

*Grzegorz Gorzelak*

## **POLSKIE REGIONY W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ\***

Artykuł prezentuje proces różnicowania się polskiej przestrzeni w okresie transformacji, ze wskazaniem na odmienne trajektorie poszczególnych regionów. Omówione są obecne zróżnicowania regionalne w Polsce na tle zróżnicowań w innych krajach europejskich. Podkreśla się niekorzystny rozwój sytuacji w Polsce, w której zróżnicowania regionalne ostatnio rosną, co w znacznej mierze jest rezultatem absolutnego regresu w niektórych najslabiej rozwiniętych regionach. Przedstawiono różnice między poziomami rozwoju krajów oddzielonych obecnymi i przyszłymi (po rozszerzeniu Unii Europejskiej) granicami Unii. W artykule wskazuje się na kilka istotnych czynników rozwoju: rolę metropolii w światowej sieci metropolitalnej, dystans geograficzny i intuycjonalno-organizacyjny oraz rolę makroprzestrzennych oddziaływań zewnętrznych. Artykuł kończą wskazówki pod adresem polityki regionalnej Polski, wyznaczające najważniejsze kierunki oddziaływań i wspomaganie rozwoju regionalnego kraju.

### **1. Polskie regiony wśród regionów europejskich**

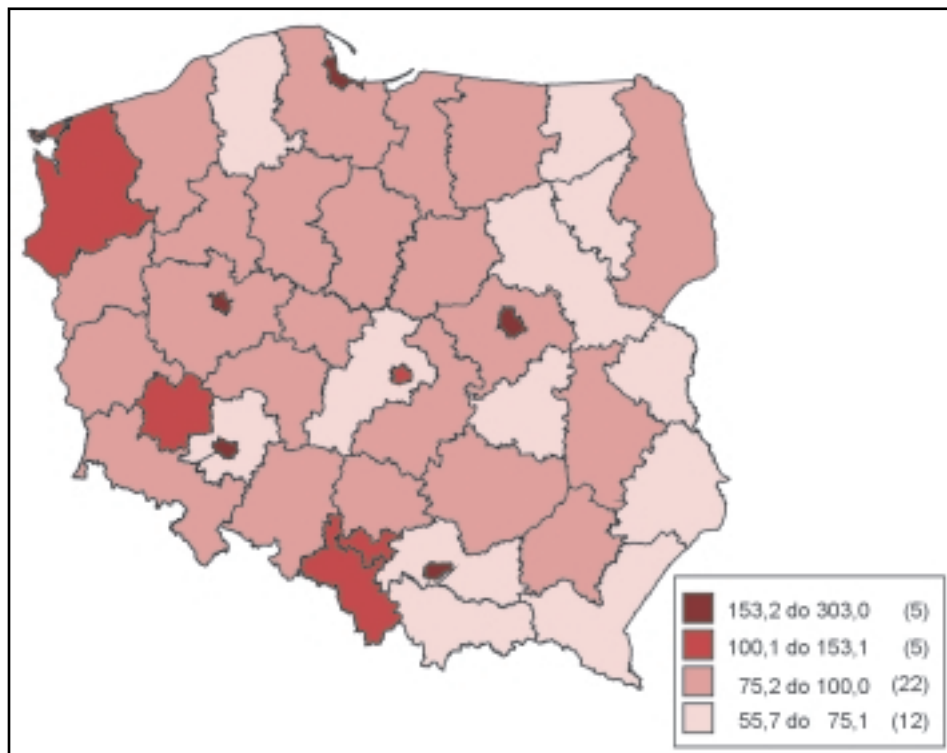
Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej otwiera przed całym krajem, a także przed wszystkimi jego jednostkami terytorialnymi, nowe możliwości – stawia także i nowe wyzwania. Po uzyskaniu członkostwa pogłębi się międzynarodowe otwarcie Polski i jej regionów na procesy gospodarcze, społeczne, polityczne i kulturowe, zachodzące w krajach Unii. Zwiększy się tym samym konkurencyjna presja na polskie podmioty gospodarcze, a także na polskie miasta, gminy i regiony. Od stopnia ich przygotowania do nowych warunków zależeć będzie ostateczny wynik integracji Polski ze strukturami europejskimi.

Polska osiągnęła ok. 2/5 średniej wartości PKB na mieszkańca (według parytetów siły nabywczej walut, PPS) w obecnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Przedstawienie wartości średnich nie oddaje oczywiście skali rozpiętości poziomu rozwoju, jakie zaistnieją w Unii po jej rozszerzeniu o dziesięciu nowych członków. Skrajne różnice między najuboższym a najbogatszym regionem Unii wzrosną z obecnej relacji 1:5 do 1:10 w Unii składającej się z 25 członków. Regionem najuboższym (NUTS 2) w poszerzonej Unii Europejskiej stanie się polskie województwo lubelskie, zastępując

\* Artykuł jest rowinięciem tekstu wystąpienia podczas konferencji zorganizowanej przez Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN i Kancelarię Prezydenta RP w dniach 25–26 czerwca 2002 r.

w tej „konkurencji” portugalski region Alentejo, najbiedniejszy spośród kontynentalnych regionów obecnej Unii.

Polska jest krajem silnie **regionalnie zróżnicowanym** (por. rys. 1). Skala rozpiętości PKB na jednego mieszkańca wśród 44 jednostek terytorialnych utworzonych dla celów statystycznych (NTS 3) przekracza 1:5. Najwyższy poziom odnotowujemy w Warszawie (trzykrotna średnia krajowa), najniższy w regionach wschodnich i środkowych. Najmniejsza wartość PKB na mieszkańca (nieco ponad połowa średniej krajowej) występuje w regionie łomżyńskim. Znaczne różnice obserwujemy także wewnątrz poszczególnych regionów, szczególnie zawierających wielkie miasta (np. w województwie mazowieckim rozpiętość między Warszawą a regionem radomskim wynosi 3,4:1, w województwie małopolskim relacja skrajnych wielkości PKB na mieszkańca wynosi 2,4:1, w dolnośląskim 2,3:1, a wielkopolskim 2,2:1).



Rys. 1. PKB na jednego mieszkańca w polskich NTS 3 w 1999 r. Polska = 100

Różnice międzyregionalne, wbrew pozorom, nie są w Polsce większe niż w innych krajach europejskich<sup>2</sup>. Tabela 1 przedstawia skale rozpiętości między

<sup>2</sup> Warto zwrócić uwagę na oczywisty fakt, że skala różnic jest zależna od liczby jednostek uwzględnianych w porównaniach: im jednostek więcej, tym są one mniejsze, a więc zróżnicowanie większe.

najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami w krajach UE. Utrzymują się one w zasadzie na niezmiennym poziomie (ostatnio w niektórych krajach rosną, w innych natomiast zmniejszają się), mimo znacznych nakładów ponoszonych przez Unię Europejską w celu wyrównywania różnic międzyregionalnych.

Tab. 1. Rozpiętości międzyregionalne w PKB na jednego mieszkańca w wybranych krajach 1998 r.

