

Anna Grydź

Uniwersytet w Białymstoku Filia w Wilnie

Zróżnicowania międzyregionalne jako wyzwanie polityk regionalnych na Litwie i w Polsce

Celem artykułu jest prezentacja różnicowań społecznych, ekonomicznych i terytorialnych w regionach Litwy i Polski. Ponadto zawarto w nim zarys polityki regionalnej, prowadzonej w badanych krajach. Analizę przeprowadzono głównie na podstawie danych statystycznych, publikowanych przez instytucje statystyczne obu krajów (Główny Urząd Statystyczny, Lietuvos Statistikos Departamentas) i opracowań polskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Regiony w Polsce, jak i na Litwie nie są spójne pod względem społecznym (różne warunki życia mieszkańców, możliwości znalezienia zatrudnienia, różny poziom wynagrodzeń, tendencje migracyjne itp.), ekonomicznym (nierówności pod względem wartości wypracowanego PKB na 1 mieszkańca, umiejętności absorpcji kapitału zagranicznego) oraz terytorialnym (różnice w dostępie do infrastruktury drogowej). Każdy kraj podejmuje wysiłki, by stworzyć ramy polityki regionalnej pozwalającej na zredukowanie tych różnic i tym samym podnieść spójność całego kraju.

Interregional diversity as a challenge of regional policies in Lithuania and Poland

The purpose of the article is to present social, economic and territorial differences in the regions of Lithuania and Poland. Additionally, the paper includes an outline of the regional policy adopted in the countries being studied. The analysis was mainly based on statistical data published by the statistical institutes of the two countries (Central Statistical Office [Poland] and Lithuanian Department of Statistics) and studies of the Polish Ministry of Regional Development. The regions both in Poland and in Lithuania are not coherent in many aspects such as social (due to different conditions of life, employment opportunities, different level of remuneration, migration trends, etc.), economic (in terms of inequality of GDP produced per inhabitant, ability to absorb foreign capital) and territorial (differences in access to road infrastructure). Each country is making efforts to create a regional policy framework that would result in reducing these differences and thus, would increase the coherence of the whole country.

Keywords: region, Poland, Lithuania, regional policy, cohesion

Wprowadzenie

Polska i Litwa w jednakowym czasie porzuciły ustrój komunistyczny na rzecz demokracji i wolnego rynku. Kolejny krok ku integracji z Europą także dokonał

się w tym samym momencie – rok 2004 był dla obu państw przełomowym w historii i gospodarce. Poza prężnym rozwojem gospodarczym pojawiły się jednak i problemy. Jednym z nich był proces dywergencji regionów. Niniejsze opracowanie analizuje wybrane problemy dotyczące zróżnicowań regionalnych obu krajów. Część analityczną poprzedzają rozważania teoretyczne, dotyczące regionu, rozwoju regionalnego oraz polityki regionalnej. W dalszej części opracowanie zawiera przedstawienie zróżnicowań międzyregionalnych Polski i Litwy w trzech aspektach: demograficzno-społecznym, ekonomicznym oraz terytorialnym. W końcowej części zamieszczono zarys polityki regionalnej, prowadzonej w odpowiedzi na niekorzystne dysproporcje wewnątrz analizowanych krajów.

1. Region, rozwój regionalny, polityka regionalna

Niezależnie od dziedziny nauki region ujmuje się jako obszar o cechach na tyle charakterystycznych, że pozwalają one na wydzielenie go z większego terytorium. Według *Leksykonu polityki regionalnej Unii Europejskiej* region to administracyjnie wydzielona część terytorium lub terytorialna jednostka organizacyjna państwa o stosunkowo rozległym obszarze i dużej liczbie ludności. Region powinien się odznaczać wspólnotą więzi gospodarczych i mieć reprezentację polityczną, wybraną w demokratycznych wyborach. Jedną z ważnych cech regionu jest poczucie wspólnej tożsamości mieszkańców. W UE region definiowany jest na trzech płaszczyznach: administracyjnej (jako pośredni szczebel zarządzania między np. gminą a władzami centralnymi), społecznej (jako obszar odrębny etnicznie, kulturowo, językowo i historycznie) oraz ekonomicznej (określonej wskaźnikami ekonomicznymi, takimi jak: stopień i charakter rozwoju, położenie geograficzne, PKB na 1 mieszkańca, stopa bezrobocia, poziom płac), [Kundera i Szmyt, 2008].

Unia Europejska wprowadziła podział krajów członkowskich na regiony według statystycznej kategorii geokodowania NUTS (z ang. Nomenclature of Units for Territorial Statistics): NUTS 1 (3–7 mln mieszkańców), NUTS 2 (0,8–3 mln) oraz NUTS 3 (0,15–0,8 mln). Na terytorium Polski wyróżniono 6 jednostek kategorii NUTS 1, 16 jednostek kategorii NUTS 2 (odpowiadających podziałowi na województwa) oraz 66 podregionów NUTS 3. Na terytorium Litwy podział regionalny znalazł odzwierciedlenie w wyodrębnieniu 10 jednostek NUTS 3 zwanych okręgami (z lit. *apskrity*).

Z zagadnieniem regionu wiąże się ściśle pojęcie rozwoju regionalnego, który jest procesem ekonomicznym, polegającym na transformacji czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi, służącym podniesieniu różnych aspektów poziomu życia ludności. Główną składową rozwoju regionalnego i jego warunkiem

jest wzrost gospodarczy, czyli zwiększenie produkcji dóbr i usług wskutek ilościowego zwiększenia wykorzystywanych czynników produkcji oraz poprawy ich efektywności [Filipiak i in., 2005]. W warunkach wolnego kapitalizmu wzrost gospodarczy oraz szerzej rozwój regionalny następują z reguły w sposób zróżnicowany i zależą ściśle od siły podmiotów biorących udział w konkurencji rynkowej. Regiony słabsze konkurencyjnie, często położone z dala od ośrodków gospodarczych i rynków zbytu, nie nadążając za liderami, zostają zdegradowane do roli podrzędnej, często uzależnionej gospodarczo i politycznie od regionów bogatych. Co więcej, z czasem te nierówności się pogłębiają i utrwalają. Regiony bogatsze zyskują jeszcze większy dostęp do kapitału, usług, siły roboczej, wymiany towarowej, a biedne pogrążają w stagnacji. Poza tym potrzeba zmniejszania dysproporcji rozwojowych wynika z konieczności zapewnienia zbliżonych warunków działania wspólnego rynku, czyli zmniejszania dysproporcji w wysokości cen, kosztów wytwarzania itp.

Zgodnie z modelem neoklasycznym produkcja regionu i jego rozwój zależą od dostępności czynników produkcji, tj. kapitału i pracy oraz rozwoju technologicznego. Teorie popytowe, oparte na założeniach ekonomii Keynesa, podkreślają słuszność stosowania interwencjonizmu władz jako jednego z czynników rozwoju oraz uwzględniają coraz większą liczbę czynników (np. popyt wewnętrzny, popyt zewnętrzny – eksport, korzyści skali, innowacje techniczne i organizacyjne). Obecnie główny nacisk kładzie się na akumulację szeroko rozumianego kapitału ludzkiego, obejmującego wiedzę i innowacje, a także łączne traktowanie kilku czynników wpływających na rozwój. Szczególne znaczenie ma endogeniczna koncepcja rozwoju regionalnego, zgodnie z którą rozwój jest generowany przez regionalne endogeniczne zasoby fizyczne i społeczne [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009].

Podstawowym podmiotem polityki regionalnej są władze samorządowe, które ustawowo mają zagwarantowaną suwerenność swoich decyzji i zapewnione środki na realizację zadań regionalnych. Ponieważ na terenie regionu spotyka się władza samorządowa i władza rządowa, występują odmienne rodzaje polityk regionalnych. Władza centralna rozpatruje rozwój regionów z perspektywy całego kraju (polityka interregionalna), stąd wspierane są przede wszystkim te kierunki rozwoju, które mają znaczenie dla strategii rozwoju państwa. Władza samorządowa zaś skupia się na rozbudowywaniu potencjału wywodzącego się z wewnętrznych czynników wzrostu oraz konkurencyjności względem innych regionów (polityka intraregionalna).

Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej uznaje politykę regionalną jako jedną z najważniejszych polityk prowadzonych w ramach tego ugrupowania integracyjnego, która oznacza zamierzone oddziaływanie o charakterze integracyjnym organów i instytucji Wspólnoty Europejskiej na rozwój gospodarczy

i społeczny w celu osiągnięcia harmonijnego i zrównoważonego rozwoju. W źródłach prawa pierwotnego, tworzących podstawy funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej, nie ma definicji polityki regionalnej. Przepisy mówią jedynie o zmniejszaniu różnic między regionami UE, usuwaniu opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych i o działaniach, które mają doprowadzić do zapewnienia spójności gospodarczej i społecznej [Kundera, Szmyt, 2008].

Do realizacji celów polityki regionalnej służy wachlarz instrumentów planistycznych o charakterze strategicznym. Na szczeblu centralnym istnieje Strategia Rozwoju Kraju oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (tworzone na podstawie wytycznych UE). Na poziomie regionu podstawowym instrumentem jest Strategia Rozwoju Regionu, Plan Przestrzennego Zagospodarowania Województwa, Regionalna Strategia Innowacji, Regionalny Program Operacyjny. Wszystkie one powinny działać spójnie, w sposób powiązany i skoordynowany, tak aby realizować jednorodną strategię rozwoju.

2. Elementy spójności społecznej Litwy i Polski

Litwa w 1990 roku odłączyła się od ZSRR i stając się niepodległym krajem, przyjęła ustrój demokratyczny. W 2004 roku została włączona w poczet członków Unii Europejskiej. Posiada korzystne tranzytowe położenie geograficzne na przecięciu szlaków handlowych z południa na północ Europy, dysponuje dostępem do morza wraz z całorocznym portem w Kłajpedzie. Powierzchnia kraju obejmuje 65 200 km², głównie o charakterze nizinnym. Nie posiada bogatych zasobów naturalnych, ograniczone są one do złóż torfu, żwiru, dolomitu, anhydrytu i bursztynu. Posiada w większości gleby ubogie, ok. 26% powierzchni pokrywają lasy. W 2011 roku kraj zamieszkiwało 3 052 588 osób. Najnowsze dane z grudnia 2012 roku mówią już jednak tylko o szacunkowej liczbie 2 981 275 mieszkańców [Lietuvos Statistikos Departamentas, 2012a].

