

*dr hab. Marek W. Kozak*¹

Instytut Ameryk i Europy
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG
Uniwersytet Warszawski

Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku

WPROWADZENIE

Niniejszy tekst powstał na kanwie referatu wygłoszonego podczas konferencji „Gospodarka Polski 1990–2013” w Krakowie w dniu 11.06.2013 roku na Uniwersytecie Ekonomicznym. Najzupełniej świadomie opracowanie pomija analizę roku 1990, będącego okresem najbardziej nasilonych reform makroekonomicznych – pozostają one poza polem zainteresowania tego artykułu. Artykuł jest poświęcony bowiem fundamentalnemu zagadnieniu teoretycznych podstaw (paradygmatu) rozwoju kraju, które w zadziwiający sposób spychane jest na margines debat o potrzebnej Polsce interwencji rozwojowej. Podstawowa teza tego tekstu głosi, że pomimo oczywistych i daleko idących zmian w Polsce (zmiana struktury gospodarczej, zmiana czynników lokalizacji, zmiana czynników oddziałujących na rozwój, zewnętrzna konwergencja), większość społeczeństwa i elit, nie tylko w regionach peryferyjnych, hołduje rozwiązywaniu współczesnych problemów rozwojowych sposobami (narzędziami) z poprzedniej epoki, z doby industrialnej, podległej innym czynnikom rozwoju. No cóż, sukces niegdysiejszy wielu wydaje się dowodem, że należy stosować te same metody. Przykładowo rolnicy chętnie zgadzają się z tezą, że Polska rolnictwem stoi, górnicy zaś jedyne rozwiązanie problemów upadającej branży górniczej widzą w dalszym wzroście nakładów państwa na górnictwo itd. Zjawisko to znane jest w literaturze polskiej pod nazwą regresji kulturowej [Hryniewicz, 2004] i jest opisywane jako niezdolność do wyzwolenia się ze starych, dziś – w gospodarce

¹Adres korespondencyjny: Uniwersytet Warszawski, EUROREG, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, tel. + 48 22 826 16 54, e-mail: m.kozak@uw.edu.pl.

opartej na wiedzy i społeczeństwie informacyjnym – zupełnie nieadekwatnych schematów rozwiązywania problemów.

Problem ten był podejmowany w stosunkowo niewielu, ale znaczących publikacjach analizujących zagrażający Polsce tzw. dryf rozwojowy, czyli niezdolność do opuszczenia miejsca na peryferyjnych obrzeżach Europy. Jako pierwszy, niezwykle obszernie i przekonująco (w kilku tomach) podjął ten temat zespół ekspertów pod kierunkiem Michała Boniego (*Trzecia fala nowoczesności. Polska 2030*). Pod względem przekazu treści do szerszej publiczności najlepiej przygotowany został raport powstały z inicjatywy Jerzego Hausnera [Geodecki i in., 2011] i względnie rozproszone w literaturze artykuły innych autorów [Jarosz, 2012 i in.]. Niestety, wszystkie te i inne (też zagraniczne) prace w praktyce odbiły się echem jedynie w gronie ekspertów, nie miały i nie mają większego wpływu na realizację interwencji publicznej w obszarze rozwoju. Mamy zatem do czynienia z klasycznym konfliktem podstaw naukowych i przekonań większości społeczeństwa, w tym władz, które zostały przez to społeczeństwo wybrane.

Jest to zatem problem o charakterze równie mentalnym, co politycznym: mamy wprowadzić demokrację, ale cierpimy na niedobór wyrazistych przywódców. A nawet elit zdolnych do racjonalnego przewidywania skutków własnego postępowania. Nie jest to problem nowy, jak równie drwiąco, co celnie zauważył A. Mickiewicz przed dwoma wiekami przedstawiając sposób myślenia o powstaniu niewątpliwego członka ówczesnej elity: „(...) szlachta na koń siędzie, ja z synowcem na czele, i jakoś to będzie” [Mickiewicz, 1953, s. 177].

Dla jasności wyводу opracowanie podzielono na trzy części:

- przedstawienie zmian paradygmatu rozwoju,
- wskazanie wymiarów konfliktów związanych z paradygmatem rozwoju i płynących stąd skutków,
- analiza głównych czynników hamujących akceptację nowego paradygmatu w sferze operacyjnej.

CZYNNIKI ROZWOJU W UJĘCIU NOWEGO PARADYGMATU ROZWOJU

Niemal do kryzysu naftowego 1973 roku podstawę intelektualną interwencji prorozwojowej na świecie stanowiła powszechnie znana koncepcja keynesowska, zakładająca możliwość równomiernego (dziś prawdopodobnie zrównoważonego) rozwoju dzięki wzrostowi roli państwa w działalności gospodarczej i jej regulacji. Pojawiający się na całym świecie schyłek ery przemysłowej, trafnie zauważony i zdiagnozowany na szerokim tle ewolucji przez Toflera [1997], dowiódł jednoznacznie, że dawniej skuteczne sposoby sterowania rozwojem w erze wiedzy i informacji (a przynajmniej usług) okazują się zupełnie nieprzydatne. Kraje byłego obozu socjalistycznego odczuły to zjawisko z kilkunastoletnim opóźnieniem, ale okazały się najmniej zdolne do wprowadzenia niezbędnych dostosowań.

wań. Co ciekawsze, okazało się, że nie ma jednego czy dwóch łatwo dających się zdefiniować (i zrozumieć) czynników wywołujących rozwój. Do najwcześniej zauważonych zalicza się kapitał ludzki, czynnik wręcz stereotypowy. Globalizacja i metropolizacja uważane są za zjawiska ważne, ale różnie interpretowane (World Bank 2008 kontra Friedman 2006).

Duże znaczenie przypisywano w literaturze światowej koncepcji regionu inteligentnego, innowacyjności, otoczeniu innowacyjnemu [Camagni, Cooke, 2002; Porter, 2004; Floryda, 2010] czy też sieciom współpracy [Castells, 2008] i kapitałowi społecznemu [Putnam, 1995]. O znaczeniu kultury (nie tej wysokiej, o jakiej ciągle się wypisuje w Polsce²) pisali Harrison i Huntington [2003], a o jednym z najważniejszych wytworów kultury, czyli instytucjach Amin i Thrift [1995]. W Polsce Grzegorz Gorzelak łączy różne elementy modelu eksponując związki konkurencyjności, globalizacji i zwiększenia swobody lokalizacyjnej ze wzrostem znaczenia czynników jakościowych i wpływem decyzji podejmowanych przez korporacje międzynarodowe [Gorzelak, Kozak, 2012].

To tylko przykłady koncepcji różnych autorów. Nietrudno zauważyć, że przy pozornej odmienności podejść łączy je jedno: poszukiwanie źródeł rozwoju w czynnikach jakościowych i wymagających, nigdy wcześniej w takiej skali nie eksponowanych, czynników współpracy. Właściwie łączy je jeszcze jedno: pomijanie infrastruktury jako czynnika rozwoju. Dlaczego? Bo infrastruktura jest wprawdzie potrzebna tam, gdzie jest rozwój, ale nie jest wystarczająca, by rozwój uruchomić tam, gdzie go nie ma³.