Kraje	Liczba regionów	Relacja wartości największej do najmniejszej
Polska	16	2,0 : 1
Francja (kontynentalna)	44	5,4 : 1
Niemcy	22	2,0 : 1
Włochy	42	3,4 : 1
Hiszpania	20	2,3 : 1
Wielka Brytania	17	2,2 : 1
	37	3,3 : 1
Czechy	8	2,4 : 1
Węgry	7	2,2 : 1
Rumunia	8	1,9 : 1
Słowacja	4	2,5 : 1

Źródło: European Commission 2001, tabela 50.

Różnice międzyregionalne są w oczywisty sposób zależne od różnic strukturalnych. Dla zobrazowania tej tezy można posłużyć się dość prostym wyliczeniem, odnoszącym się do wydajności pracy w poszczególnych sektorach gospodarki (mierzonej wielkością wartości dodanej) na jednego pracującego w danym sektorze. Obrazuje to tabela 2.

Tab. 2. Wartość dodana na jednego pracującego (w zł), ceny bieżące w 1999 r.

Kategorie	Polska	Województwo o najwyższej wartości		Województwo o najniższej wartości		Relacja wartości skrajnych
		województwo	wartość	województwo	wartość	
Ogółem	34 854	mazowieckie	45 882	podkarpackie	22 689	2,0:1
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo	5 576	zachodniopomorskie	12 403	małopolskie	2 481	4,6:1
Przemysł	40 640	mazowieckie	49 384	lubelskie	35 823	1,5:1
Usługi rynkowe	55 663	mazowieckie	70 110	podkarpackie	47 458	1,5:1
Usługi nierynkowe	30 000	mazowieckie	34 223	śląskie	28 525	1,2:1

Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 2001, tabela 4 (252).

Przekaz tej tabeli jest jednoznaczny. Relacja w wydajności pracy między rolnictwem, łowiectwem, rybołówstwem i leśnictwem a usługami nierynkowymi wynosi 1:10, a przemysłem 1:7,3. Województwa wschodnie i centralne oraz obszary pozametropolitalne notują znacząco większe udziały pracujących w tym pierwszym dziale niż województwa zachodnie i wielkie miasta (udziały te wynoszą w wybranych województwach: śląskim – 12,2%, zachodniopomorskim – 14,8%, pomorskim – 15,8%, mazowieckim – 24,9%, lubelskim – 51,9%, świętokrzyskim – 48,9%, podkarpackim – 47,3%, podlaskim – 46,5%). Ponadto, wydajność pracy w rolnictwie w regionach wschodnich jest kilkakrotnie niższa niż w województwach zachodnich. Nałożenie się tych dwóch czynników jest powodem różnic w PKB na mieszkańca, wzmocnionych niższą wydajnością pracy w działach pozarolniczych w regionach wschodnich (niż w zachodnich) i na obszarach pozametropolitalnych (niż w wielkich miastach)<sup>3</sup>.

Polityka fiskalna powoduje, że rozpiętości w PKB są większe niż w dochodach ludności (por. tab. 3).

Tab. 3. PKB i dochody ludności na jednego mieszkańca (w zł), ceny bieżące w 1999 r.

Kategorie	Polska	Województwo o najwyższej wartości		Województwo o najniższej wartości		Relacja wartości skrajnych
		województwo	wartość	województwo	wartość	
PKB	15 914	mazowieckie	23 760	lubelskie	11 112	2,1:1
Dochody pierwotne brutto	11 862	mazowieckie	18 435	lubelskie	8 432	2,2:1
Dochody do dyspozycji brutto	11 320	mazowiecki	15 632	opolskie, podkarpackie	8 771	1,8:1

Źródło: *Rocznik Statystyczny Województw 2001*, tabela 5 (253).

Widoczne jest tu działanie takich instrumentów jak KRUS, powodujących, że regionalne wartości dochodów do dyspozycji mniej różnią się od średniej krajowej niż dochody pierwotne, PKB na mieszkańca i wydajność pracy. Przejście do kategorii dochodów netto jeszcze bardziej spłaszczyłoby regionalny rozkład, ponieważ obciążenie podatkowe ludności rolniczej jest znacznie niższe w porównaniu z ludnością nierolniczą.

W skali subregionalnej rozpiętości w PKB są łagodzone także dzięki dojazdowi do pracy. Tak np. około 25 tys. osób dojeżdża z Radomia do pracy w Warszawie, co powoduje znaczący doraźny transfer dochodów z metropolii do regionu – przyczyniając się jednocześnie do „wypłukiwania” jęgo zasobów,

<sup>3</sup> Ponieważ operujemy tu udziałami liczby pracujących w danym dziale w ogólnej liczbie pracujących, nie ma znaczenia, że liczba pracujących w rolnictwie jest zawyżona, ponieważ znaczna część z nich nie pracuje w pełnym wymiarze – a więc tak wyliczona wydajność pracy w tym sektorze jest zaniżona.

ponieważ najzdolniejsi i najbardziej aktywni z czasem przeniosą się z regionu do Warszawy (Lisowski 2001).

Różnice międzyregionalne w Polsce mają więc charakter głównie strukturalny. Polska nie jest tu żadnym wyjątkiem, takie jest bowiem generalne podłoże różnic w poziomie rozwoju. W Polsce druga pod względem ważności przyczyna różnic w zamożności – upadek regionów przemysłowych – nie występuje jeszcze na masową skalę, choć ograniczanie się jedynie do restrukturyzacji przemysłu górnośląskiego przez upadek, bez tworzenia na jego miejsce innych form zatrudnienia i przebudowy substancji poprzemysłowej, spowoduje w niedługim czasie powstanie w tej wielkiej konurbacji zagłębia miejskiej biedy i patologii.

Po wtóre, jak starałem się to wielokrotnie wykazać przy innych okazjach (Gorzelał 2000; Gorzelał, Jałowiecki 2001), zróżnicowanie regionalne Polski ma długie korzenie historyczne, sięgające kilku stuleci, przy znaczącym wpływie okresu zaborów, szczególnie zaś lat 1815–1918.

Przez cały prawie okres transformacji postsocjalistycznej (od 1992 r.) **różnice międzyregionalne w Polsce rosły**. Stabilne i relatywnie wysokie tempo wzrostu notują jedynie regiony zawierające wielkie aglomeracje. Regiony pozostałe, w tym „surowcowe” (płocki, tarnobrzeski, legnicki, piotrkowski, wałbrzyski), notują mniejsze lub większe pogorszenie swojej pozycji w kraju, podobnie jak i regiony schyłkowych gałęzi przemysłu (katowicki, łódzki). W najtrudniejszej sytuacji znajdują się regiony wschodnie, tradycyjnie nisko rozwinięte, w których po 1992 r. dynamika rozwoju była niska, a w ostatnim okresie wręcz silnie ujemna. Trajektorie rozwoju poszczególnych regionów Polski w okresie 1992–1998 (dysponujemy tylko danymi za te okresy, i to jedynie dla byłych 49 województw) przedstawia tab. 4.

