

<sup>40</sup> Zob. T. Markowski (red.), *Territorial marketing*, The National Space Planning Committee PAN, Studies, volume CXII, Warsaw 2002.

<sup>41</sup> G. Gorzelak, B. Jałowiecki, (red.), *The Economic situation and social mobilization in local communities*, EUROREG UW, Regional and Local Studies, no. 25 (58), Warsaw 1998. Comparison: *New districts-facts, opinions, moods*, (pr. collective.), Polish Regional Development Agency and Central Social Opinion Research Bureau, Warsaw 2001.

<sup>42</sup> P. Swianiewicz, *Self-government institutional efficiency In Poland– regional diversity*, [w:] J. Szomburg (red.), *National regional politics...*

<sup>43</sup> Poland's average: 34,2%. – Information about the operation of the Supreme Administrative court 2001, NSA - SAC, Warsaw 2002, chart #8.

In the REGON system there are 95 500 registered non-government organizations (among these are churches, government parties, voluntary fire departments and others) but according to a definition narrowing the definition of non-government institutions there are only 36 500 associations and some 5000 foundations. In this definition,<sup>44</sup> decidedly most NGOs are registered in the following regions: Mazowieckie (7193) and Śląskie (4538). In turn most NGOs for every 10 thousand residents falls to the Mazowsze (14,2) and Pomorze (13,0) regions. It should be emphasized that 49% of organizations registered in the REGON system have their headquarters in large cities (previous and current district cities in that especially in Warsaw). About 10% of them list their main operation involved with economic, development and education problems.

## 5. Development designated financial sources within regions

The availability of public resources in the territorial sphere (for self governing local communities, counties, and regions) depends primarily on the redistribution mechanism via the central units. In 2000 the participation of own income of all units of regional self-governments in the general income of the public financial sector came to only 11,9%<sup>45</sup>. Under these conditions, the situation of the districts, counties, and local communities differs significantly. At the local community level the personal income participation oscillated from 35,4 % in the Lubelskie region to 66,2% in the Mazowieckie. At the county level, the average amounts to only 8% of their total income<sup>46</sup>.

Against local communities and counties, region self-governments distinguish themselves not only by the lowest income and expenditure participation of self-government, but also a high dependency on the central budget transfers (80,6% of total income<sup>47</sup>). The highest budget income per 1 resident can be found in the following regions: Lubelskie (170 zł), Świętokrzyskie (139 zł) and Zachodniopomorskie (134 zł), and the lowest fall to – Wielkopolskie (108 zł), Małopolskie (100 zł) and Łódzkie (82 zł).

From the government sector income research (central government budget, government target funds and non-budget government economy) it is found that the largest input into them has the Mazowieckie region (28,8% of income) and Śląskie (11,8%). The lowest income brings in the Opolskie (1,5%), Warmińskomazurskie (1,7%) and Świętokrzyskie (1,8%)<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> *Condition of non government organization sectors in Poland 2002*, Research bulletin, KLON/JAWOR Association, December 2002, [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl). S. Nałęcz writes about the Polish non government organizations in *Organizations of the Polish society in the III Polish Republic*, [w:] I. Jackiewicz (edit.) *Building the national institutions; in search of a model 1989-2001*, the Seym Publisher, Warsaw 2003.

<sup>45</sup> Z. Gilowska, *Possibility of financing development politics in Poland*, [w:] J. Woźniak (red.), *Polish regions and European Union funds*, PRO ANIMATIVA, Kraków 2001.

<sup>46</sup> S/A.

<sup>47</sup> S/A.

<sup>48</sup> S. Owsiak, R. Kucharczyk, K. Stepaniuk, *Financial flow in the Central-District structure*, Regional and Local Studies EUROREG and the Polish section of the RSA, no. 2-3, 2001, chart no. 5.

The empirical research conducted in the 90's showed a significant diversity between the self-government authorities (at that time only local community government) in regards to a tendency of designating resources towards development: higher in western Poland, an lower in eastern Poland<sup>49</sup>. The development expenditures (infrastructure investments and economic entities' support) are generally low and do not exceed 3% of GNP.