Poucżąca jest obserwacja rozwoju Grecji i Irlandii w ciągu ostatniego dwudziestolecia. Oba kraje były tak samo peryferyjne i zacofane u schyłku lat 80. XX wieku, po czym – korzystając z tzw. pakietów Delorsa (czyli nagej rozbudowy polityki strukturalnej UE) rozwinęły dwie zupełnie odmienne polityki rozwoju. Grecja z niezwykłą konsekwencją wstrzymywała wszelkie reformy, a środki europejskie w przeszło 70% wydawała na infrastrukturę techniczną. Irlandia postępowała odwrotnie: wprowadziła szereg trudnych reform osłonięnych Pakietem społecz-

² Nawiasem mówiąc, to tylko jeden z kolejnych przykładów reinterpretacji teorii na korzyść zainteresowanych. Mówiąc o kulturze, mówi się w teorii rozwoju o podstawach kultury danego społeczeństwa (podstawowe wartości i ich wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny). Stąd fundamentalne analizy znaczenia kultury protestanckiej dla rozwoju Europy czy też próby wyjaśnienia, czemu obfitująca w okresie kolumbijskim we wszelakie bogactwa Ameryka Południowa wkrótce wraz z Hiszpanią i Portugalią znalazły się poza kręgiem państw rozwiniętych, zaś uboga we wszystko Ameryka Północna w krótkim czasie osiągnęła status potęgi gospodarczej. Kultura wysoka niekoniecznie jest wskaźnikiem kultury ogólnej, aczkolwiek poziom zamożności elit ma niemałe znaczenie dla jej rozwoju. Kiedy zatem mowa w teorii o znaczeniu kultury, nie należy tego interpretować dosłownie wyłącznie jako nawoływania do wzmożonego finansowania instytucji kulturalnych.

³ Zob. np. Crescenzi i Rodriguez-Pose [2012]. Zob. też efekty polityki rozwojowej RFN we wschodnich Niemczech, gdzie niemal wszystkie środki (ponad 2 biliony euro w ciągu 20 lat) wydano na modernizację i budowę infrastruktury technicznej. Była NRD wskutek tej polityki nadal jest relatywnie zacofanym i wyludniającym się stale obszarem Niemiec.

nej zgody na wyrzeczenia, środki europejskie w mniej niż 30% wydawała na infrastrukturę, kładąc wielki nacisk na rozwój inwestycji zagranicznych, przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego. Efekty po 20 latach – Grecja pozostaje nadal na jednej z ostatnich pozycji wśród państw UE-15, a Irlandia poziomem PKB na głowę mieszkańca ustępowała niedawno jedynie Luksemburgowi [zob. Grosse, 2004]. Nawet w dzisiejszym kryzysie należy do najwyższej rozwiniętych państw UE.

WYMIARY KONFLIKTÓW ZWIĄZANYCH Z (NIE) AKCEPTACJĄ NOWEGO PARADYGMATU

W gruncie rzeczy tytułowe konflikty są używane nieco na wyrost, ponieważ niewielu Polaków interesuje się i śledzi dość przecież złożone kwestie czynników rozwojowych, a zatem na ogół nie ma poczucia istnienia jakiegokolwiek konfliktu ani tym bardziej świadomości jego znaczenia (to problem m.in. kształcenia w Polsce, ignorującego kwestie współczesnego rozwoju). Wystarczy zapoznać się z dokumentami strategicznymi różnych szczebli administracji publicznej, by bez trudu zauważyć, że podstawowa granica nieakceptacji dla nowych (nieinfrastrukturalnych) czynników rozwoju przebiega między władzami centralnymi a wszystkimi pozostałymi. Jeszcze w połowie pierwszej dekady tego stulecia wydawało się, że pod wpływem presji i zachęt zawartych w polityce spójności UE zróżnicowanie to zostanie radykalnie zmniejszone. Okazało się jednak inaczej. Raz, że zbiorowy opór państw słabiej rozwiniętych spowodował tuż przed 2000 rokiem złagodzenie kursu prolizbońskiego (czyli w stronę modernizacji paradygmatu). Dwa, że z nie do końca zrozumiałych przyczyn strategii lizbońskiej nie opatrzone w niezbędne sankcje w razie jej niestosowania. Trzy, że nowe państwa członkowskie automatycznie zwolniono z obowiązku przeznaczania nie mniej niż 60% nakładów polityki spójności na cele i działania prolizbońskie. Cztery, że główni beneficjenci (władze lokalne i sektor przedsiębiorstw) rychło wypracowali skuteczne metody obchodzenia wymogów unijnych (co gorsze, przy cichej zgodzie instytucji zarządzających, skłonionych bardziej ku wydaniu wszystkich pieniędzy, niż osiągnięciu zakładanych efektów rozwojowych). Owe praktyczne sposoby obchodzenia wymogów zasługują na odrębne omówienie.

Żeby nie przeciągać tego omówienia warto przypomnieć, że średni poziom wydatkowania środków europejskich w Polsce na cele prolizbońskie osiągnął 64% zapewne tylko dzięki osobistym zabiegom ówczesnej minister rozwoju regionalnego. Tym samym formalnie spełniono (swoją drogą nieobowiązujące Polski) wymagania rozporządzeń europejskich. Ale nie udało się zasypać przepaści między poziomem centralnym a regionalnym: o ile programy sektorowe (zarządzane centralnie) na cele prolizbońskie przeznaczały około 90% środków, to samorządowo-rządowe województwa broniły się przed taką perspektywą z wy-

jątkowym męstwem. W efekcie regionalne programy operacyjne przeznaczają na strategię lizbońską od 36 do 43% środków europejskich. I co ciekawe, na ogół nie dostrzegają do dziś związku między strukturą nakładów a znaczącym relatywnym spowolnieniem tempa rozwoju w przypadku zwłaszcza tych najslabiej rozwiniętych (ale też, co zaskakujące, Wielkopolski i zwłaszcza Zachodniopomorskiego), co powinno być traktowane jako sygnał potrzeby zmiany podejścia do ich rozwoju. Obok zaawansowanych procesów konwergencji (doganianie średniej europejskiej) polskie regiony podlegają też dywergencji: wzrostowi różnicowań międzyregionalnych i relatywnemu spadkowi PKB w części województw.

O tym, że nowy paradygmat z trudem wkracza też na poziom centralny niech świadczą następujące dane. Po pierwsze, generalnie około 70% (a prawdopodobnie więcej) środków europejskich wzorem Grecji (choć może nieświadomie) przeznaczamy w Polsce na rozwój i modernizację infrastruktury. I co ciekawe, nawet w czasach kryzysu dotykającego nas dotąd w niewielkim stopniu, Polsce nie udało się wyrwać z grupy 3–5 najbiedniejszych krajów UE. Druga informacja wiele mówiąca o stosunku do nowego paradygmatu dotyczy nakładów na badania i rozwój, wynoszących w Polsce 0,7% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej średnia przekracza 2% (a w Szwecji 4%). Co gorsza, większość tychże nakładów jest ponoszona w Polsce przez państwo, nie przez przedsiębiorstwa⁴. Co jeszcze gorsze, zwłaszcza tam, gdzie inwestorem jest państwo (budżet państwa) środki idą głównie na infrastrukturę techniczną, nie zaś na kształcenie ekspertów zdolnych ją w pełni wykorzystać.