Polska to również kraj w przeważającej części nizinny, o wysokiej lesistości wynoszącej 29,2% powierzchni. Kraj w swych granicach administracyjnych zajmuje 312 679 km². Najważniejsze bogactwa naturalne, występujące w Polsce, to węgiel kamienny oraz brunatny, rudy miedzi, rudy cynku i ołowiu, srebro, siarka, sól kamienna, kamienie budowlane, gaz ziemny, ropa naftowa. Przeważają gleby brunatne i bielcowe. W końcu 2011 roku ludność Polski liczyła 38 512 000 osób, w stosunku do roku poprzedniego tempo przyrostu ludności było dodatnie i wyniosło ok. 0,1% [Główny Urząd Statystyczny, 2011].

W artykule, dla zobrazowania poziomu spójności regionalnej na Litwie i Polsce, wykorzystane zostały wybrane mierniki rozwoju regionalnego (dla Polski na

poziomie NUTS 2, dla Litwy na poziomie NUTS 3). Regiony zostały zbadane pod kątem spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w latach 2004, 2007 i 2011 (jeżeli brakowało danych za 2011 rok, analizowano rok 2010). Wybrane momenty czasowe dotyczą początków członkostwa w Unii Europejskiej, czasu najlepszej koniunktury gospodarczej i sytuacji najnowszej, dotkniętej kryzysem.

Ludność, zarówno na terenie Litwy, jak i Polski, jest rozmieszczona nierównomiernie. Dla zobrazowania tego faktu na terenie Litwy wystarczy wskazać, że niemal 26% ludności Litwy mieszka w jednym tylko okręgu z dziesięciu – w okręgu wileńskim (Vilniaus apskirtys), kolejne 20% w okręgu kowieńskim (Kauno apskirtys), zaś w najmniej licznych okręgach, tj. taurodzkim (Tauragės apskritis), uciańskim (Utenos apskritis), telszańskim (Telšių apskritis), mariampolskim (Marijampolės apskritis) czy olickim (Alytaus apskritis) zamieszkuje zaledwie po 3,7–5,4% krajowej populacji (tabela 1).

Tabela 1. Wybrane dane demograficzne okręgów Litwy

Okregi	Rok	Liczba ludności [tys. os.]	Gęstość zaludnienia [os. na km ²]	Mieszkańcy okręgu w ogólnej liczbie mieszkańców [%]	Ogólne saldo migracji na 1000 osób
Olicki (Alytaus apskritis)	2004	182,6	34	5,4	-3
	2007	172,2	32	5,3	-2
	2010	164,6	30	5,2	-30
	2011	158,4	29	5,2	-13
Kowieński (Kauno apskritis)	2004	680,3	84	20,0	-5
	2007	648,4	80	20,0	-2
	2010	628,9	78	20,0	-29
	2011	610,2	75	20,0	-14
Kłajpedzki (Klaipėdos apskritis)	2004	376,7	72	11,1	-3
	2007	360,0	69	11,1	-2
	2010	349,7	67	11,1	-29
	2011	340,0	65	11,1	-15
Mariampolski (Marijampolės apskritis)	2004	184,1	41	5,4	-2
	2007	174,0	39	5,4	-1
	2010	166,9	37	5,3	-22
	2011	162,2	36	5,3	-11
Poniewieski (Panevėžio apskritis)	2004	290,2	37	8,5	-2
	2007	272,9	35	8,4	-1
	2010	259,0	33	8,3	-21
	2011	251,4	32	8,2	-10

Szawelski (Šiaulių apskritis)	2004	357,8	42	10,5	-3
	2007	334,5	39	10,3	-3
	2010	315,7	37	10,1	-34
	2011	303,1	35	9,9	-16
Taurodzki (Tauragės apskritis)	2004	130,3	30	3,8	-1
	2007	120,9	27	3,7	-1
	2010	114,6	26	3,7	-26
	2011	110,5	25	3,6	-11
Telszański (Telšių apskritis)	2004	175,0	40	5,2	-3
	2007	164,4	38	5,1	-1
	2010	157,4	36	5,0	-27
	2011	152,6	35	5,0	-12
Uteński (Utenos apskritis)	2004	178,2	25	5,2	-2
	2007	166,8	23	5,1	-1
	2010	157,3	22	5,0	-20
	2011	152,6	21	5,0	-11
Wileński (Vilniaus apskritis)	2004	839,8	86	24,7	-2
	2007	825,5	85	25,5	-1
	2010	823,0	85	26,2	-18
	2011	811,5	83	26,6	-10

Źródło: Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011c.

Litwa od lat zмага się z problemem depopulacji (w 2011 roku żaden region nie zanotował przyrostu naturalnego) oraz zjawiskiem migracji. O ile poziom migracji naturalnej nie zmienił się radykalnie, o tyle bardzo duże migracje zewnętrzne sprawiły, że w latach 2001–2011 wyjechało z kraju ponad 338,7 tys. osób, zdecydowana większość w wieku produkcyjnym; w latach 2009–2010 co drugi emigrant miał 20–34 lata. Mieszkańcy starają się wyjechać za granicę w związku z niekorzystnymi warunkami życia społecznego i gospodarczego. W latach 2004–2007 poziom migracji kształtował się na stosunkowo niskim poziomie (1–5 osób na 1000 mieszkańców). Najwięcej osób opuściło wówczas okręgi kowieński, olicki, szawelski i telszański, najmniej taurodzki. Kryzys ekonomiczny, który dotarł na Litwę w końcu 2008 roku, oraz polityka cięć budżetowych sprawiły, że więcej osób zdecydowało się na opuszczenie kraju w celach zarobkowych. W 2011 roku najwięcej osób wyjechało z regionów szawelskiego, kłajpedzkiego, olickiego, kowieńskiego (13–16 osób na 1000 mieszkańców). Najmniej opuściło okręgi wileński i poniewieski (10 na 1000 osób). Rekordowe dane za rok 2010 zostały tu przytoczone dla uzupełnienia informacji dotyczących migracji, bowiem w tym roku każdy emigrant, chcąc uniknąć płacenia obowiązkowego ubezpieczenia

społecznego, musiał zgłosić fakt emigracji. Zatem dokładniej ujawniła się w statystykach skala migracji z ostatnich lat.

Rozmieszczenie ludności w Polsce również nie jest równomierne – największe zagęszczenie występuje na południu kraju, a najmniejsze w części północno-wschodniej i północno-zachodniej (tabela 2). Te dysproporcje warunkuje wiele czynników natury przyrodniczej, historycznej i społeczno-gospodarczej. Ludność koncentruje się głównie w aglomeracjach miejskich oraz na obszarach skupiających pozarolnicze miejsca pracy. Na mapie można zauważyć intensywniejsze zaludnienie w obszarze trójkąta o podstawie leżącej wzdłuż południowej granicy kraju i wierzchołku w okolicach Trójmiasta. Taki układ związany jest z rozwojem gospodarczym, który skoncentrował się w Polsce Południowej i Centralnej. Szczególnie wyróżnia się region śląski i małopolski oraz duże miasta i zespoły miejskie – Warszawa, Łódź, Trójmiasto, Wrocław, Poznań.

Tabela 2. Wybrane dane demograficzne województw w Polsce

Województwa	Powierzchnia [km ²]	Rok	Liczba ludności [tys. osób]	Mieszkańcy województwa w ogólnej liczbie mieszkańców [%]	Gęstość zaludnienia [os. na km ²]	Ogólne saldo migracji na 1000 osób
Dolnośląskie	19 947	2004	2893,1	7,6	145	-0,5
		2007	2878,4	7,6	144	-0,5
		2011	2916,6	7,6	146	0,4
Kujawsko-pomorskie	17 972	2004	2068,3	5,4	115	-0,7
		2007	2066,1	5,4	115	-1,1
		2011	2098,4	5,4	117	-0,8
Lubelskie	25 122	2004	2185,2	5,7	87	-2,0
		2007	2166,2	5,7	86	-2,6
		2011	2171,9	5,6	86	-2,4
Lubuskie	13 988	2004	1009,2	2,6	72	-0,4
		2007	1008,5	2,7	72	-1,2
		2011	1023,2	2,7	73	-0,8
Łódzkie	18 219	2004	2587,7	6,8	142	-0,6
		2007	2555,9	6,7	140	-0,8
		2011	2533,7	6,6	139	-0,7
Małopolskie	15 183	2004	3260,2	8,5	215	1,0
		2007	3279,0	8,6	216	0,8
		2011	3346,8	8,7	220	1,3

Mazowieckie	35 558	2004	5146,0	13,5	145	2,8
		2007	5188,5	13,6	146	2,9
		2011	5285,6	13,7	149	2,7
Opolskie	9412	2004	1051,5	2,8	112	-3,2
		2007	1037,1	2,7	110	-3,9
		2011	1014,0	2,6	108	-2,2
Podkarpackie	17 846	2004	2098,0	5,5	118	-1,0
		2007	2097,3	5,5	118	-1,5
		2011	2128,7	5,5	119	-1,0
Podlaskie	20 187	2004	1202,4	3,1	60	-1,4
		2007	1192,7	3,1	59	-2,1
		2011	1201,0	3,1	59	-1,6
Pomorskie	18 310	2004	2194,0	5,7	120	0,9
		2007	2210,9	5,8	121	0,6
		2011	2283,5	5,9	125	1,0
Śląskie	12 333	2004	4700,8	12,3	381	-1,8
		2007	4654,1	12,2	377	-2,1
		2011	4626,4	12,0	375	-1,2
Święto- krzyskie	11 711	2004	1288,7	3,4	110	-1,8
		2007	1275,6	3,4	109	-2,3
		2011	1278,1	3,3	109	-1,8
Warmińsko- mazurskie	24 173	2004	1428,7	3,7	59	-1,8
		2007	1426,2	3,7	59	-2,7
		2011	1452,6	3,8	60	-2,1
Wielkopolskie	29 826	2004	3365,3	8,8	113	0,7
		2007	3386,9	8,9	114	0,6
		2011	3455,5	9,0	116	0,4
Zachodnio- pomorskie	22 892	2004	1694,9	4,4	74	-0,8
		2007	1692,3	4,4	74	-1,0
		2011	1722,7	4,5	75	-0,5

Źródło: Dla 2004 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2005; dla 2007 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2008; dla 2011 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2012b.