A serious problem arising recently is the beginning of indebtedness of self-governments (generally from 6,2 billion zł in 1999 to 17,0 billion zł in the III quarter of 2002). The ones most debt are the largest cities; among local communities most in debt are the following: in Mazowieckie; among counties – in Mazowieckie and Dolnośląskie; and among regions – Śląskie, Dolnośląskie, Łódzkie and Małopolskie. This will decrease the financial freedom of many, self governments and their ability to be able to use resources from the European Union<sup>50</sup>.

## 6. Structural assistance within the regional network

The amount of structural resources granted to Poland as a result of final agreements at the summit in Copenhagen underwent a significant decrease in relation to the initial allocations accepted at the summit in Berlin in 1999. In total Poland was granted 11,4 billion Euro (not including 3,5 billion from Polish sources), out of each 2,9 billion Euro was assigned for the regional operational development program (plus 1,5 billion of Polish funds). A division criterion between regions was accepted (80% depending on the population number, 10% on the unemployment level, and 10% of GNP). The largest amount per one resident will be granted to the Warmińskomazurskie region (119,8 Euro), and the least in Pomorskie (48,4%).

Most of the EU regionally directed resources were designated for the expansion and modernization of the infrastructure (1,72 billion Euro, that is 59,3%), human resource development (0,43 billion Euro; 14,7%) and local development (0,71 billion Euro; 24,5%).<sup>51</sup> If we look closer, however, at the more exact calculation it will appear that the technical infrastructure is also hidden in „local development” positions. The structure of the planned expenditures in all the regions, regardless of their diversity is almost identical. The government documents do not explain the decision on the priority criteria for this type of resource division.

<sup>49</sup> G. Gorzelak, B. Jałowicki, *The economic condition, and local community social mobilization*, EUROREG 1998.

<sup>50</sup> *Larger debts of self-governments*, „Rzeczpospolita”, 23.01.2003. On the subject of financial limitation in comparison to other barriers also see J. Szlachta, *Terms and provision for choosing a regional development politics model in regards to the European Union* [w:] A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (edit.), *Institutional model for the regional development politics in Poland*, Market Economy Research Institute (IBnGR) [MERI], Regional Poland, no. 11, Gdańsk–Warsaw 2000.

<sup>51</sup> Integrated Regional Development Operation Program 2004–2006 accepted by the European Integration Committee on 02.14.2003, version approved in December 2004 ([www.mgpips.gov.pl](http://www.mgpips.gov.pl)).

It is more difficult to appraise the regionally localized effects of the sector policies, which for some of the districts may have an incomparably larger significance than the regional program resources. Within the framework of the Cohesion Fund resources 1,9 billion Euro (plus 0,33 billion of the national financial resources) are granted for large environmental protection projects and the other 1,9 billion Euro (plus 0,33 billion of the national resources) for the transportation sector. The first regions to feel the effects of these expenditure will be the western regions (especially areas located by parallel running roads) and large agglomeration of central and western Poland, where a cumulative effect of the cohesion political operation may be expected. The regional effects will undoubtedly be reflected in the trans-border cooperation support.

The remaining resource granted to Poland for the years 2004–2006 will have limited (as in rural area development) or an imperceptible regional aspect (direct CAP market intervention supplementation and a compensation deposit as well as interior politics expenditures).

Moving the resources from the structural operation to the compensation payment into the budget as well as implementing a partially simplified direct payment system in agriculture will facilitate the absorption of the planned amounts for Poland in the years 2004–2006, however, this also means that Polish regions will be set up for the actual test of administering large resources for development after the year 2006. This will demand a different type of management. The effects will only become visible at a later stage.

## Conclusions

Although the regional disparities measured by GNP levels in Poland are relatively small, the more detailed indicators, especially those referring to the effectiveness and development of the regional economies, infrastructure, institution and human resources quality, social activity show a significantly larger (and growing) differences. The main differentiation axis designates the division of Polish territorial space to a more competitive western space and less competitive eastern space as well as the division in the city-rural country layout. These factors will have a deciding influence in the short and medium term on the regional distribution of the advantages and costs of European integration. An important element marking the possibilities of conducting development operation is a high level of public finances centralization, their unfavorable structure (relatively small pro development expenditures) as well as a dominating share of transfers in income and expenditures of the local communities and in particular in regions and counties. Seemingly, small level of the general differences to a large degree is the result of the existing public finance system.