Równie ważne okazało się ostatecznie porozumienie zarządzających programami operacyjnymi i beneficjentów, przejawiające się w obopólnej, choć nie wyeksplikowanej, akceptacji dla neutralizacji wymogów rozporządzeń europejskich. W formie tzw. zastąpienia celów. Oto kilka przykładów. Po co na przykład męczyć się z osiągnięciem zaplanowanych rezultatów rozwojowych, skoro można za wskaźnik osiągnięcia przyjąć stopień wydatkowania pieniędzy. Jeśli wydano 100% – planowane cele zostały osiągnięte. Społeczeństwo chętnie to akceptuje, bo nieważne na co, środki wydane na cokolwiek (np. niezbyt potrzebną równoleżnikową obwodnicę Frampola) „kiedyś się przecież przydadzą”. Byle wydać. Nie oddać do Brukseli. Ale dlaczego dotąd nie liczone kosztów utrzymania takiej nie całkiem potrzebnej infrastruktury o niejasnym związku ze stymulowaniem rozwoju? Jest w tym jedna pociecha(?): kraje południa Europy mają wielkie problemy z wydaniem dostępnych środków. Przynajmniej pod tym względem jesteśmy znacznie sprawniejsi.

⁴ To nie jedyna osobliwość polskiej polityki rozwoju badań naukowych. Inna to taka, że dominująca część środków państwa w tym zakresie jest przeznaczana na badania podstawowe (np. w USA jest dokładnie odwrotnie: wspierane są przede wszystkim badania stosowane). Tymczasem Narodowe Centrum Nauki (NCN) w swoich konkursach jako kryterium kluczowe przyznania grantu wysuwa charakter podstawowy wnioskowanego badania (zob. konkursy NCN).

Inny przykład z praktyki (nie tylko) polskiej, to magiczna zamiana znaczenia pojęć. Na przykład Unia pozwala przeznaczyć stosunkowo niemałe środki na rewitalizację zwłaszcza obszarów zurbanizowanych. Rewitalizację (odnowę), czyli wprowadzenie w miejsce upadłej aktywności ekonomicznej nowych jej form w nowych obszarach gospodarki⁵. Tyle, że rewitalizacja jest procesem bardzo złożonym i trudnym do projektowania i zarządzania, w dodatku wymaga czasu, a zasady unijne nakazują się zmieścić co najwyżej w trzech – czterech latach ($N=2$ lub $N+3$, zależnie od okresu planistycznego i państwa). Dlatego we wszystkich znanych mi projektach rewitalizacyjnych w Polsce rewitalizację zredukowano do remontu kilku na ogół publicznych budynków, gdzie ani nie upadały, ani się w następstwie „rewitalizacji” nie rozwinęły żadne nowe formy aktywności ekonomicznej. W sferze przedsiębiorczości i innowacyjności zaś – zgodnie z obowiązującymi kryteriami oceny – innowacją może być np. myjnia bezdotykowa lub zmiana kształtu nakrętki na butelce. Tylko po co nam takie „innowacje”? Z kolei w obszarze rozwoju turystyki nagle okazało się, że remont zabytkowego budynku jest działaniem na rzecz turystyki, chociaż nie powstało ani jedno miejsce pracy w sektorze turystycznym, ani też obiekty te nie zostały otwarte dla turystów. W ten sposób pod hasłem turystyki wyremontowano niejedną urzędniczą gminę i kościół, siedzibę archiwów akt dawnych, a nawet kryte pływalnie, które z całą pewnością nie mają dziś żadnej mocy przyciągania turystów i służą wyłącznie lokalnej społeczności [zob. Kozak, 2013]. Podobnie kultura stała się świetnym wytrychem do pozyskania środków europejskich na remonty budynków (co tylko podnosi udział projektów infrastrukturalnych w ogólnej liczbie i wartości projektów).

Nie jest też przypadkiem (zachęcam do przestudiowania prawie nikomu nieznanymi rocznymi sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych), że od lat wskaźniki rezultatów (nie mówiąc o wskaźnikach wpływu) są wypierane przez wskaźniki produktu⁶. Czego się dowiemy o osiągnięciach z informacji, że w danym programie operacyjnym zrealizowano X projektów turystycznych? Niczego.

Do kategorii obchodzenia nawet nie tyle przepisów, co wymogów zdrowego rozsądku zaliczyć można niemal całkowity brak współpracy w rozwiązywaniu wspólnych problemów (bo taniej, wygodniej, łatwiej) wraz z innymi jednostkami administracji (sektorowej i terytorialnej). Najwyraźniej szczyt marzeń każdej gminy (i ministerstwa czy departamentu) to pracować samemu i mieć wszystko własne

⁵ Nie jest więc rewitalizacją np. odbudowa tradycyjnego górnictwa w miejscu upadku górnictwa.

⁶ Wskaźnik produktu mierzy bezpośredni wynik obserwowany natychmiast po zakończeniu projektu (np. liczbę km dróg wyremontowanych czy zbudowanych, liczbę osób kończących kurs itp.), natomiast nie mierzy w ogóle rezultatu: czyli np. tego, o ile skrócił się czas przejazdu, zmalała liczba wypadków, zmianie uległa wiedza uczestników kursów i szkoleń. A przecież nie chodzi o to, by wydać środki (podkreślmy: i polskie, i europejskie), lecz by osiągnąć zamierzone rezultaty.

– kanalizację, oczyszczalnię ścieków, kompostownię itd. Ale dlaczego nie wspólnie – nie jest przecież trudno zrobić prostą analizę kosztów i korzyści. Niepokojące są wyniki badań nad procesami uczenia się w polskiej administracji: przykład administracji centralnej pokazuje brak przepływu i wymiany wiedzy między różnymi jednostkami administracji a nawet między departamentami [Olejniczak 2012]. W ten sposób tworzy się kolejny (nowy i wewnętrzny) podział w administracji niezdolnej lub tylko niezainteresowanej w upowszechnianiu wiedzy i doświadczeń.

No i wreszcie, po trosze podsumowując te przykłady zastępowania celów, zauważmy, że efekt popytowy zdecydowanie przeważa nad podażowym⁷ (co potwierdzają także modele makroekonomiczne pokazujące zagrożenie, że dochód rośnie tak długo, jak długo napływają pieniądze europejskie) [MRR 2012]. A odpowiedzi na pytanie, dlaczego znajdziemy najłatwiej w maksymalizowaniu nakładów na infrastrukturę: bo koszt utrzymania infrastruktury w średnim okresie często przewyższa wartość jej budowy i ewentualne korzyści, czego na ogół nie bierze się pod uwagę przygotowując projekt.

Dotąd podawaliśmy przykłady zastępstwa celów, wskazując, że w pewnym stopniu wiąże się to z motywowaniem instytucji zarządzających programami operacyjnymi do całkowitego wykorzystania dostępnych środków europejskich (plus dofinansowanie polskie). Ale nie wydaje się, żeby tak zaawansowane gry w zastępstwo celów można było wyjaśnić wyłącznie presją wywieraną odgórnie na zarządzających (przez media, społeczeństwo, władze). Trzeba szukać innych wyjaśnień.

Do takich można zaliczyć niewątpliwie specyficzną w układzie światowym cechę polskiej organizacji terytorialnej kraju, zaprojektowanej pośpiesznie w 1990 roku i wprowadzoną częściowo w tymże, a częściowo w 1999 roku. Cechą tą jest nieznaną chyba nigdzie indziej na świecie zasada całkowitej, pełnej autonomii wszystkich szczebli (właściwie w takiej sytuacji poziomów, nie szczebli) samorządowych. W praktyce oznacza to tyle, że np. marszałek (pomijając ministra czy premiera) nie ma prawa niczego nakazać lub zabronić powiatowi czy gminie, a starosta – wójtowi czy burmistrzowi. Mówiąc krótko, planowanie terytorialne w Polsce (nie licząc innych obszarów interwencji publicznej) zależy tylko i wyłącznie od kaprysu (czy może dobrej woli) niższych poziomów, które ustawowo nie muszą przyjmować żadnych decyzji odgórnych. To dlatego do dziś nie można wskazać np. lokalizacji elektrowni jądrowej, bo bez zgody konkretnej gminy rząd nie ma żadnej mocy sprawczej. A lokalni mieszkańcy skutecznie blokują budowę ostatniego odcinka tak potrzebnej drogi ekspresowej do Zakopanego. Nietrudno sobie wyobrazić skutki takiej oczywistej dysfunkcji instytucjonalnej [więcej

⁷ W uproszczeniu w przypadku efektu popytowego mówimy o tylko przejściowym, nietrwałym popycie na środki produkcji (np. materiały budowlane lub usługi transportowe podczas budowy dróg). Efekt podażowy przejawia się natomiast w trwałym rozwoju ilościowym i jakościowym oferty produktów i usług wytwarzanych w danej gospodarce. Polega zatem na wzmacnianiu podstaw rozwojowych danej gospodarki.

o nich zob. Jarosz, 2013]. Oczywiście można zrozumieć, że w 1990 roku tak silne umocowanie gminy wynikało z obawy przed powrotem „realnego socjalizmu” i „ludowej demokracji”. Tak samo, jak jest oczywiste, że „ludowa demokracja” wracając nie przejęłaby się umocowaniem ustawowym i konstytucyjnym gmin⁸. Trudniej jednak zrozumieć, że tę dysfunkcyjną formułę autonomii zastosowano w 1999 roku także wobec województw i powiatów. Po co? Przeciw komu lub za czym? Taka sytuacja pozwala jednak łatwiej zrozumieć, dlaczego tak trudno o koordynację działań, o współpracę, o szukanie efektu synergii. Jak też to, dlaczego główni beneficjenci (samorządy), od których aktywności zależy wydanie wszystkich środków europejskich, tak łatwo stosują zastępstwo celów przy wyraźnej neutralności instytucji zarządzających. Bo jedyny instrument nacisku w negocjacjach z samorządami to środki na rozwój. A samorządy natychmiast się zorientowały, że to instrument raczej działający na ich, niż władzy centralnej korzyść. Bo te pieniądze trzeba wydać, a tego nie da się zrobić bez samorządów terytorialnych... Instytucjonalny szach i mat.

Dlatego można sobie rozważać politykę miejską państwa, ale trudniej jest ją realizować (samorządów wiejskich lub miejsko-wiejskich jest po prostu więcej). Łatwiej mówić o koncentracji działań na niewielu celach (zwłaszcza tych związanych ze strategią lizbońską czy jej aktualną następczynią – Europa 2020), niż tę koncentrację osiągnąć. *Per analogiam* można te przykłady przenieść na poziom województw, powiatów czy gmin – koncentracja działań tak, ale pod warunkiem, że wszyscy dostaną co najmniej tyle, co dotąd. Także promowane z dawna w Polsce, a ostatnio w całej Unii podejście funkcjonalne, już się udało zmarginalizować przez przypisanie go całemu terytorium kraju: funkcjonalnie ma się zatem rozwijać nie tylko miasto wojewódzkie z otoczeniem, ale i każde inne – obszary wiejskie – też.

CZYNNIKI NIESPRZYJAJĄCE NOWEMU PARADYGMATOWI

Dotąd przedstawiono wiele wymiarów i zjawisk sprzyjających oddolnemu faktycznemu przechwytywaniu kontroli nad realizacją wielu elementów polityk rozwojowych Polski. Odwołując się głównie do wykorzystania środków europejskich, one to bowiem są postrzegane jako kluczowe źródło rozwoju (choć, przed akcesją bywało, że rozwijaliśmy się szybciej, niż po akcesji...).

Wydaje się, że warto przypominać, że polski system instytucjonalny ma charakter wybitnie hybrydowy, gdyż zawiera w sobie obszary zarówno poddane gruntowym reformom (własnym czy też w wyniku mniej lub bardziej udolnej

⁸ Budująca, ale i naiwna wydaje się ówczesna wiara, że wystarczy coś zadekretować, by zablokować ruch potencjalnego przeciwnika.

harmonizacji z prawem europejskim), jak też z założenia nietkniętej żadnymi zmianami. Tak np. uznano, że nie ma potrzeby reformować administracji, wystarczy bowiem ją poddać kontroli demokratycznej władzy z wyboru. Od dawna wiadomo, że administracja nie jest neutralna i ma własne cele. Przy okazji pozostawiono, a czasem nawet rozwinęto przywileje wielu grup społeczno-zawodowych (od sędziów, adwokatów, księży, taksówkarzy po służby mundurowe, górników i innych), które wyraźnie nie przystają do nowoczesnego modelu państwa. Grup takich jest wiele i o zróżnicowanym wpływie politycznym, ale z reguły są to grupy w skali kraju z osobną względnie nieliczną. Jedyna grupa o wielkiej liczebności, a co za tym idzie i znaczeniu społecznym i politycznym nieporównywalnym z pozostałymi, to rolnicy. To pierwszy powód, by poświęcić temu zagadnieniu nieco więcej uwagi. Drugi to taki, że mimo upływu blisko ćwierćwiecza od początku reform, zmiany w postaci modernizacji a przez to wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa są nieznaczne. Co więcej, należy zapytać, jak to możliwe, że po dekadzie od wejścia do Unii i znaczących transferach do środowiska rolniczego polskie rolnictwo jest jak spetryfikowane i należy do najslabiej rozwiniętych w Unii Europejskiej, przez lata niezdolne do wyprodukowania i eksportu więcej artykułów rolnych i żywności, niż importujemy zza granicy [GUS, 2012a]. Dodajmy też, że tylko 9% wartości dodanej brutto (WDB) wytwarzanej na obszarach wiejskich w Polsce pochodzi z rolnictwa i wartość ta maleje [Halamska, 2011, s. 17].

