

Podlasie – własne zasoby źródłem rozwoju



Janusz Szewczuk

doradca strategiczny Związku Miast Polskich

Podlasie stanowi dobry przykład regionu rozwijającego się w oparciu o własne, endogeniczne zasoby oraz szeroko zakrojoną współpracę w kręgu lokalnych partnerów. W takim modelu – między innymi – tworzone są rozbudowane łańcuchy budowy regionalnych produktów, a dystrybucja korzyści jest rozprowadzana do wielu miejscowych aktorów, co zwiększa lokalne przepływy finansowe, zmniejszając strumień pieniędzy „wypływający” na zewnątrz. Jakie czynniki zadecydowały o tym, że w województwie podlaskim sprawdziły się i rozpowszechniły elementy takiego właśnie modelu rozwoju? Czym region ten wyróżnia się na tle kraju? Czy „odtworzenie” jego drogi byłoby możliwe również w innych polskich województwach?

Wstęp

Nałożenie się w czasie skutków szoków zachodzących w otoczeniu zewnętrznym oraz długofalowych zmian wewnętrznych powoduje konieczność weryfikacji podejścia do programowania rozwoju lokalnego i regionalnego.

Pandemia i wojna w naszym regionie podnoszą znaczenie bezpieczeństwa w życiu osobistym i społecznym do rangi jednego z głównych priorytetów. Tak bardzo widoczne ostatnio myślenie w kategoriach interesu własnego oraz używanie siły w relacjach z sąsiadami podważają wiarę w dobro wspólne i moc regulacji międzynarodowych, mających zapewnić współdziałanie w realizacji wspólnych celów. Porządek międzynarodowy oparty na przekonaniu o „końcu historii” słabnie.

Zmiany dostępności kluczowych czynników produkcji (praca, kapitał, zasoby naturalne) oraz podziału dochodu pomiędzy czynnikami produkcji prowadzą do gwałtownych transformacji strukturalnych w gospodarce globalnej i regionalnej. Szczególną tego ilustracją mogą być zmiany dostępności zasobów energetycznych, ich wpływ na koszty i jakość życia mieszkańców oraz konkurencyjność lokalnej gospodarki. Przemiany technologiczne są z kolei tak dynamiczne, że w wymiarze społecznym mamy coraz większy problem z ich zrozumieniem oraz oceną ich wpływu na życie społeczne i gospodarcze.

Wszelkie te zmiany – technologiczne, strukturalne, łańcuchów dostaw, regulacji na poziomie wspólnotowym i krajowym, jak również pandemia, a teraz wojna – skłaniają do postawienia na nowo pytania o to, co jest kluczowe dla naszego życia indywidualnego i zbiorowego. Do debaty publicznej wracają dyskusje na temat uwarunkowań historycznych, geostrategicznych, tożsamości i wartości wspólnot lokalnych, roli interesów narodowych czy wykorzystania siły w relacjach międzynarodowych. Dla rozwoju lokalnego i regionalnego coraz ważniejsze staje się pytanie o możliwość oparcia rozwoju o zasoby własne. Czy pomimo zachodzących

zmian i narastającego latami uzależnienia od ponadlokalnych regulacji, przepływów kapitałów (prywatnych i publicznych), można oprzeć programowanie rozwoju na współdziałaniu lokalnych partnerów oraz celach i zasobach definiowanych i dostępnych lokalnie?



Czy pomimo zachodzących zmian i narastającego latami uzależnienia od ponadlokalnych regulacji, przepływów kapitałów (prywatnego i publicznych), można oprzeć programowanie rozwoju na współdziałaniu lokalnych partnerów oraz celach i zasobach definiowanych i dostępnych lokalnie?

Dobrą okazję do oceny możliwości oparcia rozwoju o materialne i niematerialne zasoby endogeniczne są zmiany zachodzące na Podlasiu, które zostaną przeze mnie przybliżone w dalszej części niniejszego artykułu.