How can accession under these conditions affect Polish regions? The changes in the nearest future will be shaped by a set of spontaneous phenomena in the economy, accession and relating to it adjustment as well as – the hardest to foretell – effects of the institutional reforms in Poland (also those independent of European integration).

Delaying institutional reforms and keeping the centralized public finance system will mean that development chances will be determined by macroeconomic, monetary, fiscal and social policies of the government and in a slight degree by the district's own strategies and operations. This will not then be favorable for commencing internal development mechanism in the regions. It should be added that the institutional changes do not bring immediate effects.

The largest (and fastest) accession advantages will be felt by the most competitive areas such as large agglomeration and regions best connected with the European markets (main economic partners). This also especially speaks in favor of the metropolitan areas located in the west of the country, which are literally „sentenced” to development (Dolnośląskie, Wielkopolskie, partially Zachodniopomorskie) and with certain objections also Śląskie and Pomorskie. Mazowieckie will remain a decisive leader, specifically only the Warsaw agglomeration, the only one able to compete on a European level even if it will not find itself in the first metropolitan areas league. In the case of the western Polish regions, not all areas will equally feel the advantage. A fast development of the wide and sparsely populated on the border of Zachodniopomorskie and Pomorskie or Dolnośląskie Forest should not be expected. The restructuring of the copper industry in Dolnośląskie may turn out to be costly as it is dependant on the world's copper market. An accelerated development will also not be evident in the Lubuskie region; it is deprived of an increase center and located in the shadow of Berlin and – with maintaining proportions – also Poznań. The same applies to the Opolskie region. The Śląskie, despite strong increase impulses, will suffer the costs and effects of the restructuring process in mining, metallurgy, and heavy industry for many years.

The accession will increase the development chances of the following regions: Pomorskie, Kujawskopomorskie, Małopolskie, and Łódzkie region, in a large degree thanks to the approaching connection of trans-European transportation system. To a large degree, their development will depend on their ability to implement internal growth mechanisms and a better use of their resources.

Relatively late and in the most modest measure will the accession advantage appear in the Polish eastern regions: Podlaskie, Lubelskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie and Warmińskomazurskie (as well as in eastern Mazowieckie). The main reason for this is an unfavorable economic structure, low product agriculture debt burden, poor human resource quality and in effect a low income level and weak competitiveness of the regions. Due to the low development level of the neighboring areas of Byelorussia, Ukraine, and Russia, the border will not stimulate growth, just as it is today. The low initial competition will not be compensated in full by the planned structural fund expenditures (all the more so by the fact that they serve in a very small degree the development of human resources and enterprise). The attention of not only these regions appears to focus still on the infrastructure projects and not necessarily in the first order on projects with a strategic meaning.

It should be emphasized that in the first period of membership up to the year 2006, accession will not bring (because it is unable to) any visible changes in the level and character of the inter-regional disparities. Neither the domestic demand nor the

foreign investment inflow or the structural funds will have a visible influence on the regional economy although they will co-create the basis for the future growth in the middle period of membership. This effect, undoubtedly cumulating in the middle period will be observed on the level of the entire country yet the development process will not be conducted uniformly.

In summary, the impetuous economic processes contribute to the acceleration of the inter-regional diversity increase especially in the sub regions. Accession into the European Union – as the transitional periods will be concluded – will be favorable to this phenomenon. Similarly favorable will be the necessary reform of public finances, the moderation of fiscal policy and the liberalization of the labor market, and thus, the institutional reforms, which cannot be delayed any longer. The structural policy operations in Poland at least in the short and medium term will not play any significant diversification role because: (a) they encompass all the regions (because all of them have an income significantly below 75% of the EU average), (b) the cumulated effects will be apparent only in 5–10 years time. The accepted principles of dividing the resources although do give a preference for the areas especially undeveloped and touched by unemployment, yet the instruments proposed for the 2004–2006 years and their application to all the Polish regions do not allow to believe that in the nearest future the further diversification in the agglomeration-rural aspect and east and west spectrum can be avoided.

