

UNIwersYTET WARSZAWSKI
KATEDRA UNESCO
TRWAŁEGO ROZWOJU



UNIVERSITE DE VARSOVIE
LA CHAIRE UNESCO
DU DEVELOPPEMENT DURABLE

GRZEGORZ GORZELAK

TRANSFORMACJA SYSTEMOWA

A

RESTRUKTURYZACJA REGIONALNA



Warszawa 1995

UNIwersytet Warszawski
KATEDRA UNESCO
TRWAŁEGO ROZWOJU



UNIVERSITE DE VARSOVIE
LA CHAIRE UNESCO
DU DEVELOPPEMENT DURABLE

GRZEGORZ GORZELAK

TRANSFORMACJA SYSTEMOWA A RESTRUKTURYZACJA REGIONALNA

Warszawa 1995

WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

Dyrektor Instytutu: Antoni Kukliński
Zastępcy Dyrektora: Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki

ISBN 83-86367-17-2

©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
La Chaire UNESCO du Développement Durable à l'Université de
Varsovie

Opracowanie redakcyjne: Bogdan Mościcki
Wydawca: Jan Jacek Swianiewicz
Danilowskiego 1/20, Warszawa
tel. 34-67-54

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. 26-16-54; 20-03-81 w. 643, 748; Fax 26-16-54; 26-75-20;
Telex 825439 UW PL

Złożono systemem składu drukarskiego **T_EX** – programem sbtex ver. 3.0.

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział 1. Restrukturyzacja — transformacja	9
1.1. Recesja — ceną restrukturyzacji	9
1.2. Fordyzm i postfordyzm	18
1.3. Restrukturyzacja krajów postsocjalistycznych	25
Rozdział 2. Nowe tendencje rozwoju regionalnego	33
2.1. Nowe kryteria lokalizacji	33
2.2. Skutki nowych kryteriów lokalizacji dla rozwoju regionalnego	41
Rozdział 3. Nowa przestrzeń Europy Środkowej	47
3.1. Dziedzictwo	48
3.2. Terytorium i organizacja terytorialna	51
3.3. Determinanty regionalnych możliwości transformacji	56
3.3.1. Demografia i system osadniczy	57
3.3.2. Środowisko naturalne	65
3.3.3. Restrukturyzacja i rynek pracy	70
3.3.4. Ośrodki naukowe i szkolnictwo wyższe	75
3.3.5. Regiony Środkowej Europy w nowym otoczeniu międzynarodowym ...	79
3.3.6. Inwestycje zagraniczne	83
3.3.7. Połączenia transportowe z Europą	86
3.3.8. Regionalne zróżnicowanie procesów transformacyjnych — podsumowa- nie	88
3.4. Regionalne możliwości transformacji, 1990–2005	89
Rozdział 4. Polityka regionalna	95
4.1. Polityka regionalna Komisji Europejskiej	97
4.1.1. Polityka regionalna Dyrekcji Generalnej XVI	97
4.1.2. Polityka (anty)regionalna Dyrekcji Generalnej IV	114
4.2. Polityki regionalne poszczególnych państw członkowskich	122
4.2.1. Francja	123

4.2.3. Grecja	127
4.2.4. Hiszpania	129
4.2.5. Holandia	129
4.2.6. Portugalia	132
4.2.7. Republika Federalna Niemiec	134
4.2.8. Szwecja	134
4.2.9. Wielka Brytania	136
4.2.10. Włochy	139
4.2.11. Podsumowanie	142
4.3. Polityka technologiczna a polityka regionalna w Europie Zachodniej	144
4.4. Polityka regionalna w transformowanych krajach postsocjalistycznych	153
4.5. Rekonstrukcja starych okręgów przemysłowych Europy Środkowej	157
4.5.1. Restrukturyzacja okręgu Borsod	157
4.5.2. Restrukturyzacja zagłębia karwińsko-ostrowskiego	160
4.5.3. Górny Śląsk	164
Rozdział 5. Kierunki rozwoju regionalnego Polski	167
Literatura	181

WSTĘP

Rozwój nie jest procesem równomiernym ani w czasie, ani w przestrzeni. W danej jego fazie pewne czynniki odgrywają rolę wiodącą, inne zaś znajdują się w fazie schyłkowej, albo dopiero się rodzą. Rozwój jest również zróżnicowany przestrzennie. Zmieniające się cechy poszczególnych miejsc (obszarów) są w różnym stopniu dostosowane do zespołu motorycznych czynników rozwoju na danym etapie.

Można postawić tezę — oczywiście ze znaczną dozą umowności — że w powojennej historii gospodarczej „rozwinętej Północy” były dwie daty przełomowe: 1973 oraz 1989. W roku 1973 rozpoczęła się głęboka restrukturyzacja gospodarki wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych, a kilkanaście lat później proces ten objął również europejskie kraje postsocjalistyczne. W obu przypadkach recesja była ceną, jaką poszczególne gospodarki musiały zapłacić za głębokie zmiany strukturalne.

Głębokie zmiany struktur gospodarczych, zapoczątkowane kryzysem naftowym 1973 r. — których pierwsze przejawy pojawiały się już wcześniej w formie tzw. dezindustrializacji — pociągnęły za sobą zmiany struktur przestrzennych. Wiele regionów uprzednio uznawanych za wysoko rozwinięte i odgrywających istotną rolę gospodarczą, nie mogąc dostosować się do nowych mechanizmów rozwoju, stało się tzw. „regionami problemowymi”, wymagającymi silnej interwencji z zewnątrz. Pojawiły się za to nowe „zagłębia wzrostu”, z najbardziej progresywnymi dziedzinami wytwarzania. Nowa struktura gospodarki krajów zachodnich wyznaczyła ich nową mapę społeczno-gospodarczą.

Przez cały okres owych przemian, kraje socjalistyczne tkwiły w starych strukturach gospodarczych. Nie przełamały również swych tradycyjnych struktur przestrzennych. Dopiero otwarcie na gospodarkę światową i poddanie się wpływowi rynku globalnego wymusiło proces restrukturyzacji, zbieżny w istocie z tym, jaki na Zachodzie dokonał się dwie dekady wcześniej. Restrukturyzacja ta — podobnie jak w krajach zachodnich — pociągnęła za sobą zmiany w strukturach regionalnych krajów postsocjalistycznych.

W największym skrócie zarysowaliśmy powyżej ramy niniejszej pracy. Są one wyznaczone tym, co nazywa się przejściem od „fordyzmu” do

„postfordyzmu”¹, rozpatrywanym z punktu widzenia procesów rozwoju regionalnego i lokalnego w porównawczym ujęciu krajów Zachodniej i Środkowej Europy. Pierwszy rozdział jest poświęcony procesom restrukturyzacji w wyniku przejścia do gospodarki opartej na paradygmacie „postfordyzmu” oraz transformacji krajów postsocjalistycznych. Rozdział drugi omawia przestrzenne konsekwencje tych procesów, polegające na pojawieniu się nowych kryteriów lokalizacji. W rozdziale trzecim przedstawione są przestrzenne przemiany postsocjalistycznych krajów Europy Środkowej w wyniku transformacji systemowej. W rozdziale czwartym zaprezentowano założenia i instrumenty polityki regionalnej poszczególnych krajów Europy Zachodniej oraz Unii Europejskiej. Na tym tle zostaną omówione elementy polityki regionalnej podczas transformacji krajów postsocjalistycznych. Rozważania te prowadzą do pewnych zaleceń pod adresem tych krajów, w szczególności do zaprezentowania spolaryzowanego modelu rozwoju.

* *

*

Niniejsza praca jest podsumowaniem jednego z nurtów trzyletniego programu badań pt. „Restrukturyzacja polskich regionów jako problem współpracy europejskiej”, kordynowanego przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. Sfinansowano te badania z grantu, który KBN przyznał profesorowi A. Kuklińskiemu.

Korzystam także szeroko z dorobku międzynarodowego programu „Europa Środkowo-Wschodnia 2000”, koordynowanego przez EUROREG w latach 1992–1994, a finansowanego przez Komisję Europejską. W badaniach tych uczestniczyły Czechy, Polska, Słowacja i Węgry. Zagadnienia związane z rozwojem regionalnym stanowiły jeden w czterech głównych nurtów badań, wraz z problematyką ekonomiczną, społeczno-polityczną oraz sferą technologii, edukacji i nauki. Polska wersja raportu końcowego

¹Terminy te weszły już do literatury światowej, ich podważanie byłoby więc niezbyt celowe. Warto jednak zwrócić uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze, właściwszym od „fordyzmu” terminem byłby „tayloryzm”, ponieważ H. Ford zastosował w praktyce koncepcje F. W. Taylora. Po wtóre, stosowanie terminów „fordyzm” i „postfordyzm” powinno zostać ograniczone do analizy organizacji produkcji i zasad zarządzania. W rzeczywistości stosuje się te terminy znacznie szerzej, obejmując również problematykę konsumpcji, wartości i stylów życia, systemu politycznego i organizacji państwa, zagadnienia przestrzennej organizacji procesów rozwoju itp. Formułowane są opinie, iż jest to zastosowanie nazbyt szerokie, i że dla opisu przemian zachodzących w tych sferach powinno stosować się takie określenia, jak postmodernizm, postindustrializm, czy postkapitalizm. W opiniach tych jest wiele racji, jednak wielość terminów nadmiernie — wydaje się — skomplikowałaby dalsze wywody.

tego programu, wydane niedawno przez Dyрекję generalną XII Komisji Europejskiej, jest wspólną publikacją EUROREG i Komitetu Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN.

Trzecim źródłem inspiracji i wiedzy był jeden z najlepszych chyba w Europie ośrodków badań regionalnych — European Policies Research Centre, University of Strathclyde w Glasgow. Mogłem tam przebywać przez kilka tygodni, dzięki stypendium Komisji Europejskiej.

Przygotowanie i wydanie tej książki sfinansowało UNESCO. Będzie ona służyć działalności edukacyjnej Katedry UNESCO Trwałego Rozwoju, która powstała w 1994 r. przy Uniwersytecie Warszawskim.

Warszawa, luty 1995 r.

ROZDZIAŁ 1

RESTRUKTURYZACJA — TRANSFORMACJA

1.1. Recesja — ceną restrukturyzacji

Kraje Europy Zachodniej, po okresie powojennego *boomu*, zaczęły przechodzić fazę głębokiej restrukturyzacji gospodarczej, która miała również swój wyraz przestrzenny. Sprzężone funkcjonalnie przejawy tej restrukturyzacji szeroko opisywano, dlatego przypomnimy je w największym skrócie. Do niektórych zagadnień powrócimy później.

- Dezindustrializacja najpierw polegała na upadku okręgów przemysłowych węgla, stali i ciężkiej chemii. Klasycznym przykładem jest zagłębie Ruhry, ale obszarów takich w Zachodniej Europie było znacznie więcej (por. Jałowiecki, 1993). Upadał przemysł stoczniowy (np. Liverpool) i włókienniczy (np. Środkowa Anglia). Następnie dezindustrializacja przejawiała się ograniczaniem zatrudnienia w przemyśle, na rzecz szeroko rozumianych usług.
- Globalizacja polegała na zwiększeniu międzynarodowych transferów kapitału oraz wzroście roli korporacji transnarodowych.
- Przesuwanie się części działalności wytwórczej z „*pasa mrozu*” do „*pasa słońca*” (czyli na południe). Dotyczy to przemysłu wykorzystującego przyspieszony postęp technologiczny np. w informatyce, automatyce, biotechnologiach.
- Trzy fazy zmian struktury osadniczej: suburbanizacja-dezurbanizacja-reurbanizacja; ta ostatnia łączy się z raptownym rozwojem sektora usług.
- Odradzanie się regionalizmów etnicznych i kulturowych oraz równoległy proces odradzania się lokalizmu, co jest wyrazem różnicowania świadomości kulturowo-przestrzennej, odchodzenia od zhierarchizo-

wanego ujmowania świata i relacji przestrzennych ku strukturom zdecentralizowanym.

Powyższe procesy są przestrzennymi manifestacjami przechodzenia od **fordowskiego** do **postfordowskiego** paradygmatu organizacji gospodarki, społeczeństwa i państwa (Chojnicki, 1994; Szul, 1994). Proces ten rozpoczął się ok. 1973 r., wraz z pierwszym kryzysem naftowym, i trwał w zasadzie do lat ostatnich, kiedy to została przełamana recesja strukturalna, będąca ceną, jaką kraje wysoko rozwinięte musiały zapłacić za przejście od produkcji opartej na drugiej rewolucji naukowo-technicznej do systemu wykorzystującego dorobek trzeciej rewolucji, którą obecnie przeżywamy.

Tablica 1.1 przedstawia dynamikę dochodu narodowego wybranych krajów w latach 70. i 80. Mimo odmiennych metodologii obliczania dochodu narodowego w krajach kapitalistycznych i socjalistycznych, wnioski z tej tablicy wydają się uprawnione.

Dość długi ciąg czasowy prezentowany w tablicy 1.1 wskazuje, że kraje kapitalistyczne przeżyły dwie fale załamania gospodarczego: w latach 1974–1975 oraz 1981–1982. W drugim przypadku zwolnienie tempa rozwoju objęło w sumie cztery lata, od 1980 do 1983. (Kolejne, trzecie załamanie wystąpiło w USA i Wlk. Brytanii na początku lat 90., z czym wiąże się stosowanie przez te dwa kraje skrajnie monetarystycznej polityki gospodarczej). Obydwa okresy zwolnienia tempa wzrostu, a nawet reprodukcji zawężonej, następowały bezpośrednio po skokowych wzrostach cen ropy, wprowadzanych przez kraje naftowe jako próby zmiany światowego porządku gospodarczego — nieudane w ostatecznym rachunku.

W dynamice dochodu narodowego krajów socjalistycznych pierwszy kryzys naftowy w ogóle się nie uwidocznił. Większość z nich notuje nawet przyspieszenie tempa wzrostu w 1974 r., a więc wtedy, gdy w krajach kapitalistycznych spadał produkt krajowy brutto. Początek obniżenia tempa wzrostu krajów socjalistycznych przypada na lata 1979–1980. W dwóch krajach tempo to spadło później, w latach 1980 (Jugosławia) i 1981 (Bułgaria). Jedynie w NRD tempo to nie spadło w ogóle.

Pod koniec lat 80. w Europie Środkowej i Wschodniej widać początki kryzysu gospodarczego, który przyczynił się do ostatecznego załamania realnego socjalizmu. Od 1988 r. kraje kapitalistyczne notowały znacznie wyższe tempo wzrostu niż kraje socjalistyczne, których gospodarki w 1989 r. weszły w fazę strukturalnej stagnacji.

Tablica 1.2 jednoznacznie wskazuje, że obniżenie tempa wzrostu w latach 70. było dla krajów kapitalistycznych ceną za przeobrażenia strukturalne. Tę cenę — w postaci kryzysu na przełomie lat 70. i 80., indukowa-

Tabela 1.1.

Dynamika dochodu narodowego wytworzonego (produktu krajowego brutto), rok poprzedni = 100

Kraje	1973	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Francja	106	104	98	105	103	103	103	102	101	102	101	102	101	102	102	104	104	102	101	101	·
Grecja	107	97	99	106	104	106	104	101	100	101	100	102	102	102	99	104	104	102	101	101	·
Hiszpania	107	105	99	102	101	103	102	101	102	101	102	102	102	103	106	105	105	104	102	101	·
Niemcy (a)	105	101	96	106	103	103	104	102	99	99	101	103	102	102	102	104	104	106	105	102	·
St. Zjedn. Am.	106	98	97	106	105	104	102	100	102	98	104	107	103	103	103	104	103	101	99	103	·
Wlk. Brytania	106	101	98	102	100	103	101	99	98	101	103	102	103	104	105	105	102	100	98	99	·
Bulgaria	108	108	109	107	106	106	107	106	103	104	103	105	102	104	106	111	99	88	77	92	96
Czechosłowacja	105	106	106	104	105	105	103	103	100	100	102	103	103	106	102	103	100	99	86	·	·
Czechy	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	102	101	102	105	99	86	93	100
Słowacja	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	103	102	101	101	97	86	93	96
Jugosławia	105	109	103	104	107	106	107	103	103	100	99	93	·	·	·	·	·	·	·	·	·
NRD	106	106	105	104	105	104	104	104	105	103	104	106	105	104	104	103	x	x	x	x	x
Polska	111	110	109	107	105	103	98	94	88	95	106	106	103	105	102	104	100	88	93	102	104
Rumunia	111	113	110	111	109	108	106	103	102	103	103	108	106	102	100	100	94	93	87	92	101
Węgry	107	107	105	103	108	104	101	99	102	102	101	103	99	102	105	99	100	96	90	95	98
ZSRR (b)	109	106	105	105	105	105	103	104	103	103	104	103	103	104	102	104	103	96	·	81	88

Uwaga. Dla dawnych krajów socjalistycznych (poza b. ZSRR) do 1985 r. dochód narodowy netto wg MPS, od 1986 r. produkt krajowy brutto wg SNA.

(a) w granicach b. RFN; (b) od 1992: Rosja.

Źródła: Roczniki Statystyczne: 1976, tabl. 22 (880); 1977, tabl. 21 (764); 1978, tabl. 21 (764); 1979, tabl. 21 (777); 1980, tabl. 21 (812); 1981, tabl. 24 (951); 1982, tabl. 22 (847); 1983, tabl. 22 (824); 1984, tabl. 21 (836); 1985, tabl. 21 (845); 1986, tabl. 22 (852); 1988, tabl. 21 (827); 1994, tabl. 44(737).

nego światową recesją — kraje socjalistyczne zapłaciły również, w zamian nie uzyskały jednak porównywalnych korzyści strukturalnych.

Dane z tej tablicy pozwalają na kilku wniosków.

1. Podstawowa różnica między krajami kapitalistycznymi i socjalistycznymi — w zakresie przemian struktur gospodarczych, mierzonych strukturą zatrudnienia — polegała na tym, że w krajach socjalistycznych

(poza Węgrami) wzrastał udział zawodowo czynnych w tzw. II sektorze gospodarki, podczas gdy w krajach kapitalistycznych udział ten spadał. W skrajnych przypadkach notujemy spadek aż o 14,4 punkta (Wielka Brytania) oraz wzrost o 7,9 punkta (w Bułgarii).

2. W krajach kapitalistycznych wzrost udziału czynnych zawodowo w sektorze III (poza rolnictwem, leśnictwem, przemysłem i budownictwem) następował znacznie szybciej, niż w krajach socjalistycznych. W tych ostatnich przyrost wynosił ok. 6–8 punktów, podczas gdy w krajach kapitalistycznych wahał się w granicach 10–20 punktów.
3. Wśród krajów kapitalistycznych można wyróżnić dwie grupy. W wyżej rozwiniętych — spadek udziału zawodowo czynnych w sektorze I był niewielki, a przyrost udziału w sektorze III dokonywał się dzięki spadkowi udziału w sektorze II (dezindustrializacja). W krajach niżej rozwiniętych — do sektora III dopływała siła robocza z rolnictwa, leśnictwa i przemysłu wydobywczego, zaś udział sektora II był w zasadzie stabilny.
4. Pod względem przemian struktur działowych, kraje socjalistyczne były bardziej zbliżone do słabiej rozwiniętych krajów kapitalistycznych. W krajach socjalistycznych sektor I dostarczał przyrostów siły roboczej dla przemysłu i budownictwa oraz do sektora III. Zakładając, że zatrudnienie w przemyśle wydobywczym nie spadało, można przypuszczać, że wszelkie przyrosty udziału zatrudnienia w sektorze III były wynikiem spadku udziału zatrudnienia w rolnictwie.
5. Przemiany strukturalne zachodziły szybciej w krajach kapitalistycznych niż w krajach socjalistycznych. I tak Polska i Grecja w 1970 roku notowały takie same udziały czynnych zawodowo w sektorze I: odpowiednio 41,3 i 41,5%. Natomiast w połowie lat osiemdziesiątych udziały te wynosiły: dla Grecji 27,1% a dla Polski 32,7%. Tempo tej zmiany w Bułgarii było podobne do greckiego. Hiszpania i Czechosłowacja w roku 1986 notują zbliżone udziały sektora I (odpowiednio 15,2 i 16%), ale w roku 1970 udział ten był znacznie większy w Hiszpanii niż w Czechosłowacji (25,9% i 21,1%).

Informacje o zatrudnieniu w przemyśle (tablica 1.3) potwierdzają wnioski wysnute na podstawie tablicy 1.2. We wszystkich prawie krajach kapitalistycznych, prezentowanych w tablicy 1.3, liczba pracujących w przemyśle spadła w okresie 1971–1985. Wyjątkowo w USA wystąpił wzrost w pierwszym dziesięcioleciu, a spadek w kolejnych pięciu latach. Natomiast w większości krajów socjalistycznych notujemy stały wzrost liczby pracujących w przemyśle. Wyjątkami są Węgry i Polska, w której w latach 1981–1985 wystąpił znaczny spadek. Zbieżność zjawisk w Polsce i w krajach

Tablica 1.2.

**Działowa struktura ludności czynnej zawodowo w wybranych krajach,
w %.**

Kraje	Lata	Grupy działów		
		Rolnictwo, leśnictwo, przem. wydob.	Przemysł przetwórczy, budownictwo	Pozostałe działy gospo- darki narod.
Francja	1975	16,3	35,9	47,8
	1985	7,2	27,8	65,0
	1987	7,1	26,8	66,1
Grecja	1971	41,3	25,8	32,9
	1986	27,1	26,7	46,2
	1990	22,9	26,1	51,0
Hiszpania	1970	25,9	36,4	37,7
	1986	15,2	30,4	54,4
	1991	10,8	30,9	58,3
Portugalia	1980	25,5	34,0	40,5
	1990	18,3	33,4	48,3
St. Zj. Am.	1970	4,9	33,0	62,9
	1986	3,9	26,9	69,2
	1991	3,5	25,0	71,5
RFN	1970	8,7	46,8	44,5
	1986	5,7	35,8	58,5
	1989	4,4	30,2	65,4
Wlk. Bryt.	1971	4,1	40,7	55,2
	1986	3,1	26,3	70,6
	1987	2,9	25,9	71,2
Bułgaria	1970	39,0	35,6	25,4
	1986	23,0	43,5	33,5
Czechosł.	1970	21,1	44,7	34,2
	1986	16,0	44,7	39,6
Polska	1970	41,5	31,5	27,0
	1984	32,7	33,0	34,3
	1992	26,0	31,5	42,5
Węgry	1970	29,4	38,4	32,2
	1986	24,2	36,1	39,7
ZSRR	1970	27,4	35,9	36,7
	1986	21,1	36,5	42,4

Źródła: Rocznik Statystyczny 1988, tabl. 15 (821); 1993, tabl. 12 (712).

kapitalistycznych była jednak pozorna. Zbliżony obraz statystyczny oznacza radykalnie odmienne zjawiska gospodarcze. Omówimy to w dalszym ciągu niniejszego rozdziału.

Tablica 1.3.

Pracujący w przemyśle w wybranych krajach

Kraje	1970	1980	1985	1990
	w tysiącach			
Francja	6070	5822	5175	4914
Hiszpania	3495	3115	2593	2978
St. Zjedn. Ameryki	21278	24326	23304	23498
RFN	9895	9747	9016	9783
Wielka Brytania	9330	7089	6173	5898
Bułgaria (a)	1156	1369	1411	1422(b)
Czechosłowacja	2666	3050	3090	3122(c)
Jugosławia	1520	2302	2689	2887(c)
NRD	3439	3753	3835	-
Polska	4726	5769	5664	5490(c)
Rumunia	2275	3679	3928	4169(c)
Węgry	1789	1637	1538	1451(c)
ZSRR (a)	31593	36891	38103	36414(c)

(a) Zatrudnieni; (b) 1987; (c) 1989.

Źródła: Rocznik Statystyczny 1988, tabl. 18 (824); 1992, tabl. 15 (692).

Informacje o zatrudnieniu odzwierciedlają zmiany w strukturze jednego tylko czynnika produkcji — pracy żywej. Tablica 1.4 przedstawia zmiany działowych struktur inwestycji w interesującym nas okresie.

Różnice między krajami socjalistycznymi i kapitalistycznymi w działowych strukturach nakładów inwestycyjnych są ewidentne (tabl. 1.4). W tych pierwszych krajach dominowały przemysł i budownictwo, których udział w ogólnej puli inwestycji przewyższał niekiedy 55% (NRD w okresie 1981–1985). Istotnie większy udział miały również rolnictwo i leśnictwo. Łącznie te cztery działy konsumowały ok. 2/3 całości nakładów inwestycyjnych w krajach socjalistycznych i jedynie ok. 1/3 w krajach kapitalistycznych.

Powyższe proporcje skutkowały radykalnie mniejszymi nakładami na inne działy w krajach socjalistycznych. Gospodarka mieszkaniowa otrzymywała od dziesiątej do piątej części ogólnej puli, podczas gdy w krajach kapitalistycznych ok. jednej czwartej — jednej trzeciej. Udział pozostałych sektorów (głównie usług niematerialnych) w inwestycjach krajów ka-

Tablica 1.4.

Struktura nakładów inwestycyjnych w wybranych krajach według działów gospodarki narodowej (ceny stałe)

Kraje	Lata	Przemysł i bud.	Rolnic. i leśn.	Transp. i łącz.	Gospod. mieszk.	Pozostałe
		w odsetkach				
Francja	1971–1975	26,9	4,8	x	29,6	x
	1976–1980	26,4	4,1	x	27,6	x
	1981–1985	29,2	3,8	x	23,6	x
	1989(c)	23,6	3,1	8,8	30,6	33,9
Grecja	1971–1975	17,5(a)	5,8	8,9	28,5	39,3
	1976–1980	19,7(a)	5,5	14,6	30,6	29,6
	1981–1985	27,3(a)	5,1	18,3	23,5	25,8
	1989(c)	23,3(a)	3,5	11,9	24,7	36,6
RFN	1971–1975	28,5	3,0	9,1	30,1	29,3
	1976–1980	24,7	3,2	8,2	30,1	33,8
	1981–1985	24,9(b)	2,7	8,7(b)	30,1	33,6
	1990(c)	26,8	2,6		24,2	x
Wlk. Brytania	1972–1975	27,9	3,4	11,5	22,2	35,0
	1976–1980	31,8	2,8	9,6	21,1	34,7
	1981–1985	27,3	2,3	7,7	19,1	43,6
	1989(c)	22,7	1,5	9,4	19,1	47,3
Bułgaria(c)	1973	45,8	15,7	10,6	11,8	16,1
	1978	44,9	12,8	14,4	10,7	17,2
	1983	45,9	9,9	10,7	13,7	19,8
Czechosłowacja	1971–1975	41,1	11,5	13,3	16,2	17,9
	1976–1980	42,9	11,5	13,6	13,6	18,4
	1981–1985	45,7	13,8	11,7	13,5	15,3
	1989(c)	42,8	12,7	13,7	14,5	16,3
NRD	1971–1975	52,4	12,9	9,2	9,2	16,3
	1976–1980	52,9	11,1	9,0	10,7	16,3
	1981–1985	56,2	9,2	8,2	12,9	13,5
Polska	1971–1975	47,1	15,4	11,2	14,2	12,1
	1976–1980	44,0	17,1	10,0	16,8	12,1
	1981–1985	31,3	18,4	7,1	25,8	17,4
	1989(c)	37,6	13,1	6,2	22,0	21,1
Rumunia	1971–1975	55,0	14,4	11,1	9,3	10,2
	1976–1980	55,1	13,8	12,1	10,2	8,8
	1985(c)	53,0	18,1	12,3	8,1	8,5
	1989(c)	48,0	17,3	10,6	15,2	8,9
Węgry(c)	1973	36,5	14,1	10,9	18,6	19,9
	1978	40,3	15,9	11,4	16,3	16,1
	1983	33,6	15,1	11,4	19,5	20,4
	1988	31,2	11,4	11,0	23,6	19,8
ZSRR	1971–1975	38,8	20,2	10,8	15,3	14,9
	1976–1980	38,9	20,4	12,0	13,6	15,1
	1981–1985	39,3	18,7	12,4	15,1	14,5
	1989(c)	42,1	17,0	9,5	16,5	14,9

(a) bez budownictwa; (b) lata 1981–1984; (c) ceny bieżące.

Źródła: Rocznik Statystyczny 1988, tabl. 29 (835); 1992, tabl. 48 (275); 1993, tabl. 50 (750).

Dla Bułgarii i Węgier odpowiednie tablice z wcześniejszych roczników.

Tablica 1.5.

Zmiany wielkości produkcji niektórych wyrobów w wybranych krajach

Wyroby, kraje	1970	1975	1980	1985	1987	1989	1991
Wydobycie węgla kam., mln ton							
Francja	37	24	20	17	14	12	10
Hiszpania	11	11	13	16	15	15	13
RFN	117	92	95	89	82	77	76
St. Zjedn. Ameryki	550	585	710	741	760	783	823
Wielka Brytania	147	129	130	89	104	100	93
Czechosłowacja	28	28	28	26	26	25	23
Polska	140	172	193	192	193	178	140
ZSRR	433	485	493	494	519	576	543
Produkcja stali surowej, mln t.							
Francja	23,8	21,6	23,2	19,0	17,8	19,3	18,4
Hiszpania	7,4	11,1	12,6	14,0	12,0	12,8	12,9
RFN	45,0	40,4	43,8	40,5	40,0	41,1	44,0
Stany Zjedn. Ameryki	119,0	106,0	101,0	79,2	80,5	88,7	79,7
Wielka Brytania	28,3	20,2	11,3	15,7	17,6	18,7	16,5
Bułgaria	1,8	2,3	2,6	2,9	3,0	2,9	1,6
Czechosłowacja	11,5	14,3	15,2	15,0	15,4	15,5	12,1
NRD	5,1	6,5	7,3	7,9	8,2	7,8	-
Polska	11,8	15,0	19,5	16,1	17,1	15,1	10,4
Rumunia	6,5	9,5	13,2	13,8	14,3	14,4	7,1
Węgry	3,1	3,7	3,8	3,6	3,9	3,3	1,9
ZSRR	116,0	141,0	148,0	155,0	162,0	160,0	133,0
Statki wodowane, tys. BRT							
Francja	960	1315	328	186	196	77	81
Hiszpania	926	1633	509	104	127	276	461
RFN	1687	2545	462	627	222	546	870
Stany Zjedn. Ameryki	338	527	558	178	6	-	-
Wielka Brytania	1237	1294	244	145	46	36	22
Bułgaria	53	-	152	141	97	71	64
NRD	334	338	340	407	302	219	-
Polska	464	527	385	308	233	139	279
Rumunia	-	-	31	201	80	60	196

Źródła: Rocznik Statystyczny 1976, tabl. 36 (894), 41 (899), 52 (910); Rocznik Statystyczny 1988, tabl. 36 (842), 44 (850), 56 (862). Rocznik Statystyczny 1991, tabl. 89 (787), 106 (804), 114 (812); Rocznik Statystyczny 1993, tabl. 92 (792), 109 (809), 117 (817).

pitalistycznych wynosił ok. jednej trzeciej lub więcej, natomiast w krajach socjalistycznych — znacznie mniej niż jedna piąta.

Przemiany strukturalne chyba najlepiej charakteryzowane są dynamiką produkcji węgla kamiennego, stali, statków. Są to wyroby uznane za nieefektywne. Ich produkcja staje się wskaźnikiem zacofania technicznego. Informacji na ten temat dostarcza tablica 1.5.

Tablica 1.5 potwierdza tezę o kilkunastoletnim opóźnieniu zmian strukturalnych w dawnych krajach socjalistycznych, w stosunku do rozwiniętych krajów kapitalistycznych. W tych drugich zmniejszanie tonażu budowanych statków rozpoczęło się po 1975 roku (najbardziej spektakularnym przykładem są tu Stany Zjednoczone). Około połowy lat osiemdziesiątych niektóre kraje wysoko rozwinięte zaczynają ponownie budować więcej statków, są to już jednak jednostki wyspecjalizowane, na znacznie wyższym poziomie technologicznym. W krajach socjalistycznych spadek tonażu był istotnie mniejszy, podobnie jak w krajach rozwijających się lub nowo uprzemysłowionych.

Wydobycie węgla w krajach socjalistycznych aż do końca lat osiemdziesiątych utrzymywało się na stałym poziomie, podczas gdy w krajach wysoko rozwiniętych systematycznie spadało (poza USA, gdzie kopalnie, głównie odkrywkowe, są wysoce opłacalne). W krajach socjalistycznych aż do końca produkcja stali rosła, a w kapitalistycznych wyraźnie zmniejszała się. Gospodarki krajów socjalistycznych do samego końca pozostały zdominowane przez przemysł, a znaczną rolę wciąż odgrywał przemysł ciężki i wydobywczy (por. tabl. 1.6).

Tablica 1.6.

Udziały procentowe przemysłu wydobywczego i hutniczego w przemyśle ogółem w wybranych krajach, 1990 r.

Kraje	przemysł wydobywczy		przemysł hutniczy	
	produkcja	zatrudnienie	produkcja	zatrudnienie
Czecho-Słowacja	5,2	9,1	12,2	6,9
Węgry	5,6	6,6	10,0	5,1
Polska	6,9	14,1	8,3	4,4
Austria	1,6	1,3	7,2	7,1
Francja	1,8	2,6	6,8	5,3
Hiszpania	2,0	3,7	3,2	5,1

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, tabl. 89 (789).

Jak wykazują powyższe analizy statystyczne, z **załamania gospodarczego przełomu lat 70. i 80. kraje socjalistyczne wyszły z nie zmienionymi strukturami przedkryzysowymi**. Co więcej, umiarkowany rozwój, który następował w krajach Europy Środkowej i Wschodniej do roku 1988, powieliał te struktury, a nawet je wzmacniał, czego dowodem był ciągle bardzo wysoki udział przemysłu — a także rolnictwa — w inwestycjach, kosztem transportu, łączności, gospodarki mieszkaniowej, szeroko rozumianych usług. W istocie gospodarki realnego socjalizmu nie wyszły poza paradygmat gospodarki fordowskiej, którego przełamaniu służyła restrukturyzacja gospodarek wysoko rozwiniętych krajów zachodnich, i który w zasadzie zanikł w tych krajach pod koniec lat 70.

1.2. Fordyzm i postfordyzm

Literatura nt. przejścia od paradygmatu fordowskiego do postfordowskiego jest niezwykle bogata (por. np. Chojnicki, 1994). Proces ten rozpoczął się ok. 1973 r., wraz z pierwszym kryzysem naftowym i trwał w zasadzie do lat ostatnich, kiedy to została przełamana recesja strukturalna, będąca ceną, jakie kraje wysoko rozwinięte musiały zapłacić za przejście od produkcji opartej na drugiej rewolucji naukowo-technicznej do systemu produkcyjnego wykorzystującego dorobek trzeciej rewolucji, którą obecnie przeżywamy.

Nowe czynniki rozwoju, które od połowy lat 70. zdominowały gospodarki krajów wysoko rozwiniętych, to:

1. Dezindustrializacja — będąca masową restrukturyzacją kapitału, w drodze racjonalizacji zdolności produkcyjnych — przejawiająca się w zamykaniu zakładów i ucieczce kapitału do nowych, korzystniejszych lokalizacji w poszukiwaniu obniżki kosztów i nowych rynków. Proces ten nazywa się często „szumpeterowską twórczą destrukcją” (*creative destruction*). Towarzyszyła mu internacjonalizacja produkcji, polegająca na poszerzaniu się rynków kapitałowych, wzroście znaczenia korporacji transnarodowych oraz na szybkim poszerzaniu się związków kooperacyjnych, daleko nieraz przekraczających granice państw. Jednym ze skutków tego ostatniego procesu jest np. eksport „brudnych” przemysłów do krajów słabiej rozwiniętych. W rezultacie, mimo przejściowego wzrostu pozycji krajów surowcowych, głównie naftowych — po drugim kryzysie naftowym w 1979 r. nastąpił proces powtórnego uzależniania peryferii od „rdzenia”, głównie wskutek dominacji technologicznej.
2. Innowacja technologiczna, zapoczątkowana wprowadzeniem mikroprocesorów, co określa się jako nową fazę rewolucji przemysłowej,

zapoczątkowującą nowy cykl sekularny. Przyspieszenie postępu technologicznego stało się główną cechą gospodarki krajów najwyżej rozwiniętych, uwidoczniającą się w powstaniu całego kompleksu nowych dziedzin wytwarzania (tzw. przemysły wysokiej technologii), ale również silnie oddziałującą na przemysły tradycyjne.

3. Tartiaryzacja. Jednym z głównych celów polityki państwa stało się zapewnienie warunków dla takiego rozwoju usług, by mogły one wchłonąć siłę roboczą zwalnianą przez przemysł (np. w Wielkiej Brytanii od połowy lat 70. do końca 80. w usługach powstało ponad 1,5 mln nowych miejsc pracy). W odróżnieniu od rozwoju usług w latach 1950–1970, wzrost tego działu gospodarki odbywał się dzięki wzrostowi sektora prywatnego, nie zaś publicznego. Najszybciej rozwijają się usługi biznesowe (bankowość, inne usługi finansowe, ubezpieczenia, usługi profesjonalne).
4. Redefinicja znaczenia i roli interwencjonizmu państwa, prowadząca od keynesizmu do nowego, liberalnego konserwatyzmu. W połączeniu z internacjonalizacją stosunków gospodarczych, prowadziło to do poszerzenia się międzynarodowej konkurencji, co z kolei wymuszało i przyspieszało restrukturyzację. Ograniczenie roli państwa przejawiało się również w prywatyzacji i racjonalizacji sektora publicznego. Państwo zaczęło pomagać przemysłom wysokiej technologii oraz małym i średnim przedsiębiorstwom prywatnym (Martin, 1989).

Literatura prezentuje wiele syntetycznych zestawień, kontrastujących cechy obu paradygmatów. Jednym z bardziej interesujących jest zestawienie w tablicy 1.7:

Tablica 1.7.

Fordyzm i postfordyzm

Fordyzm	Postfordyzm
Proces produkcji	
Oparty na ekonomii skali	Oparty na ekonomii jakości (<i>economy of scope</i>)
Masowa produkcja jednakowych wyrobów	Produkcja małoseryjna
Uniformizacja i standaryzacja	Produkcja elastyczna, wielość wytwarzanych produktów (elastyczna automatyzacja)
Duże zapasy surowców, półfabrykatów i wyrobów gotowych	Brak zapasów
Badania jakości <i>ex-post</i> , po zakończeniu całego cyklu produkcyjnego	Kontrola jakości wkomponowana w proces produkcji
Wadliwe części „ukryte” w zapasach produktów gotowych	Natychmiastowe odrzucanie wadliwych części

Straty czasu pracy w wyniku długiego przestawiania produkcji, wymiany wadliwych części, nierytmicznych dostaw półproduktów

Produkcja zależna od czynników produkcji i zasobów

Integracja pionowa (czasem pozioma)

Redukcja kosztów w wyniku kontrolowania płac

Praca

Robotnik wykonuje pojedyncze, proste czynności

Płaca akordowa (oparta o normy techniczno-ekonomiczne)

Wysoka specjalizacja pracy

Brak lub ograniczone szkolenia zawodowe

Pionowa organizacja pracy

Brak podnoszenia kwalifikacji w miejscu pracy

Nacisk na ograniczenie zakresu odpowiedzialności robotnika (wymuszanie dyscypliny przez taśmę produkcyjną)

Brak pewności pracy i złe warunki dla zatrudnionych czasowo; poszerzanie się umów nieformalnych

Przestrzeń

Hierarchia przestrzenna oparta na funkcjach

Przestrzenny podział pracy

Homogenizacja regionalnych rynków pracy (przestrzenna segmentacja rynków pracy)

Globalne sieci dostawców i podwykonawców

Organizacja przestrzeni konsumpcji w formie suburbanizacji

Państwo

Negocjacje zbiorowe

Uspołecznienie bogactwa (państwo dobrobytu)

Zmniejszenie strat czasu pracy; redukcja „porowatości” dnia pracy

Produkcja zależna od popytu

(Quasi-) pionowa integracja; zlecanie robót podwykonawcom

Uczenie się przez pracę zintegrowane z procesem planowania długookresowego

Wielkość zadań

Płaca wg stawki osobistej (szczegółowy system zaszerogowań)

Eliminacja specjalizowanych czynności

Długie szkolenie w miejscu pracy

Zwiększony zakres organizacji poziomej dla podstawowych pracowników
Podnoszenie kwalifikacji w miejscu pracy

Zwiększony nacisk na współodpowiedzialność robotników (wymuszanie dyscypliny w drodze kooptacji pracowników podstawowych)

Wysoka pewność pracy dla pracowników podstawowych (zatrudnienie do emerytury)

Powstawanie skupisk i aglomeracja

Przestrzenna integracja lub podział pracy

Dywersyfikacja rynków pracy (segmentacja rynków pracy w danym miejscu)

Przestrzenna bliskość firm wzajemnie quasi-pionowo zintegrowanych; tworzenie się wyspecjalizowanych regionalnie *filieres*

Organizacja przestrzeni konsumpcji przez miejskie centrum

Podział lub indywidualizacja; negocjacje prowadzone na szczeblu lokalnym lub firmy

Prywatyzacja potrzeb zbiorowych oraz zabezpieczenia społecznego; pomoc charytatywna dla społecznie upośledzonych

Centralizacja	Decentralizacja i zaostrzające się konflikty międzyregionalne i między miastami
Państwo lub miasto „subsidiujące”	Państwo lub miasto „przedsiębiorcze”
Pośrednie interwencja na rynku za pomocą polityki dochodowo-cenowej	Bezpośrednia rynkowa interwencja państwa
Krajowa polityka regionalna	„Terytorialne” (subkrajowe) polityki regionalne
B&R finansowane przez przedsiębiorstwa	B&R finansowane przez państwo
Wiodąca rola przemysłu w tworzeniu innowacji	Wiodąca rola państwa w tworzeniu innowacji
Ideologia	
Masowa konsumpcja dóbr trwałego użytku; społeczeństwo konsumpcyjne	Konsumpcja zindywidualizowana; kultura „Yuppie”
Modernizm	Postmodernizm
Reforma całościowa lub strukturalna	Specyficzność lub adaptacja
Uspołecznienie	Indywidualizacja

Źródła: Malecki (1991, s. 229–230); por. także Chojnicki (1994, s. 196–197).

Nie jest celem niniejszej pracy głębsze rozwijanie charakterystyki obu modeli — zostało to w kompetentny i wyczerpujący sposób dokonane m.in. w cytowanych już publikacjach. Istotne jest natomiast zwrócenie uwagi na kilka zagadnień ogólnych oraz podkreślenie przestrzennych implikacji powyższych modeli.

Do punktów wymienionych w tabl. 1.7 można dodać kilka kolejnych cech, odróżniających dwa modele organizacji życia gospodarczego, społecznego i politycznego. Cechą taką jest niewątpliwie odrodzenie lokalizmu, zarówno jako sposobu emocjonalnej identyfikacji przynależności przestrzennej jednostki, jak również jako sposobu zarządzania sferą usług publicznych i organizacji życia politycznego (por. Jałowiecki, 1989). Wiąże się z tym również głęboka zamiana orientacji w poszukiwaniu czynników rozwoju i zwrócenie uwagi na endogenne czynniki tkwiące w układach terytorialnych szczebla lokalnego i regionalnego (u progu lat 80. ukażała się pierwsza szerzej znana praca na ten temat: Stöhr, Taylor, 1981). Oczywiście, pojawianiu się nowej idei towarzyszy pewne przeakcentowanie powszechności jej obowiązywania i przydatności, co mija po pewnym czasie; „rozwój od dołu” przestał już być uważany za jedyny i najlepszy sposób rozwoju i jest traktowany jako konieczne uzupełnienie czynników rozwoju indukowanych na szczeblu centralnym.

Zmiana w stosunku do paradygmatu fordowskiego jest jednak niezwykle istotna. W miejsce dominującej roli czynników rozwoju płynących „z góry” — ze szczebla rządu centralnego — w paradygmacie postfordowskim „opiekunczość” państwa w stosunku do układów terytorialnych

komponuje się z samozaradnością oraz samoodpowiedzialnością tych układów. Model — w którym decyzje o rozwoju danego obszaru zapadają poza nim i są realizowane w formie wielkiej inwestycji, radykalnie zmieniającej strukturę gospodarczą i społeczną tego obszaru — został w znacznej mierze zastąpiony modelem wielu małych kroków, podejmowanych przez odpowiednie władze terytorialne i wprowadzanych w życie dzięki aktywności miejscowych przedsiębiorców i mobilizacji lokalnych zasobów (Blakley, 1989; por. także Gorzelak, 1992). Oczywiście, zewnętrzna ingerencja — zarówno płynąca od rządu centralnego, jak i od wielkiego kapitału prywatnego, głównie zagranicznego — może ciągle odgrywać istotną rolę w rozwoju układów terytorialnych, nie jest już jednak czynnikiem jedynym ani najważniejszym. Co więcej, to publiczne władze zarządzające układami terytorialnymi są odpowiedzialne za skłonienie zewnętrznych decydentów do ulokowania swej działalności właśnie na danym terytorium. „*Rozwojowa misja władzy zewnętrznej*” (że sformalizujemy termin użyty przez J. Pajestkę dla zobrazowania mechanizmów rozwoju w realnym socjalizmie, w którym układ terytorialny był biernym odbiorcą impulsów z zewnątrz) zostaje zastąpiona przez aktywne *poszukiwanie szans*. Staje się ono codziennym obowiązkiem władz lokalnych (na temat roli czynników endogennych w rozwoju regionalnym por. Jałowiecki, Gorzelak, 1994).

Jest sprawą niezwykle istotną, że mówiąc o dwóch niejako kontrastujących modelach organizacji procesu produkcji i konsumpcji, rozważamy nie dwa stany statyczne, lecz odnosimy się do *procesów dynamicznych*. Model fordowski nie skończył się wszędzie, ale nie obowiązuje powszechnie. Co więcej — nie zaniknął całkowicie w systemach gospodarczych, które jako całość znalazły się już w modelu postfordowskim. Z drugiej strony w krajach, które nie wyszły całkowicie z modelu fordowskiego, widać właściwe dla modelu postfordowskiego mikroukłady gospodarcze i przestrzenne, a także przejawy systemów wartości oraz zachowań społecznych i politycznych.

Ową ewolucyjną płynność (lub „fazowość”) przechodzenia od jednego modelu do drugiego, w jasny sposób przedstawił Szul (1994), pisząc o „wczesnym fordyzmie” (lata 1940–1960), „późnym fordyzmie” (1960–1980) i „postfordyzmie” (po 1980 r.). Za autorami tego rozróżnienia (Crewc, Leigh, 1989) R. Szul przytacza różnice między owymi trzema fazami, w odniesieniu do trzech sfer życia społeczno-gospodarczego (tabl. 1.8).

Na tle powyższych rozróżnień, możemy zadać pytanie o umiejscowienie dawnych krajów socjalistycznych w jednym z modeli: wczesno-, późno- lub postfordowskim.

Tablica 1.8.

Cechy fordyzmu i postfordyzmu

	Wczesny fordyzm	Późny fordyzm	Postfordyzm
Organizacja produkcji	elektryczność, taśma produkcyjna, produkcja masowa, niskie koszty jednostkowe, rosnąca kapitałochłonność	rosnący współczynnik kapitał-praca, konkurencja kosztowo-cenowa, zróżnicowane produkty, sztywny podział między pracą koncepcyjną a wykonawczą	elastyczność, racjonalizacja rozmiarów działalności, produkcja specjalizowana, technologie pracochłonne, robotyzacja, automatyzacja
Stosunki pracy	proste cykle zadaniowe, sztywny podział między zadaniami, oddzielenie pracy umysłowej od manualnej, powtarzalność zadań	poszukiwanie nowych źródeł pracy (kraje rozwijające się, niezorganizowana siła robocza, kobiety), nowe hierarchie oparte na kwalifikacjach, techniczny podział pracy reprezentujący odseparowanie pracowników kontroli pracy od fazy wytwarzania	uelastycznienie stosunków pracy, defeminizacja, wzrost roli pracy dorywczej (tj. bez stałej umowy o pracę), zmiany zawodu, dekwalfikacja, rekwalifikacja i multikwalifikacja
Przestrzenna organizacja gospodarki	nowe miejskie skupiska przemysłu oparte na produkcji dóbr konsumpcyjnych, często w dawniej słabo rozwiniętych regionach; upadek przemysłów surowcowych	internacjonalizacja, dezindustrializacja, upadek całych gałęzi przemysłu, zróżnicowana sytuacja regionów, przesunięcie przemysłu z regionów zurbanizowanych do niezurbanizowanych, kryzys centrów miast, zakłady filialne, przestrzenne rozdzielenie produkcji	zamykanie zakładów filialnych (we włókiennictwie), decentralizacja zarządzania, nowe międzynarodowe stosunki produkcji

Źródło: Szul (1994), s. 219–220.

Z. Chojnicki w cytowanym już tekście daje dość wyczerpujące odpowiedzi:

„Gospodarka polska w okresie powojennym w swej centralno-nakazowej formie nie miała charakteru fordowskiego przede wszystkim dlatego, że nie ukształtował się w niej intensywny proces akumulacji, stanowiący główny element fordyzmu. (...) Pewne podobieństwa strukturalno-produkcyjne gospo-

darki polskiej do modelu fordowskiego, takie jak tworzenie wielkich zakładów przemysłowych i masowa produkcja, ale nie w dziedzinie dóbr konsumpcyjnych, oraz dążenie do pełnego zatrudnienia nie mogą być interpretowane jako elementy fordyzmu wobec zasadniczych odmienności ustrojowych.” (s. 198).

Taka interpretacja fordyzmu wydaje się zbyt rygorystyczna. Prawda, że system gospodarczy realnego socjalizmu nie był efektywny i ekstensywnie korzystał z czynników produkcji. To jednak jedyne istotne różnice w stosunku do „klasycznego” fordyzmu. Wszystkie pozostałe fundamentalne cechy tego sposobu organizacji produkcji i konsumpcji realny socjalizm spełniał w sposób prawie doskonały. Był to system oparty na wielkiej skali produkcji, na jej nieelastycznej organizacji, na daleko posuniętej segmentacji pracy, na istnieniu wielu wąskich specjalizacji, na dążeniu do konsumpcji masowej, na centralizacji decyzji, na bardzo daleko posuniętej ingerencji państwa w sposób konsumpcji (znaczący udział spożycia zbiorowego oraz ogromny zasięg redystrybucyjnych funkcji państwa). System ten szczególnie silnie dążył do uniformizacji wszystkich dziedzin — wzorców produkcyjnych, architektury, urbanistyki, stylu życia, estetyki, norm społecznych.

Prezentowane tu charakterystyki fordyzmu pomijają w zasadzie niezwykle istotny jego aspekt, a mianowicie **wymiar technologiczny**. Fordyzm był sprzężony z paradygmatem drugiej rewolucji naukowo-technicznej, będącej w istocie pewną tylko modyfikacją XIX-wiecznej rewolucji przemysłowej (różnica polega na przejściu z energii cieplnej na elektryczną, a później również atomową oraz na szerokim wykorzystaniu ropy naftowej, jako nowego nośnika energii i surowca dla chemii). Postfordyzm jest już nierozdzielnie łączony z tzw. trzecią rewolucją naukowo-techniczną, w której udział „wysokiej technologii” stale rośnie, a postęp technologiczny stanowi główną siłę napędową rozwoju.

Powyższe rozważania uzasadniają wniosek przeciwny tezie Z. Chojnickiego. **Realny socjalizm można wręcz uznać za „ucieleśnienie” fordyzmu — jednak fordyzmu mało efektywnego, względnie uboższego i dość kiepsko zorganizowanego.** Realny socjalizm nie wyszedł poza fazę wczesnego fordyzmu, co wiązało się z niezwykle niską zdolnością do adaptacji strukturalnej, czego skutkiem był bardzo wolny postęp technologiczny, szczególnie w drugiej fazie realnego socjalizmu, po pierwotnej industrializacji.

Czymże wobec tego jest proces transformacji systemowej, dokonujący się obecnie w krajach Europy Wschodniej i Środkowej? Czy jest to już przejście do postfordyzmu, czy też dopiero wyjście z fazy wczesnego fordyzmu i przejście do jego fazy późniejszej?

Odpowiadając na to pytanie, Z. Chojnicki wskazuje na przejawy postfordowskie w nowych realiach krajów postsocjalistycznych. Rzeczywiście, przejawy takie są widoczne w niektórych „niszach” organizacji procesu produkcji, konsumpcji i zarządzania sferą publiczną (wspomniemy o tym omawiając restrukturyzację przemysłu w Czechach). Nie powinno to jednak skłaniać do uznania, iż kraje postsocjalistyczne wchodzą już w fazę postfordowską. Przeczy temu technologiczne zacofanie gospodarek krajów postsocjalistycznych, które uniemożliwia pełne i powszechne rozwinięcie cech organizacji gospodarki i społeczeństwa zgodnych z paradygmatem postfordowskim. Analiza procesów transformacji wskazuje, że te gospodarki krajów Wschodniej i Środkowej Europy, które restrukturyzację rzeczywiście poczęły przeprowadzać, zmierzają do modelu późnofordowskiego.

Poszczególne kraje realnego socjalizmu na kolejnych etapach rozwoju nie można jednoznacznie i „czysto” przyporządkować „czystym” modelom wczesno- czy późnofordowskim. Jak już wykazywaliśmy, realny socjalizm do samego końca nie był w stanie dokonać — a nawet zapoczątkować — restrukturyzacji przemysłów wydobywczych i ciężkich. Umieściłoby to niektóre segmenty gospodarki byłych krajów socjalistycznych w stadium przedfordowskim. Z drugiej strony, kraje te wykształciły pewne cechy późnego fordyzmu, szczególnie w organizacji pracy. Potwierdzają się więc wcześniejsze uwagi iż przechodzenie z jednego modelu do drugiego jest procesem dynamicznym i wielowątkowym. Dokonuje się z różną szybkością i intensywnością w poszczególnych segmentach gospodarki, państwa i społeczeństwa.

1.3. Restrukturyzacja krajów postsocjalistycznych

Proces przechodzenia od gospodarki socjalistycznej do kapitalistycznej, rozpoczęty w latach 1989–1990, dokonywał się przy jednoczesnym otwarciu na rynki światowe. Gospodarki poddano presji globalnej konkurencji. Kapitał zagraniczny, podejmując działalność produkcyjną, począł wyznaczać wzory organizacyjne i określać standardy technologiczne. Dla wielu krajów, otwarcie oznaczało również zmianę wymagań konsumentów — oferta z krajów zachodnich określiła poziom technologiczny i jakościowy poszukiwanych towarów.

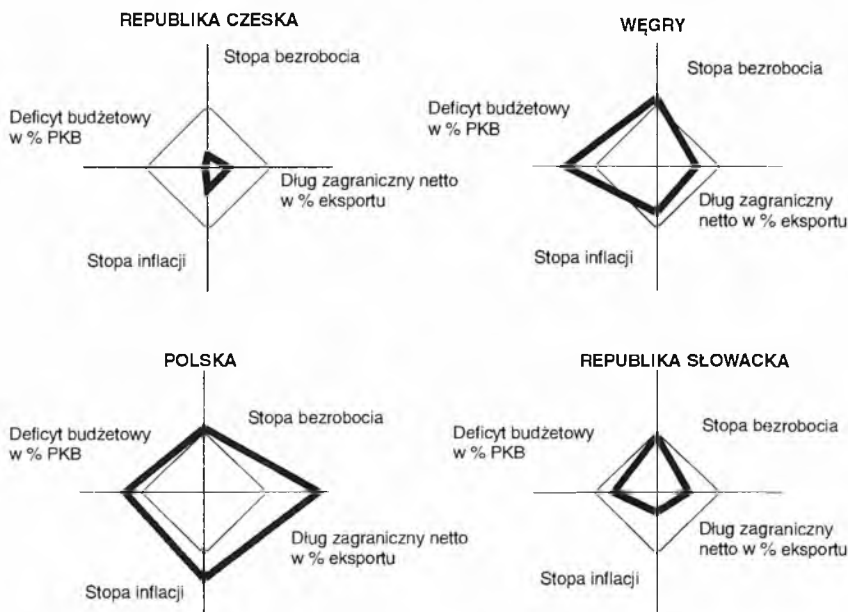
Wiele dostępnych analiz wskazuje skutki zapoczątkowania procesów transformacyjnych (por. np. CEPR, 1992; Portes, 1993; Gorzelak et. al. 1995). We wszystkich krajach postsocjalistycznych nastąpiło silne załamanie produkcji, produktu narodowego oraz spożycia.

Jak wiadomo, niektóre kraje postsocjalistyczne były w stanie przeżyć recesję i wejść na ścieżkę wzrostu. Są to Polska, Węgry i Czechy. Najnowsze tendencje prezentuje tablica 1.9.

Procesy transformacji powodują silne napięcia w gospodarkach poszczególnych krajów postsocjalistycznych. Pojawiło się bezrobocie, nasiliła inflacja i niezrównoważenie budżetu. W większości krajów postsocjalistycznych zadłużenie zagraniczne pozostaje istotnym obciążeniem gospodarki. Ryc. 1.1 prezentuje te problemy w syntetycznym ujęciu:

ZASADNICZE MIARY NIERÓWNOWAGI 1992

(Im dalej od środka, tym trudniej; linia przerywana oznacza średnią w Regionie)



Źródło: G. Gorzelak et al. (1994).

Rys. 1.1. Nierównowaga gospodarcza w krajach Europy Środkowej, 1992

Jak piszą autorzy ekonomicznej części cytowanego raportu:

„Najtrudniejsza była w 1992 r. sytuacja Polski (największa powierzchnia czworokąta), najlepsza zaś Czech.

Największymi problemami Czech było zadłużenie zagraniczne i inflacja (obie miary znacznie poniżej średniej w Regionie). Sytuacja Słowacji była gorsza, głównie z powodu wyższego bezrobocia i deficytu budżetowego (deficyt

Tablica 1.9.

Druga faza transformacji gospodarczej w wybranych krajach postsocjalistycznych

Kategorie, lata	Rosja	Ukra- ina	Cze- chy	Esto- nia	Pol- ska	Sło- wacja	Sło- wenia	Wę- gry
Powierzchnia, tys. km ²	1707,5	603,5	78,9	45,1	312,3	49	20	93,6
Ludność, mln, 1992	148,7	52,2	10,4	1,5	38,5	5,3	2	10,3
Gęstość zaludnienia, 1992 PKB (a)	9	86	132	33	121	108	100	110
1992	-19,0	-17,0	-7,0	-23,0	1,5	-6,0	-6,5	-4,3
1993	-12,0	-14,0	0,0	-7,8	3,8	-4,0	1,0	-2,3
1994	-17,0	-34,0	3,5	*	*	3,6	*	*
Produkcja rolnictwa (a)								
1992	-9,0	-9,0	-12,0	-21,3	-11,0	-12,0	-17,0	-23
1993	-5,0	-1,0	-1,0	*	1,5	-7,0	*	-6
1994	-4,5	-5,0	*	*	*	*	*	*
Produkcja przemysłu (a)								
1992	-18,8	-15,0	-11,0	-38,7	4,2	-13,0	-13,2	-9,8
1993	-16,0	-16,0	-5,0	-28,4	7,9	-14,0	-2,8	4,0
1994	-25,8	-38,0	4,6	*	9,9	3,0	5,8	7,8
Wskaźnik cen konsumpcyjnych (a)								
1992	1534	1200	11,0	1076	43,0	9,0	201,0	230
1993	877	4700	21,0	89,8	35,3	23,0	32,3	225
1994	552	2200	9,7	47,5	31,9	13,9	20,5	176
Stopa bezrobocia, % (b)								
1992	1,0	0,0	3,0	1,5	13,6	1,0	13,3	12,2
1993	1,4	0,3	3,0	1,7	16,1	14,0	15,4	12,1
1994	1,6	0,3	3,0	2,1	16,6	13,9	14,6	11,0
Deficyt (nadwyżka) budżetowa jako % PKB (a)								
1992	-4,7	-29,0	-1,0	0,8	-6,0	-4,0	0,6	-7,8
1993	-6,8	-13,0	0,0	0,2	-2,8	-7,5	0,5	*
1994	-10,4	-15,0	2,0	*	*	0,1	*	*
Bilans HZ, mld \$ (c)								
1992	5,9	0,5	0,7	-0,1	0,5	-0,2	0,1	0,0
1993	15,8	1,6	0,2	-0,1	-2,3	-0,9	-0,4	-3,2
1994	5,2	*	0,1	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-1,1
Zadłużenie zagraniczne, mld \$ (b)								
1992	77,7	0,5	9,5	0,07	49,9	9,5	1,8	21,4
1993	83,5	1,9	8,7	0,09	47,0	3,4	1,9	24,5
1994	*	*	8,6	*	*	*	*	25,6
Relacja długu zagranicznego do eksportu, w% (d)								
1992	174	10,0	84,0	*	357	84	26	214
1993	184	*	68,0	*	346	63	31	302
1994	*	*	*	*	*	*	*	*

Uwaga: dane dla 1994 r. odnoszą się do określonego okresu tego roku (np. I kwartał, styczeń-maj, I półrocze), w zależności od kraju. (a): przyrost w% w stosunku do roku poprzedniego; (b): na koniec okresu; (c) w walutach wymienialnych; (d) zadłużenie i eksport w walutach wymienialnych.

Źródło: European Economy. Supplement A: Economic Trends, No 8/9, CEC, Brussels

poniżej średniego w Regionie). Gospodarka Węgier była silniej niezrównoważona od czeskiej i słowackiej, głównie za sprawą najwyższego deficytu budżetowego w Regionie, wyższego od średniej bezrobocia, oraz wysokiego obciążenia długiem zagranicznym i inflacją (obie miary wysokie, lecz niższe od średniej w Regionie). Polska miała wszystkie wskaźniki nierównowagi gorsze od średniej, ze szczególnie wysokim obciążeniem zadłużeniem zagranicznym, inflacją oraz deficytem budżetowym. Jedynie w zakresie stopy bezrobocia sytuacja Polski nie różniła się znacząco od średniej w Regionie.”

Recesja była spowodowana rozpoczęciem restrukturyzacji, wymuszonej przez otwarcie na rynki światowe. Przejawy tej restrukturyzacji w trzech krajach przedstawia tablica 1.10.

Tablica 1.10.

Zmiany produkcji i zatrudnienia w wybranych gałęziach przemysłu niektórych krajów postsocjalistycznych

Zmiana, w procentach	Czechy 1989–1992		Węgry 1988–1992		Polska 1988–1992	
	produkcja	zatrudnienie	produkcja	zatrudnienie	produkcja	zatrudnienie
górnictwo, przeróbka ropy naftowej	–24	–23	–40	–63	–36	–21
energia elektryczna, gospodarka wodna	–9	–10	–17	–9	–18	3
metalurgia żelaza oraz metali nieżelaznych	–47	–24	–58	–53	–44	–14
chemia	–35	–21	–36	–7	–28	–20
przemysł maszynowy	–49	–26	–60	–50	–40	–29
przemysł elektromaszynowy	–60	–36	.	.	–22	–31

Źródło: Employment Observatory, Nr 5, tabl. 3 (s. 20).

Dane te wskazują, że recesja w krajach postsocjalistycznych była powszechna. Dotknęła wszystkie dziedziny wytwarzania, ale w swej pierwszej fazie nie powodowała jeszcze restrukturyzacji gałęziowej przemysłu. W trzech krajach postsocjalistycznych produkcja i zatrudnienie spadały zarówno w gałęziach tradycyjnych, jak i w bardziej nowoczesnych. Kryzys tych drugich był spowodowany niemożnością sprostania konkurencji bardziej zaawansowanych technologicznie produktów z Zachodu, jak i załamaniem międzynarodowego rynku wewnątrz bloku socjalistycznego, który poprzednio był głównym odbiorcą produkcji tych gałęzi przemysłu.

Odnosząca się do polskiego przemysłu tablica 1.11 wskazuje, że podczas wychodzenia z recesji sytuacja poszczególnych przemysłów poczęła się różnicować.

Tablica 1.11.

Dynamika produkcji sprzedanej w polskim przemyśle (ceny stałe, okres poprzedni = 100)

Rodzaj działalności	dynamika sprzedaży	
	I–XII 1993	I 1994
Przemysł ogółem	105,6	109,6
— wydobywanie węgla kamiennego, brunatnego, torfu	88,4	90,9
— energia elektryczna, dostawy gazu i wody	81,2	105,2
— przetwórstwo żywności, napoje	119,4	108,8
— przemysł tekstylny	107,6	125,6
— metale podstawowe	94,1	115,5
— maszyny i narzędzia	105,3	106,4
— maszyny biurowe i komputery	167,5	141,4
— pojazdy mechaniczne, przyczepy, naczepy	121,9	133,3
— maszyny elektryczne, inne aparaty elektryczne	110,7	117,6
— sprzęt radiowo-telewizyjny	125,2	104,4
Budownictwo	156,2	144,1

Źródło: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, luty 1994

Również w gałęziach tradycyjnych można zaobserwować w drugiej fazie transformacji pewne — choć ciągle niezwykle wolne — procesy racjonalizacji gospodarczej (tabl. 1.12). O ile do początku transformacji spadkowi wielkości produkcji nie towarzyszyło zmniejszanie zatrudnienia, o tyle po 1989 r. obie te kategorie zmieniały się w miarę równolegle, a po 1992 r. w hutnictwie żelaza nawet nieco szybciej malało zatrudnienie niż produkcja stali.

Tablica 1.12.

Wielkość produkcji i zatrudnienia w wydobywaniu węgla i hutnictwie stali w Polsce 1985–1993

Przemysł	produkcja, mln t.				Zatrudnienie, w tys.			
	1985	1989	1992	1993	1985	1989	1992	1993
Wydobywanie węgla kamiennego	192	178	132	130	452	454	342	322
Produkcja stali	16,1	15,1	9,9	9,9	160	144	118	106

Źródło: Roczniki Statystyczne 1986–1994, GUS, Warszawa

Można założyć, że przekształcenia strukturalne w gospodarkach post-socjalistycznych będą kontynuowane, wraz z uzyskaniem przez nie zdolności do trwałego wzrostu i przeznaczaniem rosnących udziałów PKB na inwestycje. Możliwe w 2005 roku osiągnięcia czterech krajów środkowoeuropejskich — według oszacowań ekspertów z poszczególnych krajów — prezentuje tablica 1.13.

Tablica 1.13.

Rozwój gospodarczy krajów środkowoeuropejskich, 1992–2005, model optymistyczny

kategorie	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
PKB/mieszkańca, 2005 ^a	9463	8809	8510	8505
średnioroczne tempo wzrostu PKB, 2005/1992	2,5	3,4	4,5	4,1
średnioroczne tempo wzrostu spożycia indywidualnego, 2005/1992	2,4	3,0	4,4	3,7
średnioroczne tempo wzrostu inwestycji brutto, 2005/1992	3,2	6,5	8,7	4,0
udział inwestycji w PKB, 2005 r.	31,7	29,8	32,2	27,6
inwestycje zagraniczne jako % inwestycji ogółem, 2005	6,4	9,0	9,3	13,3
udziały:				
— przemysłu przetwórczego	25,6	22,5	27,5	24,2
— rolnictwa i leśnictwa	5,4	10,5	18,2	8,0
— usług	62,5	59,0	47,8	59,0
w zatrudnieniu ogółem, 2005 r.				
% PKB wytworzonego w sektorze prywatnym, 2005 r.	86,0	-	87,0	80,0
stopa inflacji, 2005 r.	6,0	7,5	6,8	8,0
dług zagraniczny jako:				
— % PKB	6,6	21,1	10,3	16,8
— % eksportu	32,2	57,7	77,0	60,0
obsługa długu zagranicznego jako % eksportu, 2005 r.	3,0	5,2	6,9	5,1
deficyt budżetu państwa jako % PKB, 2005 r.	2,5	3,0	6,0	0,0
stopa bezrobocia, 2005 r.	5,0	11,7	11,6	8,0

^a Według parytetów siły nabywczej walut, w dolarach USA z 1992 r.

Źródło: Gorzelak et al. (1994)

Tablica ta wskazuje jednoznacznie, że w przypadku zrealizowania „optymistycznych” założeń co do tempa i struktury wzrostu, niektóre charakte-

rystyki krajów Europy Środkowej zbliżą się do modelu postfordowskiego. W ciągu następnych 10–12 lat trudno jednak będzie osiągnąć stopień dojrzałości gospodarczej właściwy dla tego modelu. W 2005 r. PKB na mieszkańca tych krajów nie przekroczy 10 tys USD, co stanowi mniej niż 40% obecnego poziomu najwyżej rozwiniętych krajów „postindustrialnych” i ok. dwie trzecie obecnego poziomu najsłabiej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Niski poziom PKB, oraz stopniowe dopiero zwiększanie stopy inwestycji, nie pozwoli uzyskać znacznego przyrostu majątku trwałego, produkcyjnego i nieprodukcyjnego. Nie będzie więc można radykalnie podnieść ogólnego poziomu technologicznego oraz dokonać głębokich przeobrażeń organizacyjnych. Obciążeniem dla makrostruktur gospodarczych będą ciągle wysokie udziały zatrudnienia w rolnictwie, szczególnie w Polsce, ograniczające wzrost udziału sektora usług.

ROZDZIAŁ 2.

NOWE TENDENCJE ROZWOJU REGIONALNEGO

2.1. Nowe kryteria lokalizacji

Procesy restrukturyzacji, zachodzące w sferze produkcji oraz konsumpcji, w bezpośredni sposób odbijają się w przestrzennej organizacji społeczeństwa, gospodarki i państwa.

Polska literatura przedstawia te zagadnienia dość wyczerpująco (por. np.: Gorzelak, Jałowiecki, 1992; Jałowiecki, 1993; Chojnicki, 1994; Szul, 1994) Wskazuje się, że nowe formy produkcji — zgodne z modelem post-fordowskim — powodują powstanie nowych czynników lokalizacji, w odmienny sposób kształtujących opłacalność produkcji i usług, niż czyniły to kryteria obowiązujące w modelu fordowskim.

Dwie tendencje stają się wyraźne. Po pierwsze, rośnie udział przemysłów o **lokalizacji niezwiązanej** i postępuje uniezależnianie się przemysłów przetwórczych od lokalnej bazy surowcowej oraz — szerzej — od zasobów lokalnych. Po wtóre, zwiększa się rola czynników **pozakosztowych**, a ograniczeniu ulega znaczenie tych czynników lokalizacji, które określają nakłady na koszty produkcji wraz z kosztami zakupu i dystrybucji. Zyskują więc na znaczeniu **subiektywne** (jakościowe) czynniki lokalizacji, kosztem czynników obiektywnych (ilościowych).

Wzrost znaczenia czynników pozakosztowych nie oznacza, że przestały odgrywać jakąkolwiek rolę tradycyjne, finansowe kryteria określające opłacalność konkretnej lokalizacji, takie jak koszty pozyskania czynników produkcji, koszty transportu, opłaty, podatki, cła itp. Ale kryteria finansowe określają tylko pola rozwiązań dopuszczalnych. Rozwiązanie ostateczne jest wybierane na podstawie kryteriów subiektywnych.

Wzrost znaczenia kryteriów subiektywnych tłumaczy się komplikowaniem powiązań gospodarczych, wynikającym m.in. z ich globalizacji. Rośnie lawinowo liczba czynników, które należało by wziąć pod uwagę, jak również liczba parametrów je opisujących. Ilościowe optymalizowanie ostatecznej lokalizacji staje się niemożliwe. Przy wyborze rozwiązań, z konieczności suboptymalnych, istotnie wzrasta znaczenie elementów jakościowych.

Wśród jakościowych, subiektywnych kryteriów lokalizacji wymienia się następujące (CEC, 1993):

- Dostępność do rynku. Jest to — wydaje się — najważniejszy pozakosztowy czynnik lokalizacji. Wobec rosnącej konkurencji oraz postępującej integracji gospodarczej w „blokach” ekonomicznych, dostępność do rynku staje celem samoistnym. Zlokalizowanie działalności *wewnątrz* danego układu celno-hadlowego, a więc *na terytorium* danego kraju czy też organizacji międzynarodowej, pozwala omijać restrykcyjne — administracyjne i fiskalne — ograniczenia importu. Rozwój japońskiego przemysłu samochodowego na terenie USA jest najlepszym przykładem tego typu zachowań.
- Jakość siły roboczej i dostępność wykwalifikowanych pracowników, zdolnych do uzupełniania swych kwalifikacji, jak również — w przemysłach względnie niżej zaawansowanych technologicznie — stopień gotowości pracowników do podporządkowania się wymaganiom firmy (np. praca na zmiany, wstrzymywanie się od strajków). Pracowników o wysokich, wyspecjalizowanych kwalifikacjach szczególnie potrzeba w takich dziedzinach, jak elektronika, programowanie komputerów, usługi finansowe i bankowe, działalność badawczo-rozwojowa.
- Zespół czynników wpływających na jakość życia. Jest to szczególnie ważne dla firm zmieniających miejsce swej działalności, lub też takich, które pragną pozyskać wysoko kwalifikowanych specjalistów lub członków kadry zarządzającej — na rynku krajowym lub międzynarodowym.
- Jakość infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, a szczególnie bliskość lotniska międzynarodowego. Wiele firm w ogóle nie rozpatruje lokalizacji, które nie oferujące poziomu usług telekomunikacyjnych uznanego za minimalny.
- Bliskość kulturowa do kultury „macierzystej” dla danej firmy. Np. Wielka Brytania i Irlandia są atrakcyjne dla kapitału amerykańskiego.
- Bliskość innych firm działających w danej branży.
- Działalność promocyjna miast, regionu, kraju może przesądzić o wyborze spośród lokalizacji oferujących zbliżone warunki.

Badania firm o kapitale międzynarodowym, działających w USA i w Europie w trzech gałęziach (elektronika, chemia i przemysł maszynowy), oraz organizacji ze sfery biznesu (Bachtler et al., 1992) wskazały, że dla firm amerykańskich dostępność do rynku zachodnioeuropejskiego była najważniejszym czynnikiem lokalizacyjnym. Na kolejnych miejscach podawano strategię konkurentów, głównie japońskich (80%), koszty (68%) oraz umiejętności (58%). Tylko ok. 30% badanych firm uznało za istotne czynniki kulturowo-językowe, jak również możliwość uzyskania pomocy rządowej.

Między poszczególnymi typami firm występowały dość istotne różnice w ocenie czynników lokalizacji w Europie. I tak np. firmy działające w elektronice większą wagę przywiązywały do zaplecza naukowo-badawczego, natomiast koszty produkcji odgrywały relatywnie mniejszą rolę (amerykańskie firmy elektroniczne lokujące się w Europie to z reguły czołówka techniczno-technologiczna; firmy z Dalekiego Wschodu podejmuje w Europie produkcję elektroniczną mniej zaawansowaną technologicznie). Wraz ze wzrostem wielkości firmy, rosła również rola przypisywana kwalifikacjom, malała zaś ranga zachęt i pomocy rządowej. Małe firmy przywiązywały większą wagę do czynników kulturowo-językowych.

Podobnie układała się hierarchia czynników lokalizacji w przypadku przedsięwzięć dopiero planowanych. Różnice w stosunku do działalności już prowadzonej polegały w zasadzie na wzroście znaczenia kwalifikacji i zaplecza naukowo-badawczego. Wynika to ze zmian struktury inwestycji amerykańskich w Europie Zachodniej, lecz jest jednocześnie wyrazem zmian w strukturze produkcji.

Firmy nordyckie mają podobne preferencje lokalizacyjne, choć nieco większą rolę niż firmy amerykańskie przywiązują do poziomu kwalifikacji i dostępności zaplecza naukowo-badawczego. W odniesieniu do inwestycji dopiero planowanych, jeszcze bardziej rośnie rola dostępności do rynków zbytu.

Zespół subiektywnych czynników lokalizacji określa się często mianem „**klimatu gospodarczego**”. Jego istotę przedstawia lapidarny opis miasta Greenville w Południowej Karolinie, uznanego za oferujące najlepsze warunki w całych Stanach Zjednoczonych (a więc i w całym świecie?) dla prowadzenia biznesu:

„Klimat Greenville nie jest wynikiem wyłącznie jego poziomu płac, stopnia unionizacji siły roboczej czy wysokości podatków. (...) Kapitan przemysłu działający w Greenville ma zagwarantowane, że oszczędzone mu zostaną typowe dla innych miejsc uciążliwości nękające kadrę zarządzającą, takie jak kłopotliwi dziennikarze, jajogłowi uczeni, niechętni biznesowi politycy. Greenville oferuje odmienne warunki życia dla zmęczonych dyrektorów i prezesów

— pełni szacunku reporterzy, zgodni akademicy, popierający przedsiębiorczość politycy.” (Malecki, 1991, s. 215).

Opis ten sygnalizuje kolejną zmianę kryteriów lokalizacji. Globalizacja procesów gospodarczych spowodowała znaczną swobodę w przemieszczaniu się kapitału. Szuka on najkorzystniejszej lokalizacji, stwarzającej najlepsze możliwości długofalowego rozwoju danego przedsięwzięcia. Jednak to nie kapitał konkuruje o miejsca. To miasta, gminy, regiony, kraje — i to z całego prawie świata — prowadzą ostrą walkę o nowe inwestycje. Angażują w nią wiele wysiłku — wydają pieniądze na profesjonalne strategie promocyjne, uprawiają *lobbying* w układach rządowych i w kołach gospodarczych, inwestują w swą infrastrukturę, także w kapitał ludzki itp. (por. np. Blakley, 1989).

Konkurencyjność regionów na światowym rynku kapitału i inwestycji zależy od całego zespołu czynników. Za kluczowe uznaje się szeroko rozumianą infrastrukturę, innowacyjność oraz jakość zasobów ludzkich.

Znaczenie tych trzech czynników poddano szczegółowej weryfikacji empirycznej wśród 9 000 firm przemysłowych i działających w tzw. usługach biznesowych. Badania objęły „regiony problemowe” Wspólnoty Europejskiej, czyli regiony zacofane oraz przechodzące głęboką restrukturyzację przemysłu (CEC, 1992). Regionów pierwszego rodzaju wyróżniono 29 (z Grecji, Włoch, Irlandii, Hiszpanii, uwzględniono również całą Portugalie i Północną Irlandię), a starych okręgów przemysłowych 24 (z Francji, Niemiec, Belgii, Holandii, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii). Grupę kontrolną stanowiło 10 regionów z Belgii, Francji, Niemiec, Holandii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Wśród czynników ogólnokrajowych, badane firmy za szczególnie korzystne uznały ogólnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego, pozytywne średniookresowe perspektywy rozwoju danego sektora gospodarki oraz politykę przemysłową i pomoc udzielaną sektorowi B&R. Negatywnie oceniono wysokie koszty pośrednie pracy, podatki dochodowe oraz podatek od zysku, koszt kredytu oraz — szczególnie w starych regionach przemysłowych (a więc położonych głównie w państwach „rdzenia”) — regulacje warunków pracy i płacy. Negatywne oceny przypisano także regulacjom w dziedzinie ochrony środowiska. Jako dziedziny wymagające największych zmian wskazano zmniejszenie kosztu kredytu oraz kosztów pracy i podatków. Syntetyczne ujęcie ocen poszczególnych czynników przedstawia tablica 2.1.

Powyższe opinie nie są zróżnicowane w zależności od wielkości firmy ani też od sektora jej działalności, co wskazuje na znaczną spójność ocen.

Tablica 2.1.

Ogólnokrajowe czynniki określające konkurencyjność regionów

Typy regionów	Czynniki ocenione pozytywnie	Czynniki ocenione negatywnie	Czynniki wymagające poprawy
Regiony zacofane	— średniookresowe perspektywy — tempo wzrostu gospodarczego — polityka przemysłowa regulacje prawne	— pośrednie koszty pracy — koszt kredytu — podatki dochodowe i od zysku	— koszt kredytu — tempo wzrostu gospodarczego — pośrednie koszty pracy
Stare regiony przemysłowe	— tempo wzrostu gospodarczego — średniookresowe perspektywy — polityka przemysłowa	— pośrednie koszty pracy — regulacje na rynku pracy — podatki dochodowe i od zysku/koszt kredytu	— pośrednie koszty pracy — tempo wzrostu gospodarczego — bezpośrednie koszty pracy — podatki dochodowe i od zysku/koszt kredytu
Pozostałe regiony (kontrolne)	— tempo wzrostu gospodarczego — średniookresowe perspektywy — polityka przemysłowa	— pośrednie koszty pracy — regulacje na rynku pracy — podatki dochodowe i od zysku/koszt kredytu	— pośrednie koszty pracy — tempo wzrostu gospodarczego — podatki dochodowe i od zysku — bezpośrednie koszty pracy

Źródło: CEC (1990), s. 26.

Wśród pozytywnie ocenianych czynników na szczeblu regionalnym, firmy wymieniają bliskość odbiorców, nowoczesny system komunikacji i telekomunikacji oraz możliwość skorzystania z wyspecjalizowanych usług biznesowych (banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, firmy prawnicze). Negatywny wpływ dla konkurencyjności regionów ma wysokość podatków lokalnych oraz innych obciążeń na rzecz sektora publicznego. Nisko wypadła ocena możliwość skorzystania z urzędzeń oczyszczających, składowisk i zakładów utylizujących odpady przemysłowe. W regionach zacofanych ważnym czynnikiem jest dostępność oraz koszt energii elektrycznej. Tę sferę też oceniono negatywnie. Dwie dziedziny zostały przez badane firmy uznane za wymagające największych usprawnień: poziom kwalifikacji siły roboczej oraz powiązania transportowe (por. tabl. 2.2).

Tablica 2.2.

Regionalne czynniki określające konkurencyjność regionów

Typy regionów	Czynniki ocenione pozytywnie	Czynniki ocenione negatywnie	Czynniki wymagające poprawy
Regiony zacofane	— bliskość odbiorców — nowoczesny system komunikacji — usługi rynkowe banków towarzystw ubezpie czenio- wych, prawników — bliskość dostawców — klimat społeczny	— podatki regionalne/ lokalne i opłaty publiczne — dostępność i koszt energii — dostępność i koszt mieszkań — kultura biznesowa	— dostępność kwalifi kowanej siły robo- czej — połączenia z sie- ciami transporto- wymi — zachęty polityki regionalnej — dostępność i koszt energii — system komunikacji
Stare regiony przemysłowe	— nowoczesny system komunikacji — bliskość odbiorców — połączenia z sie- ciami transporto- wymi — usługi rynkowe banków towarzystw ubezpie czenio- wych, prawników — bliskość dostawców/ usługi reklamowe i doradcze	— podatki regionalne/ lokalne i opłaty publiczne — dostępność kwalifi kowanej siły robo- czej — dostępność skła- dowisk odpadów, koszt składowania — współpraca i ela- stycz ność władz lokalnych — dostępność urzędzeń wypo- czynku i rekreacji	— dostępność kwalifi kowanej siły robo- czej — podatki regionalne/ lokalne i opłaty publiczne — połączenia z sie- ciami transporto- wymi — bliskość odbiorców
Pozostałe regiony (kontrolne)	— nowoczesny system komunikacji — połączenia z sie- ciami transporto- wymi — usługi rynkowe banków towarzystw ubezpie czenio- wych, prawników — bliskość odbiorców — usługi serwisu dla maszyn i urządzeń doradcze	— podatki regionalne/ lokalne i opłaty publiczne — dostępność kwalifi kowanej siły robo- czej — dostępność skła- dowisk odpadów, koszt składowania — dostępność i koszt mieszkań — współpraca i ela- stycz ność władz lokalnych	— dostępność kwalifi kowanej siły robo- czej — połączenia z sie- ciami transporto- wymi — system komunikacji — podatki regionalne/ lokalne i opłaty publiczne — klimat społeczny

Źródło: CEC (1990), s. 38

Wyniki te potwierdzają wcześniejsze uwagi nt. nowych czynników lokalizacji. Obok czynników ilościowych, w bezpośredni sposób wpływających na poziom kosztów, firmy wymieniają czynniki jakościowe, które nie poddają się kwantyfikacji, tworzą jednak wspomniany „klimat” dla przedsiębiorczości.

Istotnym składnikiem owego klimatu jest poziom innowacyjności w danym regionie. Jak dowodzą cytowane badania, regionalne zróżnicowania potencjału gospodarczego — tzn. poziomu produktywności i tempa wzrostu — nie zależą bezpośrednio od różnic w nasyceniu innowacyjnymi firmami, lecz są wyznaczone przez „głębokości, szerokości i szybkości” innowacji w regionach problemowych. Tym większego znaczenia nabierają więc instytucje wspierające powstawanie innowacji i ich rozprzestrzenianie, jak również właściwa polityka państwa, nakierowana na promocję (zajmiemy się tymi zagadnieniami w rozdziale 5). Szczególne znaczenie mają instytucje edukacyjne i szkoleniowe, ponieważ o poziomie innowacyjności firm decydują kwalifikacje pracowników. Jak wskazują badania, właśnie w regionach zacofanych bardzo brakuje kadry inżynieryjno-technicznej oraz pracowników zaplecza naukowo-badawczego.

Przechodzenie od gospodarki przemysłowej do usługowej lub informatycznej powoduje nowe zjawisko: segmentację rynku pracy. Pracownicy zostają niejako podzieleni na dwie kategorie. Pierwszą tworzą zatrudnieni w „dobrym” sektorze — w zarządach dużych firm, finansach, nauce i rozwoju techniki, przemysłach zaawansowanej technologii oraz w segmentach gospodarki ściśle związanych z tym właśnie sektorem. Są to pracownicy bardzo wysoko kwalifikowani, o unikalnych często specjalnościach i umiejętnościach. Na drugim biegunie znajdują się zatrudnieni w sektorach podstawowych: tradycyjnym przemyśle, podstawowych usługach, handlu, rolnictwie. Do wykonywania tych zajęć na ogół nie potrzeba zbyt dużych kwalifikacji. Praca może w każdym momencie być powierzona komu innemu, albo zostać zautomatyzowana. Celem każdego układu regionalnego i lokalnego powinno więc być uzyskanie jak największego udziału sektorów nowoczesnych, wymagających wysokich kwalifikacji, dających większe dochody oraz większą satysfakcję, stwarzających większą pewność zatrudnienia i utrzymania danego rodzaju działalności.

Proces segmentacji rynku pracy zmniejsza korzyści z lokalizowania produkcji na terenach słabo zurbanizowanych. Zahamowany został proces dekoncentracji produkcji przemysłowej z intensywnie zagospodarowanych okręgów przemysłowych na obszary wiejskie, typowy dla lat 70. Z powrotem przesuwa się produkcję do obszarów centralnych, w których zlokalizowane jest zaplecze naukowo-badawcze.

Segmentacja rynku pracy ma również wymiar globalny. Postępująca automatyzacja produkcji oraz przejście na krótkie serie dostosowane do wymagań odbiorcy powodują, że produkcja przesuwana jest z powrotem do krajów wysoko rozwiniętych. Łamie się dotychczasowy międzynarodowy podział pracy, w którym prostsze fazy produkcji, np. montowanie, lokowano w krajach Trzeciego Świata. Segmentacja rynku pracy prowadzi również do tego, że zakłady filialne — położone w krajach słabiej rozwiniętych i zatrudniające mniej pracowników „rdzenia” — w sytuacji recesyjnej są zamykane w pierwszej kolejności (por. Fothergil, Guy, 1990).

Wśród czynników wymienianych przez firmy, prawne uregulowania warunków pracy i płacy są traktowane jako czynnik niekorzystny, co jest oczywiste, zważywszy na naturalne dążenia do możliwie silnej eksploatacji pracowników. Zorganizowanie siły roboczej — zbieżne z popularnością i siłą związków zawodowych — jest traktowane przez firmy jako czynnik obniżający walory rozważanej lokalizacji. Na tym tle tradycyjne obszary wiejskie nabierają nowej wartości dla inwestorów, ponieważ mogą dostarczyć pracowników mniej świadomych swych praw i gotowych do większego podporządkowania się wymogom pracodawcy. Z podobnych powodów firmy preferują zatrudnianie kobiet (Malecki, 1991, s. 215–216).

Badania preferencji lokalizacyjnych firm wskazują również na dość istotne znaczenie polityki władz lokalnych i regionalnych. Wysoko oceniane jest „elastyczność” postępowania z sektorem biznesu oraz unikanie nadmiernego fiskalizmu. Poprawa tego czynnika lokalizacji może być stosunkowo „tania”, nie wymagająca większych nakładów.

Nowe relacje między układem gospodarczym a władzami lokalnymi i regionalnymi powodują konieczność reorientacji dotychczasowych sposobów wspomagania rozwoju regionalnego i lokalnego (por. Blakley, 1989). W celu zwiększenia konkurencyjności swych regionów na globalnych rynkach kapitału i inwestycji, władze terytorialne muszą obecnie w odmienny sposób pojmować takie czynniki rozwoju, jak siłę roboczą, majątek produkcyjny, zasoby wiedzy (por. tabl. 2.3). Wrócimy do tego omawiając bardziej szczegółowo zagadnienia związane z polityką regionalną.

Decyzja lokalizacyjna jest podejmowana przez firmę w trzech krokach. Najpierw wybiera się region, spełniający wymagania w zakresie rynku, zatrudnienia oraz oferujący inne czynniki i zasoby potrzebne firmie. Zbadano, że w Wielkiej Brytanii korporacje unikają szczególnie tych regionów, w których związki zawodowe są silne, a rynek pracy niestabilny. Tych „wad” nie równoważą wyższe kwalifikacje siły roboczej. Drugi krok polega na porównaniu ofert miejscowych władz. Brane są pod uwagę takie czynniki, jak pomoc w budowie drogi, ulgi i zwolnienia podatkowe, zasilenia ener-

Tablica 2.3.**Nowe ujęcie czynników rozwoju lokalnego i regionalnego**

Czynnik	Dawne ujęcie	Nowe ujęcie
Zatrudnienie	Więcej firm = więcej miejsc pracy	Firmy, które tworzą miejsca pracy wysokiej jakości, dostosowane do miejscowej społeczności
Baza dla rozwoju	Rozwój różnych działów i gałęzi produkcji	Budowa nowych instytucji wspomagających działalność gospodarczą
Zalety lokalizacji	Zalety wynikające z istnienia zasobów materialnych	Zalety wynikające z dobrego środowiska społecznego i naturalnego
Zasoby wiedzy	Dostępna siła robocza	Wiedza jako czynnik sprawczy rozwoju

Źródło: Blakley (1989), s. 69.

getyczne — a nawet gotówka. Krok trzeci to wybór konkretnej lokalizacji, przy czym najważniejszą rolę odgrywa koszt budowy, kupna lub wynajęcia budynków.

Wielkie korporacje transnarodowe są tak silne ekonomicznie i atrakcyjne dla układów terytorialnych, że potrafią manipulować otoczeniem, w którym planują zlokalizowanie części swej działalności. Mogą aktywnie wpływać na miejscowy rynek pracy, sieci powiązań z dostawcami, a także aktywnie kształtować środowisko gospodarcze w regionie czy mieście, dzięki przejmowaniu miejscowych firm, lub wchodzeniu we wspólne przedsięwzięcia. Dominacja wielkich korporacji wpływa na przestrzeń społeczno-gospodarczą, która zaczyna dostosowywać się do ich preferencji lokalizacyjnych.

2.2. Skutki nowych kryteriów lokalizacji dla rozwoju regionalnego

Deindustrializacja, globalizacja gospodarki, jej tertiaryzacja oraz powstawanie nowych dziedzin wysokiej technologii — stawiają poszczególne układy terytorialne w radykalnie nowej sytuacji. Nowe kryteria lokalizacji prowadzą do głębokiego przewartościowania dotychczasowych walorów lokalizacyjnych miast, gmin, regionów, krajów. Zmienia się mapa gospodar-

cza Europy, ukształtowana przez paradygmat rozwoju podporządkowany drugiej rewolucji techniczno-przemysłowej.

Najogólniejsza typologia relacji starej (fordowskiej) i nowej (posfordowskiej) sytuacji poszczególnych regionów przedstawia się następująco (tabl. 2.4):

Tablica 2.4.

Dawna i obecna sytuacja regionów: cztery sytuacje modelowe

		przestrzeń posfordowska	
		dodatnia	ujemna
przestrzeń fordowska	dobra	pozytywna kontynuacja <i>wielkie aglomeracje</i>	negatywna nieciągłość <i>stare okręgi przemysłowe</i>
	zła	pozytywna nieciągłość pas słońca, technopolie	negatywna kontynuacja peryferie

Zaprezentowane cztery modelowe sytuacje są skutkiem dwóch nakładających się na siebie zjawisk: wzrostu (upadku) poszczególnych dziedzin gospodarki oraz preferencji lokalizacyjnych tych rodzajów działalności gospodarczej, które wykazują największą dynamikę wzrostu.

Pozytywna kontynuacja, charakterystyczna dla wielkich miast, wynika z utrzymywania się tradycyjnych tendencji, które zostały silnie wzmocnione preferencjami lokalizacyjnymi instytucji kluczowych dla współczesnej gospodarki: prac badawczo-rozwojowych, rządów wielkich korporacji oraz usług finansowo-bankowych.

W każdym kraju działalność **badawczo-rozwojowa** dużych korporacji wykazuje tendencję do koncentrowania się w wielkich miastach, głównie w stolicach państw. Wynika to z preferencji „najrzadszego czynnika” tego sektora: wysoko kwalifikowanych naukowców i inżynierów. Warunki ich życia należą do najważniejszych kryteriów lokalizacji zaplecza

naukowo-badawczego wielkich korporacji. Tendencja ta wzmacnia korzystną sytuację tych ośrodków miejskich, w których są szkoły wyższe, placówki badawczo-rozwojowe przemysłu oraz instytucje rządowe, rozdzielające granty i subsydia na badania. Z uwagi na lepsze warunki życia, preferowane są obszary podmiejskie wielkich aglomeracji, oferujące z jednej strony dobrą komunikację i bliskość infrastruktury kulturalnej, z drugiej zaś pozbawione uciążliwości życia w wielkim mieście. Działalność badawczo-rozwojowa korporacji szczególnie omija stare okręgi przemysłowe, charakteryzujące się wysokim stopniem unionizacji pracowników oraz małą elastycznością ich kwalifikacji. Działalność ta nie rozwija się również na obszarach peryferyjnych, ponieważ wysoko wykształceni specjaliści nie są skłonni osiedlać się z dala od centrów kulturalno-naukowych, bez możliwości łatwego skorzystania z transportu lotniczego.

Niezwyczajnie dużą skłonność do lokowania się w wielkich aglomeracjach wykazują zarządy korporacji oraz banków i instytucji sektora finansowego. W Europie wyjątkową rolę odgrywają: Londyn, Paryż i Frankfurt n. Menem, a w sektorze finansowym widoczne jest również znaczenie Madrytu i Mediolanu. Zgodnie z wszelkimi przewidywaniami, trzecią wielką aglomeracją o znaczeniu globalnym zostanie Berlin, ale rozbieżne są opinie, kiedy to nastąpi.

Tendencje do aglomeracji zostały wzmocnione w wyniku rodzenia się paradygmatu postfordowskiego. Dążenie do aglomeracji w erze masowej produkcji przemysłowej wynikało z minimalizacji kosztów transportu, prowadzącej do tworzenia się ośrodków przemysłowych w miejscach wydobywania surowców. Natomiast w gospodarce postindustrialnej, z nowoczesnym przemysłem, zaletą aglomeracji jest łatwość budowania **lokalnych powiązań** z klientami, dostawcami, podwykonawcami oraz z ośrodkami myśli naukowo-technicznej. Powiązania te są szczególnie ważne w dwóch sferach: w przemysłach wysokiej technologii i badaniach naukowych oraz wśród zarządów firm i instytucji finansowych.

Istotne jest przy tym, że sieci powiązań lokalnych tworzą się jedynie w miejscach o doskonałym dostępie transportowym i komunikacyjnym. Wraz z internacjonalizacją gospodarki światowej powstaje więc **globalna sieć sieci lokalnych**. Często mówi się o **gospodarce infrastruktury** lub **gospodarce powiązań**. Miejsca już wysoko zainwestowane, o najwyższej dostępności i z rozwiniętymi sieciami powiązań lokalnych — „ściągają” kolejne nakłady na infrastrukturę, co powoduje dalszy wzrost atrakcyjności tych miejsc dla inwestorów oraz dla firm produkcyjnych i usługowych.

Sieci powiązań lokalnych powstają również w sferze produkcji przemysłowej. Tworzą się stosunkowo małe koncentracje przemysłów rynko-

wych, głównie odzieżowego, ale także maszynowego. Specyficzną cechą takich skupisk jest dominacja małych firm, silnie wyspecjalizowanych, wywodzących się z tradycyjnego rzemiosła i chałupnictwa, często powiązanych rodzinnie. W literaturze przytacza się przykłady Trzeciej Italii (przemysł odzieżowy, obuwniczy), środkowej Portugalii (przemysły odzieżowy, meblowy), a także skupiska takich firm w Tokio (przemysł maszynowy). Jest to produkcja typowo „postfordowska”: krótkie, zindywidualizowane serie dla określonego odbiorcy, wysoka innowacyjność w zakresie wzornictwa i organizacji. Istotną cechą tych lokalnych kompleksów produkcyjnych jest duży udział gospodarki nieformalnej, wynikający z dominacji powiązań rodzinnych i relacji ekonomicznych opartych na zaufaniu, nie zaś na sformalizowanych kontraktach i umowach (por. także Porter, 1990, Komorowski, 1992).

Dzięki nowym sieciom powiązań, niektóre regiony, dotychczas pozbawione endogennych czynników rozwoju, uzyskują swą szansę. Podobnie obszary o cechach zgodnych z nowymi kryteriami lokalizacji — mogą zostać ośrodkami dynamicznie rozwijających się, nowych dziedzin produkcji. Najlepszym przykładem jest wybrzeże Morza Śródziemnego, od Genui przez południe Francji aż do Walencji — nowa oś rozwoju przemysłów wysokiej technologii w Europie.

Efekty procesów integracji nie wydają się korzystne dla regionów peryferyjnych. Jak wskazywały analizy przed powołaniem Jednolitego Rynku Europejskiego — SEM (zob. pkt. 4.1), w dłuższym okresie pełna integracja może doprowadzić do istotnej restrukturyzacji gospodarek regionów najsłabiej rozwiniętych, czego rezultaty wyrażą się wzrostem wydajności i ogólnego wolumenu produkcji. Natomiast prawdopodobnie skutkiem krótkookresowym będzie raptowny wzrost i tak już wysokiego bezrobocia, naturalny w pierwszej fazie przyspieszonej restrukturyzacji. Pogarszanie się sytuacji gospodarczej tych regionów może również prowadzić do dalszej koncentracji wyspecjalizowanych funkcji na obszarach „centralnych”, co wzmocniłoby tendencje negatywne.

W strukturze gospodarek regionów słabiej rozwiniętych dominują firmy małe i średnie, które nie są tak odporne na zakłócenia warunków gospodarowania, jak firmy duże. Są one również mniej uzależnione od dostępu do rynku, niż od warunków wpływających na koszty produkcji. Dlatego firmy te niekoniecznie muszą doświadczyć korzyści wynikających z wprowadzenia SEM.

Z drugiej jednak strony regiony te mają pewne szanse, związane z możliwym wzrostem wymiany handlowej w całej skali międzynarodowej, także w kontaktach „południa” z „północą”. Niskie koszty pracy mogą stymu-

lować wzrost dziedzin pracochłonnych. Zniesienie ograniczeń w usługach finansowych sprzyałoby rozwojowi tych usług.

Nieco więcej szans wydają się mieć dawne regiony przemysłowe, przechodzące przez fazę restrukturyzacji. Doświadczenia zachodnioeuropejskie (por. Jałowiecki, 1993) wskazują, że po okresie załamania gospodarczego i związanych z tym negatywnych procesów społecznych, część z tych regionów wykorzystuje dość dobre zagospodarowanie infrastrukturalne, z reguły centralne położenie i wysokie — choć monofunkcyjne — kwalifikacje pracowników.

Stare okręgi przemysłowe wydają się bardziej narażone na negatywne skutki wprowadzenia SEM. Mimo bardzo głębokiej restrukturyzacji, ciągle dominują tam przemysły o niskiej stopie wzrostu (lub nawet upadające). Tradycyjnie były one silnie chronione, a wynikające z integracji zniesienie ochrony może tylko pogorszyć sytuację. W dodatku regiony te nigdy nie przodowały w sektorze badawczo-rozwojowym, który staje się głównym czynnikiem rozwoju. W tym sektorze czynniki aglomeracyjne ciągle mają dominujący wpływ na lokalizację.

Strategie restrukturyzacji tradycyjnych regionów mogą być nakierowane na następujące cele (por. Martin, 1989):

Reindustrializacja: Rozwijanie nowej lokalnej bazy ekonomicznej przez tworzenia nowych firm, działających w przemysłach high-tech i w oparciu o innowacje. Parki naukowe, badania, centra transferu technologii.

Odnawianie: Odrodzenie i modernizacja „dojrzałego” przemysłu w drodze restrukturyzacji finansowej; zastosowanie nowych technologii produkcji, różnicowanie rynków, wprowadzanie nowych produktów w celu podniesienia efektywności i konkurencyjności.

Tertiaryzacja: Rozwijanie starych i tworzenie nowych usług — lokalnie i na eksport — zarówno konsumpcyjnych jak i produkcyjnych, świadczonych przez sektor prywatny.

Uelastycznienie: Różnicowanie i podnoszenie kwalifikacji, szkolenie i przeszkalanie miejscowej siły roboczej. Wprowadzanie nowych stosunków pracy i elastycznych form zatrudnienia.

Modernizacja: Poprawa i rozszerzenie infrastruktury materialnej (drogi, instalacje), biznesowej (usługi marketingowe, doradcze, urządzenia telekomunikacyjne) i socjalnej (placówki edukacyjne, kulturalne, rozrywkowe).

Reorganizacja: Tworzenie regionalnych i lokalnych rynków finansowych, udostępnianie *venture capital* oraz funduszy inwestycyjnych dla nowych i rozwijających się przedsiębiorstw.

Oczywiście te strategie wzajemnie się wspomagają i uzupełniają. Nie jest to więc lista sposobów, z której można wybrać jeden czy dwa. Przeciwnie, sukces z reguły wynika z właściwego kojarzenia działań we wszystkich tych kierunkach jednocześnie. Najważniejsza jest niewątpliwie reindustrializacja, oparta na wysokiej technologii i wdrażaniu wyników badań naukowych.

Strategia ta nie może jednak być aplikowana jako wiedząca we wszystkich typach gospodarek regionalnych — choć nawet w strukturach opartych o przemysły tradycyjne stosowanie nowych technologii jest niewątpliwie konieczne. Komputerowo zintegrowany sposób produkcji, elastyczne gniazda robotów, skomputeryzowana kontrola jakości, wyspy automatyki, planowanie zorientowane na zasoby — to są nowe techniki stosowane w sferze materialnej i zarządzaniu, aby ponieść efektywność produkcji przemysłów masowych i tradycyjnych.

W strategii nakierowanej na rozwijanie usług, należy rozróżnić obsługę rynku miejscowego oraz usługi, których odbiorcy znajdują się na zewnątrz układu (usługi „bazowe”). Zachodzi prosta zależność między popytem na usługi zorientowane lokalnie a ogólnym stanem gospodarki regionu, wyznaczającym globalną wielkość miejscowego popytu. W regionach stagnujących popyt ten jest oczywiście niewielki, co — po samoistnym uruchomieniu efektów mnożnikowych — prowadzi do jego niejako automatycznego, dalszego kurczenia się. Usługi sprzedawane na zewnątrz mogą jednak przyczynić się do odrodzenia gospodarki regionu i do zmiany jego profilu ekonomicznego i społecznego. Regiony już uprzednio uprzemysłowione znajdują się w niewątpliwie lepszej sytuacji niż regiony peryferyjne i zacofane, bowiem dysponują stosunkowo znacznymi zasobami kadr wysoko kwalifikowanych, zatrudnionych uprzednio w gałęziach wymagających restrukturyzacji i wykonujących tam często złożone prace. Problem polega więc na „restrukturyzacji kwalifikacji”, co w wielu przypadkach może być łatwiejsze niż zdobywanie kwalifikacji prawie od zera, jak ma to miejsce w regionach zacofanych.

ROZDZIAŁ 3.

NOWA PRZESTRZEŃ EUROPY ŚRODKOWEJ

Transformacja krajów postsocjalistycznych ma wyraźne oblicze przestrzenne. **Nowe czynniki rozwoju zmieniają tradycyjny układ zróżnicowań przestrzennych.**

Zmiana ta jest wynikiem dwojakiego rodzaju procesów: zanikania pewnej części dotychczasowej struktury gospodarczej i pojawiania się nowych jej elementów. Cechą charakterystyczną obecnych przeobrażeń jest to, że nowe struktury gospodarcze reprezentują inny paradygmat — późnofordowski czy też wręcz postfordowski, zanikają natomiast struktury charakterystyczne dla wczesnego fordyzmu. Mamy więc do czynienia nie z prostą ewolucją, łagodną kontynuacją dotychczasowych trendów, lecz z przełomowymi przemianami przestrzennymi i głęboką restrukturyzacją przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Materiałne struktury przestrzenne nie ulegają szybkim przekształceniom. **Dziedzictwo przestrzeni** — wynik stuleci kształtowania się układu osadniczego, powstawania materialnych struktur gospodarczych i infrastrukturalnych, kumulowania się wpływów człowieka na przyrodę — nie może być przezwyciężone w krótkim okresie, nawet przez szczególnie dynamiczne procesy gospodarcze. Dziedzictwo to wywiera również dominujący wpływ na nowe zjawiska gospodarcze, stwarza bowiem dla nich mniej lub bardziej korzystne warunki.

W niniejszym rozdziale poddamy analizie najnowsze tendencje rozwoju regionalnego i przekształceń struktur przestrzennych, jakie zaszły w krajach Europy Środkowej w wyniku procesów transformacji po roku 1990 (por. Andrle, 1993; Enyedi, 1993; Gorzelak, 1994).

3.1. Dziedzictwo

Współczesne granice Czechosłowacji i Węgier zostały wyznaczone po I Wojnie Światowej. Oba te państwa wydzielone zostały z byłego Imperium Austro-Węgierskiego. Węgry straciły przy tym 2/3 swego terytorium. Pełny, formalny podział Czechosłowacji na dwa niezależne państwa nastąpił 1 stycznia 1993 w efekcie gry politycznej; w dużo mniejszym stopniu wynikał z rzeczywistych preferencji ludności. Fakt ten wywarł — i będzie wywierał — duży wpływ na oba te państwa. Polska powróciła na mapę Europy także po I Wojnie Światowej, po 123-letnim okresie nieistnienia. II Wojna Światowa spowodowała zasadnicze przesunięcie polskich granic w kierunku zachodnim.

Wszystkie cztery państwa Europy Środkowej w ciągu całej swojej historii leżały na gospodarczych peryferiach Europy. Czechy znajdują się najbliżej jednej z dwóch głównych europejskich osi gospodarczych: „starej” osi północnej, biegnącej od Rzymu do Londynu (*„Niebieski Banan”*). Wszystkie cztery kraje są znacznie oddalone od nowej osi śródziemnomorskiej, łączącej Mediolan z Barceloną (*„Południwoeuropejski Rogalik”*).

Tylko Czechy doświadczyły zaawansowanej industrializacji kapitalistycznej. W Polsce, na Węgrzech i Słowacji główna fala uprzemysłowienia nadeszła wraz z systemem socjalistycznym, po II Wojnie Światowej. Słowacja była obszarem najniżej rozwiniętym i socjalistyczna industrializacja dokonała w tym kraju największych zmian strukturalnych.

Obecna struktura przestrzenna Europy Środkowej jest efektem dwóch procesów: długich, historycznych trendów przestrzennych (głównie kształtowania się systemu osadniczego) oraz dziewiętnastowiecznej industrializacji w ramach (opóźnionej na peryferiach) rewolucji przemysłowej. Te dwa czynniki wykształciły zarys gospodarczej i społecznej organizacji przestrzennej państw Europy Środkowej.

Jest zastanawiające, iż industrializacja socjalistyczna przekształciła przestrzeń społeczno-ekonomiczną Europy Środkowej w dużo mniejszym stopniu, niż system socjalistyczny zmienił postawy i zachowania społeczne w tej części Europy. Paradoksalnie można nawet powiedzieć, że uprzemysłowienie socjalistyczne wzmocniło tradycyjny układ przestrzenny. Stało się tak, chociaż w przestrzeni społeczno-gospodarczej powojennej Europy Środkowej wystąpiło wiele nowych zjawisk:

- Wprowadzanie „wielkiego” (także ciężkiego) przemysłu do dużych miast, co głęboko zmieniło strukturę społeczno-ekonomiczną oraz ograniczyło rozwój naturalnych funkcji usługowych.

- Tworzenie nowych ośrodków przemysłowych w oparciu o przemysł wydobywczy (węgiel, węgiel brunatny, miedź, siarka, żelazo, uran) i/lub metalurgiczny oraz energetyczny.
- Przyspieszona industrializacja tradycyjnych obszarów wiejskich, często połączona z rozwojem wydobywania oraz przemysłu ciężkiego, czego efektem było zwiększenie liczby średnich miast i powstanie na tych terenach nowej struktury społeczno-zawodowej (duży udział tzw. ludności dwuzawodowej oraz powszechne dojazdy do pracy, spowodowane niezdolnością systemu miejskiego do zaspokojenia potrzeb kompleksu przemysłowego).
- Kolektywizacja rolnictwa, zmieniająca system osadniczy na obszarach wiejskich i tworząca duże gospodarstwa państwowe bądź spółdzielcze. Zlikwidowano w ten sposób tradycyjną, rodzinną gospodarkę rolną (Polska stanowi jedyny wyjątek od tej zasady, chociaż rolnictwo zachodnich i północnych części kraju zostało w połowie uspołecznione).
- „Fetysz industrializacji” spowodował, że do dyspozycji innych działów gospodarki pozostawiono zasoby bardzo poważnie ograniczone. Efektem było względne zacofanie infrastruktury, w tym głównie dróg i systemu telekomunikacyjnego. Względnie dobrze zostały rozwinięte jedynie koleje, niezbędne do transportu dużych ilości produktów przemysłu wydobywczego, ciężkiego oraz rolnictwa.
- Dramatyczne pogorszenie stanu środowiska naturalnego, spowodowane ekstremalnie uproszczonym stosunkiem do rozwoju oraz zupełnym pominięciem celów rozwoju innych niż wzrost ilościowy.

Kraje środkowoeuropejskie nie były jednak w stanie zmienić tradycyjnego systemu współzależności przestrzenno-funkcjonalnych między urbanizacją, industrializacją i poziomem życia. Miasta, będące ośrodkami przemysłowymi, oferowały dużo wyższy poziom życia. Przemysł wciąż pozostał głównym źródłem dochodów, awansu społecznego oraz rozwoju gospodarczego. Gospodarka każdego z państw socjalistycznych — a szczególnie ich gospodarki regionalne — w oczywisty sposób była oparta na przemyśle i w całości podporządkowana zasadom drugiej rewolucji technologicznej, wczesnofordowskiemu paradygmatowi organizacji produkcji i konsumpcji. Bardziej dojrzałe układy i współzależności przestrzenne dały się zauważyć jedynie na ziemiach czeskich, o starszych tradycjach przemysłowych i względnie wyżej rozwiniętych cywilizacyjnie.

Pomimo przyspieszonej industrializacji, we wszystkich czterech krajach pozostał nie zmieniony — a nawet wzmacnia się w wyniku ostatnich przemian — tradycyjny podział na bardziej rozwiniętą część zachodnią i mniej rozwiniętą wschód. Do pewnego stopnia jedynie Węgry były wyjątkiem od

tej reguły, ponieważ tradycyjnie miały lepiej rozwiniętą północ niż południe. Najnowsze procesy, po 1990 roku, również i na Węgrzech poczęły wytwarzać ów podział wschód-zachód, z granicą na Dunaju. We wszystkich czterech krajach wciąż jest wiele obszarów nisko rozwiniętych, słabo wyposażonych w infrastrukturę, z przewagą rolnictwa, o słabo wykwalifikowanej sile roboczej.

Na początku industrializacji socjalistycznej zakładano, że zniweluje ona nadmierne zróżnicowania regionalne. Nie stało się tak, z dwóch podstawowych powodów:

- Uprzemysłowienie obszarów zacofanych było zbyt ograniczone — zarówno pod względem skali, jak i stopnia zróżnicowania struktury przemysłowej — aby mogło stworzyć podstawy do późniejszego samodzielnego rozwoju regionalnego.
- W rzeczywistości znaczna część (w Polsce — większość) nakładów inwestycyjnych na przemysł była skoncentrowana w tradycyjnych ośrodkach przemysłowych, co w wielu z nich doprowadziło do nadkoncentracji produkcji i nie pozwoliło zmniejszyć różnic w poziomie uprzemysłowienia regionów.

W rezultacie wiele terenów wszystkich czterech państw można nazwać „starymi obszarami przemysłowymi”. Wykazują one wszystkie cechy regionów „zacofanych przemysłowo”: monofunkcyjną strukturę produkcji, względnie niskie i jednostronne kwalifikacji siły roboczej, duże zatrucie środowiska naturalnego, dekapitalizującą się strukturę miejską.

Socjalistyczne systemy polityczne i gospodarcze były zamknięte. Bezpośrednim efektem przestrzennym tego stało się względne zacofanie obszarów przygranicznych, mała liczba przejść granicznych, względnie słaby rozwój międzynarodowych szlaków transportowych. Współpraca transgraniczna prawie nie istniała, lub — w ostatniej fazie gospodarki socjalistycznej — była sprowadzona do kontaktów jednokierunkowych (z zachodu na wschód: z Niemiec do Polski i Czechosłowacji, z Austrii na Węgry). Tradycyjne powiązania między pobliskimi, lecz leżącymi po dwóch stronach granicy miastami i regionami, zostały prawie całkowicie zerwane. Najwymowniejszy jest przypadek Wiednia i Bratysławy, połączonych niegdyś linią tramwajową, później prawie zupełnie odseparowanych szczelną granicą.

W trudną fazę transformacji kraje Europy Środkowej wkraczały z silnie zróżnicowaną strukturą regionalną oraz głębokimi różnicami przestrzennymi, preindustrializowanymi miastami, zacofaną infrastrukturą, zatrutym środowiskiem. Jak owe struktury przestrzenne zmieniały się w wyniku procesów transformacyjnych i jak będą ewoluować w odleglejszej przyszłości? — Jest to przedmiotem dalszych rozważań.

3.2. Terytorium i organizacja terytorialna

Jak wynika z tablicy 3.1, w organizacji terytorialnej czterech państw Europy Środkowej występują znaczące różnice. Polskie województwa są zbliżone wielkością do węgierskich powiatów (*megye*), a obie te jednostki są większe od czeskich i słowackich okręgów. We wszystkich państwach jednostki ponadlokalne są „rządowe”, a jedynie szczebel lokalny ma status samorządowy.