Endogeniczny potencjał rozwoju

Rolniczy region wschodniej Polski położony z dala od głównych ciągów komunikacyjnych, wzdłuż których obserwujemy koncentrację inwestycji zagranicznych, tradycyjnie postrzegany jest jako część biednej „ściany wschodniej”. Tymczasem w świetle raportu Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Sytuacja gospodarstw domowych w 2022 r.”, opartego o wyniki cyklicznie prowadzonego badania budżetów gospodarstw domowych, mieszkańcy Podlasia dysponują jednym z najwyższych poziomów dochodu rozporządzalnego w Polsce. A przecież jeszcze w 2015 r. znajdowali się oni pod tym względem – z wartością analizowanego wskaźnika na poziomie 90,7% średniej krajowej – w ostatniej czwórce w skali kraju. Jednakże już w 2020 r. dochody rozporządzalne mieszkańców Podlasia przekroczyły poziom średniej krajowej, a w 2022 r. wyniosły 104,7%. Tylko mieszkańcy Mazowsza (119,4%) i Śląska (105,7%) mogli się w ubiegłym roku poszczycić wyższymi. W ocenie pozycji Podlasia należy wziąć pod uwagę również to, że po wydzieleniu okręgu stołecznego Warszawy (138% wartości wskaźnika), mieszkańcy pozostałej części Mazowsza dysponują dochodem rozporządzalnym na poziomie 91,4% średniej krajowej.

Warto zastanowić się, co wpłynęło na taki rozwój sytuacji na Podlasiu i czy obserwowane tendencje mają trwały charakter? W znalezieniu odpowiedzi na te pytania pomocą mogą wnioski z pracy Związku Miast Polskich, współpracującego z kilkuset samorządami w całej Polsce. Doradcy ZMP, w ramach Programów Rozwój Lokalny i Centra Wymiany Doświadczeń, pomagają miastom i partnerstwom samorządów z terenów zagrożonych trwałą utratą funkcji społecznych i ekonomicznych w wypracowaniu programów rozwoju wspólnie ze swoimi lokalnymi partnerami, przy wykorzystaniu materialnych i niematerialnych zasobów lokalnych. Jak w świetle tych prac ocenić można potencjał i perspektywy rozwojowe Podlasia?

Punktem wyjścia dla programowania rozwoju jest zawsze diagnoza stanu. Ocena lokalnych potencjałów i problemów oraz identyfikacja ich przyczyn i skutków pomaga w uzgodnieniu działań, które należy podjąć, by wykorzystać istniejące potencjały lub przeciwdziałać zagrożeniom. Wspomniana diagnoza powinna obejmować ocenę trzech wymiarów: społecznego, ekonomicznego oraz środowiska naturalnego.

Potencjał społeczny

Na potencjał społeczny wpływa głównie siła więzi i tożsamość lokalnych społeczności oraz aspekt demograficzny. Podlasie na tle innych województw pozytywnie wyróżnia to, że jest regionem o bogatym dziedzictwie kulturowym i silnej, choć zróżnicowanej tożsamości swoich mieszkańców. Wielopokoleniowa trwałość tkanki społecznej oraz dziedziczenie pozycji społecznej i majątku przełożyły się niewątpliwie na wzmocnienie potencjału rozwoju regionu. Podkreślić należy, że na Podlasiu od wieków żyją w dobrym sąsiedztwie społeczności o zróżnicowanym profilu etnicznym i religijnym.



Podlasie na tle innych województw pozytywnie wyróżnia to, że jest regionem o bogatym dziedzictwie kulturowym i silnej, choć zróżnicowanej tożsamości swoich mieszkańców.

Z kolei sytuacja demograficzna Podlasia – podobnie jak pozostałych polskich regionów – jest bardzo trudna. Choć w różnych analizach sporo uwagi poświęcamy ocenie stanu i jego przyczynom, to chyba niedostatecznie potrafimy wskazywać skutki tych zmian dla struktury osiedleńczej regionu, rynków pracy, rozwoju lokalnej gospodarki czy zapewnienia mieszkańcom dostępu do usług publicznych i rynkowych. Liczba mieszkańców województwa podlaskiego zmniejszyła się w latach 2011-2022 o 52 tys., ale spadek liczebności grupy w wieku produkcyjnym był jeszcze większy i wyniósł 82 tys.