Uderzająca jest dość słaba dynamika rozwoju województw zachodnich, powszechnie uważanych za regiony, które „wygrały” dzięki zmianie swojego względnego położenia, co umożliwiła polska transformacja. Mimo znacznego napływu niemieckiego popytu konsumpcyjnego, który miał miejsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, a także dość znacznej liczby (co prawda kapitałowo niewielkich) inwestycji zagranicznych, również głównie z Niemiec, regiony te wykazały dynamikę rozwoju niższą niż średnia krajowa. Szczególnie zastanawiająca jest sytuacja byłego województwa szczecińskiego, które – łącząc cechy regionu zawierającego duże miasto i regionu korzystnie położonego przy zachodniej granicy – powinno wykazywać bardzo szybki wzrost, podczas gdy systematycznie traciło dystans dzielący je od innych województw „wielkomiejskich”. Być może słuszna jest hipoteza twierdząca, że uzyskane z zewnątrz korzyści nie zostały w województwach zachodnich w wystarczającym stopniu przeznaczone na zwiększanie potencjału gospodarczego, a pochłonięte głównie przez konsumpcję i inwestycje nieprodukcyjne (mieszkania, domy). Być może także w regionie szczecińskim uwidacznia się niekorzystny klimat dla inwestorów zagranicznych, tworzony przez niektóre ekipy samorządowych władz Szczecina. Wydaje się, że przyczyny niepełnego wykorzystania szans

Tab. 4. Zróżnicowanie dynamiki PKB w wybranych byłych województwach, 1992–1998

Byłe województwa	Polska = 100			Przyrost 1992–1998, w procentach
	1992 <sup>a</sup>	1995 <sup>b</sup>	1998 <sup>b</sup>	
Stołeczne warszawskie	158	168	214	88
Gdańskie	105	107	107	41
Krakowskie	117	112	120	42
Poznańskie	132	112	134	41
Szczecińskie	127	118	111	21
Wrocławskie	105	118	116	53
Gorzowskie	86	90	86	39
Zielonogórskie	105	95	87	15
Opolskie	100	101	90	25
Legnickie	126	121	116	28
Piotrkowskie	120	94	86	-1
Płockie	149	132	114	6
Katowickie	116	127	112	34
Łódzkie	105	105	103	36
Wałbrzyskie	80	78	73	26
Białkopodlaskie	79	67	63	11
Chełmskie	87	64	65	4
Ostrołęckie	70	71	67	33
Radomskie	78	75	72	28
Słupskie	77	73	74	33
Suwalskie	65	64	65	39
Zamojskie	73	64	58	10

<sup>a</sup> PKB w cenach czynników produkcji; <sup>b</sup> Wartość dodana brutto.

Źródła: GUS 1994, tabela 20; GUS 2000, tabela 9.

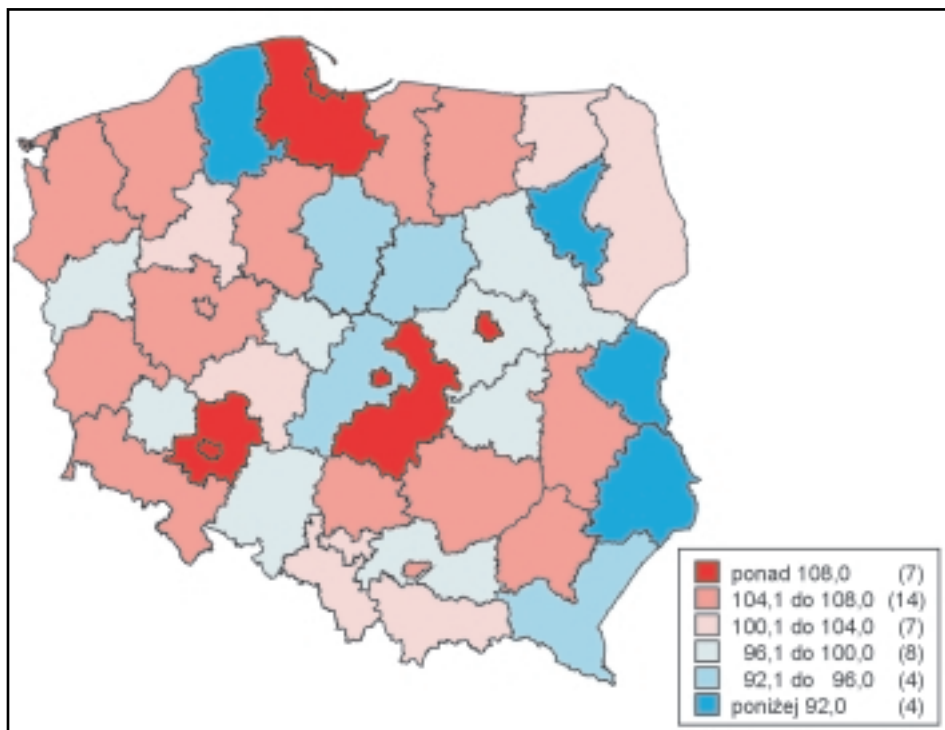
stworzonych polskim regionom zachodnim przez przekształcenia polityczne lat 1989–1990 warte są głębszego zbadania.

Powiększanie się różnic międzyregionalnych może zachodzić w dwóch sytuacjach:

- regiony wyżej rozwinięte rozwijają się szybciej niż regiony słabo rozwinięte, ale te ostatnie notują dodatnie tempo wzrostu;

- regiony wyżej rozwinięte notują dodatnie tempo wzrostu, a nisko rozwinięte – ujemne.

Sytuacja pierwsza jest dość powszechna i może być społecznie i gospodarczo akceptowana. Sytuacja druga jest już znacznie bardziej niekorzystna, i z reguły jest traktowana jako patologia procesu rozwoju. Niestety, w ostatnim okresie jesteśmy w Polsce świadkami takich właśnie niekorzystnych proporcji wzrostu poszczególnych regionów. Oto w 1999 r. (ostatni moment, dla którego są dane w układzie 44 NTS 3) cztery regiony zanotowały realny spadek PKB o ponad 8%, przy wzroście całej gospodarki o 4,7%<sup>4</sup>. Przedstawia to rys. 2.