For Polish eastern regions, the worst possible solution would be to stay outside the European Union. Although for the western agglomeration and regions, this would only mean the slowing down of the development processes (limited capital access etc.), for eastern Poland, however, (aside from Warsaw) de facto it would mean stagnation and for many subregions – progressive deterioration of their situation. Also, with natural habitat degraded and still burdened by mining and heavy industry Śląsk would seriously feel the effects of foregoing EU integration.

## Annex

Chart 1. Investments, innovations, research and development, added value per districts, 2001.

Districts	Investment expenditures for 1 person in PLN zł (current prices)	Expenditures* of innovative enterprise operations in PLN zł - millions	Expenditures for research and development per one resident in PLN (current prices)**	Employment in the development-research operations for 1000 career active persons	Added gross value per one working person in thousands of PLN
Dolny Śląsk	3706	718,4	115	4,7	46,0
Kujawsko-Pomorze	2260	1127,4	62	3,5	39,0
Lublin	1672	372,7	66	3,4	25,5
Lubuskie	2521	240,5	17	4,0	42,3
Łódź	2566	581,2	113	3,4	35,2
Małopolska	2447	773,5	142	5,7	33,6
Mazowsze	7406	2207,5	422	11,1	51,8
Opole	2048	202,9	36	2,4	38,4
Podkarpackie	1730	517,9	48	1,6	25,4
Podlasie	1652	256,7	73	2,5	30,1
Pomorze	2694	436,0	92	4,5	46,5
Śląsk	2598	1959,4	84	3,8	46,4
Świętokrzyskie	1732	683,1	15	1,3	28,3
Warmińsko-mazurskie	1701	129,5	35	1,9	36,9
Wielkopolska	3248	1110,7	100	3,6	41,7
Pomorze Zachodnie	2463	183,6	37	2,7	45,5
<b>Poland</b>	<b>3141</b>	<b>11 501,4</b>	<b>126</b>	<b>4,5</b>	<b>40,1</b>

\* Data refers to economic entities in the „Mining” sectors, „Industrial processing” and „Generating and supplying electric, gas and water utility power”, in which the number of employees exceed 49 people.

\*\* Without fixed assets depreciation.

Source: *Statistical district annual publication...*, pgs. XC–XCI and CXXIII.

## Marek W. Kozak

Dr nauk społecznych, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (Inst. Socjologii, 1980). Doktorat w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN, 1986.

W latach 80. pracownik naukowy. Stypendysta Joseph Conrad Scholarship (1990–1991). W latach 1991–1993 dyrektor w Biurze Pełnomocnika Rządu ds Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej. W latach 1993–2002 dyrektor generalny fundacji Skarbu Państwa: Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny za programy rozwoju regionalnego i spójności Phare finansowane w Polsce przez Unię Europejską (i inne).

Od 2003 koordynator projektu badawczego nt korzyści i kosztów akcesji Polski w Centrum Europejskim Natolin. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Autor kilkudziesięciu publikacji głównie z zakresu rozwoju regionalnego, polityki strukturalnej oraz społeczno-ekonomicznych aspektów transformacji w Polsce.

## Marek W. Kozak

Graduated from the Institute of Sociology at the University of Warsaw (1980). He received his Ph.D. from the Institute of Philosophy and Sociology, at the Polish Academy of Sciences (1986). For most of the eighties he was employed as a researcher. In 1990–1991 he was a Joseph Conrad Scholar at the London School of Economics and Political Science. In 1991–1993 he was a director in the Office of the Government Plenipotentiary for European Integration and Foreign Assistance. In 1993–2002 he was President and CEO of the Polish Agency for Regional Development (PARR), in charge of Phare regional development and cohesion programmes financed in Poland by the EU. Since 2003 he has been coordinating a research project on the costs and benefits of Poland's membership in the EU at the European Centre Natolin. He is a member of the Committee for Space Economy and Regional Planning of the Polish Academy of Sciences.