Na początku analizowanego okresu oraz we wcześniejszych latach spadek ten wynikał w głównej mierze z niekorzystnego salda migracji, ale ostatnio do obniżenia potencjału demograficznego przyczynia się przede wszystkim ujemny przyrost naturalny. Z kolei topniejąca wartość wskaźnika dzietności i spadek liczby Podlasian w wieku prokreacyjnym w efekcie długotrwałego odpływu młodych mieszkańców, powoduje trudno odwracalne zmiany. I tak też wojewódzka luka w potencjale siły roboczej mierzona różnicą liczby mieszkańców w wieku 60-64 i 20-24 lata wykazuje obecnie deficyt 23 tys., podczas gdy w 2011 r. odnotowano nadwyżkę w wysokości 25 tys. Oznacza to, że nie tylko trudno będzie znaleźć pracowników do nowo tworzonych miejsc pracy, ale dużą sztuką będzie też utrzymanie obecnie istniejących. Należy też pamiętać o zróżnicowaniu tych danych na poziomie lokalnym.

Podsumowując, sytuacja demograficzna generuje ogromne wyzwania dla rozwoju regionu w przyszłości, wymaga wyniesienia jej do centrum debaty publicznej i poszukiwania społecznej akceptacji dla zasadniczej zmiany znaczenia kwestii demograficznych oraz działań, jakie należy podjąć.

Potencjał ekonomiczny

By ocenić potencjał gospodarczy regionu, przyjrzyjmy się dwóm kluczowym zagadnieniom: aktywności ekonomicznej mieszkańców oraz realizowanym na terenie województwa inwestycjom.

Na początek przeanalizujemy, czy niekorzystne, opisane wcześniej, zmiany demograficzne przekładają się już na sytuację gospodarczą regionu. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych liczba osób objętych składkami z tytułu stałych umów o pracę w roku 2022 wzrosła w ujęciu rocznym w województwie podlaskim o 2,6 tys. osób, a wzrost ten był wyższy od średniego wzrostu dla Polski. Na tę zmianę złożyło się m.in. podniesienie o blisko 3 tys. liczby ubezpieczonych kobiet, a także wzrost aktywności zawodowej osób starszych oraz liczby zatrudnionych cudzoziemców (o 4 tys., w tym 1 tys. z Ukrainy, co – jeśli chodzi o proporcje – odbiega od sytuacji w innych regionach, gdzie nasi wschodni sąsiedzi zdecydowanie w tej grupie dominują). Pozwoliło to na zniwelowanie potencjalnych negatywnych skutków wynikających z „wypłukiwania” się regionu z osób w wieku produkcyjnym oraz narastania deficytu siły roboczej. W zaistniałej sytuacji naturalnym jest pytanie o możliwość trwałego rozwoju gospodarczego w oparciu o te tendencje w kolejnych latach. Czy spadek liczby aktywnych ekonomicznie młodych mieszkańców Podlasia będzie dalej równoważony wzrostem aktywności osób starszych i imigrantów?



Rosnąca aktywność zawodowa kobiet, osób starszych oraz migrantów pozwoliła na zniwelowanie potencjalnych negatywnych skutków wynikających z „wypłukiwania” się regionu z osób w wieku produkcyjnym oraz narastania deficytu siły roboczej.

Drugim ważnym czynnikiem z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki regionalnej jest atrakcyjność inwestycyjna obszaru oparta o zdolność pozyskiwania inwestorów zewnętrznych oraz potencjał inwestycyjny mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Często zapominamy, że miarą rozwoju miast i obszarów są nie tylko inwestycje realizowane przez samorządy i inne instytucje publiczne, ale przede wszystkim – nowo wybudowane mieszkania i obiekty pozwalające na prowadzenie w nich działalności gospodarczej. Te ostatnie wynikają wprost z potencjału lokalnych inwestorów oraz przekonania o sensie inwestowania w danym mieście (atrakcyjność inwestycyjna).