Rys. 2. Dynamika PKB w polskich NTS 3 w 1999 r., ceny stałe

W syntetycznym ujęciu, łączącym wyjściowy poziom rozwoju regionalnego u progu transformacji oraz analizę jej przebiegu w poszczególnych polskich regionach, można wskazać, że dwa wymiary najsilniej współcześnie różnicują polską przestrzeń i wpływają na procesy rozwoju regionalnego, które za-

<sup>4</sup> W Polsce nie oblicza się regionalnych indeksów cen, trzeba więc ograniczyć się do ogólnokrajowego deflatora. Ponieważ w regionach, w których notowano spadki PKB, rolnictwo ma znaczący udział w strukturze zatrudnienia i produkcji, a jednocześnie ceny produktów rolnych rosły wolniej niż produktów przemysłowych i usług, to można przypuszczać, że realny spadek PKB był w nich nieco mniejszy, niż wynika to z zastosowania jednolitego wskaźnika inflacji. Nie zmienia to jednak ogólnego obrazu.

chodzą na tyle nierównomiernie, że różnice międzyregionalne dość szybko się powiększają:

1. **Wielkie miasta–reszta kraju.** Jest to nowy wyraz tradycyjnego podziału na miasto i wieś (por. Jałowiecki 1999). Obecnie jednak już nie sam status miasta i dominacja pozarolniczych sektorów gospodarki jest wyznacznikiem zdolności do rozwoju, gdyż jedynie miasta wielkie (a szczególnie Warszawa, a także Poznań, Kraków, Wrocław, Trójmiasto), o zróżnicowanej strukturze gospodarki, połączone z Europą względnie dobrą infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną, bogato wyposażone w różnorodne instytucje – w tym placówki badawczo-rozwojowe, zamieszkiwane przez ludność dość dobrze wykształconą, są w stanie nawiązać kontakty z konkurencyjną gospodarką globalną. Rozszerzenie rozwoju wielkiego miasta na jego otoczenie ogranicza się do promienia 30 km (tak jest w przypadku Warszawy, w przypadku pozostałych dużych miast jest to odległość prawdopodobnie mniejsza), a w promieniu 50–100 km dominują efekty „wymywania” zasobów z regionu metropolitalnego do ośrodka centralnego (por. m.in. Smętkowski 2001).

2. **Wschód–zachód.** Jest to wymiar o „długim trwaniu”, silnie uwarunkowany historycznie. Od średniowiecza zachodnia część obecnych ziem polskich była wyżej rozwinięta niż część wschodnia (np. styl romański nie przekroczył linii Wisły). Podział ten pogłębiły zabory, których granice są do dziś widoczne w przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju. Po 1990 r. Polska wschodnia, której potencjał w znacznej części znajduje się w fazie przedprzemysłowej, zapłaciła mniejszą cenę za zmiany strukturalne (w okresie 1990–1992), ale też po 1992 r. wykazywała znacznie mniejszą zdolność do sprostania wymogom otwartej, konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Obecny regres niektórych polskich regionów wschodnich jest w znacznej części wynikiem owego zapóźnienia strukturalnego i niezdolności (tych regionów i pozametropolitalnych regionów centralnych) do sprostania wymogom współczesnej, otwartej gospodarki.

W poszerzonej Unii Europejskiej (bez Bułgarii i Rumunii) polskie regiony – szczególnie regiony wschodnie i niektóre centralne – znajdują się wśród **najuboższych**. Jednocześnie Polska „wniesie” do Unii region o największych obecnie trudnościach i zagrożeniach związanych z upadkiem **tradycyjnych gałęzi przemysłu** – Górny Śląsk i Zagłębie Dąbrowskie, 4-milionową aglomerację. Dotychczas prowadzona restrukturyzacja tego regionu, polegająca na ograniczaniu tradycyjnych branż i przyjmowaniu nowych inwestycji, głównie w sektorze motoryzacyjnym – była wewnątrznie niespójna w wymiarze społecznym, ekonomicznym i politycznym. Stare kopalnie i huty zamykane są w jednym miejscu – w rdzeniu aglomeracji górnośląskiej, inwestycje nowe są zaś lokowane na obrzeżu aglomeracyjnym. Inwestycje te nie są jednak umiejscawiane miastach „górnictwych”, takich jak np. Żory czy Jastrzębie, doświadczanych ostatnio odpływem ludności i gwałtownym spadkiem cen mieszkań – widocznymi oznakami kryzysu. Proces znany w Europie pod nazwą „upadek miasta środkowego” (*inner city decline*) na Śląsku może przyjąć niespotykaną



gdzie indziej formę „upadku regionu środkowego”, co może mieć bardzo znaczne negatywne skutki gospodarcze, społeczne i polityczne<sup>5</sup>. Regionowi temu grozi degradacja społeczna i degradacja urbanistyczna (w znacznie mniejszej skali znana w krajach zachodnioeuropejskich jako *inner city decline*), czego Polska bez pomocy Unii nie będzie w stanie przezwyciężyć.

Po poszerzeniu Unii Europejskiej nastąpi **peryferyalizacja peryferii** wspólnej przestrzeni europejskiej. Obecnie zachodnie landy RFN znajdują się na poziomie około 60–70% średniej wielkości PKB na mieszkańca dla całej Unii i graniczą z regionami będącymi na poziomie 35–45% tej średniej. Od kilkunastu już lat granice zewnętrzne Unii (Niemiec i Austrii) są granicami względnie przenikalnymi. Podejmowane są wspólne transgraniczne przedsięwzięcia gospodarcze i instytucjonalne, w tym finansowane przez Unię Europejską (np. program Crossborder Cooperation). Polskie regiony wschodnie, które staną się wschodnimi peryferiami Unii – podobnie jak wschodnie regiony Słowacji i Węgier, a także republik bałtyckich – znajdują się na poziomie 1/4 – 1/3 średniej wartości PKB na mieszkańca w Unii, i będą graniczyć z regionami, w których PKB na jednego mieszkańca stanowi jedynie 1/7 czy nawet 1/10 tej średniej. Ponadto wprowadzenie wiz i ograniczeń w ruchu transgranicznym spowoduje znaczące zmniejszenie możliwości współpracy transgranicznej między nowymi peryferiami Unii a ich bezpośrednimi sąsiadami. Stawia to nowe wyzwania pod adresem wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy rozwoju regionalnego po obydwu stronach nowej granicy Unii Europejskiej: samej Unii, Polski, jej sąsiadów oraz regionów nadgranicznych.

## 2. Nowe mechanizmy rozwoju

W gospodarce wiedzochłonnej o dynamice rozwoju, w tym także rozwoju regionalnego, decydują czynniki odmienne od tych, które obowiązywały w gospodarce przemysłowej. Nowe uwarunkowania rozwoju można zamknąć w triadzie wspomagających się i silnie współzależnych zjawisk: **globalizacja – konkurencja – innowacja**. Polska gospodarka powoli wpisuje się w ten nowy układ, co niesie za sobą konieczność ponoszenia kosztów restrukturyzacji. Zmieniły się także **kryteria lokalizacji** – kryteria ilościowe zostały w znacznie mierze zastąpione jakościowymi. O atrakcyjności regionu decydują obecnie następujące jego cechy:

1. Dostępność sprawnej i niezawodnej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, w tym o znaczeniu międzynarodowym, pozwalającej na utrzymanie reżimu dostaw *just-in-time*.

<sup>5</sup> Kilka lat temu szacowano (Fotherhill 1995), że przywrócenie do ekstensywnego użytkowania 1 hektara odłogów poprzemysłowych i przeobrażenia ich w trawnik, park i parkingi kosztuje około 15 tys. euro, a pod użytkowanie intensywne (nowy przemysł, mieszkania, handel) aż 100 tys. euro. Jeżeli nawet kwoty te przeliczymy na realne złotówki, to i tak sumy, jakie należałoby zainwestować w zrujnowaną przestrzeń śląskiej aglomeracji, są daleko większe niżli łączne koszty dotychczasowej restrukturyzacji polskiego górnictwa węglowego i hutnictwa.