Tablica 3.1.

Terytorium i organizacja administracyjna Europy Środkowej

Państwo	Powierzchnia w tys. km ²	Liczba i status jednostek administracyjnych szczebla		
		regionalnego	pośredniego	lokalnego
Czechy	78,9	8 (1 miejski) rządowe; zniesione w 1991 r.	75 (3 miejskie) rządowe	6237 samorządowe
Węgry	93,0	6 siedziby Przedstawicieli Republiki	19 rządowe/pośrednio samorządowe 20 miast o statusie powiatu	3077 samorządowe
Polska	312,7	49 rządowe/pośrednio samorządowe	267 rządowe	2459 samorządowe
Słowacja	49,0	5 (2 miejskie) zniesione w 1991 r.	38 rządowe	2834 samorządowe

Samorządy lokalne — zarówno pod względem powierzchni jak i liczby mieszkańców — wydają się najsilniejsze w Polsce. Tylko 27 polskich gmin ma mniej niż 2 500 mieszkańców. Na Węgrzech co trzecia jednostka terytorialna szczebla lokalnego zamieszкана jest przez mniej niż 500 osób. W Czechach około 80% gmin liczy mniej niż tysiąc mieszkańców, a ok. 20% mniej niż 200. Podobne rozproszenie występuje na Słowacji.

Zróznicowany jest także zakres władzy i kompetencji lokalnych samorządów. Najsilniejsze gospodarczo oraz prawnie są gminy polskie.

We wszystkich państwach struktura władzy w miastach stołecznych jest zdecentralizowana. Do 1994 r. Warszawa była podzielona na 7 dzielnic, z których każda posiadała status „normalnej” gminy, chociaż największa z nich (Mokotów) liczbą mieszkańców (ponad 350 tys.) przewyższała niejedno województwo. Warszawskie władze centralne były względnie słabe, więc zarządzanie całym miastem było trudne i nieskuteczne. Podobna sytuacja istnieje w Budapeszcie, który składa się z 22 dzielnic, a władze ogólnomiejskie posiadają dokładnie taki sam status jak każda z nich. Nowy ustrój Warszawy jest jeszcze zbyt świeżej daty, by można go było oceniać.

Jest paradoksem historii, że zmiany w terytorialnej organizacji wszystkich czterech krajów środkowoeuropejskich, dokonane w nowych, demokratycznych warunkach, zwiększyły kompetencje centrum, kosztem innych szczebli zarządu terenowego. W każdym z tych krajów stało się tak w wyniku nieco odmiennych procesów, lecz skutek jest zbliżony.

W Czechach i Słowacji wynikało to z fragmentacji jednostek szczebla podstawowego (gmin). Na fali demokratyzacji i znoszenia zasady jednolitej władzy państwowej, wiele i tak dotychczas małych gmin podzieliło się wskutek oddolnej presji mieszkańców. Po 1990 r. w Czechach utworzono ok. 1700 nowych gmin, a na Słowacji prawie 200. W rezultacie, tradycyjnie słaba gmina stała się jeszcze słabsza.

Ważniejszym czynnikiem centralizacji było jednak zniesienie jednostek regionalnych (*krajów*), co nastąpiło w 1991 r. (a więc jeszcze w ramach federacji). Dotychczasowe 8 (Czechy) i 5 (Słowacja) dużych jednostek zastąpiono kilkudziesięcioma jednostkami powiatowymi. Co więcej, na tym szczeblu zniesiono ciała przedstawicielskie, zastępując je administracją rządową i delegując pewne zadania i uprawnienia jedynie do 350 większych gmin czeskich. Chciano w ten sposób ograniczyć wpływy dawnej nomenklatury lokalnej, szczególnie niechętniej reformom demokratycznym. Zakładano również, że danie gminom pełni władz samorządowych zwiększy decentralizację. W rzeczywistości reformy te spowodowały znacznie większą koncentrację kompetencji na szczeblu centralnym, niż poprzednio (Dostal, Kara, 1992).

Bardzo podobne zmiany nastąpiły po 1990 r. na Węgrzech. Liczba gmin uległa podwojeniu w wyniku nieograniczania woli mieszkańców. Znacznie zmalała siła gospodarcza gmin, a tym samym źródła finansowania samorządów przesunęły się ku centrum. Ograniczono samorządowe funkcje powiatów, co spowodowało większą kontrolę rządu nad nimi. Nie powiodły się próby stworzenia 6 dużych jednostek regionalnych, ponieważ lewicowy rząd, wyłoniony w wyborach 1994 r. zlikwidował 8 regionów. Brak jest możliwości prowadzenia skoordynowanej polityki rozwoju regionalnego,

która uwzględniałaby cele i potrzeby jednostek ponadlokalnych. Logikę zarządu terenowego łamią podziały specjalne, wyposażone we własną administrację, nie podporządkowaną władzom powiatowym; liczba takich podziałów rośnie — w 1994 r. było ich na Węgrzech ok. 30. Brak przy tym spójnej koncepcji reformy terytorialnej kraju, a dyskusji nad nią towarzyszą konflikty polityczne, ponieważ — podobnie jak w Polsce — lewicowa ekipa wydaje się być zainteresowana coraz ściślejszą kontrolą nad jednostkami terenowymi (Palne Kovacs, 1994).

Polska jawi się na tym tle jako kraj o ciągle największej decentralizacji terytorialnej. Wynika to, wydaje się, z relatywnie największej gospodarczej i politycznej roli gminy. Jednak między dość silną gminą i centrum w Polsce — podobnie jak i w innych krajach Europy Środkowej — powstała polityczna i gospodarcza pustka. Nikt nie wyraża interesów politycznych na szczeblu regionalnym, a układ decyzyjny zostaje podporządkowany rządowej administracji szczebla wojewódzkiego. Pustki tej nie zappełni danie większych kompetencji obecnym sejmikom samorządowym, ponieważ na zasadzie nominacji wyrastają one z układu politycznego zawiązanego na szczeblu lokalnym. Z politycznego punktu widzenia jest pożądane, by **województwo było wyposażone w ciało przedstawicielskie** (np. sejmik wojewódzki czy radę regionalną) wyłaniane w bezpośrednich wyborach.

Jest sprawą oczywistą, że państwo demokratyczne — w którym społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje w pluralistycznym systemie politycznym, a gospodarka jest podporządkowana zasadom rynku — nie powinno być zarządzane podobnie, jak państwo realnego socjalizmu. Z tego punktu widzenia dotychczasowe reformy należy ocenić jako bardzo ograniczone. Szczebel centralny prawie nie został zmieniony (poza pewną komasacją ministerstw), a kompetencje szczebla wojewódzkiego uległy nawet pewnemu ograniczeniu. Mimo wielu deklaracji o konieczności **decentralizacji**, postępuje proces wręcz odwrotny, co wyraża się m.in. coraz ściślejszym podporządkowaniem coraz to większej części budżetu wojewódzkiego (w istocie: budżetu wojewody, ponieważ „budżet wojewódzki” nie istnieje) bezpośrednim dyspozycjom z ministerstw branżowych. Konieczna jest więc radykalna reforma, odciążająca centrum i przesuwająca znaczną część kompetencji do szczebla regionalnego.

Jednym z przejawów decentralizacji powinno być danie województwu znaczniejszej roli w gospodarce. Obecnie wojewoda jedynie w bardzo pośredni sposób może wpływać na strategię rozwoju województwa. Małe województwo, z ograniczonymi zasobami gospodarczymi, nie jest wystarczająco silnym partnerem dla dużych organizacji gospodarczych, a tym bardziej dla korporacji transnarodowych i organizacji międzynarodowych.

Będzie to stawać się coraz poważniejszym ograniczeniem, wobec postępującej internacjonalizacji polskiej gospodarki oraz integracji z Unią Europejską.

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku o potrzebie **radikalnego powiększenia polskiego województwa, a tym samym do zredukowania liczby województw** (do 12–13)¹. Jedynie duże województwo będzie w stanie sprostać głębokiej decentralizacji szczebla centralnego i stać się podmiotem własnej strategii rozwoju, również w układach międzynarodowych.

Dopiero po przyjęciu koncepcji nowych, dużych województw propozycje restytucji powiatu nabierają sensu. Powiat staje się konieczny jedynie wtedy, gdy zapełnia lukę między małą gminą a wielkim regionem. W przypadku pozostawienia obecnych województw lub nieznacznego tylko ograniczenia ich liczby² — a więc bez przebudowy centrum, jego decentralizacji i upolitycznienia szczebla regionalnego — wprowadzanie powiatów byłoby nieracjonalne.

Możliwe są cztery modele regionalizacji Polski, a także innych krajów postsocjalistycznych (Kulesza, 1991):

1. **Dekoncentracja regionalna** rządu centralnego. Władza regionalna (wojewoda) reprezentuje premiera. Województwo nie posiada osobowości prawnej — cała administracja regionalna jest w rzeczywistości częścią systemu rządowego. Na szczeblu regionalnym nie istnieje samorząd.
2. **Łączna regionalna dekoncentracja i decentralizacja.** Pewne funkcje zdekoncentruje się do szczebla regionalnego (jak w modelu 1), ale inne są zdecentralizowane, tzn. władze regionalne mają wyłączność ich wypełniania. Może to dotyczyć na przykład gospodarki wodnej, zarządu nad drogami publicznymi, planowania rozwoju, promocji.
3. **Regionalna decentralizacja, z regionalnymi samorządami.** Region ma osobowość prawną. Rada regionalna wybierana jest w publicznych wyborach. Wojewoda może być wybrany przez radę lub mianowany przez premiera.
4. **Autonomiczne regiony z własnymi parlamentami** (upoważnionymi do wydawania aktów prawnych) i własnymi rządami, zdolne do prowadzenia własnej polityki. Ten model doprowadziłby do pełnej regionalizacji

¹Siedzibami nowych, dużych województw powinny być: Szczecin, Gdańsk, Białystok, Poznań, Bydgoszcz, Łódź, Warszawa, Lublin, Wrocław, Katowice, Kraków, Rzeszów, ewentualnie także Olsztyn.

²To rozwiązanie byłoby ze wszech miar niepożądane, ponieważ pociągałoby za sobą koszty, których przeciwnicy radykalnej reformy chcieliby uniknąć (bałagan organizacyjny, brak ciągłości zarządzania, brak ciągłości statystyki), a pozbawiałoby jednocześnie korzyści z reformy.

państwa oraz, w dalszej perspektywie, do jego federalizacji. W przypadku Polski — a także, wydaje się i pozostałych krajów środkowo-europejskich — wariant ten należy odrzucić, ponieważ powinny one pozostać **państwami unitarnymi**.

Przeciwko dużym województwom wysuwane są kontrargumenty kilku rodzajów. Dwa z nich wydają się najistotniejsze.

Twierdzi się np., że ze stolicy obecnego, „małego” województwa „lepiej widać” problemy lokalne. Istotną sprawą jest jednak nie fizyczne oddalenie stolicy województwa od „problemu”, ale „rozkład” kompetencji w przestrzeni. Dużemu województwu muszą towarzyszyć powiaty, a jeżeli będą one miały istotne kompetencje, to władza decyzyjna będzie jeszcze bliżej „problemu”, niż w sytuacji obecnej. Wprowadzenie dużych województw będzie wiązało się z nowym rozkładem kompetencji między poszczególne szczeble (bez zmiany kompetencji gminy).

Zwolennicy status quo skłonni są np. uważać, że cztery małe województwa (szczecińskie, gorzowskie, zielonogórskie, jeleniogórskie) lepiej strzegą interesu Polski we współpracy transgranicznej z Niemcami, niż byłoby to możliwe, gdyby wzdłuż zachodniej granicy istniały trzy duże województwa (szczecińskie, poznańskie, wrocławskie). Rozumowanie to jest wsparte wspomnianym argumentem o „oddaleniu od problemu”. Nie jest jednak wcale jasne, dlaczego interes Polski ma być lepiej strzeżony przez obecnego wojewodę, ściśle podporządkowanego Warszawie, a nie przez zespół władz powiatowych i trzech wojewodów, wyposażonych w szerokie kompetencje i znacznie większe środki finansowe.

Wskazuje się też, że istnienie 49 ośrodków wojewódzkich — a nie tylko kilkunastu — przyczynia się do bardziej równomiernego rozwoju ośrodków miejskich, bowiem władza administracyjna w naturalny sposób inwestuje blisko siebie, kosztem obszarów peryferyjnych. Argument ten jest zasadny, jeżeli przyjmiemy, że polityka regionalna ma na celu wyrównywanie różnic, poprzez względnie równomierne rozłożenie ograniczonych środków. Teza ta jest jednak w niniejszej pracy kwestionowana (por. punkt 6 nt. polityki regionalnej).

Wybór modelu terytorialnej organizacji kraju jest wyborem politycznym. Przesądza o charakterze państwa na kilka następnych dziesięcioleci. Argumenty rzeczowe są w tym kontekście wtórne, bowiem, jak słusznie się wskazuje, prawie każdą koncepcję polityczną można sensownie uzasadnić cechami sieci osadniczej, powiązaniami przestrzenno-funkcjonalnymi itp. O ostatecznych decyzjach przesądzają interesy polityczne głównych partii, wynikające z interesów i postaw ich elektoratów. Problem polega jednak na tym, czy interesy te są zbieżne z długofalowym interesem kraju, i czy

partie polityczne są w stanie operować kategoriami strategicznymi, a nie jedynie na krótką metę dążyć do utrzymania lub przejścia władzy.

Dyskuje nad przyszłym kształtem organizacji terytorialnej toczą się we wszystkich czterech państwach środkowoeuropejskich. Wszędzie proponuje się stworzenie silnych jednostek regionalnych, a tym samym znaczącą decentralizację. We wszystkich krajach jest również wyraźnie widoczny opór rządu centralnego — szczególnie silny tam, gdzie do władzy doszły partie lewicowe, a więc na Węgrzech, Słowacji i w Polsce.

3.3. Determinanty regionalnych możliwości transformacji

Po rozpoczęciu procesu transformacji, nieaktualne stały się dotychczasowe czynniki i determinanty rozwoju regionalnego, obowiązujące w gospodarce socjalistycznej: wielkie inwestycje przemysłowe, dotowane budownictwo mieszkaniowe, arbitralność w planowaniu przestrzennym, czy też zasada „nieproduktywności” infrastruktury. Istotną rolę poczęły odgrywać czynniki właściwe dla późnofordowskiej czy nawet postfordowskiej gospodarki rynkowej: jakość środowiska naturalnego i społecznego, poziom i struktura kwalifikacji siły roboczej, zdolność do wprowadzania innowacji oraz wyposażenie w nowoczesną infrastrukturę.

Dziedzictwo historyczne, wraz z nabierającym nowych jakości czynnikiem położenia, zdecydowanie różnicuje „pozycję startową” poszczególnych regionów Europy Środkowej u progu transformacji. Tylko niektóre z nich okazały się zdolne do wykształcania nowych, efektywnych struktur gospodarczych. Regiony te są liderami transformacji. Inne regiony nie wytrzymują konkurencji w nowych uwarunkowaniach gospodarczych i międzynarodowych. **Polaryzacja — zjawisko widoczne w sferze gospodarczej i społecznej — pojawia się również w układzie regionalnym.**

Następujące czynniki wydają się decydować o możliwościach adaptacji regionów Europy Środkowej do nowych warunków ustrojowych i gospodarczych:

- a) system osadniczy,
- b) stan środowiska naturalnego,
- c) ilościowe i jakościowe cechy rynku pracy,
- d) wyposażenie w ośrodki badawczo-rozwojowe,
- e) wyposażenie w infrastrukturę,
- f) dostępność do źródeł innowacji i kapitału.

3.3.1. Demografia i system osadniczy

Procesy demograficzne należą do najbardziej stabilnych. Jedynie w okresach masowych migracji następują gwałtowne zmiany struktury przestrzennej ludności. Wszystkie państwa Europy Środkowej przeszły już to w latach 1950–1970, podczas przyspieszonej industrializacji, po czym nastąpiła stabilizacja regionalnego rozmieszczenia ludności.

Gęstość zaludnienia jest w Europie Środkowej średnia, wynosi 120 osób na kilometr kwadratowy. Najgęściej zaludnione są Czechy (130 osób/km²), następnie Polska (122), Węgry (111) i Słowacja (108). Ryc. 3.1 prezentuje regionalne zróżnicowanie gęstości zaludnienia.

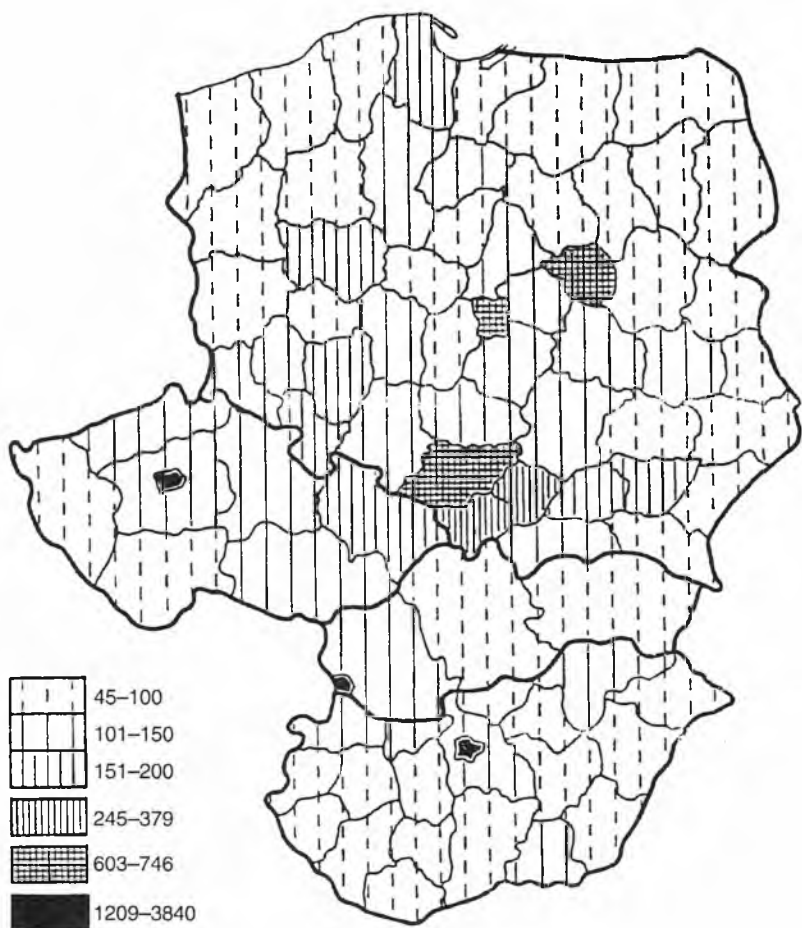
Poziom urbanizacji wszystkich czterech państw jest podobny. Odsetek ludności miejskiej na Słowacji wynosi 56,1%; w Polsce oraz na Węgrzech 62%. W miastach powyżej 10 000 mieszkańców żyje 56,7% ludności Polski i 55,7% ludności Czech. Stale obserwuje się powolny wzrost udziału ludności miejskiej.

Po pierwszym okresie socjalistycznej industrializacji, w Europie Środkowej znacząco spadło tempo zmian struktury przestrzennej osadnictwa. Masowe migracje z obszarów wiejskich do miast ustały w latach 60. (na Słowacji w 70.). Spadkowi migracji wewnętrznych towarzyszyło zmniejszenie przyrostu naturalnego. W rezultacie regionalna dynamika procesów demograficznych była w latach 80. dużo niższa niż wcześniej.

W latach 80. w zachodniej części Czech notowano spadek liczby ludności, o 2–4% w ciągu dziesięciolecia. Najwyższy przyrost liczby mieszkańców, do 10% w ciągu lat 80. nastąpił we wschodniej i w południowo-wschodniej części kraju (choć wyższy przyrost, powyżej 10%, miał północny okręg Česka Lípa, ośrodek wydobywania uranu).

Na Węgrzech liczba ludności spadała w szybkim tempie (ok. 1,7–1,9% rocznie) od początku lat 80. Ale na pewnych obszarach notowano wzrost, najwyższy w północno-wschodnich częściach kraju (Heves, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg). Tam też ludność jest najmłodsza. Wzrost demograficzny zanotowano także w niektórych regionach centralnych (Fejér) i południowo-zachodnich (Somogy), co wyraźnie odzwierciedla tendencję migracji ze wschodu na zachód.

Polska najwyższy wzrost demograficzny notuje w dwóch grupach regionów: południowo-wschodnich, o wysokim udziale ludności wiejskiej oraz na Ziemiach Północnych i Zachodnich, gdzie ludność jest młodsza. Oba te czynniki skutkują wysokim współczynnikiem urodzin. Zmniejszyła się ludność województw łódzkiego i wałbrzyskiego, gdzie problemy restrukturyzacyjne są szczególnie poważne. Lata 80. przyniosły duży spadek



Rys. 3.1. Regionalne zróżnicowanie gęstości zaludnienia w Europie Środkowej, 1992 r.

(o 50%) poprzednio znacznych migracji wewnętrznych — do ok. 500 000 osób rocznie (z ponad 900 000 w latach 70.). Nawet na Górnym Śląsku, tradycyjnie przyciągającym najwięcej migrantów, dodatnie saldo migracji jest bardzo niskie (spadek z 27 tys w roku 1980 do zaledwie 2 tys w 1992).

Postawy społeczne na Górnym Śląsku są charakterystyczne dla typowych starych okręgów przemysłowych. Według ostatnich badań (Błasiak, Nawrocki, Szczepański, 1994) połowa tamtejszej ludności określa Górny Śląsk jako stosunkowo złe miejsce zamieszkania, gorsze niż inne rejony

Polski. Więcej niż 1/3 ankietowanych deklarowało, że mogliby opuścić swój region, a prawie połowa z nich zamierzała to uczynić. Około 2/3 pytanych nie wierzyło w to, że Górny Śląsk stwarza dobre warunki życia dla ich dzieci bądź wnuków i życzyło im opuszczenia regionu. Takie postawy mogą stanowić zagrożenie dla przyszłej struktury kwalifikacji na Górnym Śląsku. Profesjonaliści i osoby z wyższym wykształceniem mają bowiem większe szanse zmiany miejsca zamieszkania, co wynika z szerszych możliwości podjęcia pracy i wyższych dochodów. Są także bardziej świadomi niebezpieczeństw płynących z sytuacji ekologicznej regionu oraz zwykle mniej przywiązani do jego tradycji i dziedzictwa kulturowego. Jeżeli procesy te rzeczywiście będą zachodzić — struktura kwalifikacji mieszkańców Górnego Śląska pogorszy się, co zmniejszyłoby szanse regionu na pomyślną restrukturyzację.

W Słowacji największy wzrost demograficzny notowany jest w regionach północnych i wschodnich. Stale zwiększa się liczba ludności miejskiej, inaczej niż w pozostałych trzech krajach (np. w latach 80. liczba mieszkańców Popradu zwiększyła się o 39%, Bańskiej Bystrzycy o 32%, Preszowa o 28%). Tylko w kilku południowych okręgach liczba mieszkańców spadła.

Trwały spadek migracji krajowych we wszystkich czterech państwach jest odbiciem spadku dochodów realnych oraz niedostatku nowych mieszkań. Prowadzi do zamrożenia regionalnej struktury społeczno-zawodowej. Jest to rodzaj błędnego koła — „zamrożenie” rynku pracy może być spowodowane brakiem wystarczającej podaży nowych mieszkań oraz zaniżeniem skłonności do migracji, co prowadzi do wolniejszego wzrostu gospodarczego nawet w tych regionach, które mogłyby rozwijać się szybciej i przyjmować siłę roboczą z obszarów poważnego bezrobocia strukturalnego. W ten sposób budownictwo mieszkaniowe staje się podstawowym czynnikiem wpływającym na wielkość migracji wewnętrznych i przez to na dostosowywanie się przestrzennego rozmieszczenia siły roboczej do zróżnicowanej przestrzennie dynamiki rozwoju.

W krajach socjalistycznych przez cały okres powojenny budownictwo mieszkaniowe stanowiło jeden z najpoważniejszych problemów społecznych i gospodarczych. W stosunku do realnego popytu, zawsze brakowało nowych mieszkań, nawet mimo naprawdę wielkich — przynajmniej ilościowo — starań, aby budować więcej i więcej domów. W Polsce obszary wiejskie — a szczególnie te, na których dominowało rolnictwo prywatne — były pozostawione samym sobie, a pomoc państwa dla rolników indywidualnych, pragnących budować nowe budynki mieszkalne lub gospodarcze, ograniczała się do tanich kredytów. W miastach zbiurokratyzowane, *de facto* upaństwowione spółdzielnie budowały względnie tanie, średnio-

standardowe (według ówczesnych kryteriów), wysoko subsydiowane bloki mieszkalne.

Sytuacja ta zmieniła się dramatycznie. Dotacje państwowe zostały cofnięte. Liczba powstających budynków mieszkalnych spadła w Polsce o 70%, chociaż niektóre z nich mają obecnie naprawdę wysoki standard.

Najważniejsze zmiany zaszły w przepisach dotyczących właścicieli domów i mieszkań. Zniesiono ograniczenie, że nie można posiadać więcej niż jedno mieszkanie. Stworzyło to możliwość budowania domów z mieszkaniami do wynajęcia i powstania normalnego rynku mieszkań i domów. Zmiany te nie rozwiązały problemu mieszkaniowego w Polsce, dają jednak nadzieję na przyszły rozwój budownictwa, równoległe zżywieniem gospodarczym, wzrostem dochodów osobistych i popytu krajowego.

Regionalne zróżnicowanie cen mieszkań, domów i działek jest dobrym wyznacznikiem relatywnej atrakcyjności poszczególnych regionów i miast. W 1993 r. cena 1 m² w poszczególnych województwach kształtowała się jak w tablicy 3.2. (z naszego punktu widzenia absolutny poziom cen jest mniej interesujący niż ich regionalne zróżnicowanie — nie jest więc ważne, że od 1993 r. ceny znacznie wzrosły).

Tablica 3.2.

Przeciętne ceny mieszkań w Polsce w 1993 r. w mln zł za m²

Miasto	Liczba pokoi			
	1	2	3	4
Białystok	4,7–4,9	4,5–5,1	4,5–4,9	4,4–4,6
Gdańsk	5,0	5,0	4,6	5,0
Katowice	3,7	3,8	3,2–4,1	4,0
Kraków	6,0–7,0	6,0–6,5	6,0–6,5	5,5–6,0
Poznań	5,0–5,5	5,0–5,5	5,0–5,5	5,0–5,5
Szczecin	5,0–5,5	5,0–5,5	5,0–5,5	4,8–5,0
Warszawa	7,5–8,0	7,5–8,0	7,5–8,0	8,0–8,5
Wrocław	4,8–5,3	4,8–5,3	4,8–5,3	4,8–5,3

Źródło: „Gazeta Wyborcza” nr 188, 13 sierpnia 1993, s. 14

Rzeczywiste ceny mogą znacznie odbiegać od przeciętnej. Zdarza się, że luksusowy apartament w „najlepszym” miejscu Warszawy kosztuje 1000\$

za m². Jak łatwo zauważyć, za czteropokojowe mieszkanie w Warszawie można kupić dwa podobne w Katowicach. Jest to miara atrakcyjności tych dwóch miast dla osób dysponujących wystarczającym kapitałem, aby kupować mieszkania na wolnym rynku. To również wskazówka dla prognozowania sytuacji Śląska w przyszłości — niskie ceny mieszkań w tym regionie „skazują” mieszkańców na pozostawanie w nim, nie można bowiem wymienić ekwiwalentnie swego mieszkania na podobne w innym miejscu kraju. Takie proporcje, w połączeniu z silnymi tendencjami do opuszczania Śląska, mogą przyczynić się do frustracji i poczucia beznadziejności.