W województwie podlaskim w latach 2017-2021 oddano do użytku łącznie ponad 5,7 mln m² powierzchni w nowych obiektach budowlanych. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców była ona o 10% większa niż średnio w kraju. Wynik ten jest w dużej mierze zasługą wysokiego udziału budownictwa indywidualnego w rynku budowlanym Podlasia. Przy niższym ogólnym poziomie nowych powierzchni dla działalności gospodarczej zauważyć należy porównywalny ze średnią krajową poziom nowych powierzchni w przeliczeniu na 1000 mieszkańców dla przemysłu. Na szczególne podkreślenie zasługuje jednak przyrost nowych powierzchni w gospodarstwach rolnych – stały i dynamiczny wzrost inwestycji w tym sektorze jest obserwowany już od dłuższego okresu. Dość powiedzieć, że ich poziom w przeliczeniu na 1000 mieszkańców był trzykrotnie wyższy od średniej dla kraju.

Cechą charakterystyczną podlaskiej gospodarki jest także niższy niż w pozostałych częściach kraju udział zewnętrznych, ponadlokalnych firm. Zwiększa to tym samym lokalne przepływy finansowe, gdyż pieniądze nie „wypływają” na zewnątrz, lecz krążą pomiędzy lokalnymi partnerami. Multiplikacja lokalnych przepływów finansowych zwiększa natomiast wielokrotnie przychody lokalnych firm oraz dochody tutejszych przedsiębiorców, generując zarazem m.in. wzrost zatrudnienia w podlaskich firmach oraz wielokrotnie wyższe korzyści podatkowe dla samorządów.

”

Cechą charakterystyczną podlaskiej gospodarki jest niższy niż w pozostałych częściach kraju udział zewnętrznych, ponadlokalnych firm. Zwiększa to tym samym lokalne przepływy finansowe, gdyż pieniądze nie „wypływają” na zewnątrz, lecz krążą pomiędzy lokalnymi partnerami.

Zasoby naturalne i środowisko

Podlasie – w relacji do innych województw w Polsce – charakteryzuje się bardzo dobrym stanem środowiska naturalnego. Walory krajobrazowe czy materialne oraz niematerialne pomniki dziedzictwa kulturowego regionu sprzyjają dobrej jakości życia mieszkańców i atrakcyjności z punktu widzenia turystów. Szczególnie jednak podkreślić należy to, że województwo cechuje się bogactwem zasobów naturalnych, które są podstawą rozwoju łańcuchów wielu produktów regionalnych. Wysoka kultura wykorzystania tych zasobów przez samych Podlasiaków sprawia, że generują one wysoką wartość dodaną dla społeczności lokalnych.

Przykładowymi ilustracjami rozwoju łańcucha produktu regionalnego mogą być: uprawa roślinna i produkcja wysokiej jakości pasz, hodowla bydła mlecznego i produkcja mleczna w rodzinnych gospodarstwach rolnych, przetwórstwo mleka i produkcja rozbudowanego asortymentu produktów nabiałowych przez lokalne spółdzielnie mleczarskie. Znamiennym jest fakt, że tylko w powiecie Wysokie Mazowieckie jest trzy razy więcej wysokowydajnych krów mlecznych niż w całym województwie zachodniopomorskim, a podlaska produkcja mleka jest 24 razy większa niż na Pomorzu Zachodnim. Ponadto wierzę, że włączenie do udziału w łańcuchach miejscowych produktów młodych mieszkańców może wpłynąć na zatrzymanie ich w miejscach obecnego zamieszkania i umacniania ich pozycji społecznej.

O autorze

Janusz Szewczuk – od 1990 roku związany z samorządem terytorialnym. Członek Zarządu Szczecina, prezes Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin, dyrektor ds. rozwoju w Programie US AID Local Government Partnership, afiliowany pracownik badawczy Center for Urban Development Studies (CUDS) Harvard University's Graduate School of Design, międzynarodowy specjalista ds. lokalnego rozwoju gospodarczego Banku Światowego, kierownik projektów Polskiej Pomocy Zagranicznej. Uczestniczył we wdrażaniu nowych instrumentów i mechanizmów w zarządzaniu rozwojem lokalnym w Polsce i krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. Aktualnie doradca strategiczny Związku Miast Polskich, uczestniczy w realizacji Programu Rozwój Lokalny, programu Centrum Wsparcia Doradczego i CWD+. Koordynator programowy Monitora Rozwoju Lokalnego. Honorowy obywatel Miasta Tbilisi.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru