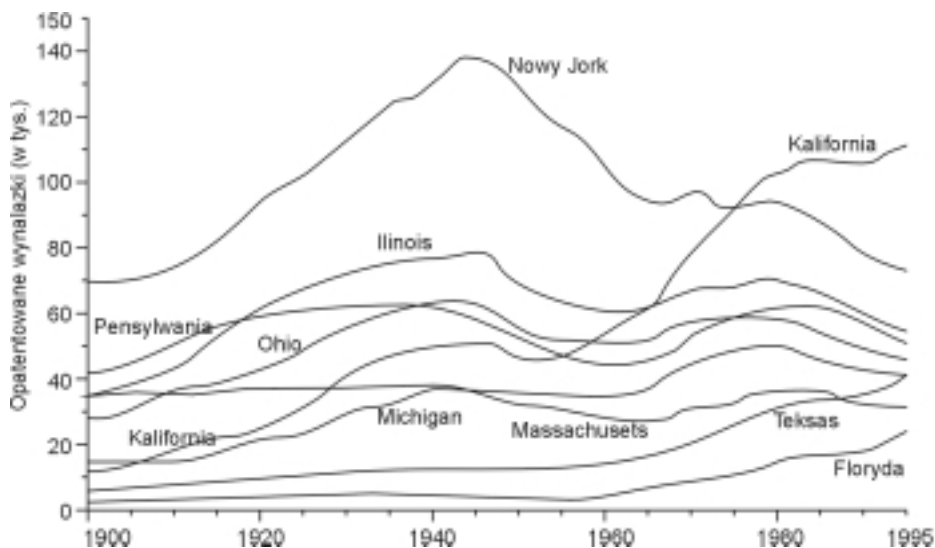
2. Wyposażenie w instytucje obsługi biznesu, a także w bogate zaplecze badawczo-rozwojowe oraz instytucje wspierające przenikanie innowacji do procesu produkcji oraz transfer technologii.

3. Wysokie, różnorodne i elastyczne kwalifikacje pracowników, pozwalające na sukcesywne zmienianie profilu pracy, a także ich motywacja i zdyscyplinowanie.

4. Zróżnicowanie gospodarki, możliwość tworzenia bezpośrednich powiązań kooperacyjnych (*contracting-out, outsourcing*) i uzyskania wysokiej jakości usług „okołobiznesowych”.

5. Dobre warunki życia (bezpieczeństwo, możliwość wypoczynku, wysoka jakość oferty edukacyjnej i kulturalnej, uroda krajobrazu), skłaniające kadry o najwyższych kwalifikacjach (uczni, menedżerowie, właściciele, twórcy, dziennikarze) do osiedlania się w danej okolicy<sup>6</sup>.

Szczególną rolę w procesie rozwoju regionalnego odgrywa zdolność do wytwarzania i „urynkowienia” innowacji. Rys. 3 przedstawia zmieniającą się zdolność do wytwarzania innowacji w wybranych stanach Stanów Zjednoczonych. Szybko wzrastający potencjał innowacyjny stał się najważniejszym czynnikiem wysokiej dynamiki rozwoju południa USA, a w jego zaniku



Rys. 3. Potencjał innowacyjny wybranych stanów USA, 1900–1995

Źródło: Suarez-Villa 2000.

<sup>6</sup> Niedawno w „The Economist” ukazało się całostronicowe ogłoszenie promujące Austrię jako miejsce do podejmowania działalności gospodarczej, które miało następujący tytuł: *Mozart. Mountain Lakes and 4-Wheel Drive. Rethinking Your Image of a Great Business Location*, co znaczy: *Mozart. Górskie jeziora i samochód z napędem na cztery koła. Przemysł swoje wyobrażenie o doskonałej lokalizacji biznesu. Nawet już nie rynek, dostawcy, autostrady (są wszędzie) czy uniwersytety – a wyłącznie przyjemności życia, jakie ma do zaoferowania Austria, mają przyciągnąć inwestorów.*

należy upatrywać przyczyn schyłku przemysłowej gospodarki stanów północno-wschodnich.

Tylko te polskie regiony, które wykazą się powyższymi cechami, mogą odegrać aktywną rolę w globalnej gospodarce, w której trwałą przewagę konkurencyjną uzyskuje się dzięki wprowadzaniu na rynek innowacji<sup>7</sup>.

Współczesną gospodarkę określa się także mianem „**gospodarki sieciowej**” (por. Castells 1997). R. Reich (2000) wskazuje, że korporacje transnarodowe – główni aktorzy globalnej sceny gospodarczej – są „bramami” (*gateways*) łączącymi dwie globalne sieci: producentów i konsumentów. Z jednej strony owej bramy, noszącej nazwę danej korporacji, znajdują się zespoły producentów tworzących produkt finalny o rozpoznawanej i akceptowanej nazwie, z drugiej zaś połączeni sieciami Internetu konsumenci, dokonujący za pomocą komputera rozeznania rynku, a coraz częściej także zakupów w sieci.

Gospodarka sieciowa to cały zespół powiązań produkcyjnych, finansowych, innowacyjnych i kulturalnych. Powiązania te występują zarówno wewnątrz regionów, jak i między poszczególnymi regionami. O sile powiązań decydują dwa rodzaje dystansu (Cappellin 2002): dystans geograficzny i dystans instytucjonalny. Dystans pierwszego rodzaju dla wyrobów „materialnych” jest wyznaczony odległością i kosztem jej pokonania, natomiast dla informacji – jakością połączeń teleinformatycznych. Dystans instytucjonalny jest określony przez stopień podobieństwa systemów prawnych, jakości i liczbę instytucji, podobieństwa kultur organizacyjnych, a także przez sposoby organizowania działań zbiorowych (por. np. Fukuyama 1997). Możliwe relacje przedstawia tab. 5.

Powyższe zależności można także przedstawić w postaci graficznej (rys. 4).

W skali globalnej najważniejsza jest sieć **metropolii**, z Nowym Jorkiem, Londynem i Tokio jako najważniejszymi jej węzłami (por rys. 5, będący interktywną typologią: miast globalnych”).

Metropolie charakteryzują się wzajemnym małym dystansem instytucjonalno-organizacyjnym, są bowiem podobne do siebie z punktu widzenia struktury gospodarczej, środowiska instytucjonalnego oraz wzorców kulturowych i zachowań społecznych. Jednocześnie – choć są położone na różnych kontynentach – są również bliskie sobie geograficznie, ponieważ są największymi koncentracjami gospodarki informacyjnej, a więc ich wzajemna bliskość nie jest wyznaczona odległością, lecz połączeniami telekomunikacyjnymi. Metropolie koncentrują dominującą część decyzji podejmowanych w gospodarce światowej, a także dostarczają ogromnej większości innowacji. Dlatego też **od**

<sup>7</sup> Dzieje się tak dlatego, że innowacja (nowy produkt zaspokajający nową potrzebę lub potrzebę dawną w nowy sposób; nowa technologia) tworzy dla siebie popyt, nawet po wysokiej cenie nowości. Produkty innowacyjne są produkowane w regionach, w których dana innowacja powstała. Produkty masowe są produkowane w krajach i regionach o niższym poziomie zaawansowania technologicznego, a konkurencja rozgrywa się dzięki niskim kosztom produkcji. Należy jednak pamiętać, że jedynie regiony i kraje biedne, o niskich płacach, mogą oferować produkty wytwarzane tanio.