W Polsce obszary słabo zaludnione to przede wszystkim duże kompleksy leśne na Pojezierzu Pomorskim i Mazurskim, Ziemi Lubuskiej, w Beskidach Wschodnich. Największą gęstość zaludnienia w 2011 roku mają województwa: śląskie – 375 osób/km², małopolskie – 220, mazowieckie – 149 i dolnośląskie – 146; najmniejszą województwa: podlaskie – 59, warmińsko-mazurskie – 60 i lubelskie – 86 (tabela 2).

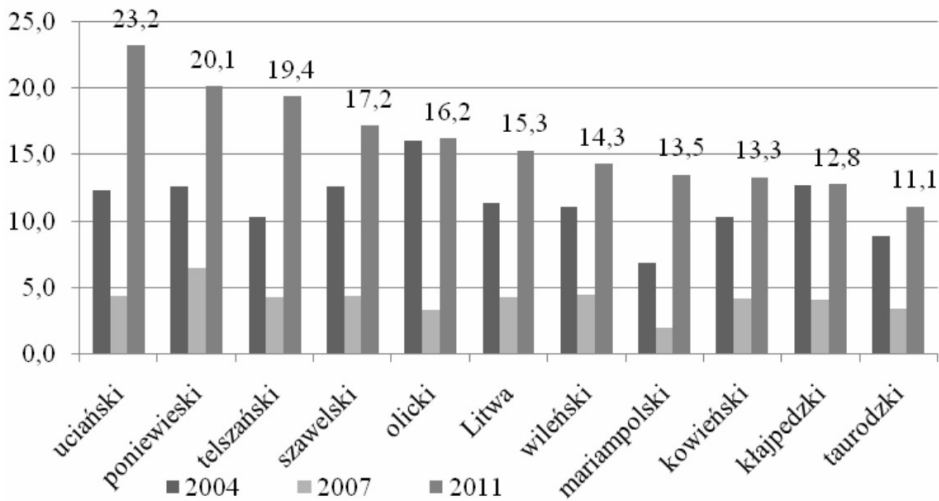
Dodatni przyrost rzeczywisty jest obserwowany od sześciu lat, po okresie ujemnego przyrostu ludności w latach 2002–2005, kiedy to odnotowywano spadek liczy-

by mieszkańców Polski w sumie o ok. 31 tys. Stało się tak przede wszystkim w wyniku niskiej liczby urodzeń, spowodowanej przyczynami ekonomicznymi, zmianą modelu życia młodych ludzi oraz faktem, że niż demograficzny obejmował grupę ludzi w wieku 30–40 lat. Notowany od kilku lat dodatni przyrost liczby mieszkańców Polski jest spowodowany rosnącą liczbą urodzeń, która z kolei jest skutkiem wejścia w wiek rozrodczy pokolenia z wyżu demograficznego lat osiemdziesiątych. W układzie regionalnym połowa województw zanotowała dodatni przyrost ludności. Wśród nich największy można zaobserwować w województwie pomorskim (2,6 osób na każdy 1000 mieszkańców), wielkopolskim (2,1) i małopolskim (1,8). Województwa, w których w 2011 roku odnotowano ujemny przyrost ludności, to łódzkie (-2,7), świętokrzyskie (-1,7) i opolskie (-1).

Migracje zagraniczne miały większe znaczenie dla zmiany liczby ludności w Polsce w okresie powojennym (szukanie miejsca do zasiedlenia po wojennej zawierusze), w latach osiemdziesiątych zeszłego wieku (przyczyny polityczne) i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (emigracja zarobkowa). Obecnie województwami o najwyższym ujemnym saldzie migracji są województwa: lubelskie (-2,4 osób na 1000), warmińsko-mazurskie (-2,1), opolskie (-2,2). Wynika to z faktu, że te obszary kraju należą do najslabiej zurbanizowanych, w dużym stopniu utrzymują się z rolnictwa (np. w lubelskim 30% osób utrzymuje się z niego), są zapóźnione gospodarczo. Negatywnym zjawiskiem jest fakt, że rejony te opuszczają zazwyczaj ludzie w wieku produkcyjnym, co powoduje zmniejszenie się liczby urodzeń oraz coraz większy udział ludzi starszych (powyżej 60. roku życia) w liczbie mieszkańców. Jedynie pięć regionów Polski zdołało przyciągnąć do siebie napływ ludności. Są to województwa mazowieckie (2,7 osób na każde 1000 mieszkańców), małopolskie (1,3), pomorskie (1), wielkopolskie i dolnośląskie (po 0,4). Imigrantów przyciągnęły w większości możliwości, jakie dają największe aglomeracje miejskie: Warszawa, Kraków, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, aglomeracja katowicka, gdzie znajdują pracę bądź zdobywają wykształcenie.

Kolejnym elementem wskazującym stopień niespójności społecznej regionów jest wielkość stopy berobocia rejestrowanego. Na Litwie w 2011 roku wyniosła 17,8%. Terytorialne zróżnicowanie poziomu stopy bezrobocia jest wysokie (wykres 1). Wskaźnik ten w rejonie uciańskim (23,2%) jest ponad dwukrotnie wyższy od wyniku rejonu taurodzkiego (11,1%). Poziom niższy od średniej krajowej notuje połowa okręgów: taurodzki, klajpedzki, kowieński, mariampolski i wileński. Najlepiej sytuacja na rynku pracy wyglądała w roku 2007, kiedy to fala kryzysu światowego jeszcze nie dotarła na Litwę.

Od 2009 roku rząd Litwy jako priorytetowy określił cel stabilizacji budżetu krajowego. W ramach polityki cięć budżetowych obniżono maksymalną kwotę zasiłku dla bezrobotnych z 1042 LTL do 650 LTL netto, o 70% zredukowano emerytury dla osób wciąż aktywnych zawodowo, o 12% dla utrzymujących się



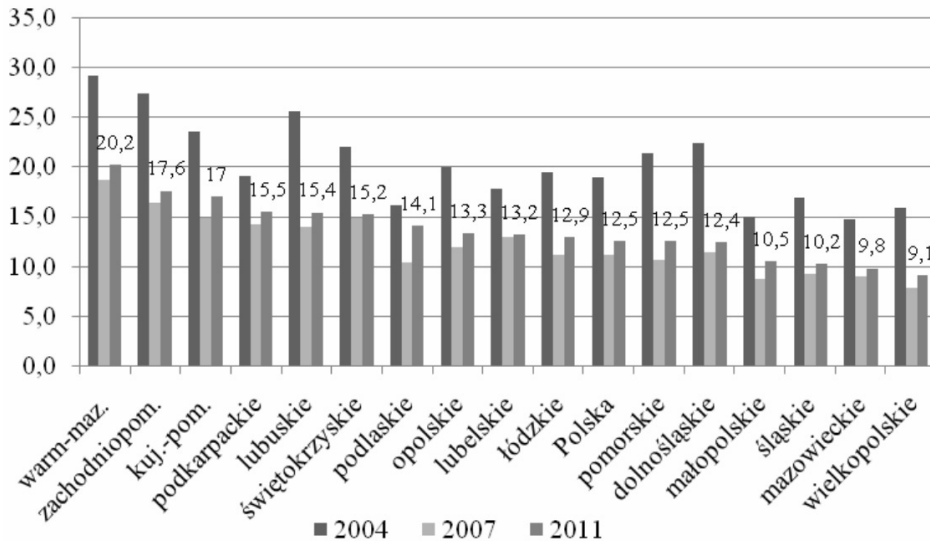
Wykres 1. Stopa bezrobocia w okręgach Litwy (w %)

Źródło: Dla 2004 roku – Lietuvos Statistikos Departamentas, 2005; dla 2007 roku – Lietuvos Statistikos Departamentas, 2008; dla 2011 roku – Lietuvos Statistikos Departamentas, 2012b.

wyłącznie ze świadczenia emerytalnego. Zmniejszeniu uległy również renty i inne świadczenia socjalne. Wprowadzone zmiany znacznie obniżyły standard życia bezrobotnych rodzin, bardziej uzależniły je od systemu pomocy społecznej, a także zachęciły do poszukiwania zatrudnienia w szarej strefie (zanotowano zwiększenie zainteresowania ukrywaniem swoich dochodów lub ich części). Ponadto zmiany te przyczyniły się pośrednio do wzrostu emigracji oraz zwiększyły ogólny poziom nieufności mieszkańców Litwy do istniejącego systemu socjalnego. Instytut Badań Pracy i Polityki Społecznej [Gruzevskis, Blazienis, 2011] na Litwie postuluje, by w celu poprawy wsparcia socjalnego dla osób bezrobotnych i zmotywowania ich do angażowania się w działalność gospodarczą pomoc finansową kierować bezpośrednio do samorządów lokalnych. Zdaniem Instytutu celowe jest też stopniowe, długoterminowe wygaszanie pomocy socjalnej dla tych, którzy dopiero rozpoczęli pracę oraz pozostawienie zasiłku dla bezrobotnych w przypadku, gdy zatrudnieni otrzymują niewielką kwotę przychodów (połowę minimalnego wynagrodzenia brutto lub mniej). W ten sposób będą oni chętniej poszukiwać zatrudnienia bez obawy, iż nagle utracą pomoc socjalną. Propozycje Instytutu jak dotąd nie zostały uwzględnione w projektowaniu polityki regionalnej i krajowej.