Nie jest celem tego artykułu omówienie wszelkich aspektów zmian w rolnictwie polskim od 1990 roku, ale jedynie zasygnalizowanie najbardziej oczywistych przykładów świadczących o konserwatywnej polityce państwa (w tym polskiej wersji Wspólnej Polityki Rolnej), przyczyniającej się raczej do hamowania przemian w rolnictwie, niż ich stymulowania. Podkreślić należy z całą stanowczością, że mowa tu nie o ocenie rolnictwa czy rolników, ale **polityki wobec rolnictwa**.

Zasadnicza i najwolniej zmieniająca się – mimo wielkich nakładów – cecha to absolutna dominacja gospodarstw rolnych w gruncie rzeczy nimi niebędących, ponieważ nie produkują nic na rynek. Z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki (i społeczeństwa jako całości) są faktycznie marnowaniem areалу ziemi rolnej. Korzystając z danych Eurostat [2013], niestety, tradycyjnie istotnie spóźnionych powiedzmy, że w UE-27 w 2007 roku było 13 700,40 tys. gospodarstw rolnych, z czego znaczna część w Polsce (2 390,95 tys.). Dla przykładu w większych od Polski Niemczech było ich 370,49 tys. gospodarstw, czyli sześć i pół raza mniej. Dla porównania w Czechach było 39,40 tys. gospodarstw, na Słowacji 68,98 tys. [tamże].

Tak wysoka pozycja Polski jest powodowana skrajnie wysokim udziałem gospodarstw karłowatych (do 5 ha), których w 2007 roku było 1637,28 tys., a w nieco mniejszym stopniu gospodarstw o wielkości 5–20 ha, których było

w 2007 roku 628,66 tys. Spis rolny z 2010 roku przyniósł radykalnie inne dane, wynikające raczej ze zmian w statystyce, niż rzeczywistej strukturze agrarnej. Otóż wg danych Eurostatu w 2010 roku miało być w Polsce 831,38 tys. gospodarstw o powierzchni do 5 ha i 553,46 tys. gospodarstw 5–20 ha. Przyjmując, że współcześnie tylko gospodarstwa o wielkości ponad 20 ha mają potencjał konkurencyjny, było takich w 2007 roku zaledwie 1250,10 tys. to jest 5,2%, a w 2010 roku wprawdzie mniej, bo tylko 119,77 tys., ale dzięki statystyce aż 7,9% [Eurostat, 2013]. Co ciekawe, Eurostat całkowitą liczbę gospodarstw rolnych podczas spisu z 2010 roku w Polsce określa na 1506,62 tys. [tamże], tymczasem polskie dane o wynikach spisu rolnego 2010 liczbę gospodarstw rolnych w Polsce określają na 2277,61 tys. [GUS, 2012, s. 191]. Dane o gospodarstwach najmniejszych, do 1 hektara zaczęto podawać ponownie dopiero po spisie rolnym z 2002 roku. Stąd w tabeli 1 brak danych o gospodarstwach do 1 hektara w 2000 roku.

Tabela 1. Gospodarstwa rolne w Polsce według województw i wielkości, 2000 i 2011*

Region	Powierzchnia gospodarstw [ha]				
	Górny wiersz dotyczy roku 2000, dolny wiersz: 2011 roku				
	0 – 1** (tylko 2011 r.)	1 – 5	5 – 15	15 – 50	50 i więcej
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Polska	597 869	1 060 817 955 562	633 857 501 041	173 041 172 132	13 167 26 533
Dolnośląskie	33 306	39 036 35 170	26 898 20 661	7 493 8 368	1 499 2 551
Kujawsko-pomorskie	14 809	25 420 21 566	34 180 29 522	17 208 17 515	1 330 2 151
Lubelskie	44 506	125 120 114 880	91 417 76 124	14 082 14 609	462 1 192
Lubuskie	17 034	14 861 14 854	6 918 6 683	5 258 2 915	664 1 347
Łódzkie	25 452	75 910 77 562	73 513 54 985	10 228 10 138	320 601
Małopolskie	117 574	175 838 151 803	28 175 20 605	1 645 3 899	0 462
Mazowieckie	25 462	123 208 128 271	120 506 91 881	25 938 27 334	540 1 689
Opolskie	9 400	18 931 14 478	12 064 7 847	6 374 5 343	607 1 497
Podkarpackie	121 788	165 358 120 083	28 080 23 898	1 170 3 606	195 614
Podlaskie	11 323	24 786 32 992	48 592 38 129	24 002 20 574	490 1 110

1	2	3	4	5	6
Pomorskie	14 089	17 225 13 855	19 474 13 247	10 048 12 207	1 100 1 767
Śląskie	70 010	78 333 64 660	17 640 15 821	3 388 2 470	300 585
Świętokrzyskie	24 723	92 393 82 697	40 523 28 456	2 026 2 579	0 262
Warmińsko- mazurskie	16 799	12 231 18 822	15 445 13 791	15 088 12 659	1 919 3 877
Wielkopolskie	39 578	55 995 52 598	57 513 45 384	22 757 20 869	1 517 4 037
Zachodniopomorskie	12 014	17 103 11 269	12 077 14 009	6 939 7 044	1 350 2 789

* w 1999 roku reforma terytorialna zlikwidowała 49 małych województw rządowych wprowadzając 16 województw samorządowo-rządowych. W wyniku tej zmiany wiele danych statystyki państwowej straciło walor porównywalności.

** dane tylko dla 2011 roku (po roku 1999 „farmy” o powierzchni do 1 ha przejściowo zniknęły ze statystyki do czasu przeliczenia danych). Publikacje po roku 2002 podają liczbę takich gospodarstw. Dane dla statystyk publikowanych przed 1999 rokiem nie są porównywalne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [GUS, 2001, s. 31; GUS, 2012, s. 126–127].

Dane zawarte w tabeli 1 wyraźnie pokazują, że w rzeczywistości w okresie 2000–2011 proces zwiększania średniej wielkości gospodarstw był w Polsce generalnie powolny i wyraźnie widoczny jedynie wśród gospodarstw o powierzchni ponad 50 ha. Najwięcej takich gospodarstw w 2011 roku zarejestrowano w: wielkopolskim (4037), warmińsko-mazurskim (3877) i zachodniopomorskim (2789). Najmniej zaś w świętokrzyskim (262) i małopolskim (462). Z kolei gospodarstwa karłowate (do 5 ha) to specjalność mazowieckiego (prawie 130 tysięcy), małopolskiego (ponad 150 tysięcy). Naturalnie nie licząc gospodarstw do 1 ha. W województwie podkarpackim przeciętna wielkość gospodarstwa nie przekracza 5 ha.

Nic dziwnego, że dane GUS za ostatnie lata na temat handlu zagranicznego produktami rolnymi i żywnością wskazują, że Polska więcej ich importuje, niż eksportuje [GUS, 2012 a]. Przy takiej strukturze agrarnej nie może to dziwić. Bardzo niepokojące jest też utrzymywanie się wysokiego udziału pracujących w rolnictwie polskim wśród ogółu pracujących (16,7% w 2012 roku; GUS, 2013b, s. 148⁹), wytwarzającego w 2010 roku wraz z leśnictwem, łowiectwem i rybactwem 3,7% krajowej wartości dodanej brutto dochodu narodowego [GUS, 2013, s. 85]. Co ciekawsze, globalna produkcja rolnicza w latach 1995–2012 wzrosła tylko o 9,3% [GUS, 2013b, s. 320]. Doniesienia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o ekspansji eksportu w 2013 roku budzą optymizm, ale nie przeczą danym o niskiej efektywności rolnictwa.