Tab. 5. Rodzaje integracji terytorialnej a dystans geograficzny i instytucjonalno-organizacyjny

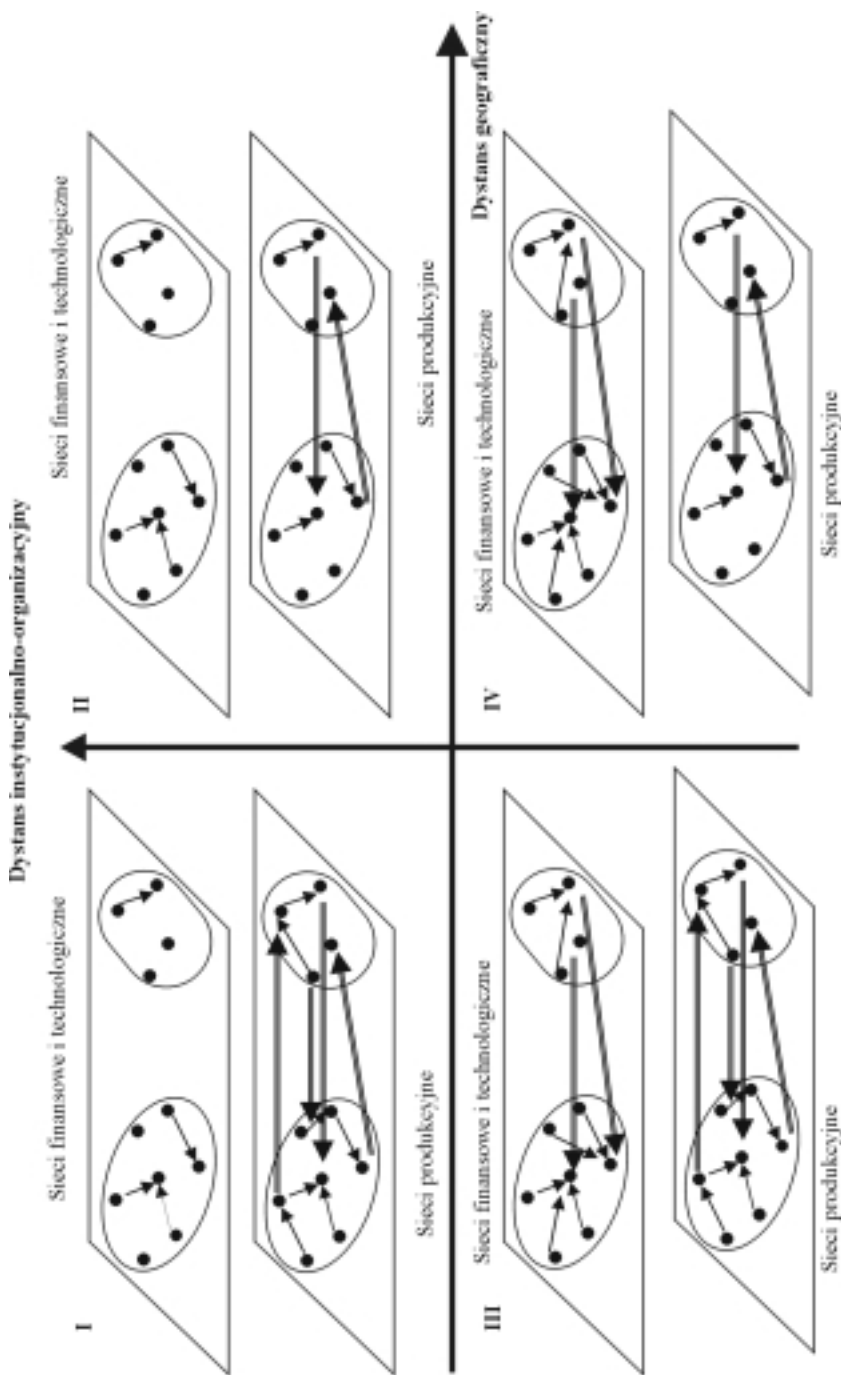
		Dystans geograficzny (transport i telekomunikacja)	
		<i>mały</i>	<i>duży</i>
Dystans instytucjonalny	<i>duży</i>	I. Międzyregionalna integracja przemysłowa <ul style="list-style-type: none"> <li>• sieci kooperacji (<i>subcontracting</i>)</li> <li>• współpraca klienta i producenta</li> <li>• handel wewnątrzbranżowy</li> </ul>	II. Handel międzynarodowy <ul style="list-style-type: none"> <li>• izolacja</li> <li>• handel barterowy</li> <li>• wyspecjalizowany import/eksport</li> </ul>
	<i>mały</i>	III. Wewnętrzna integracja terytorialna <ul style="list-style-type: none"> <li>• sieci firm</li> <li>• okręgi przemysłowe (<i>clusters</i>)</li> <li>• regiony uczące się</li> </ul>	IV. Międzynarodowa integracja usługowa <ul style="list-style-type: none"> <li>• alianse strategiczne i <i>joint-ventures</i></li> <li>• rozprzestrzenianie się technologii</li> <li>• integracja międzysektorowa</li> </ul>

Źródło: Cappellin 2001.

**miejsca, jakie polskie metropolie zajmą w światowej sieci metropolii, będzie zależało miejsce Polski w gospodarce światowej.** Obecnie jedynie Warszawa jest widoczna (dość jednak słabo) wśród metropolii europejskich, a jej pozycja jest zagrożona bezładem urbanistycznym, zapóźnieniem infrastrukturalnym, jak również stałym niedorozwojem funkcji metropolitalnych.

We współczesnej gospodarce o **szansach rozwoju** regionu decyduje jego atrakcyjność lokalizacyjna, zależna od stopnia, w jakim cechy danego regionu odpowiadają wymogom jednostek gospodarczych. **Zewnętrzna pomoc** nie jest w stanie zmienić preferencji lokalizacyjnych firm, w tym korporacji transnarodowych. Tym też należy tłumaczyć długo utrzymujący się niedorozwój wielu regionów Stanów Zjednoczonych (np. środkowe Appalachy) i Europy (Mezzogiorno, zachodnie regiony Hiszpanii, ostatnio była NRD), mimo długotrwałego wspomaganie ich znaczącymi środkami publicznymi, w tym także udzielanymi przez Unię Europejską. Jak wskazuje długie już międzynarodowe doświadczenie, nawet znaczące środki publiczne nie są w stanie zapoczątkować rozwoju w regionach, które zarówno są nieatrakcyjne lokalizacyjnie, jak i mają mały potencjał endogeny. Raporty oceniające politykę regionalną Unii Europejskiej prowadzoną w odniesieniu do tzw. regionów celu 1, a więc względnie zacofanych i peryferyjnych, wskazują na jej ograniczoną skuteczność oraz w zasadzie socjalny, nie zaś prorozwojowy charakter (por. Boldrin, Canova 2001).