W Polsce w ostatnich latach poziom zróżnicowania pomiędzy regionami w odniesieniu do stopy bezrobocia zaczął rosnąć, po wielu latach procesu zmniejszania się powyższych zróżnicowań, co należy przypisać czynnikom koniunkturalnym i związanym z kryzysem światowym [Ministerstwo Rozwoju Regio-

nalnego, 2011]. Stopa bezrobocia wyniosła 12,5% w 2011 roku i była wyższa niż zakładana (9,9%) w Wieloletnim Planie Finansów Państwa na lata 2010–2013 [Rada Ministrów, 2010]. W przekroju terytorialnym sześć województw odnotowało wynik lepszy niż krajowy: wielkopolskie, małopolskie, śląskie, małopolskie, dolnośląskie i pomorskie (wykres 2).



Wykres 2. Stopa bezrobocia według województw w Polsce (w %)

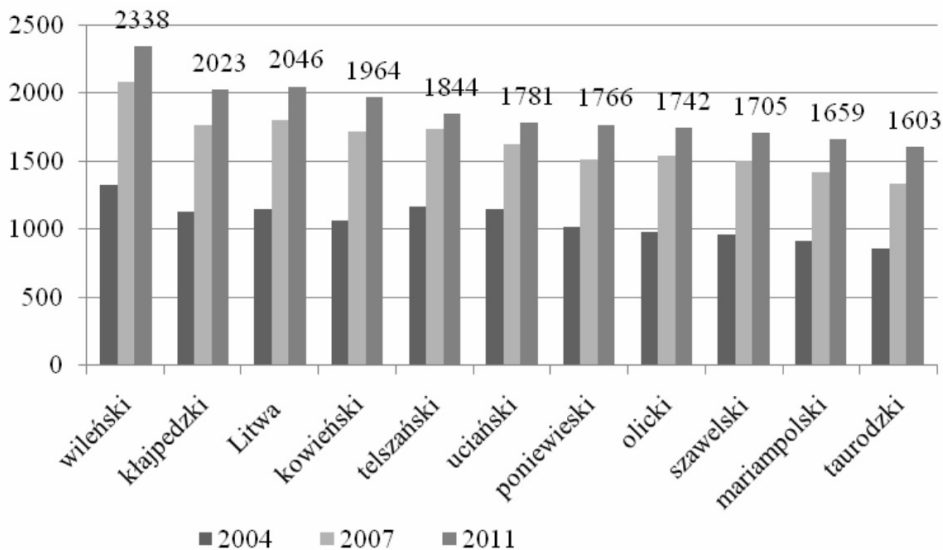
Źródło: Dla 2004 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2007b; dla 2007 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2008; dla 2011 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2011a.

Zdecydowanie najbardziej niekorzystnie sytuacja na rynku pracy wyglądała w województwie warmińsko-mazurskim (ponad 20% stopa bezrobocia). W nieco mniejszym stopniu problem ten dotyczył innych województw Polski Północnej: zachodniopomorskiego (17,6%) i kujawsko-pomorskiego (17%). Warto podkreślić, że od momentu przystąpienia Polski do UE, stopa bezrobocia wyraźnie spadła we wszystkich regionach kraju. Odmienne sytuacja kształtuje się na Litwie, gdzie w roku 2011 stopa bezrobocia w niektórych okręgach (telszański, uciański, mariampolski, poniewieski) jest niemal dwukrotnie wyższa niż w roku akcesyjnym.

Według statystyk z lat 2004–2011 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto również wskazuje na stosunkowo wysokie terytorialne zróżnicowanie i dysproporcje pomiędzy regionami Litwy (wykres 3). W 2011 roku różnica w wynagrodzeniach między okręgiem wileńskim a taurodzkim to ponad 635 LTL, czyli mieszkańcy Wilna i okolic posiadają przeciętnie ponad 30% wyższe miesięczne wynagrodzenie brutto niż ich wschodni sąsiedzi, zamieszkujący oddalone o ok.

150 km Tauragė. W roku 2007 różnica ta wynosiła 744 LTL, w 2004 – 469 LTL. Wynagrodzenie poniżej przeciętnego występowało w ostatnim roku w 8 z 10 okręgów Litwy (poza wileńskim i kłajpedzkim).

Międzyregionalne zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń zależy w dużej mierze od poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego regionów. Wielkość płac determinowana jest potencjałem samego regionu i zależy od poziomu urbanizacji, infrastruktury, logistyki, kapitału ludzkiego, watorów przyrodniczych, położenia geograficznego, istniejących warunków dla biznesu, innowacyjności, obecności silnych ośrodków akademickich itd. Nie mniej ważna dla ustalania poziomu płac jest osiągnięta wydajność pracy oraz naturalny wynik relacji podaży-popytowej na rynku pracy.



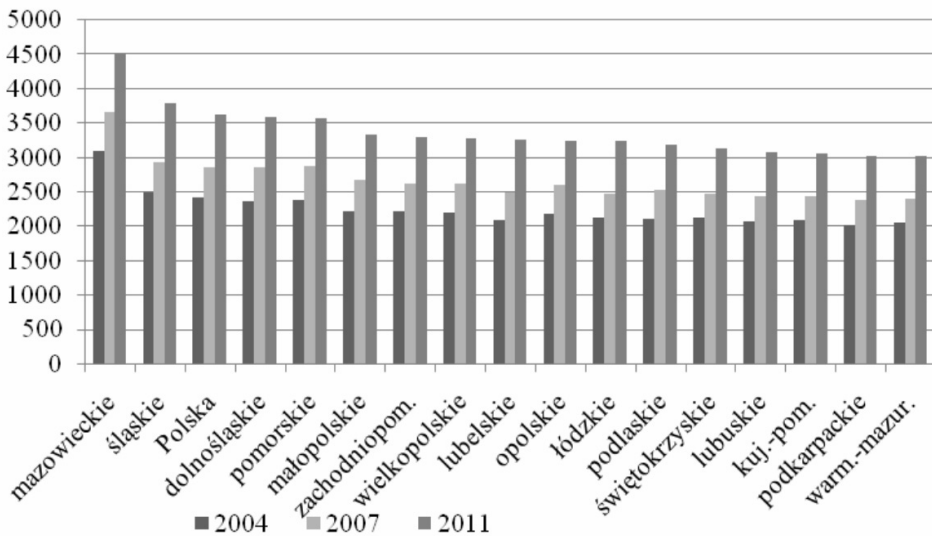
Wykres 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w okręgach Litwy (w LTL)

Źródło: Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011d.

W Polsce najwyższy poziom wynagrodzenia brutto w roku 2011 zanotowano w województwie mazowieckim – 4504,66 PLN (wykres 4). O ponad 700 PLN mniej wyniosło ono w województwie śląskim (3794,62 PLN), w dolnośląskim – 3587,25 PLN, w pomorskim – 3567,49 PLN. Poza regionem mazowieckim poziom wynagrodzeń zawierał się w przedziale 3332,98 PLN (małopolskie) do 3019,27 PLN (warmińsko-mazurskie).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce w roku 2011 osiągnęło poziom 3625,00 PLN. Poziom wyższy od średniej krajowej uzyskały jedynie województwa mazowieckie (o 124% średniej krajowej) i śląskie (105%). Najniższy po-

ziom wynagrodzeń w stosunku do średniej krajowej uzyskało województwo podkarpackie i warmińsko-mazurskie (83%).



Wykres 4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w województwach w Polsce (w PLN)

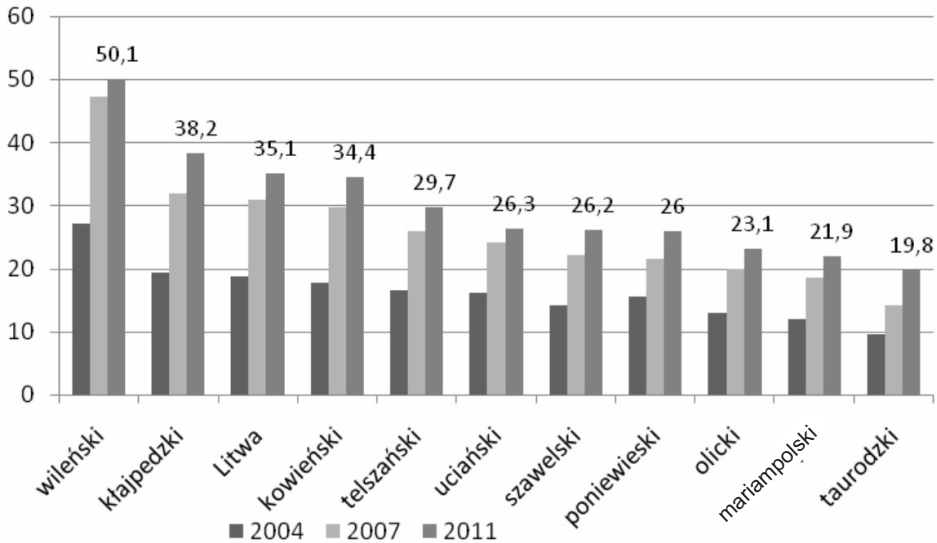
Źródło: Dla 2004 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2007a; dla 2007 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2008a; dla 2011 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2012a.

Pomimo że w regionalnych zestawieniach wynagrodzeń w Polsce od wielu lat liderami pozostają te same województwa, to jednak można zauważyć słabą tendencję do wyrównywania się płac w kraju. Najwyższą dynamikę wzrostu wynagrodzeń notują bowiem województwa, gdzie płace są najniższe. Dla przykładu w lubelskim pomiędzy 2004 a 2011 rokiem przeciętna płaca wzrosła o 55,4%, w podlaskim o 50,8%, w podkarpackim o 49,7%. Województwo mazowieckie zajmuje ostatnią pozycję z dynamiką wzrostu rzędu 45,5%.