⁹ Bez leśnictwa, łowiectwa i rybactwa. Obliczenie własne.

Od kilku dekad utrzymuje się tendencja do depopulacji obszarów wiejskich, zwłaszcza obszarów peryferyjnych, skąd daleko do wielkich miast, gdzie koncentrują się procesy rozwojowe oraz obszarów zdominowanych przez karłowate, nieprodukcyjne rolnictwo [Rosner i Stanny, 2007; Stanny, 2011]. Dane o stanie zaludnienia – jak podkreśla Rosner – są jednak daleko zawodne wskutek oparcia statystyki na danych o zameldowaniu [Rosner, 2012, s. 29]. Najzupełniej mijają się z prawdą tezy o przyroście liczby mieszkańców wsi kosztem miast, z dorabianą na siłę ideologią o złym, szkodliwym środowisku miejskim i idyllicznej wsi. W rzeczywistości odpływ ludności z miast dokonuje się niemal wyłącznie na ich przedmieścia, gdzie miejsce obszarów wiejskich zajmują często chaotycznie powstające osiedla (suburbia). I bez względu na to, czy formalnie to wieś, cech tradycyjnej wsi (a tym bardziej rolnictwa) tam nie znajdziemy.

Wiesław Musiał podsumowując rozważania nad gospodarowaniem ziemią rolniczą dochodzi do wniosku, że „niewiele jest obecnie przesłanek, zwłaszcza natury prawnej i ekonomicznej, które sprzyjają poprawie gospodarowania ziemią rolniczą i jej racjonalnemu i uzasadnionemu ekonomicznie użytkowaniu” [Musiał, 2012, s. 204]. Odwróćmy tę kwestię. Spytajmy raczej, jakież to przesłanki powodują tak nieracjonalne wykorzystywanie ziemi rolniczej? Odpowiedź, której nie znajdziemy w cytowanym artykule, wydaje się prosta. To niska jakość systemu instytucjonalnego odnoszącego się do rolnictwa i równie niska (wsteczna nawet) polityka rolna. Łącznie powodują one zjawiska wcześniej sygnalizowane: w Polsce bardziej oplaca się trzymać ziemię rolniczą (ściślej: gospodarstwo rolne nawet nieprodukcyjne), bowiem rozbudowany system transferów i przywilejów gwarantuje na ogół niewysoki, ale pewny dochód.

Na system ten składają się następujące składowe:

1. odmienność statusu prawnego gospodarstwa rolnego, które w rozumieniu prawa nie jest przedsiębiorstwem, a to znaczy, że nie podlega ustawom regulującym funkcjonowanie gospodarki. W braku takich rozwiązań prawnym źródłem prawa w relacjach biznesowych z rolnikami jest kodeks cywilny i ewentualnie ciągnące się latami dochodzenie roszczeń przed sądem,

2. jako nieprzedsiębiorstwo, gospodarstwo rolne (rolnik) jest zwolnione z obowiązku płacenia podatku dochodowego od przedsiębiorstw, nie ma obowiązku prowadzenia ksiąg, co dodatkowo czyni efektywność ekonomiczną decyzji wysoce wątpliwą, a podatek rolny płacony od gruntu jest niski (zatem społeczeństwo subsydiuje korzyści z tego płynące dla rolników),

3. system ubezpieczeń społecznych dla rolników (KRUS) jest w 90% subsydiowany przez budżet państwa (podatników), co wprawdzie zapewnia niewysoką rentę czy emeryturę, ale przede wszystkim gwarantuje ubezpieczenia medyczne (łącznie koszt to około 15 mld złotych rocznie z budżetu państwa),

4. zintegrowana z polską polityką Wspólna Polityka Rolna jest źródłem stałych transferów w postaci tzw. dopłat bezpośrednich (Filar I WPR) oraz dofinansowania wielu form inwestycji publicznych i prywatnych na obszarach wiej-

skich (Filar II WPR), z czego zdecydowana większość trafia wyłącznie do rolników [Rowiński, 2008]. Osobliwością tego wsparcia jest jego właściwie bezwarunkowość – najbardziej rzucający się w oczy przejaw to dopłaty do hektara (często na specjalne uprawy, wyraźnie preferowane przez UE), które wymagają siania i sadzenia oraz utrzymania gruntu w tzw. kulturze rolnej, ale niewymagających ani zbioru, ani sprzedaży. Przy wysokim poziomie dofinansowania dodatkowy dochód ze zbioru i sprzedaży na rynku jest często dla rolników nieatrakcyjny. Także różnicowanie działalności gospodarczej na wsi wiedzie do zaskakujących zachowań beneficjentów. Na przykład pod pozorem projektu agroturystycznego często rzecz się kończy na rozbudowie lub remoncie i modernizacji budynków [zob. Kozak, 2006]. Podobne przykłady można mnożyć.

Najdziwniejsze jest to, że tak rozległy system przywilejów i transferów jest adresowany nie tylko do gospodarstw małych, wymagających modernizacji i rozwoju lub sprzedaży za rentę czy emeryturę, ale też do produktywnych, wysoko dochodowych wielkich gospodarstw rolnych, liczących często setki, a nawet tysiące hektarów. Jaki jest sens dotowania ich działalności oraz utrzymywania statusu nieprzedsiębiorstwa, nie wie nikt.

Zmienia się też szersze otoczenie. Pisząc przed rokiem o niebezpieczeństwach związanych z budową systemu transferów międzywojewódzkich na kluczowym województwie mazowieckim, zwróciłem uwagę, że takie rozwiązanie może się nie sprawdzić w czasach pogorszenia koniunktury (co dotknie najslabiej rozwinięte województwa o dużym społecznym znaczeniu rolnictwa) [Kozak, 2013, s. 170]. Niestety, gdy piszę te słowa (2013 rok), czarny scenariusz zaczyna się sprawdzać: samorząd województwa mazowieckiego nie jest w stanie zbilansować dochodów i wydatków, co w części (ale z pewnością nie tylko) wynika z obciążeń tzw. janosikowym.

Podsumujmy: całe polskie rolnictwo jest w ogromnej części subsydiowane, przy czym brak wymogów modernizacji i wzrostu konkurencyjności zmusza do zadania pytania, po co? Gdyby efektem było przyspieszenie zmiany struktury agrarnej, a co za tym idzie wzrost produktywności i konkurencyjności polskiego rolnictwa, wydatki te byłyby zasadne. Ale, niestety, nie ma żadnych na to dowodów statystycznych. Nawet uznani eksperci od rolnictwa coraz częściej, choć na ogół oględnie, postulują potrzebę zmian instytucjonalnych¹⁰. I co? Nic.