Szerokie doświadczenia w zakresie różnych modeli polityki regionalnej wskazują, że pomoc publiczna może być efektywnie wykorzystana jedynie



Rys. 4. Graficzna prezentacja form inter- i intraregionalnej integracji w zależności od dystansu geograficznego i instytucjonalno-organizacyjnego  
 Źródło: Cappellin 2002.



Rys. 5. Typologia miast globalnych

Źródło: GaWC 2002.

wtedy, gdy wspomaga własne wysiłki regionu, podejmowane w celu zmian struktur społecznych i gospodarczych. Jeżeli pomoc ta ma konieczną restrukturyzację zahamować, opóźnić lub złągodzić, to w ostatecznym rozrachunku może przyczynić się do zmniejszenia konkurencyjności regionu i do utrwalenia jego strukturalnego zacofania, a tym samym i niedorozwoju.

Stosowane często zachęty w postaci zwolnień podatkowych i subsydiów udzielanych firmom również nie przyczyniają się do trwałego przyspieszenia rozwoju regionów, w których firmy te są uprawnione do uzyskiwania pomocy. Dzieje się tak dlatego, iż samo wsparcie finansowe jest zbyt słabym bodźcem lokalizacyjnym i firmy opuszczają taką lokalizację po utraceniu prawa do otrzymywania w niej pomocy publicznej. Jednocześnie długotrwałe wspieranie regionu przez środki zewnętrzne prowadzi z reguły do uzależnienia wszelkich procesów społecznych i gospodarczych w takim regionie od pomocy zewnętrznej oraz do wykształcenia się strategii rozwoju ograniczającej się na poszukiwania korzyści zewnętrznych (*rent-seeking strategy*), w ostatecznym rachunku ograniczającej możliwości „zdrowego” rozwoju regionu. W konsekwencji maleje nawet zdolność do racjonalnego wykorzystania pomocy zewnętrznej, jest ono bowiem możliwe jedynie w przypadku potraktowania jej jako impulsu do wewnętrznej zmiany strukturalnej<sup>8</sup>.

Jedynie „bogate” i różnorodne środowisko gospodarcze, społeczne, instytucjonalne, naukowo-edukacyjne i kulturowe może stać się zachętą do lokowania w danym miejscu nowej działalności gospodarczej oraz bodźcem do rozwoju już istniejącej. Innymi słowy, o szansach rozwojowych w większej niż poprzednio mierze decyduje **potencjał endogeny**, w tym jakość władzy publicznej.

### 3. Szanse polskich regionów i możliwości ich wzmocnienia

Poza kilkoma dużymi aglomeracjami, nielicznymi obszarami atrakcyjnymi turystycznie i częściowo zachodnim pasem przygranicznym, polskie regiony są zagrożone peryferyalizacją w integrującej się przestrzeni europejskiej, a niebezpieczeństwo to jest szczególnie silne w przypadku Polski wschodniej. Nadmierne liczenie na to, że niebezpieczeństwo to może zlikwidować pomoc Unii Europejskiej, niesie kolejne zagrożenia w postaci upowszechniania się postawy zależności od pomocy zewnętrznej i paraliżu własnego wysiłku (wspomniana strategia *rent-seeking*), tym bardziej że umiejętności korzystania z pomocy Unii Europejskiej są silnie zróżnicowane regionalnie. Już teraz należy więc podejmować szereg działań na szczeblu kraju i w poszczególnych regionach, by zmniejszyć groźbę marginalizacji. Działania te powinny uwzględniać nowe mechanizmy rozwoju, w szczególności zaś nowe kryteria lokalizacji

<sup>8</sup> Obrazowo można sytuację tę przyrównać do współpracy pacjenta z głęboką dysfunkcją ruchową i rehabilitanta. Jeżeli pacjent całą odpowiedzialność za rehabilitację składa na wysiłek rehabilitanta, nie podejmując własnych ćwiczeń, to sprawności nie odzyska, a przerwanie ćwiczeń spowoduje szybką deteriorację i tak ograniczonej zdolności ruchowej.

oraz znaczenie sieciowych powiązań między regionami w inter- i intra-regionalnych relacjach między jednostkami gospodarczymi znajdującymi się na ich terenie

Najważniejsze kierunki polityki regionalnej stosowanej w odniesieniu do polskich regionów (przez rząd polski i Komisję Europejską) w okresie przed-akcesyjnym i pierwszej fazie członkostwa w Unii Europejskiej powinny być następujące:

1. Szybki rozwój infrastruktury transportowej łączącej polskie regiony z centrami gospodarczymi Europy. Polskie zapóźnienia infrastrukturalne są powszechnie znane. Zapomina się jednak o tym, że w najważniejszej obecnie dla Polski transeuropejskiej relacji Wschód–Zachód pozycja Polski jest zagrożona przez szybko rozwijające się sieci autostrad słowackich i czeskich, mających połączenia z Austrią i Niemcami, a także przez rosnący transport bałtycki. Ponadto w niektórych przypadkach polska część ciągów dróg o znaczeniu tranzytowym jest znacznie niższej jakości niż część ukraińska czy białoruska. Trzeba też pamiętać, że peryferyalizacja Polski wschodniej ma swoje źródła w niskiej jakości ciągów transportowych przechodzących przez Polskę (o szansach polskich regionów wschodnich decyduje m.in. liczba mostów na Wiśle!).

2. Poprawa kapitału ludzkiego (edukacja i szkolenia) oraz społecznego (umiejętności współdziałania, zaufanie, społeczeństwo obywatelskie), szczególnie w regionach zapóźnionych. Jednym z rezultatów tego procesu powinno być np. podjęcie przez samorzady Polski wschodniej współpracy w celu stworzenia wspólnej strategii tego regionu w obliczu zagrożenia peryferyalizacją w poszerzonej Unii. Jest to proces trudny, ponieważ wola współdziałania jest w tej części kraju relatywnie słaba, słabsza – jak to wynika z badań – niż w części zachodniej (por. np. Gorzelak, Jałowiecki 1998).

3. Wzmacnianie powiązań między polskimi ośrodkami metropolitalnymi a ich odpowiednikami w globalnej sieci metropolii z jednej strony, oraz z ich bezpośrednim zapleczem regionalnym z drugiej. Badania wskazują (np. Olechnicka 2002), że w peryferyjnych regionach wschodnich brak jest wystarczająco silnego i atrakcyjnego zaplecza badawczo-naukowego, które byłoby zdolne wspierać innowacyjne jednostki gospodarcze tam zlokalizowane. Szybki rozwój tego zaplecza – w powiązaniu z wiodącymi krajowymi i zagranicznymi placówkami naukowymi – może pozwolić na dynamizację rozwoju całej polskiej gospodarki i na zwiększenie efektu rozprzestrzeniania rozwoju z obszarów najwyżej rozwiniętych do ich otoczenia.