3. Elementy spójności gospodarczej Litwy i Polski

Ważnym wskaźnikiem, pozwalającym analizować poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów, jest poziom PKB per capita. Średni wynik dla Litwy w 2011 roku wyniósł 35,1 tys. lt na osobę. W 2011 roku w najbiedniejszym od lat okręgu taurodzkim był on 2,5 razy mniejszy niż w najbardziej rozwiniętym okręgu wileńskim. Z wykresu 5 wynika jasno, gdzie od lat koncentruje się gospodarcze życie Litwy – to wciąż te same trzy okręgi: wileński, kowieński i kłajpedzki – ze znaczącą przewagą tego pierwszego. W porównaniu do roku 2004 zauważał-

ny jest wyraźny wzrost PKB na mieszkańca w każdym okręgu Litwy oraz zaznaczyło się zmniejszenie zróżnicowań międzyregionalnych (zmniejszenie dystansu do średniej krajowej).



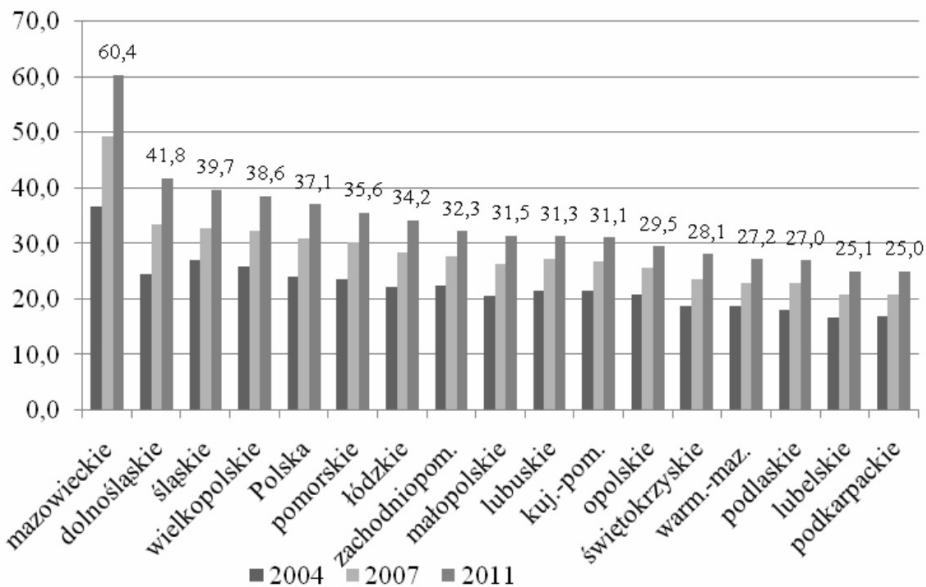
Wykres 5. PKB per capita w okręgach Litwy (w tys. LTL)

Źródło: Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011a.

Tempo rozwoju regionów w Polsce w 2011 roku, podobnie jak w latach poprzednich, było zróżnicowane mimo intensyfikacji działań polityki spójności i procesów dostosowawczych. Najbardziej aktywny udział w generowaniu krajowego PKB miał mieszkaniec województwa mazowieckiego (wykres 6). Według ekspertyzy *Szacunek PKB per capita i bezpośrednich inwestycji zagranicznych w województwach oraz wskaźniki wyprzedzające koniunktury* osiągnął on przeciętnie 160% krajowego PKB (w 2011 PKB per capita wyniosło 35 210 PLN). Trzy kolejne województwa o największym potencjale gospodarczym: śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie zdołały przekroczyć poziom krajowego PKB o 6–9%. W końcówce zestawienia są województwa tradycyjnie wypracowujące najmniej produktu krajowego brutto na osobę, tj. lubelskie z kwotą 23 651 PLN (67%), podkarpackie (69%), podlaskie i warmińsko-mazurskie (po 74%), [Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych, 2011].

W przypadku PKB per capita nie nastąpiły znaczące zmiany w porównaniu z latami poprzednimi; dotyczyły one na ogół niewielkiego zwiększenia dystansu do średniej krajowej województw słabszych ekonomicznie, na korzyść regionów silniejszych gospodarczo. Biorąc pod uwagę średnie tempo wzrostu PKB per capita oraz relację PKB per capita do średniej krajowej, rysują się cztery grupy woje-

wództw: **liderzy** – województwa o najwyższej dynamice wzrostu, z PKB per capita powyżej średniej krajowej (mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie); regiony **doganiające** – o dynamice wzrostu powyżej średniej krajowej oraz niższym od średniej krajowej poziomie PKB per capita (świętokrzyskie, małopolskie, łódzkie i opolskie); grupa województw **odstających** (kujawsko-pomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, pomorskie, podkarpackie oraz z wyraźnie niższą dynamiką wzrostu – zachodniopomorskie i lubuskie), województwa **tracące**, do których zaliczyć należy śląskie – o wyższym PKB per capita w stosunku do średniej krajowej i niższej od przeciętnej dla kraju dynamice wzrostu [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011].



Wykres 6. PKB per capita w województwach w Polsce (w tys. PLN)

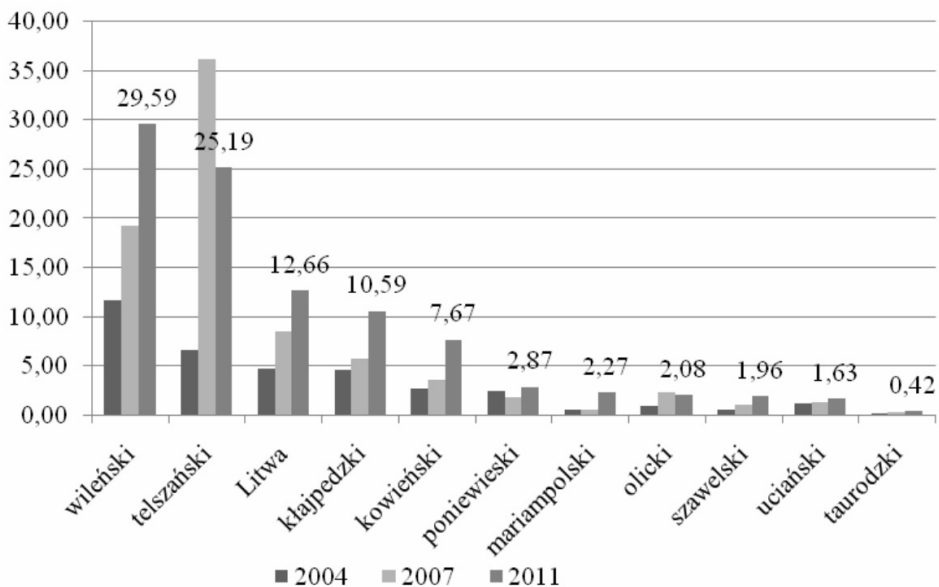
Źródło: Dla 2004 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2007a; dla 2007 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2008a; dla 2011 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2012b.

Dla Polski i Litwy bardzo ważne jest skuteczne przyciąganie nowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zwłaszcza kreujących potencjał sektorów najbardziej zaawansowanych technologicznie, które wprowadzają na rynek nowe technologie, innowacyjne produkty i procesy.

Litwa notuje skrajnie duże zróżnicowanie regionalne w napływie BIZ. Na koniec 2011 roku wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Litwie wyniosła 37 159,93 mln LTL. W tym największy udział miał zdecydowanie okręg wileński, gdzie BIZ per capita wyniósł 29,6 tys. LTL, czyli ponad 2,3 razy więcej niż średnia krajowa (wykres 7). Bardzo dobry, dwukrotnie wyższy od krajowego

wynik zanotował też okręg telszański (na jego terenie, w Możejkach, znajduje się największa polska inwestycja zagraniczna – Orlen Lietuva). Kolejny najatrakcyjniejszy dla inwestorów zagranicznych okręg klajpedzki osiągnął już jednak wynik niższy od przeciętnego. Najmniej atrakcyjnym dla inwestorów okazał się okręg taurodzki – wartość BIZ na osobę wyniosła tam zaledwie 424 LTL (to 30 razy mniej niż średnia i niemal 70 razy mniej niż najatrakcyjniejszy okręg wileński) oraz szawelski (1674 LTL na osobę, czyli 6,5 razy mniej niż średnia krajowa). Podobna sytuacja prezentuje się w regionach uciańskim, szawelskim, olickim i mariampolskim, które od lat nie potrafią skutecznie zabiegać o inwestorów z zagranicy.

W Polsce, w każdym z analizowanych okresów, grupa pięciu województw: mazowieckie, wielkopolskie, dolnośląskie, śląskie i małopolskie, koncentruje łącznie około 85% bezpośrednich inwestycji zagranicznych, napływających do Polski. Największa wartość BIZ w przeliczeniu na mieszkańca napływa niezmiennie do województwa mazowieckiego. Przy czym widoczna jest 3-krotna przewaga napływu BIZ na Mazowsze w stosunku do dwóch następnych województw, a jednocześnie różnica między drugim w rankingu województwem dolnośląskim a wielopolskim nie jest znaczna.