Na koniec zauważmy, że część transferów i przywilejów ma zupełnie niejasne skutki finansowe. Wiadomo, ile kosztuje KRUS. Można określić, że rocznie transfery z WPR (nie licząc Polityki Spójności, które służą także rolnikom i mieszkańcom wsi) wynoszą około 14 miliardów złotych. Według szacunków sprzed kilku lat same zwolnienia i ulgi podatkowe można szacować na około 20 miliardów złotych rocznie. Nie sposób oszacować wartość tzw. traconych szans, jakie wynikają z inwestowania w najmniej produktywny sektor gospodarki, zamiast

¹⁰ Zob. [Halamska, 2012; Wilkin, 2010; Rosner, 2007; Musiał, 2012] i inni.

np. w usługi produkcyjne czy B+R. Przyjmijmy ostrożnie, że mowa łącznie o kwocie raczej nie mniejszej niż 39 mld zł. Nie trzeba wyszukanych ewaluacji by zauważyć, że mimo tak dużych od lat stałych dopłat polskie rolnictwo niewiele się zmienia w sensie struktury agrarnej i produktywności, a jeśli się zmienia *in plus*, to nie tyle wskutek polityki rolnej, lecz spontanicznych procesów demograficznych, migracyjnych i kulturowych¹¹.

Wiele można się doszukiwać prawnych, kulturowych i ekonomicznych przyczyn, które od kilkudziesięciu lat (jeszcze z czasów PRL) składały się na dzisiejszą sytuację rolnictwa w Polsce. Wiele można formułować usprawiedliwień. Ale nie można zadać pytania, dlaczego mimo tak wielkich środków płynących do rolnictwa polska polityka rolna (w tym środki WPR) zamiast być narzędziem reformy i modernizacji, ogranicza się do transferów o charakterze ewidentnie socjalnym.

Ze względu na skalę społecznych skutków (mówimy przecież o milionach rolników i członków ich gospodarstw domowych) pytanie to ma coraz bardziej aspekt praktyczny: co powiemy tym uzależnionym od dotacji publicznych ludziom, jeśli rozpocznie się realny kryzys gospodarczy i finansowy?

Dotychczas tak się składało, że przez większość okresu 1990–2012 Polska należała do państw europejskich o stosunkowo szybkim tempie rozwoju. Poza okresem 1998–2001 możemy mówić o sprzyjającej nam koniunkturze międzynarodowej, co w oczywisty sposób nie rodziło silnych impulsów do dalej idących reform instytucjonalnych. Miejmy nadzieję, że to nie jest stracona okazja i zdążymy przeprowadzić szeroko zakrojone reformy zanim ewentualny kryzys obejmie Polskę.

PODSUMOWANIE

Skutki sprzeczności (a nawet konfliktów) wynikających z odmiennego rozumienia czynników rozwoju (paradygmatu) coraz intensywniej przejawiają się na różnych poziomach.

Na poziomie strategicznym możemy obserwować stale tłący się konflikt, czemu właściwie służy polityka rozwoju: efektywności czy wyrównywaniu poziomu rozwoju? Inaczej: efektowi podaźowemu, czy raczej popytowemu? Rozwojowi czy jakości życia?

Na poziomie operacyjnym, mimo strategicznych deklaracji o znaczeniu nowych czynników, zarówno społeczeństwo, jak i przeważająca część elit daje zdecydowaną preferencję inwestycjom w infrastrukturę techniczną kosztem

¹¹ Przykładem negatywnych skutków polityki rolnej przyjmujących postać błędnych alokacji jest wysoka liczba traktorów (kombajnów i innych kosztownych maszyn) w odznaczającej się rozdrobnionym rolnictwem Polsce środkowej i wschodniej. Przy takiej strukturze agrarnej wiele z tych traktorów jest z ekonomicznego punktu widzenia niewykorzystanych i przez to zbędnych [GUS, 2013, s. 178 i nast.].

„miękkich” czynników rozwoju. Jest to postawa na tyle utrwalona, że przejawia się w nagminnej reinterpretacji (zastępstwie) celów niższego rzędu, zastępowania działań wymagających prostszymi. Sprzyja temu dodatkowo presja mediów i systemu administracyjnego, by jak najpełniej wydać dostępne środki, zwłaszcza łatwo policzalne i generalnie transparentne środki europejskiej polityki spójności. Podobnie wysoka na razie jest akceptacja dla unikalnego nawet w skali Europy systemu przywilejów i transferów społecznych, które już dziś pełnią istotną rolę w rozwoju gospodarczym, nie tyle z powodu jawnej niesprawiedliwości i ukrytych pod tym interesów politycznych, co raczej z traconych szans: co inwestujemy w poziom życia, tego nie wydamy na trwały rozwój kraju. Co widać doskonale, gdy porównamy wskaźniki konkurencyjności i nowoczesności kraju i jego gospodarki.

Mimo znacznego wsparcia finansowego z UE polska gospodarka według wszelkich badań międzynarodowych nie odznacza się nowoczesnością, innowacyjnością ani konkurencyjnością. Niewysoko ceni się również system instytucjonalny, zwłaszcza w obszarze gospodarki. Hybrydowy system instytucjonalny pozostaje w dużej mierze poza kontrolą społeczną i – co gorsza – zachował sporo niechęci i nieufności wobec sektora przedsiębiorstw prywatnych. Trudno też mówić o współpracy międzyinstytucjonalnej, która mogłaby się stać podstawą budowy MLG (wielopoziomowego systemu rządzenia, uchodzącego coraz częściej za normę w złożonym, zglobalizowanym świecie). Ale dlaczego w kraju o wyjątkowo niskim kapitale społecznym (niskiej ufności do innych, niskiej skłonności do współpracy) cechy tej nie miałyby mieć kierowane przez reprezentantów tego społeczeństwa instytucje? A tkwią pod tym silne podkłady kulturowe, sięgające korzeniami pańszczyźniano-szlacheckiej I Rzeczypospolitej, które niełatwo będzie przełamać. Nie mówimy zatem o technicznych kwestiach naprawy rozwiązań: mówimy o potrzebie równie szerokiej, co głębokiej przemiany kulturowej i instytucjonalnej. Skoro bowiem kultura społeczna nie jest czynnikiem sprzyjającym, jedyna opcja pozostająca to reformowanie instytucjonalne. Im szybciej, tym lepiej. Dalsze odsuwanie problemu nie przyniesie jego rozwiązania.

LITERATURA

- Amin A., Thrift N.J. (red.), 1995, *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Boni M. (kier. zespołu), tomy 2009–2013, *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, KPRM i MAC, Warszawa.
- Camagni R., 1991. *Local 'Milieu', Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space* [w:] *Innovation Networks: A Spatial Perspective*, red. R. Camagni, Belhaven Press, London.
- Castells M., 2008, *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Cooke P., 2002, *Knowledge Economies*, Routledge, London.