4. Tworzenie ogólnopolskich i regionalnych sieci transferu innowacji i technologii. Jest to obecnie jedno z najsłabszych ogniw w polskich sieciach instytucjonalnych, niezwykle istotne w gospodarce opartej na wiedzy. Sieci takie istnieją we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych i przyjmują różnorodne formy organizacyjne: od instytucji wyłącznie publicznych przez partnerstwa publiczno-prywatne do sieci placówek wyłącznie prywatnych. Sieci takie są zarządzane w skali ogólnokrajowej, a także w obrębie poszczególnych



regionów. W Polsce w tej mierze istnieje prawie całkowita pustka instytucjonalna, a nieliczne przykłady działań jednostkowych jedynie silnie uzewnętrzniają potrzebę systemowego podjęcia tego wysiłku w skali ogólnokrajowej i regionalnej.

5. Wspieranie procesów restrukturyzacji w regionach przemysłowych, w tym odbudowa tkanki miejskiej i rekultywacja zdewastowanego środowiska w obszarach centralnych miast i regionów upadającego przemysłu.

6. Tworzenie międzyregionalnych sieci transferu doświadczeń i umiejętności, szczególnie w zakresie korzystania ze środków Unii Europejskiej. Wiedza o Unii, jej programach, dostępnych z Unii środkach, obowiązujących procedurach, jest silnie zróżnicowana regionalnie. W pasie zachodnim każda gmina miała z programami tymi kontakt i korzystała z funduszy pochodzących z Brukseli – w Polsce wschodniej doświadczenia te są znacznie mniejsze. Na samorządach Polski zachodniej ciąży więc obowiązek przekazania doświadczeń pochodzących ze współpracy międzygminnej i międzynarodowej oraz z wprowadzenia programów Unii Europejskiej do regionów Polski wschodniej.

7. Wspomaganie procesu decentralizacji, w tym obecnie decentralizacji finansów, co może stanowić dopełnienie reformy terytorialnej organizacji kraju. Polskie województwa, podmioty polityki rozwoju regionalnego, są w dominującym stopniu zależne od niestabilnych i niewystarczających transferów pochodzących z budżetu centralnego. Dlatego też interesująca instytucja kontraktu regionalnego, będąca osią współczesnej polityki regionalnej Polski, musi obejmować wiele zadań, które powinny być podejmowane wyłącznie przez władze wojewódzkie. W tej sytuacji kontrakt nie może być tym, czym być powinien – a więc umową między regionem (regionami) a rządem o współfinansowaniu przedsięwzięć, które są ważne dla rozwoju danego regionu (regionów), a jednocześnie są istotne z punktu widzenia rozwoju całego kraju. Decentralizacja finansów publicznych powinna stanowić „trzeci etap” polskiej reformy samorządowej, niewątpliwie najeffectniej przeprowadzonej reformy organizacji terytorialnej kraju wśród wszystkich państw postsocjalistycznych.

8. Wspomaganie procesów rozwoju regionalnego regionów Litwy, Białorusi i Ukrainy, a także obwodu kaliningradzkiego, co może stać się jedną z najważniejszych szans rozwoju Polski wschodniej. Stabilny i szybki rozwój regionów i krajów graniczących z Polską od wschodu jest jednym z warunków minimalizacji niekorzystnych skutków ustanowienia zewnętrznej granicy Unii wzdłuż polskiej granicy wschodniej. Jest to także największa szansa rozwojowa dla wschodnich regionów Polski. Ich peryferyalizacja w przestrzeni europejskiej może zmniejszyć się jedynie wtedy, gdy staną się one regionami zintegrowanej Europy, które są położone najbliżej rosnących rynków i które jednocześnie stwarzają korzystne warunki dla podejmowania inwestycji zorientowanych na te rynki.

W realizacji tych nowych kierunków rozwoju polskiej polityki regionalnej powinny brać udział wszystkie ośrodki władzy w Polsce – parlament, rząd i prezydent, a także samorząd terytorialny. Polska powinna uzyskać zgodę

Komisji Europejskiej na nowe podejście do polityki regionalnej, wykraczające poza tradycyjne jej rozumienie, w wyniku którego koncentruje się ona na regionach zacofanych, słabo rozwiniętych i peryferyjnych oraz na regionach tracących bazę ekonomiczną. Wspieranie układów sieciowych i współpracy międzyregionalnej każe wyjść poza to wąskie, „pomocowe” ujęcie polityki regionalnej, której najważniejszym obecnie ogniwem powinno stać się wspieranie najbardziej obiecujących i najbardziej konkurencyjnych – a więc najbardziej innowacyjnych – sieci powiązań regionów słabych i mocnych, instytucji i przedsiębiorstw w nich zlokalizowanych, sieci przekraczających terytorium Polski i obejmujących także regiony i jednostki gospodarcze z zagranicy, w tym – co jest szczególnie ważne – także znajdujące się u naszych wschodnich sąsiadów. Polska powinna również wspierać ich wysiłki zmierzające do tego, by Komisja Europejska zaczęła finansować przedsięwzięcia infrastrukturalne poza swoimi granicami – tak jak miało to miejsce w przypadku programu PHARE.

## Literatura

- Boldrin M., F. Canova, 2001, *Europe's Regions. Income Disparities and Regional Policies*, Economic Policy, London: CEPR.
- Cappellin R., 2002, *The European Enlargement and the Guidelines of a New European Regional Policy*, ARL (manuscript).
- Castells M., 1997, *The Rise of the Network Society*, Cambridge, MA: Blackwell Publ.
- European Commission, 2001, *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels: European Commission.
- Fothergill S., 1995, „The European Communities RECHAR Programme” (w:) S. Hardy, M. Hart, L. Albrechts, A. Katos (red.), *An Enlarged Europe. Regions in Competition*, Jedssica Kingsley Publishers, London and Bristol, Pennsylvania.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- GaWC (2002): <http://www.lboro.ac.uk/gawc/citymap.html>
- Gorzelał G., 2000, „Trwałość i zmiana: historia, transformacja i przyszłość polskich regionów”, *Ekonomista*, nr 6.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., 2001, „Europejskie granice – jedność czy podział kontynentu?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.
- Gorzelał G., Jałowiecki B. (red.), 1998, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa: EUROREG.
- GUS, 1994, *Produkt Krajowy Brutto i dochody ludności według województw w 1992. Część I: Metodologia i wyniki badań*, Warszawa: GUS.
- GUS, 2001, *Produkt Krajowy Brutto według województw w latach 1995–1998*, Katowice: GUS.

- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Białystok: WSzFiZ.
- Lisowski P., 2000, „Radom – w blasku czy cieniu Warszawy?” *Studia Regionalne i Lokalne*, z. 4.
- Olechnicka A., 2002, *Szanse regionu peryferyjnego w gospodarce informacyjnej*, praca doktorska, Białystok: Uniwersytet w Białymstoku.
- Reich R., 2000, *The Future of Success*, Alfred A. Knopf.
- Rocznik Statystyczny Województw*, 2001, Warszawa: GUS.
- Smętkowski M., 2001, „Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Suarez-Villa L., 2000, *Invention and the Rise of Technocapitalism*, Latham–Boulder–New York–Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