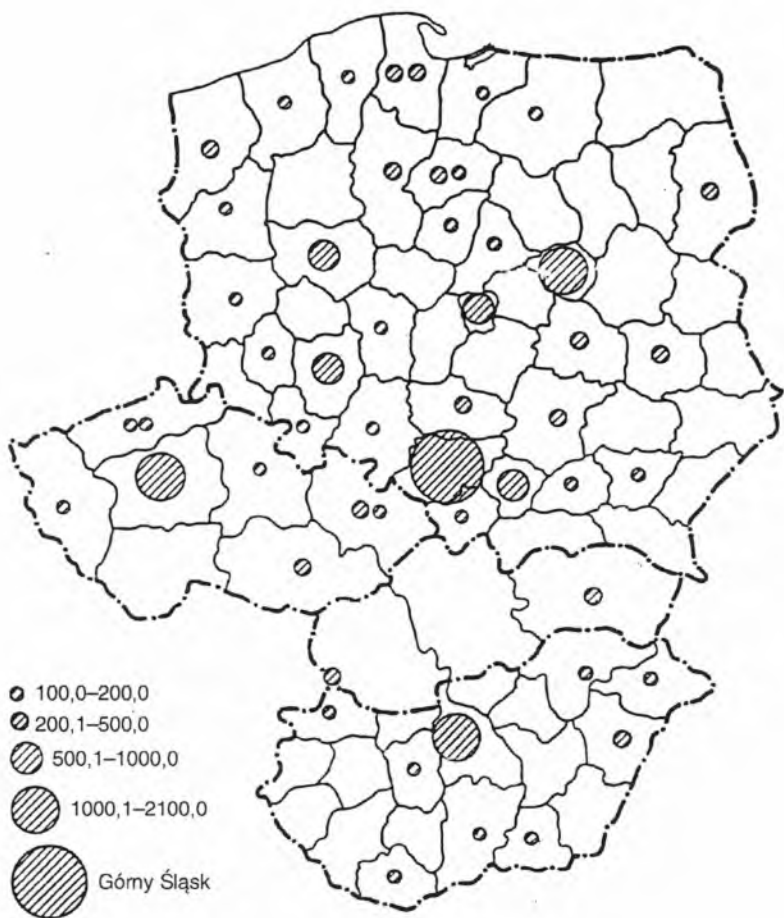
Migracje zagraniczne w żadnym z czterech krajów nie zmieniły zasadniczego zarysu systemu osadniczego. Nie należy się także spodziewać, by imigracja ze Wschodu i emigracja na Zachód spowodowały większe problemy dla układu osadniczego, nawet uwzględniając prawdziwe rozmiary migracji zagranicznych, których jedynie część jest oficjalnie rejestrowana. Obecnie tylko kilka regionów Polski traci ludność z powodu emigracji do Niemiec, a liczba zarejestrowanych emigracji stałych nie przekracza 30 000 rocznie.

Systemy osadnicze czterech państw środkowoeuropejskich różnią się znacząco (patrz ryc. 3.2). Najbardziej równomierny jest system osiedleńczy Polski. Na drugim biegunie należy umieścić silnie nie zrównoważony układ Węgier.

Ludność Polski jest rozmieszczona w zasadzie równomiernie, z wyjątkiem Górnego Śląska. Województwo katowickie, zajmujące 2% powierzchni Polski, zamieszkane jest przez 10% jej ludności. Największe miasto, Warszawa, liczy około 1,7 miliona mieszkańców, a cała aglomeracja około 2,6 miliona. System miejski Polski odpowiada *rank-size rule*. Pozostałe miasta powyżej 500 tys mieszkańców to: Łódź: 845 tys; Gdańsk-Gdynia-Sopot: 764 tys; Kraków: 751 tys; Wrocław: 644 tys; Poznań: 590 tys. Największa aglomeracja Polski, Górny Śląsk, skupia około 4 mln mieszkańców.

Węgry są klasycznym przypadkiem kraju zdominowanego przez jedną, dużą aglomerację miejską. Stolica państwa, Budapeszt, liczy około 2 mln mieszkańców, co stanowi 20% ogółu ludności; następne pod względem liczby ludności miasta są dziesięć razy mniejsze: Debreczyn (216 100 mieszkańców), Miskolc (196 400), Szeged (177 700), Pécs (170 500).

Systemy osadnicze Czech i Słowacji mają charakterystykę pośrednią; stolice — Praga i Bratysława — skupiają odpowiednio 11,8 i 8,3% ogółu mieszkańców tych krajów. W Czechach, podobnie jak na Węgrzech, stolica jest miastem dużo większym od innych — następne w kolejności Brno ma ok. 350 tys mieszkańców. Na Słowacji jedynie Koszyce, z ok. 234 tys



Rys. 3.2. Główne ośrodki miejskie w Europie Środkowej

mieszkańców, osiągnęły status większego miasta. Kolejne pod względem wielkości (Nitra, Preszow, Bańska Bystrzyca, Żylina) liczą po 80–90 tys mieszkańców. Ludność jedynie 10 słowackich miast przekracza 50 tys (w Polsce takich miast jest 90, na Węgrzech 17, w Czechach 32).

W najbliższych latach prawdopodobnie nie nastąpią w omawianych krajach znaczące zmiany rozmieszczenia ludności, ani proporcji między poszczególnymi ogniwami układów osadniczych. Niezbyt jasno rysuje się jedynie prognoza migracji wewnętrznych, które ostatnio zmalały we wszystkich krajach Środkowej Europy. Pewne regiony mogą **wyludniać się**,

w rezultacie stagnacji gospodarczej. Zmniejszać się będzie liczba ludności w niektórych częściach Czech (szczególnie północno-zachodnich, ale także północno-wschodnich) oraz na Węgrzech (w zachodniej części, chociaż napływ ludności z zagranicy może zmniejszyć skalę zjawiska). W wiejskich, północno-wschodnich częściach Polski wystąpić mogą problemy z powodu zachwiania równowagi płci (zbyt mała liczba młodych kobiet, w wyniku ich migrowania do miast). Ludność może za to napłynąć do regionów o szczególnie szybkim wzroście gospodarczym, przyciągających nowe inwestycje, oferujących atrakcyjne warunki życia i relatywnie wysokie dochody. Poprawa na rynku mieszkaniowym może stać się istotnym impulsem promigracyjnym. Wzrost migracji jest pożądany — sprzyjałby lepszemu rozmieszczeniu ludności na nowej, rodzącej się mapie gospodarki Europy Środkowej.

Stolice czterech państw środkowoeuropejskich stawać się będą miastami otwartymi, w pełni europejskimi. Są duże szanse, że przynajmniej dwie z nich — Budapeszt i Praga — będą w stanie dołączyć do europejskich metropolii drugiego rzędu, jako „drzwi” do Środkowej Europy.

Praga, z 1,3 mln mieszkańców w roku 2005, odzyska pozycję międzynarodowego ośrodka kulturalnego i naukowego. Proces ten został już zapoczątkowany — w roku 1993 mieszkało w Pradze około 35 tys. cudzoziemców, w tym wielu Amerykanów; byli to głównie ludzie młodzi, podziwiający bogate dziedzictwo historyczne, chłonący innowacyjną i intelektualną atmosferę miasta. Szacuje się, że w ciągu roku Pragę odwiedza ponad 20 mln turystów (Musil, 1993).

Budapeszt ma duże szanse uzyskania statusu handlowego i finansowego centrum Europy Środkowej. Od roku 1989 datuje się w tym mieście szczególnie szybki rozwój usług związanych z biznesem i finansami. Budapeszt skupia około 50–80% narodowego potencjału naukowego i kulturowego, co stawia go na równi z najlepiej wyposażonymi w bazę badawczo-rozwojową europejskimi metropoliami drugiego rzędu (Bartha, 1993).

Zarówno w Pradze, jak i w Budapeszcie zabudowa dzielnic centralnych jest w znacznym stopniu zużyta technicznie, a infrastruktura miejska — przestarzała. Oba miasta będą musiały rozwiązać problemy dzielnic śródmiejskich, których profil zmieni się krańcowo: z mieszkalnego na komercyjno-kulturalno-usługowy. Potencjalny konflikt pomiędzy funkcjami usługowymi a dziedzictwem historycznym centrum Pragi należy rozstrzygnąć na korzyść unikalnej na skalę światową, historycznej substancji miasta.

Leżąca na trasie z Berlina i Paryża do Moskwy i Kijowa **Warszawa** ma chyba największe szanse stać się „bramą” na granicy między Zachodem

a Wschodem. Jako miastu względnie nowoczesnemu (w wyniku zniszczeń wojennych) brakuje jej atmosfery tradycji, patyny historii. Z drugiej strony może oferować względnie puste przestrzenie w samym centrum, doskonale do lokalizowania nowych hoteli, banków czy biur. Utworzenie Centralnej Dzielnicy Biznesowej nie musi pociągnąć znacznych kosztów związanych z wyburzaniem starej zabudowy. Kolejne ważne zalety miasta to względna nowoczesność zakładów wytwórczych oraz istnienie wielu ośrodków badawczo-rozwojowych o stosunkowo wysokim standardzie (Gałązka, Mync, Szul, 1993).

Ostatnie badania (Miotkowska, 1995) pokazują jednak istotne bariery rozwoju dzielnicy biznesowej w centrum Warszawy. Zdecydowana większość prestiżowych inwestycji hotelowych i biurowych po roku 1989, finansowanych przeważnie ze źródeł zagranicznych, została zrealizowana na podstawie decyzji sprzed 1989 roku. Nowe kapitały nie napływają, wskutek nieuporządkowania sprawy własnościowych oraz zupełnej niewydolności warszawskiej hipoteki — na wpis trzeba czekać nawet dwa lata. Inwestorzy zaczynają więc uciekać poza centrum miasta, gdzie tereny są z reguły prywatne i tańsze. Zjawisko to nie przybiera jeszcze oczywiście wymiaru znanego z wielu miast amerykańskich, których centra uległy całkowitej niemal degradacji w wyniku ucieczki usług, głównie handlu, na obrzeża. Jest to jednak sytuacja zdecydowanie niekorzystna. Obniża atrakcyjność całego kraju, który jawi się potencjalnemu inwestorowi jako miejsce, gdzie nie można załatwić — nawet w stolicy — tak prostej sprawy, jak kupno czy wydzierżawienie działki budowlanej. Ponadto opóźnia się niezbędna rekonstrukcja centrum miasta stołecznego.

Bratysława wydaje się być w cieniu Wiednia. Sąsiedztwo to może stać się jednak jedną z najważniejszych zalet miasta. Bliskość tych dwóch aglomeracji automatycznie kreuje przepływy kapitałów, kontaktów i technologii.

W opracowaniu European Urban Network (1994) zaklasyfikowano zespół Wiedeń-Bratysława jako aglomerację o znaczeniu międzynarodowym, tak samo jak większość dużych stolic europejskich (Madryt, Rzym, Brukselę, Berlin) oraz aglomeracji (Randstat, Zagłębie Ruhry, region Ren-Men). Z pozostałych stolic jedynie Budapeszt — na równi z Istambułem — ma rangę miasta o potencjalnej roli międzynarodowej (*potential international importance*); Praga i Warszawa są klasyfikowane jako miasta o potencjalnej roli europejskiej (*potential European importance*), na równi z Poznaniem i aglomeracją śląsko-krakowską.

Ranking stolic środkowoeuropejskich

Lata	Praga	Wiedeń	Budapeszt	Warszawa	Berlin
1910	5	2	3	4	1
1991	5	4	2	3	1

Źródło: Illner, Musil (1994) s. 155

Istnieje także inny ranking stolic środkowoeuropejskich pod względem ich znaczenia w systemie miejskim Europy (Illner, Musil, 1994). Pięciu miastom tej części kontynentu przyznano pozycje jak w tablicy 3.3.

Klasyfikacji może być wiele. Niezależnie od nich, jest oczywiste, że w wyniku otwarcia na świat i zmiany kryteriów lokalizacji z doktrynalno-arbitralnych na rynkowe, największe miasta Europy Środkowej — podporządkowane nowemu paradygmatowi — powoli podnoszą swą rangę w Europie, ciągle jednak pozostając w grupie miast o relatywnie mniejszym znaczeniu.

3.3.2. Środowisko naturalne³

Europa Środkowa bez wątpienia nadal zasługuje, w skali kontynentu, na miano „zagłębia brudu”, porównywalnego jedynie z południową częścią byłej NRD, czy też niektórymi ośrodkami przemysłu ciężkiego i wydobywczego na terenach byłego ZSRR.

Rekordowe emisje pyłów, dwutlenku siarki, nie oczyszczonych ścieków itp. notowano w latach 80. Obecnie emisja zanieczyszczeń spada, cały czas jest jednak znacznie wyższa (w stosunku do PKB) niż w krajach Europy Zachodniej (patrz tablica 3.4). Co więcej, w ciągu ostatnich kilku lat pogłębiły się różnice między Wschodem i Zachodem w wielkości emitowanych zanieczyszczeń na jednostkę produktu krajowego. Wynika to z wolniejszego spadku emisji zanieczyszczeń oraz zmniejszenia się PKB w krajach Europy Środkowej.

Silniejsze zanieczyszczenie Środkowo-Wschodniej Europy może być częściowo wytłumaczone wysokim zużyciem energii, charakterystycznym dla gospodarki centralnie planowanej, jak również tendencjami do nadmiernej industrializacji, wadliwą strukturą działowo-gałęziową gospodarki,

³W tym punkcie szeroko wykorzystałem opracowanie T. Żylicza i Z. Lehoczki (1993).

Tablica 3.4.

Poziom zanieczyszczeń w krajach Europy Środkowej, 1991 r.

	Pyły	SO ₂	Ścieki nie oczyszczone
	na jednostkę PKB		
	kg/1000\$	kg/1000\$	m ³ /1000\$
Czechy ^a	30	50	
Węgry	4	29	13
Polska	11	24	14
Słowacja ^a	21	41	55
Wspólnota Europejska	0,8	3	0,8 ^b

^a Dochód narodowy brutto (z reguły mniejszy od PKB); ^b tylko RFN, 1987.

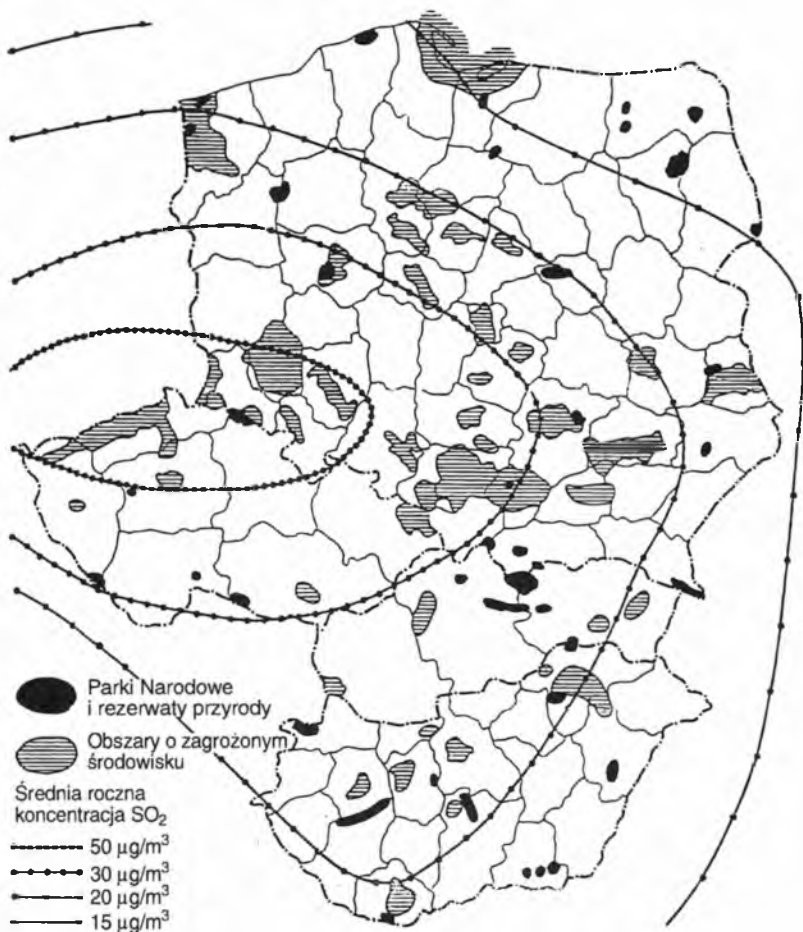
Źródło: Żylicz, Lehoczki (1993).

opóźnieniami w świadomości ekologicznej zarówno decydentów, jak i społeczeństw itd.

Niekorzystne efekty dużych emisji są wzmacniane ich nierównomiernym rozmieszczeniem w przestrzeni. W Europie Środkowej istnieje wiele obszarów szczególnie zanieczyszczonych (patrz ryc. 3.3).

W 1983 roku wyznaczono w **Polsce** 27 takich obszarów. Listę otwierają: Legnicko-Głogowskie Zagłębie Miedziowe oraz Górnośląskie Zagłębie Węglowe, łączące się z okręgiem ostrawskim w Czechach. Na trzecim miejscu wśród rejonów klęski ekologicznej w Polsce znajdowała się Zatoka Pucka wraz z aglomeracją gdańską. Najnowsze badania wykazały jednak istotną poprawę w tym rejonie.

Poza zagłębiem ostrawsko-karwińskim, dwa inne regiony **Czech** określono jako poważnie zniszczone: Czechy Północne — rejon koncentracji przemysłu energetycznego, oraz Praga. Ekstremalnie duże zużycie energii oraz bardzo wysoka emisja dwutlenku węgla (w początku lat 90. cztery tony na mieszkańca rocznie, co było najwyższym wskaźnikiem w Europie) spowodowane są wysokim uprzemysłowieniem oraz korzystaniem z węgla niskiej jakości. Większość produktów spalania paliw stałych stanowi bezpośrednie zagrożenie dla środowiska i zdrowia. Oprócz przemysłu zasilanego węglem, Czechy posiadają także zakłady nuklearne — chemikalia powstałe podczas przetwarzania rud uranu grożą zatruciem wód gruntowych. Niepokój budzi elektrownia atomowa w Temelinie, niewystarczająco zabezpieczona.



Rys. 3.3. Zanieczyszczenia środowiska w Europie Środkowej, 1991 r.

W porównaniu z Polską lub Węgrami, stan środowiska naturalnego Słowacji jest raczej dobry. Szesnaście rozrzuconych po kraju obszarów określono jako zagrożone zatruciem środowiska. Są wśród nich jednak obszary stosunkowo czyste, np. podtatrzańska Dolina Popradu, zagrożona po prostu przez nadmierny ruch turystyczny. Dwa obszary określono jako zniszczone bardzo poważnie: Dolinę Górnej Nitry (kopalnie węgla, przemysł chemiczny, materiałów budowlanych, energetyczny) oraz Wschod-

nią Słowację, zatrawaną przez lokalne elektrownie, zakłady chemiczne, drzewne i papiernicze. Osobne problemy stwarza koncentracja przemysłu w Bratysławie i Koszycach.

Na Węgrzech większość regionów zagrożonych leży na „osi przemysłowej”, biegnącej z południowego zachodu na północny wschód, obejmującej na południu Pecz z okolicami. Na osi tej leżą nowe socjalistyczne miasta (Ajka, Inota, Varpalota, Dorog, Dunajwarosz, Látatlan, Ozd, Százhalombatta) oraz Budapeszt i Miskolc. W roku 1990 dwanaście miast „osi” uznało się za najbardziej zanieczyszczone w kraju i zaproponowało program naprawy. Niestety, bardzo głęboka recesja — głównie w tradycyjnym przemyśle ciężkim i wydobywczym, skoncentrowanym właśnie w tych miastach — praktycznie skazuje na niepowodzenie wszystkie takie próby. Są także zagrożenia lokalne, m. in. wysokie stężenie tlenu węgla i ołowiu w pobliżu zatłoczonych dróg (np. wokół Budapesztu).

Od końca lat 80. wyraźnie zmniejsza się emisja zanieczyszczeń. W latach 1988–1992 zanotowano w Polsce spadek emisji o ponad 30% i proces ten trwa nadal. Podobnie na Słowacji: emisja pyłów zmniejszyła się o 43%, SO_2 — o 38%. Emisji niektórych zanieczyszczeń (np. tlenu węgla) spada od roku 1989, jeszcze innych (np. tlenków i węglowodorów azotowych) od roku 1990. W Czechach już od roku 1980 zmniejszała się emisja pyłów, a znaczne przyspieszenie tego procesu nastąpiło po 1989 roku. W latach 1989–1991 emisja pyłów spadła o 12%, SO_2 o 11%, a tlenków azotu o 20%. Na Węgrzech wskaźniki te spadły odpowiednio o 42, 34 i 17% w latach 1988–1991.

Należy zwrócić uwagę, że emisja zanieczyszczeń zmniejsza się szybciej niż PKB. Nie jest to więc rezultatem jedynie spadku produkcji. Zatem z dużym prawdopodobieństwem tendencja ta utrzyma się w przyszłości, również podczas nadchodzącego ożywienia gospodarki. Oczywiście tempa tego procesu nie da się dziś określić.

W ostatnich kilku latach najbardziej uderza rosnący udział wydatków na ochronę powietrza. Wzrósł on prawie czterokrotnie na Słowacji (w latach 1988–1991), dwukrotnie w Polsce i ponad dwukrotnie na Węgrzech (w tych krajach w okresie 1988–1992). Zostało to spowodowane trzema czynnikami. Po pierwsze, ochrona powietrza była dotychczas zapóźniona w porównaniu do ochrony wód; obecnie zaczęto to nadrabiać. Po drugie, międzynarodowa opinia zwraca znacznie większą uwagę na stan powietrza niż wód. Po trzecie, rządy mogły uznać zanieczyszczenie powietrza za groźniejsze dla zdrowia obywateli niż zanieczyszczenie wody.

Spadek inwestycji w ochronę środowiska na Węgrzech przed rokiem 1991 wytłumaczyć można inflacją, przy budżecie mniej więcej stałym nominalnie.

Chociaż stan środowiska naturalnego Europy Środkowej jest rzeczywiście poważny, to daleko jednak do tego, by określić go jako beznadziejny i nienaprawialny. W Europie Środkowej wciąż są obszary o bardzo wysokich walorach środowiska naturalnego i bogatej, silnie zróżnicowanej przyrodzie.

Około 8,5% terytorium Polski pozostaje względnie mało skażone, a około 19% zajmują uprawy leśne i rolne, które można uznać za ekologicznie poprawne. **Ponad jedna czwarta terytorium Polski ma zasoby przyrodnicze nie spotykane już w wielu częściach Europy.** Polskie ekosystemy są bardzo zróżnicowane (szczególnie leśne i bagienne). W ciągu ostatnich 400 lat z ziem polskich zniknęło co prawda 15 gatunków kręgowców (2,5% ogółu; 3 gatunki ssaków, 11 ptaków, 1 ryb) oraz 31 roślin — są to jednak straty dużo mniejsze niż w innych, bardziej rozwiniętych krajach tej samej strefy biogeograficznej.

Środowisko naturalne Polski zostało uznane za posiadające wartość międzynarodową. 17 polskich parków narodowych znajduje się na liście IUCN, przyznającej im najwyższe kryteria ochrony. Trzy z nich zostały ponadto zaliczone przez UNESCO do sieci obszarów o dobrze zachowanym środowisku naturalnym, stanowiących typowe ekosystemy świata. Jeden z nich, Białowiecki Park Narodowy — jako ostatnia pierwotna puszcza nizinna w Europie Środkowej — uznany został za obiekt wyjątkowo ważny dla dziedzictwa światowego. Międzynarodowe znaczenie ma także wiele mniejszych obiektów. Niektóre z nich chroni konwencja z Ramsar o ekosystemach bagiennych.

Wszystkie trzy parki narodowe Czech są właściwie międzynarodowe (Karkonosze na granicy z Polską, Szumawa z Niemcami, a Podyji z Austrią). Zarządzanie nimi koordynowane jest z władzami po drugiej stronie granicy. Spośród 27 parków krajobrazowych, dwa — Trebońsko i Krivoklátsko — znajdują się na liście rezerw naturalnych UNESCO, a co najmniej dziesięć innych ma znaczenie międzynarodowe, ze względu na florę i warunki geologiczne.

Słowacja posiada wręcz nadmiar obszarów o unikalnej wartości ekologicznej i statusie terenów chronionych. Jej pięć parków narodowych zajmuje prawie 5% powierzchni kraju, dalsze 13% stanowią strefy krajobrazowe. Razem z terenami przyległymi, owe parki i strefy zajmują aż 27% kraju; istnieje ponadto wiele mniejszych obszarów chronionych. Ponad 90% powierzchni terenów chronionych zajmują ekosystemy górskie.

Pięć obszarów wymienionych jest w konwencji z Ramsar, kilka innych ma być wpisanych na listę Dziedzictwa Światowego.

Na **Węgrzech** także znajdują się regiony o międzynarodowej wartości ekologicznej. Aż 13 obszarów objętych jest konwencją z Ramsar, pięć stanowi naturalne rezerwy biosfery. W jednym z nich (okolice jeziora Fertő) zostanie prawdopodobnie utworzony park międzynarodowy (wspólnie z Austrią).

Jest pewnym paradoksem, że obszary, które przetrwały dziesięciolecia planowania socjalistycznego jako tereny czyste ekologicznie, mogą być obecnie zagrożone nową falą rozwoju. Logika gospodarki rynkowej prowadzi do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów, a jednocześnie — poprzez otwarcie na masową turystykę zagraniczną czy też na międzynarodowy rynek nieruchomości — stwarza nowe niebezpieczeństwa dla tych zasobów. Po upadku socjalizmu ruch turystyczny w Parku Narodowym Szumawa znacznie się zwiększył. Takie przykłady można mnożyć. Podobne problemy wystąpiły w wielu regionach zachodniej i północnej Polski, przyciągających turystów niemieckich.

Kraje Europy Środkowej mają naprawdę duże szanse, aby pokonać problemy ekologiczne — bardzo podobne do tych, jakie były udziałem Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych w latach 60. Jeszcze w tej dekadzie państwa środkowoeuropejskie będą w stanie wyeliminować większość zagrożeń zdrowia ludzkiego spowodowanych zanieczyszczeniem środowiska. Nie wydaje się jednak, aby poradziły sobie w tym czasie z oczyszczeniem obszarów najbardziej zniszczonych; często wymagałoby to niedostępnych obecnie metod rekultywacji.

Europa Środkowa może na szeroką skalę korzystać z doświadczeń OECD, gdzie przyniosła efekty prowadzona przez dwadzieścia lat polityka stałego zmniejszania emisji zanieczyszczeń, dopasowywania struktur przemysłowych do nowych regulacji prawnych i zwiększania cen energii. Proces ten może przebiegać szybciej, jeżeli polityka gospodarcza prowadzona będzie według zasad ekorozwoju; może jednak zostać opóźniony, jeśli przestarzały przemysł nie zmniejszy radykalnie produkcji, a reformy gospodarcze przeprowadzane będą powoli. Krótko mówiąc, tempo naprawy środowiska naturalnego w dużym stopniu zależy od zaawansowania reform gospodarczych i zmian strukturalnych.

3.3.3. Restrukturyzacja i rynek pracy

Zmiany na rynkach pracy należą do najwyraźniejszych efektów transformacji Europy Środkowej. Mogą być traktowane jako pewien wyznacznik

procesów transformacyjnych, bowiem liczba i rodzaj zlikwidowanych (bądź nowo utworzonych) miejsc pracy stanowi dobre odzwierciedlenie bardziej ogólnych procesów gospodarczych.

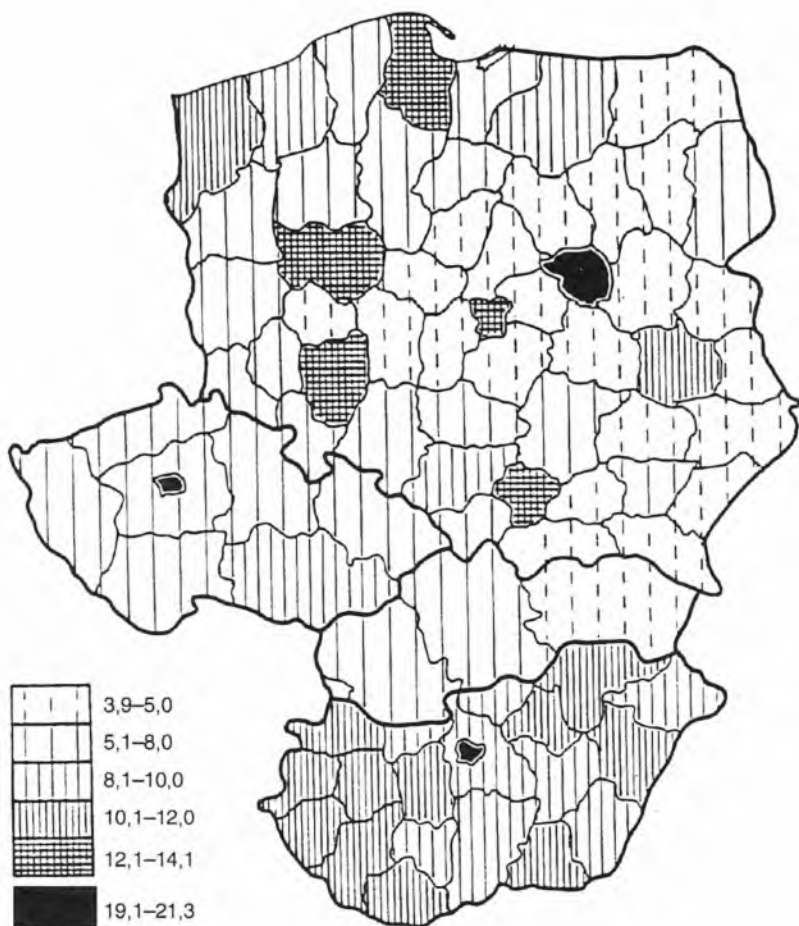
Regiony zdominowane przez sektory najsilniej dotknięte recesją, odpowiadały największe spadki zatrudnienia; zostały zagrożone strukturalnym, trwałym i głębokim bezrobociem. Sektory, w których nastąpiło wcześniejsze ożywienie lub recesja przebiegła łagodniej, były w stanie utrzymać zatrudnienie na prawie nie zmienionym poziomie.