- Crescenzi R., Rodriguez-Pose A., 2012, *Infrastructure and Regional Growth in the European Union*, "Papers in Regional Science", t. 9, nr 3.
- Eurostat, 2013, Dane o gospodarstwach rolnych, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tag00002&plugin=1> (dostęp 12.05.2013).
- Eurostat, 2013, Dane o spisie rolnym 2010 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Agricultural_census_2010_-_main_results (dostęp 16.01.2014).
- Florida R.L., 2010, *Narodziny klasy kreatywnej oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Friedman T.L., 2006, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, Wyd. Rebis, Poznań.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków.
- Gorzelak G., Kozak M., 2012, *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju* [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, MRR, Warszawa.
- Grosse T.G., 2004, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- GUS, 2001, *Rocznik statystyczny rolnictwa*, GUS, Warszawa.
- GUS, 2012, *Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny spis rolny 2010*, GUS, Warszawa.
- GUS, 2012a, *Production and foreign trade of agricultural products in 2011*, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RL_Produkcjl_hande_zagran_produk_rolnymi_r_2011.pdf (dostęp 23.04.2013).
- GUS, 2012b, *Statistical yearbook of agriculture*, GUS, Warszawa.
- GUS, 2013, *Obszary wiejskie. Powszechny spis rolny 2010*, GUS, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa–Olsztyn.
- GUS, 2013b, *Mały Rocznik Statystyczny 2013*, GUS, Warszawa.
- Halamska M., 2010, *Zmiany polskiej wsi. Dynamika dwudziestolecia 1989–2009 i jej regionalne odmiany* [w:] *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, red. A. Tucholska, MRR, Warszawa.
- Halamska M., 2011, *Wprowadzenie: wieś w wielodyscyplinarnym oglądzie* [w:] *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, red. M. Halamska, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Halamska M., 2012, *Polityka wobec wsi: dwuznaczność i dysfunkcje* [w:] *Instytucje: konflikty i dyskusje*, red. M. Jarosz, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Harrison L.E., Huntington S.P. (red.), 2003, *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Hryniewicz J.T., 2004, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jarosz M. (red.), 2012, *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa i ISP PAN, Warszawa.
- Kozak M.W., 2006, *Rola agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich. Stan i rekomendacje*, Ekspertyza dla MRiRW.

- Kozak M.W., 2013, *Dysproporcje regionalne. Postawy i reakcje społeczeństwa* [w:] *Polskie bieguny*, red. M. Jarosz, Oficyna Naukowa i ISP PAN, Warszawa.
- Kozak M.W., 2012, *Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje?* [w:] *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, red. M. Jarosz, Oficyna Naukowa i ISP PAN, Warszawa.
- Mickiewicz A., 1953, *Pan Tadeusz, czyli ostatni zajazd na Litwie*, Wyd. Czytelnik, Warszawa.
- MRR, 2012, *Raport strategiczny 2012. Strat2012.pl.*, MRR, Warszawa.
- Musiał W., 2012, *Uwarunkowania gospodarowania ziemią rolniczą w regionach rozdrobnionych agrarnie (wybrane aspekty)* [w:] *Rozwój wsi i rolnictwa w Polsce*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa.
- Olejniczak K. (red.), 2012, *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Porter M., 2004, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.
- Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków.
- Rosner A., 2012, *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A. (red.), 2007, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M., 2007, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego* [w:] *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rowiński J., 2008, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, IERiGŻ, Warszawa.
- Stanny M., 2011, *Wieś jako przedmiot badań demograficznych* [w:] *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, red. M. Halamska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Tofler A., 1997, *Trzecia Fala*, PIW, Warszawa.
- Wilkin J., 2010, *Ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich* [w:] *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, red. A. Tucholska, MRR, Warszawa.
- World Bank, 2008, *Reshaping Economic Demography. Overview*, The World Bank (2nd edition), Washington DC.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza konfliktów wokół nowego paradygmatu rozwoju i ich wpływu na rozwój regionalny w Polsce. Podstawowa teza głosi, że większość społeczeństwa i elit wyraża silną tendencję do prowadzenia polityki rozwoju zgodnie z paradygmatem minionej (przemysłowej) epoki, gdy infrastruktura techniczna i bezpośrednia aktywność ekonomiczna państwa grały pierwszorzędą rolę w inicjowaniu rozwoju. Artykuł prezentuje zmiany paradygmatu, konflikty z tym związane oraz główne czynniki powstrzymujące akceptację nowego paradygmatu w praktyce. Zalicza do nich niejasność strategicznych celów rozwojowych europejskiej i krajowej polityki rozwoju (wyrównywanie poziomu czy podnoszenie efektywności?), ograniczoną wiedzę społeczną

czeństwa o współczesnych czynnikach rozwoju oraz w praktyce nieformalny mechanizm zgody na zastępstwo celów (zamiast zadań złożonych i trudnych, pod tą samą nazwą realizowane są zadania prostsze). Władze lokalne i przedsiębiorstwa (główni beneficjenci) zainteresowane są przede wszystkim projektami służącymi jakości życia, podczas gdy władze centralne – w pierwszej kolejności wydaniem środków polityk europejskich. W efekcie w praktyce zarówno beneficjenci, jak i zarządzający, są skłonni do upraszczania wymogów, zastępowania celów, dla ułatwienia osiągnięcia swych celów. Przyczyn niechęci do stosowania nowego paradygmatu rozwoju można szukać w wielu płaszczyznach: hybrydowej strukturze administracji publicznej, petyfikacji strukturalnej (szczególnie wyraźnej na przykładzie struktury rolnictwa) czy wreszcie politycznie dyktowane błędne interpretacje rozwoju subwrbii jako wskaźnika rozwoju wsi. W efekcie takiego podejścia do rozwoju (wzmocnianego przez kulturę), polityki europejskie w niewielkim stopniu przyczyniają się do podniesienia innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki.

Słowa kluczowe: Polska, regionalne, polityka rozwoju, paradygmat, zastępstwo celów

The Conflicts Around the New Development Paradigm and Polish Regional Development after 1990

Summary

The main aim of this article is to analyze conflicts around new development paradigm and their impact on regional development in Poland. Key hypothesis says that majority of the society and elites express strong propensity to carry out development policy in line with the old (industrial) paradigm, which attributed key role in stimulating development to technical infrastructure and direct economic activity by the state. Article presents changes of the paradigm, conflicts involved and main barriers to wide acceptance of the new paradigm in development practice. According to the author it encompasses ambiguity of the strategic objectives of the European and national development policies (equity or efficiency), limited understanding of the contemporary development drivers and in practice informal consensus about objectives/goals substitution (simple and easy substituting complex and difficult in implementation). Local authorities and entrepreneurs (main beneficiaries) are interested first of all in quality of life improvement projects, while central authorities – mostly in successful disbursement of the European policies financial resources. As a result, in practice, both beneficiaries and managing authorities in order to attain their objectives show propensity to simplify requirements, substitute goals. The reasons of reluctance on using new development paradigm can be sought on numerous platforms: hybrid structure of public administration, structural petrification (particularly well visible in case of agrarian structure) or – shaped under political influence – misinterpretation of suburbia development as an indicator of rural areas development. As a result of such an approach to development (enhanced by culture), European policies hardly contribute to Polish economy innovativeness and competitiveness improvement.

Keywords: Poland, regional, development policy, paradigm, goal substitution

JEL: R11, H4, O5, Q18