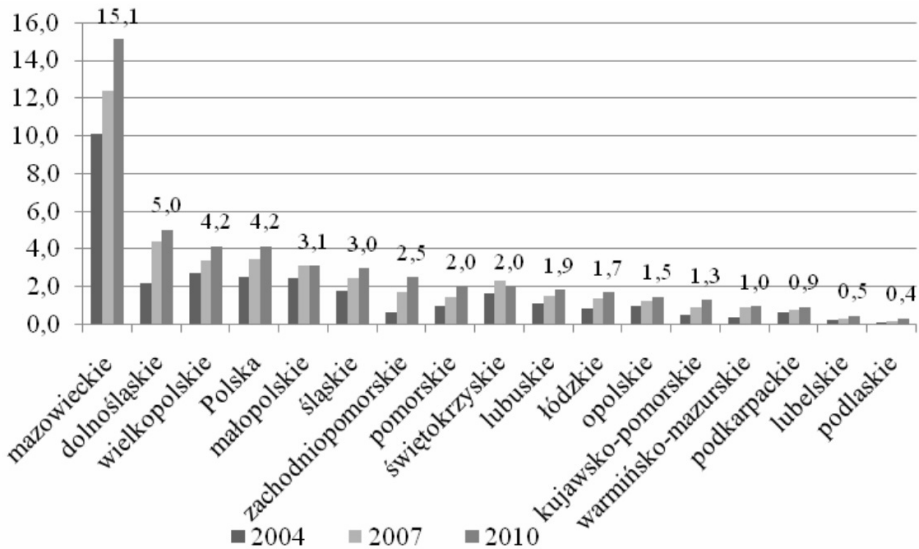


Wykres 7. Wartość BIZ per capita w okręgach Litwy (w tys. LTL)

Źródło: Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011.

Wprawdzie udział województwa mazowieckiego w absorpcji bezpośredniego kapitału zagranicznego zmniejszył się (z 55% w 2004 roku na 50% w 2004 roku),

lecz jest to zmiana niewielka. Udział następnych w kolejności województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego, śląskiego i małopolskiego, wynosi niezmiennie 6–8%. Najmniejszy udział w napływie BIZ do Polski na poziomie około 1–2% notują od lat województwa: podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, opolskie, lubuskie, podkarpackie.



Wykres 8. Napływ BIZ per capita według województw w Polsce (w tys. PLN)

Źródło: Dla 2004 roku – Hybel, 2011; dla 2007 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2008b; dla 2010 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2011c.

Pod względem wartości napływu BIZ do województw liderem jest województwo mazowieckie, lecz pod względem średniorocznej dynamiki najlepiej wypada województwo podlaskie. Zaraz za nim uplasowało się województwo lubelskie. Wysoką pozycję osiągnęły również kujawsko-pomorskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie. Jest to zjawisko pozytywne, które pozwala z optymizmem spojrzeć na szanse wzmocnienia spójności regionalnej kraju.

4. Spójność terytorialna Litwy i Polski

Długość dróg publicznych ogółem na 100 km² powierzchni (gęstość) stanowi miarę dostępności komunikacyjnej do głównych ośrodków aktywności gospodarczej oraz terenów atrakcyjnych turystycznie i stanowi jeden z podstawowych wymogów rozwoju gospodarczego regionu.

Pod względem jakości drogi litewskie uważa się za najlepsze w krajach bałtyckich. Na Litwie jest dobrze rozwinięta sieć lokalnych oraz międzynarodowych dróg samochodowych. W jej skład wchodzi zarówno drogi szybkiego ruchu (w tym autostrady), jak i drogi niższych klas. Sieć drogowa jest w miarę równomiernie rozłożona na terenie całego kraju (tabela 3). Najdynamiczniej pod względem rozwoju sieci dróg rozwijał się w latach 2004–2011 okręg wileński, mariampolski i kłajpedzki, gdzie przybyło odpowiednio 23, 17 i 11% nowych dróg o twardej nawierzchni. Najgorsza sytuacja jest w regionie tciańskim. W pozostałych okręgach sytuacja zmieniła się na korzyść w niewielkim stopniu.

Tabela 3. Gęstość dróg o twardej nawierzchni w okręgach Litwy

Okręgi	Gęstość dróg o twardej nawierzchni [km/100 km ²]		
	2004	2007	2011
Litwa	74,3	76,7	78,3
Olicki	52,5	56,3	56,8
Kowieński	92,4	95,8	95,2
Kłajpedzki	76,2	82,1	84,6
Mariampolski	68,0	76,7	79,8
Poniewieski	74,2	75,0	75,2
Szawelski	80,5	79,8	82,3
Taurodzki	84,4	84,7	76,0
Telszański	85,3	82,1	88,3
Uciański	67,9	70,1	65,2
Wileński	62,2	65,7	76,7

Źródło: Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011b.

W Polsce sieć dróg publicznych jest bardzo gęsta. Na tak dobry wynik składają się głównie korzystne warunki naturalne i terytorialne oraz bardzo duża liczba mieszkańców kraju. Jednakże większość dróg jest bardzo niskiej jakości lub nadaje się do remontu. Największa gęstość dróg kołowych w Polsce występuje na terenie Górnego Śląska i w województwie małopolskim (tabela 4).

Dobre wyniki ma również województwo mazowieckie i kujawsko-pomorskie. Najlepiej rozwiniętą sieć dróg klasy A i klasy S posiada województwo wielkopolskie (224,7 km). Najwięcej kilometrów autostrad posiada województwo dolnośląskie (199 km), województwo wielkopolskie (195,1 km) oraz województwo śląskie (99,6 km). Sześć województw w ogóle nie posiada sieci autostradowej. Najlepiej rozwiniętą sieć dróg ekspresowych posiada województwo mazowieckie (105,9 km) oraz województwo śląskie (99,9 km). Dróg ekspresowych nie posiada województwo opolskie. Województwami, na których terenie nie wybudowano

dróg klasy A i klasy S pozostają województwo podkarpackie i województwo podlaskie [Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, 2012].

Tabela 4. Gęstość dróg publicznych o twardej nawierzchni według województw w Polsce

Województwa	Gęstość dróg publicznych [km/100km ²]		
	2004	2007	2011
Polska	81,2	82,8	87,6
Dolnośląskie	90,7	91,5	92,4
Kujawsko-pomorskie	78,5	80,1	87,0
Lubelskie	72,3	73,7	80,5
Lubuskie	57,6	59,2	58,4
Łódzkie	90,5	93,4	102,3
Małopolskie	144,3	147,7	155,8
Mazowieckie	83,1	85,9	94,8
Opolskie	88,9	89,2	91,5
Podkarpackie	78,6	79,9	84,1
Podlaskie	54,6	55,7	59,4
Pomorskie	62,9	64,1	66,8
Śląskie	62,9	164,5	172,4
Świętokrzyskie	103,2	105,7	111,6
Warmińsko-mazurskie	51,1	50,9	52,3
Wielkopolskie	84,2	86,5	90,3
Zachodniopomorskie	55,6	57,3	59,2

Źródło: Dla 2004 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2011b; dla 2007 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2008a; dla 2011 roku – Główny Urząd Statystyczny, 2012c.

5. Polityka regionalna na Litwie i w Polsce

Sytuacja zróżnicowań międzyregionalnych, przedstawiona w zarysie we wcześniejszej części artykułu, jest podstawą do tworzenia dopasowanych do bieżących warunków strategii regionalnych. Głównym ich celem jest dążenie do spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej kraju.

Na Litwie do roku 2006 główną przyczynę występowania dużych społecznych i ekonomicznych różnic między regionami widziano w braku jednolitej polityki terytorialnego rozwoju gospodarczego. W kolejnych latach po akcesji do Unii Europejskiej i wskutek dopasowań do ustaleń międzynarodowych powstała spójna Uchwała dotycząca litewskiej polityki regionalnej z 2005 roku (lit. Nutarimas dėl lietuvos regionėins politikos iki 2013 metų strategijos 2005 m. gegužės 23 d. nr 575) oraz Program Promocji Spójności na lata 2007–2013 (lit. Sanglaudos skatinimo veiksmų programa 2007–2013). Bazowały one na wcześniejszych dokumentach:

- Uchwale o rozwoju regionalnym Republiki Litewskiej (Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymu; *Žin.*, 2000, nr 66–1987; 2002, nr 123–5558);
- Ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego Republiki Litewskiej z 2002 r. (Lietuvos Respublikos teritorijos bendruoju plan; *Žin.*, 2002, nr 110–4852);
- Długookresowej Strategii Rozwoju z 2002 roku (Valstybės ilgalaikės raidos strategija; *Žin.*, 2002, nr 113–5029);
- Krajowej strategii zrównoważonego rozwoju z 2002 roku (Nacionalinė darnaus vystymosi strategija; *Žin.*, 2003, nr 89–4029);
- Programie Rządu Litwy na lata 2004–2008 z 2004 roku (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2008 metų programa; *Žin.*, 2004, nr 181–6703).

W przypadku Litwy, o ile spójność terytorialna nie budzi większych obaw, rozbieżności społeczno-gospodarcze między regionami są bardzo duże. Litwa posiada na swej mapie równomiernie rozmieszczone miasta, co teoretycznie powinno stwarzać sprzyjające warunki dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego, tak się jednak nie dzieje. W statystykach porównań regionalnych wyraźnie wyróżniają się trzy okręgi – wileński, kowieński i nadmorski kłajpedzki. To miejsca, gdzie koncentrują się zasoby gospodarcze i społeczne. Na Litwie okręgi słabo zurbanizowane, o tradycjach rolniczych, łowieckich, leśniczych i rybołówczych charakteryzują się zdecydowanie niższymi wskaźnikami potencjału gospodarczego i społecznego niż trzej liderzy. W tych okręgach (taurodzki, olicki, mariampolski, uteński, telszański) mieszkańcy nie są przygotowani do prowadzenia zróżnicowanej działalności gospodarczej, są słabiej wykształceni, dotyka ich relatywnie wysokie bezrobocie, niższe zarobki, problem niskiej siły nabywczej, brak dostatecznej infrastruktury na przeważających obszarach wiejskich (drogi dojazdowe, telekomunikacja, zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, dostęp do Internetu etc.), ograniczony dostęp do usług medycznych, edukacyjnych i doradztwa biznesowego.