W trzech krajach: na Węgrzech, w Polsce i w Słowacji najbardziej wyraźnym efektem transformacji stało się bezrobocie. W Czechach w zasadzie go nie ma, ponieważ przyjęta strategia łączyła restrukturyzację z osłoną społeczną. Na Górnym Śląsku — gdzie restrukturyzacja została opóźniona z powodów społeczno-politycznych — bezrobocie nie występuje z taką siłą, jak w podobnych regionach lub gałęziach przemysłu.

Ryc. 3.4 prezentuje regionalne zróżnicowanie stopy bezrobocia w czterech państwach środkowoeuropejskich.

Powody masowego bezrobocia były zróżnicowane. Jednym z najważniejszych, który szczególnie uderzył w „miasta jednego zakładu” (*company towns*), był upadek „rublowych” rynków byłej RWPG. Dotknęło to regiony południowo-wschodniej Polski, północno-zachodnich Węgier, wschodnich Czech, Słowacji. Do upadku wielu, często zaawansowanych technologicznie zakładów, przyczyniło się otwarcie rynku na konkurencję z Zachodu i Dalekiego Wschodu, której rodzimy przemysł nie mógł sprostać. Bezrobocie zwiększyło się także wskutek restrukturyzacji rolnictwa uspołecznionego — w typowo wiejskich regionach, gdzie bardzo trudno znaleźć inną pracę.

Powszechna dotychczas opinia, że pojawienie się bezrobocia w Czechach jest kwestią czasu, wymaga — wydaje się — rewizji. Obecnie tylko na północnych Morawach problem jest poważny (stopa bezrobocia dla całego regionu osiąga 5%, wskutek kryzysu w przemyśle tekstylnym i elektrycznym). Zapoczątkowana restrukturyzacja przemysłu ciężkiego (metalowego, węglowego, maszynowego) może doprowadzić do pogorszenia sytuacji całego regionu (powiatów: Ostrawa, Karwina, Frydek-Mistek; pośrednio także sąsiednich: Nowy Iczin, Opawa), choć dotychczasowe doświadczenia (por. ich bardziej szczegółowy opis w rozdziale 4,5,2) nie wskazują, aby skala bezrobocia mogła zbliżyć się do polskiej, słowackiej czy węgierskiej. W położonych bardziej na wschód wiejskich, słabo zaludnionych powiatach Szumperk i Bruntal pojawić się może znaczne bezrobocie, spowodowane trudnościami przemysłu tekstylnego ze zbytem. Przecho-



Rys. 3.4. Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Europie Środkowej, 1992 r.

dzące kryzys zakłady elektryczne mogą spowodować problemy w pobliskim powiecie Vsetín.

Także w Czechach północnych istnieje zagrożenie bezrobociem w najbliższej przyszłości, np. wskutek restrukturyzacji podstawowych gałęzi przemysłu: górnictwa (choć bardziej efektywnego niż w zagłębiu ostrawskim), przemysłu chemicznego i budownictwa. Bezrobocie może stać się problemem jeszcze na kilku innych obszarach rozrzuconych po kraju, takich jak Příbram (na południe od Pragi, miejsce wydobywania i przetwarzania

nia uranu) czy położone na zachód od Pragi Kładno (z hutą na krawędzi upadku). Przyszła restrukturyzacja rolnictwa może boleśnie dotknąć Czechy północne.

Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, z dużym prawdopodobieństwem można jednak przewidzieć, że nigdzie w Czechach nie będzie bardzo wysokiego bezrobocia. Prowokuje to do refleksji na temat **czeskiego przypadku**. Z powodów nie do końca wyjaśnionych (niezbędne będą pogłębione analizy makroekonomiczne czeskiej transformacji) Czechy jawią się jako kraj, który przez początkową fazę transformacji przechodzi stosunkowo „bezboleśnie”. Spadek produkcji był mniejszy niż gdzie indziej, a powrót na ścieżkę wzrostu nastąpił nieco tylko później niż w Polsce (wcześniej niż na Węgrzech). Restrukturyzacja przemysłów tradycyjnych jest co prawda płytsza — podobnie jak rzeczywiste przekształcenia własnościowe — niż w Polsce i na Węgrzech, co nie przeszkadza, by produkcja przemysłowa poczęła wzrastać. Ten korzystny przebieg transformacji należy — wydaje się — łączyć z wyższym poziomem rozwoju Czech w porównaniu do innych krajów postsocjalistycznych. Bezwzględna wielkość PKB na mieszkańca nie jest najważniejsza. Chodzi raczej o niewymierne czynniki, takie jak zdolność do organizacji, odpowiedzialność, zdyscyplinowanie — a więc o cechy społeczeństwa, zdolność jego adaptacji do otwartej, konkurencyjnej gospodarki rynkowej. Nie bez znaczenia jest również umiejętność tworzenia pozytywnego obrazu kraju za granicą, co zwiększa korzyści wynikające z geograficznego położenia Czech w Europie.

Na **Węgrzech** rzuca się w oczy wyraźny podział państwa na trzy części: Budapeszt, gdzie stopa bezrobocia jest najniższa (ok. 5%), zachód, z bezrobociem w granicach 10%, oraz wschód, o bezrobociu miejscami przekraczającym 20% (a w niektórych układach lokalnych sięgającym 40%). Zróżnicowanie to jest odbiciem reakcji poszczególnych regionów na procesy restrukturyzacyjne. Problemy związane z restrukturyzacją przemysłu wydobywczego i metalurgicznego wystąpiły na głównie północy (region Borsod-Abúj-Zemplén omówimy bardziej szczegółowo w punkcie 4.5.1), a także w centrum (okolice Székesfehérvár, na południowy zachód od Budapesztu); najprawdopodobniej wystąpią także na południu, w okolicy Peczú. Na zacofanym wschodzie główną przyczyną bezrobocia było załamanie rolnictwa uspołecznionego.

Wszystkie województwa **Polski** zanotowały w latach 1989–1993 spadek zatrudnienia. W regionach północnych i zachodnich wyniósł on około 15% poziomu z roku 1989; główną przyczyną był upadek państwowych gospodarstw rolnych. Stopa bezrobocia przekroczyła tam 30%. Załamanie rynków byłego ZSRR spowodowało wzrost bezrobocia w „miastach

jednego zakładu” południowo-wschodniej Polski. Duże ośrodki miejskie, takie jak Warszawa, Kraków, Poznań czy Gdańsk, dzięki swej zróżnicowanej strukturze gospodarczej, były w stanie obronić swe rynki pracy. Jednak w Łodzi załamanie przemysłu tekstylnego wywołało bezrobocie sięgające 18%. Typowym starym regionem przemysłowym jest także województwo wałbrzyskie (wydobycie węgla i przemysł tekstylny), gdzie stopa bezrobocia należy do najwyższych w kraju.

Restrukturyzacja przemysłu na **Słowacji** wydaje się być procesem dużo bardziej poważnym i bolesnym niż w pozostałych trzech krajach. W wyniku specjalizacji regionalnej w państwie czeskosłowackim, rozbudowano na Słowacji przemysł ciężki i zbrojeniowy, który obecnie przeżywa ogromne załamanie popytu. Stopa bezrobocia często przekracza 20% — głównie w peryferyjnych regionach przygranicznych na południu i wschodzie. Wysokie bezrobocie występuje także w niektórych powiatach północnych, co ma związek z podobną sytuacją na północnych Morawach (będących częścią Czech), które wcześniej dawały pracę także północno-zachodnim regionom Słowacji. Jedynie w Bratysławie i Koszycach rynki pracy pozostają stabilne, chociaż przewiduje się trudności zakładów przetwórstwa żelaza w Koszycach.

We wszystkich czterech krajach, negatywne skutki redukcji zatrudnienia w sektorze państwowym złagodził rozwój sektora prywatnego (głównie handlu i usług biznesowych). Jego tempo było jednak nierównomierne — najszybsze w dużych ośrodkach miejskich. We wschodnich częściach krajów środkowoeuropejskich prywatyzacja przebiegała znacznie wolniej. Poza Polską, produkcja rolna wydaje się być sektorem najmniej podatnym na prywatyzację — stanowi to kolejny problem regionalnych i lokalnych rynków pracy w peryferyjnych, wiejskich obszarach wszystkich czterech państw.

Zdolność gospodarki regionalnej do adaptacji w nowych warunkach w znacznej mierze jest wyznaczona przez **poziom i strukturę kwalifikacji miejscowej siły roboczej**. Można wyróżnić następujące wymiary zróżnicowania tego czynnika w krajach Europy Środkowej:

- wymiar „wielkomijski”,
- wymiar wiejski,
- wymiar przemysłowy.

We wszystkich dużych ośrodkach miejskich Polski (z wyjątkiem województwa katowickiego) udział pracowników z wyższym wykształceniem przekracza średnią krajową. Najmniej takich pracowników mają zacofane województwa rolnicze oraz monofunkcyjne ośrodki przemysłowe, bazujące

na wydobyciu surowców (konińskie, piotrkowskie, tarnobrzeskie). W największym skupisku przemysłowym — województwie katowickim — udziały pracowników z wykształceniem wyższym i średnim wynoszą odpowiednio 8,1 i 29,9%. Województwo to ma najwyższy w kraju udział pracowników z wykształceniem zawodowym — 38,6% (woj. warszawskie 20,6%; średnia krajowa — 29,6%). Jest to struktura niekorzystna, ale trudno ją zmienić (próby zamykania zasadniczych szkół górniczych napotykały silny opór).

Także w pozostałych trzech krajach, regiony zawierające duże miasta mają wysoki udział siły roboczej z wykształceniem wyższym bądź średnim i stosunkowo niski odsetek pracowników z wykształceniem zawodowym. 20% mieszkańców Pragi i Warszawy powyżej 25 lat legitymuje się wykształceniem wyższym. W Budapeszcie wskaźnik ten przekracza 20% (47% wszystkich obywateli Węgier z wyższym wykształceniem mieszka w stolicy).

W wiejskich, peryferyjnych regionach udział ten może wynosić zaledwie 4,5% (we wschodnich częściach Polski i Słowacji). Na Węgrzech nie spada poniżej 9%, w Czechach poniżej 6%.

W ośrodkach przemysłowych wśród osób z wykształceniem wyższym dominują inżynierowie, a większość siły roboczej stanowią nisko wykwalifikowani robotnicy. Wykształcenie średnie ogólnokształcące i humanistyczne mają nieliczni, co zmniejsza możliwości gospodarczej i społecznej restrukturyzacji tych regionów.

W Polsce obserwuje się ujemną korelację pomiędzy poziomem wykształcenia a niebezpieczeństwem utraty pracy. Tylko co czterdziesty bezrobotny ma wykształcenie wyższe, a dwóch na każdych pięciu — zawodowe. Podobnie wygląda to w innych państwach Europy Środkowej.

Przyszła sytuacja na regionalnych rynkach pracy Europy Środkowej będzie zarówno efektem, jak i czynnikiem wpływającym na procesy restrukturyzacji i transformacji. Następną dekada przyniesie dalsze zróżnicowanie przestrzenne regionalnych rynków pracy. Duże ośrodki miejskie, już obecnie posiadające wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą, oferować będą jeszcze większe możliwości edukacji. Zacołane obszary wiejskie jeszcze bardziej zmniejszą swe i tak już ograniczone możliwości rozwoju, warunkowane poziomem umiejętności i wiedzy ludności.

3.3.4. Ośrodki naukowe i szkolnictwo wyższe

Miasta środkowoeuropejskie cieszą się długimi i bogatymi tradycjami kulturowymi i naukowymi. Założone w XV w. uniwersytety w Pradze, Krakowie czy Peszcie należą do najstarszych w Europie. Wszystkie cztery

Tablica 3.5.

Aktywni zawodowo w Polsce, wg poziomu wykształcenia, 1988 r.

Nr	województwo	wykształcenie (w %)	
		wyższe	średnie
1.	warszawskie	19,7	40,7
2.	krakowskie	14,1	28,9
3.	wrocławskie	13,4	32,8
4.	poznańskie	12,5	30,4
5.	łódzkie	12,3	36,0
6.	gdańskie	12,1	32,2
7.	lubelskie	10,2	27,6
8.	szczecińskie	10,1	30,8
9.	olsztyńskie	8,6	29,4
10.	koszalińskie	8,5	29,4
40.	włocławskie	4,8	23,3
41.	białopodlaskie	4,8	22,5
42.	piotrkowskie	4,7	22,4
43.	konińskie	4,7	22,3
44.	sieradzkie	4,4	19,7
45.	ciechanowskie	4,3	24,1
46.	łomżyńskie	4,3	20,7
47.	zamojskie	4,2	21,3
48.	ostrolęckie	3,9	21,4
49.	siedleckie	3,9	19,7
	Polska	8,4	27,9

Źródło: dane NSP 1988, Rocznik Statystyczny Województw 1990, tablica 3 (98).

narody mają swoich przedstawicieli w światowym panteonie naukowym i artystycznym.

Rozmieszczenie ośrodków akademickich w Europie Środkowej przedstawiono na ryc. 3.5. Przestrzenne zróżnicowanie potencjału naukowego

i akademickiego najwyraźniej widać na Węgrzech. W Budapeszcie koncentruje się 70% pracowników ośrodków badawczo-rozwojowych kraju, 44% studentów uczelni wyższych, 70% wszystkich używanych na Węgrzech komputerów osobistych. W stolicy działa 41 ośrodków akademickich. Z Budapesztu pochodzi 50% węgierskich patentów, a 2/3 spośród rejestrowanych za granicą (Bartha, 1993). Położone poza stolicą ośrodki akademickie mają znaczenie drugorzędne (tylko jeden instytut posiadający regionalne filie — Centrum Studiów Regionalnych — ma siedzibę poza Budapesztem, w Peczu).

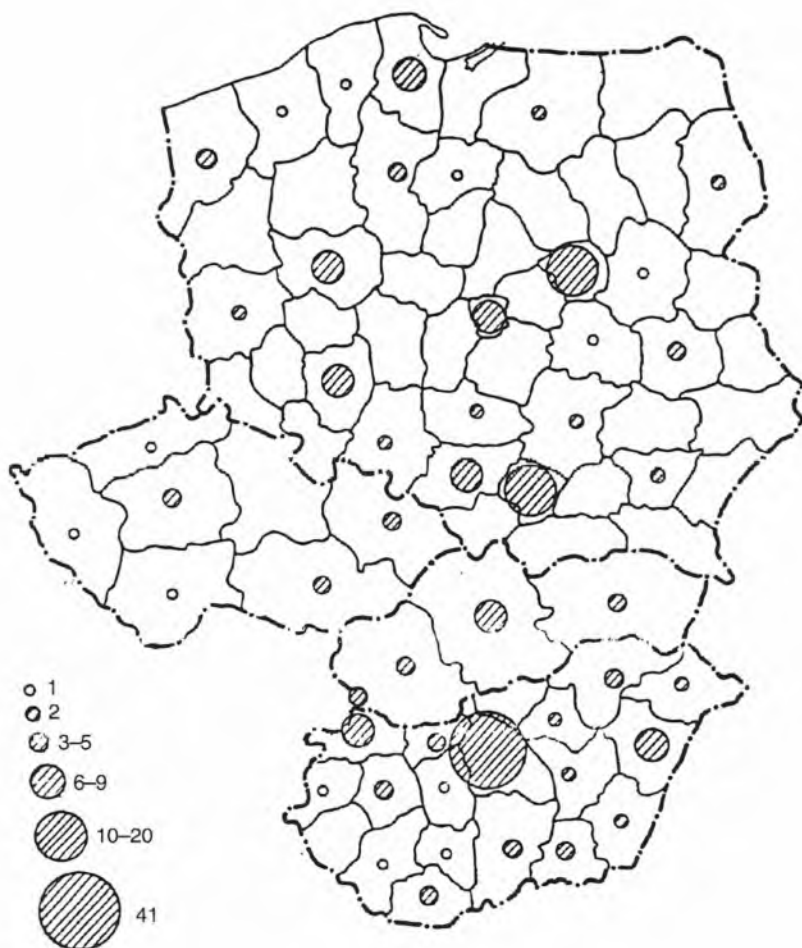
W Polsce w 1994 r. istniało 126 szkół wyższych (nie licząc podległych MON i MSW). 25 mieściło się w Warszawie (w tym 7 niepaństwowych — takich szkół wyższych jest w Polsce 15). Gromadziły one 17% polskich studentów. W Warszawie pracuje co piąty spośród ponad 11 tysięcy profesorów polskich uczelni. Wszystkie warszawskie szkoły wyższe zajmują wysokie miejsca w rankingach krajowej nauki. Jedna trzecia świeżo mianowanych profesorów, doktorów habilitowanych i doktorów pracuje w stolicy. W Warszawie mieści się zdecydowana większość instytucji kierujących polskim życiem naukowym i akademickim. Tu jest prezydium Polskiej Akademii Nauk i przeważająca większość jej instytutów, jak i wiele instytutów branżowych, podporządkowanych poszczególnym ministerstwom (por. tabl. 3.6).

W Pradze mieści się 5 spośród 13 czeskich ośrodków akademickich, i większość instytutów Czeskiej Akademii Nauk. Ośrodkami szkolnictwa wyższego są także Brno (3 uniwersytety, wiele instytutów), Pilzno (uniwersytet, kilka instytutów), Czeskie Budziejowice (uczelnia, kilka instytutów), Usti nad Łabą (uczelnia, instytuty badań stosowanych), Ołomuniec (uniwersytet z tradycjami), Ostrawa (dwa uniwersytety, wiele instytutów badań stosowanych).

Połowa spośród ponad 55 tys słowackich studentów koncentruje się w Bratysławie. 10 tys studiują w Koszycach, a 5 tys w Nitrze.

W przyszłości utrzyma się mocna pozycja tradycyjnych ośrodków życia akademickiego i naukowego. Wyraża się ona chociażby w międzynarodowych kontaktach najbardziej znanych uczelni Europy Środkowej. Należy spodziewać się, że rosnące nakłady na rozwój szkolnictwa wyższego i nauki lokowane będą w największych ośrodkach, ponieważ prawdopodobnie tam będą najwydajniej wykorzystane. Wzrost nakładów na szkolnictwo podstawowe i średnie powinien zaowocować bardziej równomiernym rozmieszczeniem szkół oraz wyrównaniem kwalifikacji nauczycieli.

Jednym z najsilniej zaznaczających się nowych zjawisk w sferze edukacji jest powstawanie profesjonalnych, państwowych i niepaństwowych instytu-



Rys. 3.5. Główne ośrodki akademickie w Europie Środkowej (liczba instytucji akademickich)

cji, oferujących szkolenie i przekwalifikowywanie. Szerokim polem do działania staną się dla nich stare regiony przemysłowe, w których zróżnicowanie kwalifikacji siły roboczej jest zadaniem ważniejszym od podniesienia ogólnego poziomu.

Tablica 3.6.

Główne ośrodki akademickie Polski, 1993/1994

Ośrodki akademickie	liczba (w tys):	
	studentów	nauczycieli akad.
Warszawa	68,2	10,5
Kraków	66,7	8,1
Poznań	52,0	6,0
Katowice ^a	50,8	5,4
Wrocław	48,3	6,2
Lublin	44,1	4,2
Gdańsk ^b	33,0	3,9
Łódź	32,8	4,6
Szczecin	25,4	2,5
Polska	584,0	65,3

^awraz z Politechniką Gliwicką; ^bwraz z Wyższą Szkołą Morską w Gdyni.

Źródło: Rocznik Statystyczny 1994, GUS, tabl. 24 (617)

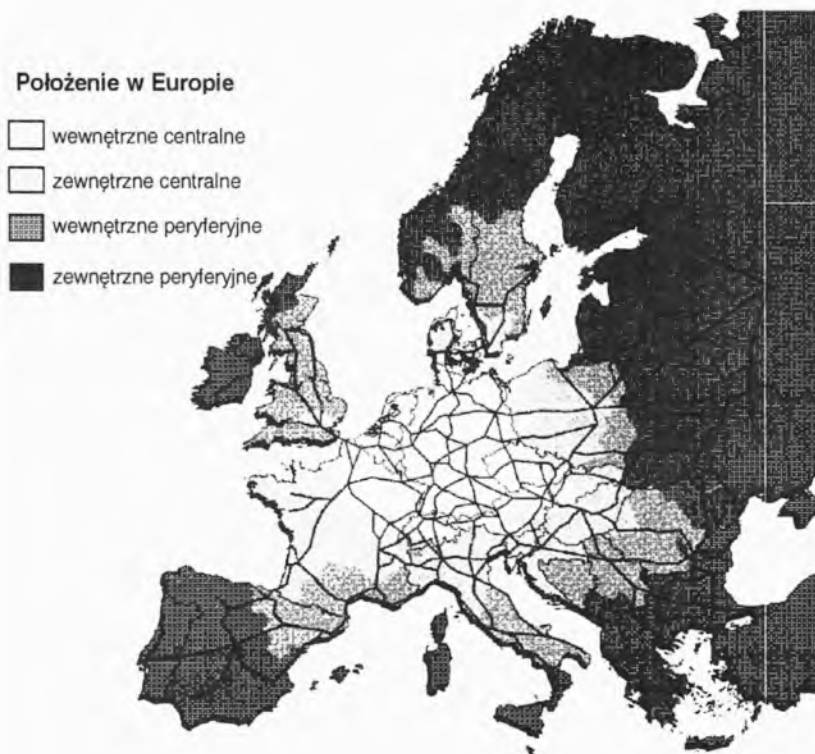
3.3.5. Regiony Środkowej Europy w nowym otoczeniu międzynarodowym

Otwarcie państw Europy Środkowej na rynki światowe oraz zmiany zachodzące u sąsiadów wywarły znaczący wpływ także na rozwój regionalny.

Zarówno zachodnie, jak i wschodnie granice wszystkich czterech państw oddzielają systemy terytorialne o znacząco różnym stopniu rozwoju i poziomie cywilizacyjnym. Już dzisiaj wschodnie części Niemiec są rozwinięte dużo bardziej niż sąsiadujące z nimi zachodnie obszary Polski i Czech, a dystans ten zwiększył się jeszcze w wyniku likwidowania różnic pomiędzy Niemcami wschodnimi a zachodnimi. To samo dotyczy Austrii i zachodniej części Węgier oraz południowych regionów Czech i południowo-zachodniej części Słowacji. Podobnie, słowackie i węgierskie regiony wschodnie — nawet biorąc pod uwagę ich względne zacofanie — są dużo wyżej rozwinięte i lepiej wyposażone w infrastrukturę, niż ich wschodni sąsiedzi. Większa równowaga istnieje między Węgrami a Rumunią i Słowenią.

Efektom nierówności są różne „pozycje startowe” wschodnich i zachodnich regionów tych czterech państw. Rycina 3.6 prezentuje jedną z koncepcji wyróżnienia w Europie obszarów centralnych oraz peryferyj-

nych — według czasu dostępu szybkim połączeniem kolejowym. Najbliżej europejskiego centrum znajdują się w tej koncepcji Czechy, prawie w całości zaliczone do „wewnętrznego centrum”. Polska, Słowacja i Węgry są zaliczone do „centrum zewnętrznego”, choć niektóre z ich zachodnich terenów zostało uznanych za leżących w najbliższym kręgu. Tylko na obszarze Polski wyróżniono obszary peryferyjne.



Rys. 3.6. Centra i peryferie w Europie

Można przewidzieć, że negatywne skutki dotychczasowej izolacji zachodnich regionów przygranicznych zostaną zawiązką zrekompensowane korzyściami ze współpracy z bardziej rozwiniętymi sąsiadami zachodnimi. Położenie geograficzne staje się największym „zasobem” tych regionów. Leżą one w centrum Europy, bardzo blisko dość silnych niemieckich i austriackich centrów gospodarczych. Stanowią naturalny rynek przygraniczny dla Niemców i Austriaków, korzystających z różnicy cen i zwiększających

popyt na podstawowe dobra i usługi po wschodniej stronie granicy. Szacuje się, że klienci z Niemiec zostawiają w zachodnich regionach Polski około 4 mld DM rocznie, co istotnie wspiera bilansu płatniczy całej polskiej gospodarki, wyrównuje bowiem deficyt handlu zagranicznego. Mieszkańcy Austrii od lat korzystają z tańszych produktów i usług na Węgrzech. Przygraniczna wymiana może przynosić korzyści także i mieszkańcom państw środkowoeuropejskich, poszukującym produktów bardziej zaawansowanych technicznie, wciąż tańszych w Niemczech i Austrii.

Zachodnie regiony czterech państw oferują korzystne lokalizacje inwestorom zachodnioeuropejskim, poszukującym tańszej siły roboczej i niższych podatków. Berlin — największa aglomeracja Środkowej Europy — znajduje się zaledwie 70 km od zachodniej granicy Polski. Już obecnie daje się zauważyć jego pozytywny (w kategoriach gospodarczych) wpływ, w postaci bezpośrednich inwestycji i kontaktów handlowych (por. np. Höbler, 1992). Także Bratysława oraz zachodnie regiony Węgier i Czech przyciągnęły już uwagę zagranicznych (głównie niemieckich) inwestorów. Oczywiście w takiej sytuacji rozwój produkcji i sektora usług da pracę bezrobotnych.

Wzajemna bliskość sprzyja podejmowaniu wspólnych programów i projektów, także instytucjonalnych (np. międzynarodowy uniwersytet we Frankfurcie nad Odrą i Ślubicach, podobny ośrodek w Erfurcie, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Pradze i Budapeszcie itp.). Obie strony odnoszą w ten sposób korzyści ze wzajemnych kontaktów kulturalnych i naukowych przez relatywnie otwartą granicę.

Przy dużej asymetrii potencjału gospodarczego, kooperacja przygraniczna niesie słabiej rozwiniętym regionom Europy Środkowej zarówno szanse, jak i zagrożenia (por. Winiarski, 1994). Te ostatnie wiązałyby się np. z wykorzystaniem tańszej siły roboczej do wytwarzania produktów sprzedawanych z niemieckimi etykietami; z masowym napływem kapitału niemieckiego do niektórych tylko obszarów i niektórych tylko sektorów gospodarki, co miałoby negatywny wydźwięk historyczno-polityczny. Może się także pojawić tendencja do włączania regionów przygranicznych Polski i Czech — jako odległych peryferii — do niemieckiego systemu gospodarczego, co dezintegrowałoby systemy gospodarcze tych dwóch państw⁴.

⁴Jedynie częściowo słuszna jest argumentacja, że w zintegrowanej Europie granice już w zasadzie się zacierają, a sytuacje, o których tu mowa, stanowią codzienność w Unii Europejskiej — nie są więc niebezpieczeństwem. Otóż żadna granica w Zachodniej Europie nie dzieli tak różnych potencjałów gospodarczych, jak zachodnia granica krajów Europy Środkowej. Asymetria jest tu szczególnie silna, a więc trudno mówić o analogii z otwartymi gospodarkami państw-członków Unii.

W zupełnie odmiennej sytuacji znajdują się wschodnie regiony przygraniczne Polski, Węgier i Słowacji — tzw. **Ściana Wschodnia**. Tradycyjnie najbardziej zacofane regiony trzech państw są jednak znacznie wyżej rozwinięte niż terytoria Ukrainy, Białorusi i Litwy po drugiej stronie granicy. Ogólnie niski poziom rozwoju potencjalnych partnerów współpracy przygranicznej nie pozwala optymistycznie myśleć o najbliższej przyszłości.

Jak dotąd, na całej Ścianie Wschodniej przeważają raczej negatywne strony procesów transformacji. Prywatyzacja przebiega powoli, ograniczając się głównie do handlu. Zaangażowanie kapitału zagranicznego jest minimalne. Stopa bezrobocia w sektorach pozarolniczych, a na niektórych terenach także ogólna stopa bezrobocia, znacznie przekraczają średnie krajowe; możliwości podjęcia pracy są bardzo ograniczone. Główne przyczyny szczególnie głębokiej recesji to załamanie powiązań z byłym rynkiem radzieckim oraz spadek zamówień wojskowych. Według wszelkich analiz, nie ma wielkich szans na odtworzenie wymiany handlowej ze Wschodem w jej dawnej skali. Ściana Wschodnia musi wobec tego szukać innych sposobów ożywienia gospodarki.

Bliskość granicy może stać się jednym z czynników rozwoju. Na razie jednak rozwija się głównie „szara strefa”. Polska oraz Węgry stanowią atrakcyjne rynki dla drobnych przedsiębiorców z byłych republik ZSRR. Oferują korzystniejsze warunki pracy i wyższy standard życia. Napływ tanich towarów i siły roboczej ze Wschodu może stanowić pewne zagrożenie dla lokalnej produkcji i rynków pracy Ściany Wschodniej.