Litewska polityka rozwoju regionalnego porusza się w dwóch nurtach: poprawy spójności między regionami, ale też spójności wewnątrz każdego z regionów przez rozwój zintegrowanej wewnątrzregionalnej infrastruktury gospodarczej ośrodków wzrostu miast i skomponowanym z nimi otoczeniem. Jednakże nie wszystkie miasta, mając wysoki potencjał wzrostu, wykorzystują w pełni swoje możliwości (przykładem Jonawa, Utena, Kėdainiai, Telsiai, Visaginas, Tauragė itd.). Wszelkie zaniedbania odnośnie do stanu infrastruktury miejskiej, transportowej, sportowej, kulturalnej oraz w sferze ochrony środowiska i zdrowia skutkują niepełnym zaspokajaniem potrzeb ich mieszkańców. W konsekwencji prowadzi to do odpływu osób w wieku produkcyjnym, czyli utraty części potencjału intelektualnego i twórczego. Z tego też względu litewska polityka regionalna skupia się głównie na wsparciu słabszych regionalnych ośrodków wzrostu, tj.

Alytus, Marijampolė, Mažeikiai, Tauragė, Telšiai, Utena i Visaginas, których niewystarczająca konkurencyjność i atrakcyjność przyczyniają się do słabego rozwoju środowisk miejskich, transportu i infrastruktury społecznej.

Działając według zasady mówiącej, że podnoszenie atrakcyjności regionu polega na podnoszeniu atrakcyjności wszystkich jego składowych, wytypowano 14 konkretnych gmin, które nazwano obszarami problemowymi. Praktycznie każdy okręg posiada taki problemowy fragment na swoim terenie. Cel, jaki stanowi podniesienie standardu środowiska gospodarczego i życia społecznego, jest realizowany przez wsparcie budowy i remontów dróg, ulic i chodników, zakładanie parków, dbałość o czyste zbiorniki wodne, bezpieczne składowanie odpadów, zapewnienie dostępu do systemu wodno-kanalizacyjnego, renowację budynków szkół, szpitali, bibliotek, domów kultury oraz promocję zatrudnienia, doskonalenia i optymalizacji lokalnych systemów zarządzania itp. Większość obszarów problemowych znajduje się na obrzeżach kraju, oddalonych od regionalnych ośrodków wzrostu. Gminy te charakteryzują się wysokim poziomem bezrobocia, nisko wykwalifikowaną siłą roboczą, szybkim spadkiem liczby ludności i starzejącym się społeczeństwem, niską atrakcyjnością środowiska zamieszkania, słabą infrastrukturą społeczną, wysokim poziomem wykluczenia społecznego, stałym ubytkiem mieszkańców na korzyść dużych miast na Litwie i poza nią [Lietuvos Statistikos Departamentas, 2011b].

Podczas realizacji Programu Promocji Spójności na lata 2007–2013 prowadzony jest stały jego monitoring, który pozwala na bieżąco ocenić realizację jego trzech głównych celów i w razie konieczności podjąć działania naprawcze.

Pierwszym celem Programu jest zapewnienie warunków niezbędnych do ujawniania i wzmacniania lokalnego potencjału rozwojowego przez:

- zmniejszanie różnic w jakości życia i środowiska między głównymi i pozostałymi miastami kraju przez zwracanie szczególnej uwagi na poprawę warunków mieszkaniowych w obszarach problemowych;
- stworzenie warunków do szybszej dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich;
- promowanie turystyki przez właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych i dziedzictwa kulturowego, a także przez tworzenie korzystnych warunków do aktywnego wypoczynku;
- promowanie ochrony zasobów naturalnych (przede wszystkim z zasobów wodnych, walorów krajobrazu i różnorodności biologicznej).

Kolejnym celem głównym jest poprawienie jakości opieki zdrowotnej, edukacji, funkcjonowania państwowych instytucji wspierających realizowanie polityki zatrudnienia, a także ułatwienie dostępu do opieki ambulatoryjnej, socjalnej i usług świadczonych osobom niepełnosprawnym przez:

- zapewnienie wysokiej jakości i dostępu do usług zdrowotnych;

- zapewnienie wyższej jakości edukacji i umożliwienie dostępu do niej osobom należącym do wszystkich grup wiekowych w systemie kształcenia ustawicznego;
- zapewnienie lepszej zgodności podaży i popytu na szkolenia zawodowe, poprawę kwalifikacji siły roboczej i skłonienie gospodarczo nieaktywnych mieszkańców do zainteresowania się możliwościami oferowanymi przez rynek pracy;
- wspieranie lepszej integracji osób należących do grup ryzyka społecznego i doświadczających wykluczenia społecznego zarówno przez członków rodziny, w społeczeństwie, jak i na rynku pracy.

Celem trzecim jest poprawa jakości środowiska naturalnego ze szczególnym naciskiem na podnoszenie efektywności wykorzystania energii przez:

- odnowę, rozbudowę wodociągów i usprawnienie gospodarki ściekowej;
- stworzenie nowoczesnego systemu gospodarki odpadami;
- poprawę jakości powietrza;
- zwiększenie produkcji i wydajności energii oraz korzystanie z odnawialnych źródeł energii.

W celu prowadzenia kontroli bieżącej, jak i oceny końcowej dla każdego zadania zostały wyznaczone mierzalne wskaźniki, które są analizowane w kontekście bieżącej sytuacji.

Najnowszym dokumentem strategicznym, dotyczącym rozwoju regionalnego, jest Strategia Innowacji na lata 2010–2020 (Lietuvos Inovacijų 2010–2020 Metų Strategija) zatwierdzona w lutym 2010 roku. Zadaniem tej Strategii jest mobilizacja i zarządzanie zasobami państwowymi w celu: stworzenia konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy, wykorzystującej najnowsze technologie, podniesienia jakości zasobów ludzkich oraz poziomu kreatywności społeczeństwa, stworzenia warunków do rozwijania biznesu i innowacji.

W Polsce również obserwuje się, że regiony zapóźnione w stosunku do liderów krajowych to regiony, w których dominuje przestarzałe rolnictwo lub przestarzały przemysł (np. surowcowy), gdzie ma miejsce słaby sektor usług, występują braki w wyposażeniu infrastrukturalnym i niski poziom oddolnych inicjatyw gospodarczych. W literaturze mówi się wówczas o strukturach kryzysogennych, gdy brak reakcji różnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych (tj. władz państwowych, regionalnych, lokalnych, kapitału rodzimego i zagranicznego, środowiska opiniotwórczego i politycznego itd.) nieuchronnie prowadzi do ekonomicznej i społecznej degradacji regionu [Klasik, Szlachta i Zawadzki, 1993], rozumianej jako zubożenie samego regionu, jak i ludności. Do tej kategorii należą w różnym stopniu województwa Polski Północno-Wschodniej i Północno-Zachodniej. W zupełnie odmiennej sytuacji znajdują się regiony centralne i południowe o zróżnicowanych strukturach gospodarczych, z relatywnie

rozwiniętym sektorem usług i dobrym wyposażeniem w infrastrukturę, o wysokiej sprawności i efektywności gospodarowania ze względu na skoncentrowany potencjał intelektualny i fachowy.

Wraz z akceptacją unijnej polityki spójności powstawały w Polsce dokumenty określające ramy wdrażania tejże polityki. Pierwszymi były Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 i Podstawy Wsparcia Wspólnoty, które określały zasady działania sektorowych programów operacyjnych, programu pomocy technicznej, programu współpracy transgranicznej, oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

Wraz z kolejnym pakietem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (w ramach dwóch celów: konwergencja oraz współpraca terytorialna) powstał dokument Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, wspierający wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Wówczas też po raz pierwszy wyodrębniono 16 regionalnych programów operacyjnych, programy sektorowe, makroregionalne i pomocy technicznej.

W roku 2006 sfinalizowano prace nad kolejnym dokumentem programowym, Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007–2013 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006], w którym wśród sześciu priorytetów wyróżniono „rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej”. Głównymi kierunkami działań Strategii są podniesienie konkurencyjności polskich regionów (infrastruktura, kapitał ludzki, usługi, przedsiębiorczość) oraz wyrównywanie szans rozwojowych obszarów problemowych, adresowane przede wszystkim do pięciu województw Polski Wschodniej.

W 2009 roku Rząd zaakceptował założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, a w ramach tego procesu przyjęto w 2010 roku strategiczny dokument Rządu, określający priorytety i działania w sferze polityki regionalnej państwa – Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR). Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego wprowadza szereg modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, a wraz z nimi różnych polityk publicznych, mających największy wpływ na osiągnięcie celów określonych w stosunku do terytoriów. Szczegółowe propozycje rozwiązań dotyczą przede wszystkim [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010]:

- odejścia od postrzegania polityki regionalnej wyłącznie przez zróżnicowania przestrzenne, mierzone na poziomie regionów, na rzecz wykorzystania potencjałów endogenicznych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności;
- odejścia od podziału na polityki inter- i intraregionalną na rzecz jednej, wspólnej polityki (ze wspólnymi celami), określającej cele w odniesieniu do terytorium dla wszystkich podmiotów publicznych; każdy z tych podmiotów realizuje inne zadania zgodnie ze sferą swojej kompetencji;

- stymulowania konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, jak również wspomagania rozprzestrzeniania procesów rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju;
- większej efektywności działań w ramach polityki regionalnej przez skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych (obszarach strategicznej interwencji);
- wprowadzenia kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych mających istotny wpływ terytorialny na cele polityki regionalnej określone dla poszczególnych terytoriów;
- wprowadzenia nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego;
- racjonalizacji systemu zarządzania i finansowania polityk publicznych przez określenie najbardziej efektywnego poziomu dostarczania usług publicznych;
- zwiększenia efektywności polityki regionalnej m.in. przez szerokie zastosowanie zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych jako nagrody opartej o realizację założonych wskaźników rzeczowych;
- przemodelowania systemu finansowania polityki regionalnej przez oparcie go o wieloletni plan finansowy i kontrakty terytorialne.

Okres obowiązywania KSRR wyznaczony jest do roku 2020. Taki horyzont czasowy pozwoli na wdrożenie wielu proponowanych instrumentów i jednocześnie obejmie całą przyszłą perspektywę finansową UE, co będzie miało podstawowe znaczenie dla sposobu wykorzystywania środków Unii Europejskiej w ramach koncepcji nowej polityki regionalnej zawartej w tym dokumencie.

Podsumowanie

W Polsce i na Litwie zainteresowanie polityką regionalną w kontekście spójności kraju zintensyfikowało się po wstąpieniu tych krajów w struktury Unii Europejskiej. Polityki regionalne zostały przystosowane do nowych warunków, zwiększyła się presja na wyrównywanie różnic między poszczególnymi częściami kraju. Na przestrzeni lat 2004–2011 zaszło wiele pozytywnych zmian, jednak nie doprowadziły one do wyraźnego zwiększenia spójności społecznej, gospodarczej czy terytorialnej.

Regiony Litwy są zróżnicowane pod względem powierzchni i liczby mieszkańców oraz gęstości zaludnienia. Obserwuje się zjawisko metropolizacji, co pogłębia dywergencję regionów. Okres transformacji ustrojowej i członkostwa w UE przyniósł Litwie zarówno wzrost gospodarczy, jak i wzrost bezrobocia. Problemy ze znalezieniem pracy mieli głównie mieszkańcy terenów rolniczych, na

północy kraju, przy granicy z Łotwą (okręgi telszański, poniewieski, szawelski) i Polską (taurodzki, olicki i mariampolski). Podobnie wygląda kwestia wysokości przeciętnego wynagrodzenia brutto – Wilnianin zarabia przeciętnie o około 30% więcej niż mieszkaniec Taurogów.

Pod względem ekonomicznym tylko dwa regiony Litwy przekraczają średnią PKB na 1 mieszkańca. To regiony wileński i kłajpedzki. Pierwszy przoduje, ponieważ wynika to z funkcji administracyjno-gospodarczych stolicy Wilna, które jest zarazem największym miastem w kraju. Drugi natomiast rozwinął się ponadprzeciętnie, ponieważ dysponuje dostępem do morza, dużym portem pełnomorskim oraz zapleczem turystyczno-rekreacyjnym. Kolejnym najlepiej rozwiniętym okręgiem jest kowieński, posiadający drugie co do wielkości miasto Litwy. Regionami najsłabszymi są te przy granicy z Polską i obwodem kaliningradzkim (taurodzki i mariampolski). Stało się tak, ponieważ to obszary silniej zurbanizowane rozwinęły system transportowy, silny sektor usługowy i przemysłowy oraz zdołały przyciągnąć do siebie inwestorów zagranicznych.

Polityka regionalna Litwy stoi przed bardzo dużym wyzwaniem – po pierwsze, powinna sprawić, by różnice przestały się pogłębiać, a po drugie, doprowadzić do ich łagodzenia. W związku z tym przygotowywane są polityki rozwoju regionalnego na kolejne lata (spójne z polityką kohezji UE), gdzie priorytetem jest wsparcie regionalnych ośrodków wzrostu, tj. Alytus, Marijampolė, Mažeikiai, Tauragė, Telšiai, Utena i Visaginas.

W Polsce również obserwuje się zjawisko polaryzacji (centrum kontra wschodnie, zachodnie i północne peryferia kraju). Zróżnicowania występują w każdym aspekcie: społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Pozycję dominującą przyjmują regiony, gdzie koncentrują się duże ośrodki miejskie, w szczególności region z miastem stołecznym. Poza tym następuje podział wzdłuż linii Wisły, gdzie przewagi rozwojowe są po stronie zachodniej. Wynika to w dużej mierze z przeszłości historycznej, obecności trzech zaborów, a szczególnie przesunięcia granic po II wojnie światowej. W Polsce nie nastąpiła jeszcze całkowita transformacja gospodarki rolniczej na przemysłową lub usługową, czego przejawem jest niski poziom urbanizacji, zwłaszcza Polski Wschodniej, w skali kraju. Tylko trzy ośrodki są zamieszkałe przez ponad 200 tys. osób (Lublin, Białystok, Kielce). Cały ten obszar cechuje również niska dostępność; pod względem komunikacyjnym należy on do najbardziej peryferyjnych w skali Europy [Idczak, 2009].

Polityka regionalna na kolejne lata koncentruje się głównie na wykorzystaniu potencjałów endogenicznych terytoriów, stymulowaniu konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, wspomaganie rozprzestrzeniania procesów rozwoju i innowacji z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju oraz stworzeniu systemu integracji i koordynacji polityk terytorialnych z celami polityki regionalnej określonymi dla całego kraju.

Podziękowania

Dziękuję dr hab. Marzannie Poniatowicz prof. UwB za pomoc w nakreśleniu koncepcji i wstępną ocenę merytoryczną niniejszego artykułu.

Bibliografia

- Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych, 2011, *Szacunek PKB per capita i bezpośrednich inwestycji zagranicznych w województwach oraz wskaźniki wyprzedzające koniunktury*, Warszawa, www.mrr.gov.pl [dostęp: 18.10.12].
- Filipiak i in., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Główny Urząd Statystyczny, 2007a, *Produkt krajowy brutto – Rachunki regionalne w 2005 r.*, Katowice, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1431_PLK_HTML.htm [dostęp: 28.12.12].
- Główny Urząd Statystyczny, 2007b, *Województwa w latach 1995–2005*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_744_PLK_WAI.htm [dostęp: 26.12.12].
- Główny Urząd Statystyczny, 2008a, *Rocznik statystyczny województw 2008*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_5227_PLK_HTML.htm [dostęp: 29.12.12].
- Główny Urząd Statystyczny, 2008b, *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2007 r.*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_3856_PLK_HTML.htm [dostęp: 02.01.2013].
- Główny Urząd Statystyczny, 2011a, *Rocznik statystyczny województw 2011*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/roczniki_PLK_HTML.htm [dostęp: 28.12.12].
- Główny Urząd Statystyczny, 2011b, *Transport drogowy w Polsce 2005–2009*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/transport_lacznosc_PLK_HTML.htm [dostęp: 28.12.12].
- Główny Urząd statystyczny, 2011c, *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2010 r.*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2037_PLK_HTML.htm [dostęp: 01.01.2013].
- Główny Urząd Statystyczny, 2012a, *Mały Rocznik statystyczny 2012*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_737_PLK_HTML.htm [dostęp: 28.12.12].
- Główny Urząd Statystyczny, 2012b, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012*, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_5227_PLK_HTML.htm [dostęp: 27.12.2012].
- Główny Urząd Statystyczny, 2012c, *Transport – wyniki działalności w 2011 r.*, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp: 29.10.12].
- Gruzevskis B., Blazienie I., 2011, *EEO Review: Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, Wilno, <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Lithuania-UBRvw2011.pdf> [dostęp: 1.01.2013].
- Hybel J., 2011, *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tworzeniu miejsc pracy w Polsce w latach 2000–2009*, Zeszyty Naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 93.
- Idczak P., 2009, *Zróżnicowanie regionalne w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Gospodarka, Regiony, Lobbying*, red. E. Maluszyńska, UE w Poznaniu, Poznań.
- Klasik A., Szlachta J., Zawadzki S.M., 1993, *Polityka regionalna a integracja z Unią Europejską*, Biała Księga Polska-Unia Europejska, t. 37, Rada Ministrów, Warszawa.

- Kundera J., Szmyt W., 2008, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Lietuvos Statistikos Departamentas 2004–2011a, *Bendrasis vidaus produktas (BVP) pagal EVRK 2. Požymiai: administracinė teritorija*, Wilno, <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1024> [dostęp: 27.12.12].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011b, *Vietinės reikšmės automobilių kelių ilgis metų pabaigoje. Požymiai: administracinė teritorija*, Wilno, <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1024> [dostęp: 27.12.12].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011c, *Gyventojų migracija. Požymiai: administracinė teritorija, migracijos kryptis oraz Gyventojų skaičius metų pradžioje. Požymiai: administracinė teritorija, amžius, lytis*, Wilno, <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1024> [dostęp: 26.12.12].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2004–2011d, *Vidutinis mėnesinis bruto ir neto darbo užmokestis. Požymiai: administracinė teritorija*, Wilno, <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1024> [dostęp: 30.12.12].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2005, *Lietuvos apskritys 2008*, Wilno, <http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=1742&PHPSESSID=> [dostęp: 1.01.13].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2008, *Lietuvos apskritys 2008*, Wilno, http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=lietuvas%20apskritys%202008&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.stat.gov.lt%2Fen%2Fcatalog%2Fdownload_release%2F%3Fid%3D3179%26download%3D1%26doc%3D1675%26PHPSESSID%3D.&ei=B7vIUL3jHobKswbn-noDQDw&usg=AFQjCNGgkyog3rwwz-IHjdDPT3D4Cmp2OQ&bvm=bv.1355534169,d.Yms [dostęp: 27.12.12].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2011, *Gyventojai ir socialinė statistika*, Wilno, <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/saveselections.asp> [dostęp: 25.12.12].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2012a, *Gyventojų skaičius laikotarpio pradžioje*, Wilno, <http://www.stat.gov.lt> [dostęp: 15.10.12].
- Lietuvos Statistikos Departamentas, 2012b, *Lietuvos apskritys 2011*, Wilno, http://193.219.12.232/lt/catalog/list/?cat_y=1&cat_id=1&id=2087&PHPSESSID=50cccb8c6d2f78c8488fef54231bb593 [dostęp: 24.12.12].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006, *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2011*, Warszawa, <http://www.mrr.gov.pl> [dostęp: 20.10.12].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009, *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, <http://www.mrr.gov.pl> [dostęp: 20.10.12].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, Warszawa, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx [dostęp: 18.10.12].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, *Raport Polska 2011. Gospodarka–Społeczeństwo–Regiony*, Warszawa, www.mrr.gov.pl [dostęp: 20.10.12].
- Rada Ministrów, 2010, *Wieloletni Plan Finansów Państwa na lata 2010–2013*, Warszawa, <http://pl.scribd.com/doc/35512059/Wieloletni-Plan-Finansowy-Pa%C5%84stwa-2010-2013> [dostęp: 18.10.12].
- Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, 2012, *Transport*, Szczecin, <http://www.eregion.wzp.pl> [dostęp: 20.10.12].