Bliskość granicy może wywoływać w gospodarce Ściany Wschodniej pewne pozytywne efekty mnożnikowe. Dzięki tańszym towarom ze Wschodu, miejscowi konsumenci oszczędzają na podstawowych wydatkach. Wielu drobnych przedsiębiorców utrzymuje się z nielegalnego bądź półlegalnego handlu. Powstają nowe firmy, oferujące usługi przybyšom ze Wschodu. Rezultatem tych operacji może być pierwotna akumulacja kapitału, bardzo przydatna względnie biednemu regionowi. Ponadto, rosnące ostatnio zakupy towarów o wyższym poziomie przetworzenia (elektronika, sprzęt gospodarstwa domowego, modne ubiory) czynione przez przybyšów ze Wschodu mogą ożywić lokalny handel i stać się źródłem walut.

Aktywizujący wpływ wschodniej granicy widać w badaniach prowadzonych w skali gmin (por. Nowak et al., 1994). Wokół miast, w których są przejścia graniczne do byłych republik radzieckich, dynamika powstawania prywatnych przedsiębiorstw jest wyższa, niż w pozostałych częściach wschodnich województw. Dynamika ta „promieniuje” wzdłuż ważniejszych dróg, prowadzących do większych miast i dalej do Warszawy. Jednak skala tych pozytywnych zjawisk ciągle jeszcze jest dość niska.

Kulturowe aspekty zagranicznej wymiany ludzi, inicjatyw i informacji mogą mieć na wschodzie znaczenie większe, niż w zachodnich regionach państw Europy Środkowej. Nieprzenikalność dawnych „granic przyjaźni” pomiędzy byłymi krajami socjalistycznymi (szczególnie z ZSRR) znacznie utrudniała wyeliminowanie zakorzenionej w historii niechęci, a czasem nawet wrogości. Obecne kontakty pozwalają na wzajemne poznanie narodowych i regionalnych wzorców kulturowych, prowadzą do współpracy i rzeczywistej przyjaźni.

Należy otwarcie powiedzieć, że wschodnie regiony przygraniczne Węgier, Polski i Słowacji mają dużo mniejsze możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego niż regiony zachodnie. Zarówno sytuacja wyjściowa, jak i sąsiedztwo, stawiają wschód w dużo trudniejszej sytuacji. Niezależnie od polityki regionalnej (bądź jakichkolwiek innych starań) przez najbliższych 10–15 lat — a prawdopodobnie jeszcze dłużej — **Ściana Wschodnia pozostawać będzie najślabięj rozwiniętą częścią trzech państw.**

Większych korzyści czy szans związanych ze współpracą transgraniczną nie powinny spodziewać się także wschodnie regiony Czech i południowo-wschodnie skraje Węgier, sąsiadujące z Rumunią.

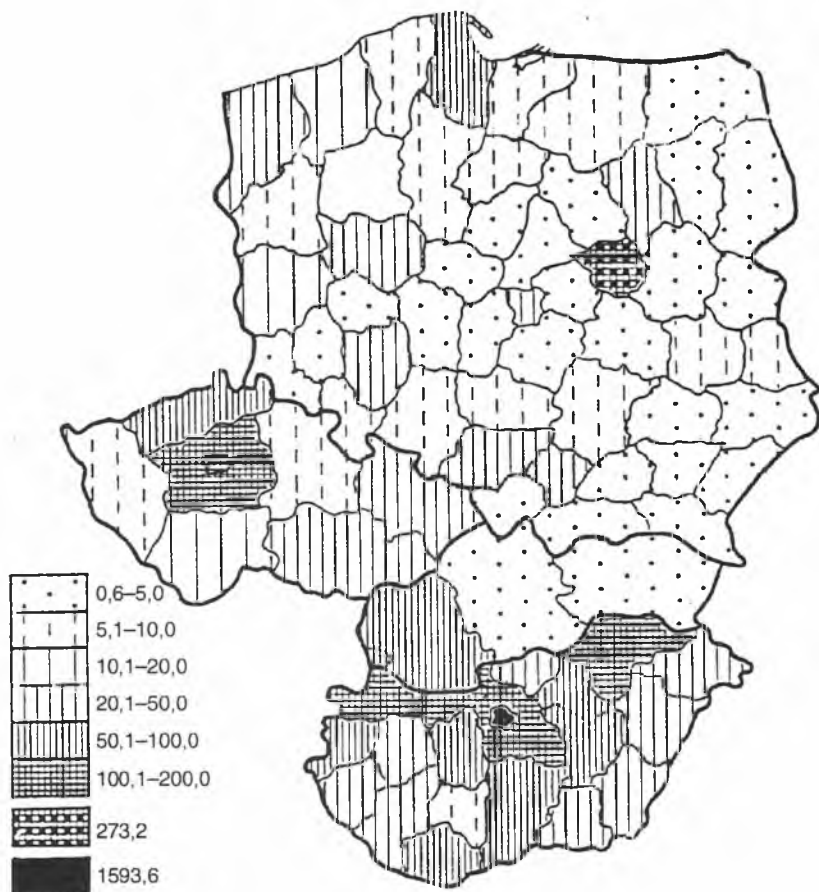
Kwestią otwartą pozostaje współpraca ponadgraniczna regionów Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Od roku 1989 we współpracy tej powstało więcej problemów, niż zostało rozwiązanych. Na przykład szanse nawiązania ścisłej współpracy w podzielonym granicą polsko-czeską Cieszynie zostały wykorzystane w dużo mniejszym stopniu niż w analogicznej sytuacji na granicy polsko-niemieckiej (Frankfurt nad Odrą — Słubice). Przypadek Gabčíkova-Nagymaros (gdzie znajduje się silnie popierana przez Słowaków, a oprotestowywana przez Węgrów tama na Dunaju) nie powinien stać się typowy dla kontaktów przygranicznych.

3.3.6. Inwestycje zagraniczne

Jak łatwo przewidzieć, wielkość inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej jest silnie zróżnicowana regionalnie (por. Dziemianowicz, 1994). Inwestorzy preferują duże ośrodki miejskie, posiadające dobrą sieć międzynarodowych połączeń transportowych (głównie lotniczych) i telekomunikacyjnych, oferujące zwykle dobre warunki życia. Ponadto preferowane są obszary blisko granicy z Niemcami i Austrią. Kapitał międzynarodowy koncentruje się w ośrodkach miejskich, kapitał niemiecki — na zachodzie Polski i Czech; długą tradycję mają związki między zachodnimi Węgrami i Austrią.

Natomiast wschodnie regiony wszystkich czterech państw są w zasadzie omijane przez inwestorów zagranicznych. Pewien wyjątek stanowić mogą Węgry, chociaż znacznie więcej niż na wschodzie zainwestowano tam w Budapeszcie i w zachodniej części kraju.

Regionalny rozkład zaangażowania kapitału obcego w Europie Środkowej prezentuje ryc. 3.7.



Rys. 3.7. Regionalne zróżnicowanie inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej, 1991 r., mln USD

Zwraca uwagę asymetria na terenach byłej Czechosłowacji. W końcu 1991 r. ponad 80% firm z udziałem kapitału obcego znajdowało się w czę-

ści czeskiej. Zainwestowano tam 75% kapitału. Następny rok przyniósł pogłębienie różnicy: 92,3% wartości inwestycji zagranicznych przypadło na **Czechy**, jedynie 7,7% na **Słowację**. Większość słowackich przedsiębiorstw z udziałem kapitału obcego mieści się w Bratysławie. Inwestycje niemieckie koncentrują się w trzech regionach: najczęściej w centralnej części Czech, dalej w Pradze i w Bratysławie. Na początku 1992 r. stanowiły one 92,1% inwestycji zagranicznych w środkowych Czechach, 44,1% w Pradze i 66,1% w Bratysławie.

Firmy z udziałem obcego kapitału znajdują się we wszystkich regionach **Węgier**. Pod tym względem zróżnicowanie regionalne jest najniższe wśród państw Europy Środkowej. Najwięcej przedsiębiorstw z kapitałem obcym (i największa jego część) przypada na Budapeszt i Pecz. Budapeszt przyciągnął więcej (pod względem wartości) inwestycji obcych niż jakkolwiek inna jednostka administracyjna Europy Środkowej. Atrakcyjne są także: Fejer, Borsod-Abúj-Zemplén. Regiony najmniej interesujące inwestorów zagranicznych to: Tolna, Heves, Nográd i Jász-Nagykun-Szolnok.

Firmy zagraniczne powstawały w **Polsce** już w 1977 r. (w województwach: warszawskim, siedleckim, bielskim, krakowskim, częstochowskim i wałbrzyskim). Z upływem czasu coraz więcej pojawiało się ich w dużych ośrodkach wojewódzkich. Twa to do dzisiaj. Ocenia się, że łącznie napłynęło do Polski ponad 5 mld dolarów, nieznacznie mniej niż do Czech i na Węgry. Najwięcej przedsiębiorstw z udziałem kapitału obcego mieści się w Warszawie, w innych wielkich aglomeracjach (województwa łódzkie, gdańskie, szczecińskie, poznańskie, wrocławskie, katowickie i krakowskie), jak również w województwach zachodnich i północno-zachodnich. Regiony zachodnie przyciągają kapitał niemiecki.

Stosunkowo niedawno wyraźnie wzrosła ilość firm *joint-venture* w niektórych województwach wschodnich, np. lubelskim i kieleckim. W wielu jednak województwach udział przedsiębiorstw z udziałem obcego kapitału jest minimalny. Do takich należą: ostrołęckie, łomżyńskie, tarnobrzeskie, zamojskie, przemyskie i krośnieńskie.

W tablicy 3.7 porównano Budapeszt, Pragę i Warszawę pod względem liczby przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego i wielkości tego kapitału.

Jak widać, pierwsze miejsce w obydwu kategoriach zajmował Budapeszt. Relatywnie słabsza koncentracja kapitału obcego w Warszawie wynika z istnienia w Polsce innych dużych aglomeracji, które także przyciągają uwagę zagranicznych inwestorów.

We wszystkich czterech krajach napływ kapitału obcego jest traktowany jako jeden z najważniejszych czynników transformacji i rozwoju —

Tablica 3.7.

Stolice środkowoeuropejskie jako miejsca lokalizacji kapitału obcego

Miasto	Liczba przedsiębiorstw z udziałem kapitału obcego w kraju = 100%	Ogólna wartość obcych inwestycji w kraju = 100%
Budapeszt	31.12.1991 56,0%	31.12.1991 57,5%
Praga	5.10.1991 49,0%	31.12.1991 45,4% (nie licząc firm o 100% obcego kapitału)
Warszawa	31.12.1991 32,6%	5.10.1991 39,4% (wartości deklarowane)

Źródło: Dziemianowicz (1994).

choć ostatnio mówi się w Czechach o inflacyjnej presji, wywoływanej napływem pieniędzy z zagranicy. Nie ma przesłanek do przypuszczeń, by wykształcone już preferencje lokalizacyjne kapitału obcego miały się znacząco zmienić w najbliższej przyszłości. Kapitał zagraniczny dokonuje czytelnej waloryzacji poszczególnych regionów środkowoeuropejskich, według nowych kryteriów. Obce inwestycje w regionach już najwyżej rozwiniętych, zwiększają regionalną polaryzację Europy Środkowej.

3.3.7. Połączenia transportowe z Europą

Pasmowo skoncentrowane połączenia transportowe tworzą „szkielet przestrzenny” systemu gospodarczego. Węzłami sieci transportowej są miasta — ośrodki działalności gospodarczej, politycznej i kulturalnej. Węzły te oraz obszary przylegające do głównych tras mają największe szanse na stały i szybki rozwój.

Nowy układ międzynarodowy zmienia znaczenie tras transportowych. Znacząco osłabły powiązania gospodarcze między państwami środkowoeuropejskimi. Udział Czecho-Słowacji w polskim handlu zagranicznym w 1992 roku wynosił 4–5%, Węgier poniżej 1%. Eksport produktów polskich do Czech i Słowacji spadł o prawie 20%, do Węgier o około jedną trzecią. Zmieniła się także struktura polskiego eksportu do pozostałych trzech państw Europy Środkowej: wzrósł udział produktów nisko przetwo-

rzonych (surowców), kosztem eksportu maszyn i dóbr przemysłu przetwórczego. Wszystkie cztery kraje przeorientowały się na handel z Zachodem. Znaczenie rynków wschodnich gwałtownie spadło. Prawdopodobnie niebawem współpraca ze Wschodem zostanie częściowo odnowiona — ale na nowych zasadach i ze zmienioną strukturą handlu.

Przewidywany przyszły rozwój wymiany handlowej między Zachodem a republikami byłego ZSRR stwarza krajom Europy Środkowej ogromne możliwości, wynikające z tranzytowego położenia. Związany z tym wzrost znaczenia szlaków transportowych łączących Zachód i Wschód, wymaga szybkiego rozwoju nowoczesnej infrastruktury transportowej, szczególnie autostrad i szybkich kolei.

Kraje środkowoeuropejskie mają słabo rozwiniętą sieć drogową i stosunkowo dobrą kolejową. Jednak nawet koleje wymagają poprawy szybkości i bezpieczeństwa, rozbudowy urządzeń przeładunkowych.

Rozwój sieci transportowej podporządkowany zostanie dwóm podstawowym celom: włączeniu Europy Środkowej do europejskiego systemu transportowego oraz poprawie jakości. Sieci autostrad i szybkich kolei są już planowane we wszystkich czterech krajach (patrz ryc. 3,8). Do najważniejszych należą: autostrada łącząca Norymbergę z Pragą oraz przedłużenie autostrady niemieckiej z Berlina do Warszawy i dalej do Terespoła. Dla Węgier — gdzie sieć transportowa została podporządkowana jednemu centrum w Budapeszcie — podstawowym celem jest budowa bezpośrednich połączeń między innymi większymi miastami.

Dalszy rozwój kontaktów międzynarodowych (oraz transportu towarowego i pasażerskiego) zależy także od przejść granicznych.

Najważniejszymi „bramami” Europy Środkowej i punktami tranzytowymi w komunikacji ze Wschodem, są międzynarodowe porty lotnicze w Pradze, Budapeszcie i w Warszawie. Ich obecny standard wydaje się wystarczać na najbliższych dziesięć lat, chociaż w Polsce celowa byłaby budowa nowego portu pasażersko-towarowego na północ od Warszawy. Żaden inny port lotniczy Europy Środkowej nie może konkurować z tymi trzema — lotnisko w Bratysławie pozostanie portem krajowym i rezerwowym lądowiskiem dla Wiednia.

Rozwój pasm infrastruktury transportowej, zawierających drogi, szlaki kolejowe i wodne, będzie dokonywał się przez rozbudowę już istniejących korytarzy. Niektóre z nich nabiorą większego znaczenia — np. na osi Wschód-Zachód — inne utracą priorytetową pozycję, jak autostrada Północ-Południe. Rozwój sieci transportowych pogłębi polaryzacji rozwoju regionalnego czterech krajów Środkowej Europy, wskutek efektów mnoż-

nikowych wynikających z renty lokalizacyjnej wzdłuż korytarzy, a szczególnie w ich węzłach.

3.3.8. Regionalne zróżnicowanie procesów transformacyjnych — podsumowanie

Ogólny regionalny obraz efektów pierwszego etapu transformacji jest całkiem wyraźny. **Regiony tradycyjnie najsilniej zurbanizowane i uprzemysłowione, dobrze wyposażone w infrastrukturę, okazały się mniej wrażliwe na negatywne skutki transformacji, a także najlepiej dostosowały się do nowych warunków gospodarczych i międzynarodowych.** Były one w stanie przeprowadzić prywatyzację w najszybszym tempie, przyciągnąć nowych (także zagranicznych) inwestorów oraz obronić swą pozycję na zmieniającej się mapie gospodarczej Europy Środkowej. Nie zmienił się tradycyjny układ — struktura regionalna państw środkowoeuropejskich nadal kształtowana jest przez kompleks miejsko-przemysłowo-infrastrukturalny. Wzmocnia go także dynamiczny rozwój nowych form działalności gospodarczej i rozwój „szarej strefy”.

Silni w większości stali się silniejsi, słabi generalnie stali się słabsi. Polaryzacja — widoczna w najnowszych zmianach struktury gospodarczej i społecznej — zaznaczyła się także w przestrzeni środkowoeuropejskiej. Jest prawie pewne, że w przyszłości różnice przestrzenne jeszcze się pogłębią, niezależnie od podejmowanych polityk sektorowych i regionalnych. Tylko niektóre regiony Europy Środkowej sprostały wyzwaniom nowego systemu gospodarczego oraz internacjonalizacji społecznej i gospodarczej. W wielu innych załamują się lokalne systemy gospodarcze, a walka z trudnościami zajmie co najmniej najbliższą dekadę.

Nie zawsze jednak silni rosną, a słabi maleją. Wyjątkiem od tej reguły są regiony, które raptownie straciły swą pozycję, bądź też uzyskały nowe szanse rozwoju. Do wyjątków pierwszego rodzaju należą stare regiony przemysłowe. Niewątpliwie Górny Śląsk jest ich (negatywnym) liderem, nawet w skali ogólnoeuropejskiej. Regiony takie utraciły siłę, którą zawdzięczały węglowi, stali lub przemysłowi tekstylnemu. Nie są już liderami gospodarki socjalistycznej. Stały się regionami problemowymi, wymagając pomocy, są skazane na długi i bolesny proces restrukturyzacji.

Zachodnie pogranicze Europy Środkowej to przykład regionów dotychczas zaniedbanych, które napotkały historyczną szansę. Położenie stało się ich największym atutem rozwojowym, który już na ogół umiejętnie wykorzystują. Pas pogranicza zachodniego, wraz z największymi aglomeracjami,

stanie się naturalnym pomostem Europy Środkowej na drodze do integracji z Unią Europejską.

3.4. Regionalne możliwości transformacji, 1990–2005

Jako podsumowanie wcześniejszych uwag, dotyczących gospodarczych, społecznych i technologicznych aspektów rozwoju regionalnego krajów Europy Centralnej, przedstawimy syntetyczne ujęcie regionalnego zróżnicowania procesów transformacyjnych. Posłużymy się trzema kryteriami, odzwierciedlającymi zdolności regionów do adaptacji w nowych warunkach ekonomicznych. Kryteria te są zgodne z omówionymi wcześniej nowymi czynnikami, kształtującymi procesy dynamiki regionalnej we współczesnej gospodarce.

1. **Zróżnicowanie struktury gospodarczej.** Wytworzenie wielofunkcyjnej struktury gospodarczej jest jednym z celów rozwoju regionalnego. Taka struktura jest odporniejsza na zakłócenia zewnętrzne i atrakcyjniejsza lokalizacyjnie. Zróżnicowanej gospodarce regionu towarzyszy wyższy poziom i większe zróżnicowanie kwalifikacji siły roboczej, jak również większe zaawansowanie technologiczne majątku produkcyjnego i nieprodukcyjnego. Wyższy jest także poziom innowacyjności. W Europie Środkowej zróżnicowaniem struktur gospodarczych wyróżniają się wielkie i duże miasta, z wyjątkiem starych okręgów przemysłowych. Regiony rolnicze oraz stare okręgi przemysłowe, zdominowane przez jedną-dwie dziedziny wytwarzania, znajdują się biegunie przeciwnym.
2. **Ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.** Czynniki ten określa ogólny poziom zagospodarowania, przejawiający się w poziomie uprzemysłowienia, urbanizacji, rozwoju infrastruktury oraz jej jakości. Można powiedzieć, że czynnik ten jest zgodny z tradycyjnymi miernikami rozwoju regionów, wyznaczonymi przez paradygmat fordowski. W krajach środkowoeuropejskich wyznacznik ten dwójako różnicuje przestrzeń społeczno-gospodarczą. Po pierwsze, oddziela obszary wiejskie (słabiej rozwinięte) od miejskich. Po drugie, wyróżnia tereny wschodnie (słabiej rozwinięte) od zachodnich — za wyjątkiem Węgier, gdzie trudniej wskazać tak prosty podział, a różnicę poziomu zauważymy raczej poruszając się z północnego zachodu na południowy wschód.
3. **Bliskość źródeł kapitału i nowych technologii.** Mieści się tu kilka kryteriów: bliskość międzynarodowych portów lotniczych, odległość od

granicy zachodniej (tzn. od kapitału niemieckiego i austriackiego), odległość od dużych ośrodków miejskich. Należy brać pod uwagę także krajowe źródła finansowania, chociaż podstawowe znaczenie dla ogólnego rozwoju gospodarczego Europy Centralnej ma dopływ kapitału (i nowych technologii) z zagranicy.

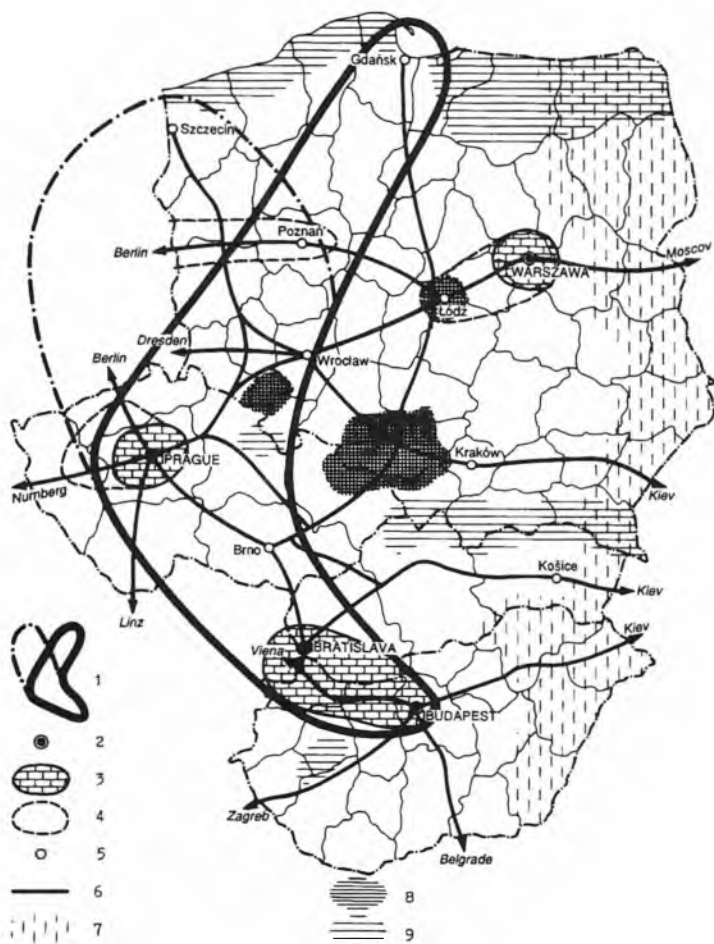
Istnieją oczywiście także inne, wspomniane już czynniki wpływające na regionalną zdolność do transformacji — m.in. struktura agrarna, lokalizacja „miast zakładowych” z upadającym przemysłem, wrażliwość na załamanie rynków wschodnich, występowanie napięć etnicznych, stan środowiska naturalnego itp. Trzy wymienione wyżej czynniki wydają się jednak najsilniej wyznaczać zarówno szanse poszczególnych regionów na pokonanie trudności gospodarczych, jak i przyszłą rolę regionów w transformacji gospodarki państw środkowoeuropejskich.

W każdym z czterech państw znaleźć można oczywistych „liderów” transformacji — regiony, które wykazały się już wysokim potencjałem restrukturyzacyjnym i dużymi możliwościami adaptacji do nowych warunków. Są to największe aglomeracje: **Praga i Brno w Czechach, Bratysława i (w mniejszym stopniu) Koszyce na Słowacji, Budapeszt i region Bala-tonu na Węgrzech oraz Warszawa, Poznań, Wrocław, Gdańsk, Kraków i Szczecin w Polsce.**

Niektóre z tych ośrodków są pozbawione bezpośredniego zaplecza innowacyjnego i przedsiębiorczego. Warszawa stanowi pewnego rodzaju enklawę we względnie słabo rozwiniętej centralnej części Polski. Kraków położony jest między bodaj najbardziej „problemowym” regionem Europy (jakim jest Górny Śląsk), a południowo-wschodnimi peryferiami Polski. Koszyce to względnie mały ośrodek na stosunkowo zacofanej wschodniej Słowacji.

Natomiast przestrzeń między pozostałymi „liderami” zajmują regiony tworzące w istocie **gospodarczy rdzeń** wszystkich czterech państw Europy Środkowej. Od wieków były one ośrodkami rozwoju i innowacji. Udowodniły już także, że kandydują do zwycięstwa w procesie transformacji.

Wyłania się w ten sposób centralny układ transformacji w Środkowej Europie: „**Środkowoeuropejski Bumerang**”. Wyznaczają go następujące ośrodki: Gdańsk — Poznań — Wrocław — Praga — Brno — Bratysława — Wiedeń — Budapeszt. Regionami europejskimi w pełnym tego słowa znaczeniu mają realne szanse stać się: Praga oraz trójkąt Wiedeń — Bratysława — Budapeszt. Słowacko-węgierska część trójkąta już obecnie przyciąga znaczny kapitał obcy, a jej lokalizacja jest szczególnie korzystna, nawet w skali kontynentalnej (patrz ryc. 3.8).



Rys. 3.8 Środkowoeuropejski „bumerang” — koncentracja procesów transformacji

- 1: obecna i potencjalna środkowoeuropejska oś procesów transformacyjnych; 2: główne centra transformacji; 3: ośrodki szczególnie intensywnych procesów transformacyjnych; 4: potencjalne ośrodki szczególnie intensywnych procesów transformacyjnych; 5: pozostałe ośrodki procesów transformacyjnych; 6: główne autostrady, istniejące i projektowane; 7: środkowoeuropejska „Ściana Wschodnia”; 8: stare okręgi przemysłowe; 9: regiony o znacznym potencjale turystycznym.

Najprawdopodobniej silnie rozwinie się zachodnia część regionu praskiego. Budowa autostrady łączącej Pragę z południowymi Niemcami

i Berlinem uruchomi silne efekty mnożnikowe i stworzy warunki sprzyjające ekspansji kapitału niemieckiego. Pozwoli to na integrację Pragi z systemem metropolii europejskich.

Warszawa jest położona peryferyjnie względem „rdzenia” Europy. Jednak jako ponad dwumilionowa aglomeracja, stolica prawie 40-milionowego państwa, utrzyma ona pozycję drugorzędnego miasta europejskiego. Całkiem możliwe, że jeżeli powiedzie się restrukturyzacja aglomeracji łódzkiej, to w środku Polski, na przecięciu dwóch transkontynentalnych korytarzy transportowych, powstanie dwubiegunowy region o bardzo znacznym potencjale transformacyjnym, o dużym potencjale gospodarczym i istotnych zdolnościach innowacyjnych. Łódź koncentruje dobrze wykwalifikowaną siłę roboczą, posiada instytucje naukowe i akademickie o wysokim potencjale. Procesy transformacyjne mają tam zróżnicowany przebieg: z jednej strony nastąpił całkowity upadek tradycyjnego przemysłu tekstylnego, z drugiej zaś względnie szybko przebiega prywatyzacja, wyraźnie zaznacza swą obecność obcy kapitał i gwałtownie rozwijają się usługi. Jeżeli powiedzie się restrukturyzacja przemysłu, Łódź może osiągnąć znaczącą (choć słabszą od Warszawy) pozycję w Europie. Prawdopodobnie korzystne procesy zajądą w aglomeracji poznańskiej, dla której naturalna jest integracja z gospodarką niemiecką i rozwój w kierunku zachodnim, wzdłuż międzynarodowej trasy Paryż-Moskwa (nawet istniejące, niedoskonałe połączenie powoduje rozwój usług i innych form działalności gospodarczej, szczególnie na zachód od Poznania).

Południowa część „Środkowoeuropejskiego Bumerangu” wydaje się lepiej zintegrowana wewnętrznie i jest silniej połączona z Europą. Część północna, od Poznania do Gdańska, cierpi na niedostatek infrastruktury i połączeń transportowych (nie planuje się budowy autostrady łączącej te dwa miasta). Jest wobec tego bardzo prawdopodobne, że zmieni się kształt „bumerangu” zawierającego obszary na wyższym poziomie rozwoju i o silniejszej przewidywanej dynamice gospodarczej. Północna część przesunie się ku zachodowi. Rośnie znaczeniem Berlina, który najprawdopodobniej odzyska rolę europejskiej metropolii pierwszego rzędu (takiej jak Londyn i Paryż). „Bumerang” stanie się w ten sposób „stopą” — obejmie Berlin i Szczecin, a pominie Gdańsk. Tradycyjne połączenia transportowe między Czechami a Bałtykiem — przez porty Szczecin-Świnoujście i planowaną autostradę Szczecin-Budapeszt — mogą wyznaczać obszary o przyspieszonym rozwoju. Procesowi temu będzie sprzyjać postępująca integracja gospodarki wschodnich i zachodnich Niemiec.

Zagłębia tradycyjnych przemysłów prędzej czy później muszą zostać poddane głębokiej restrukturyzacji. W rozdziale poświęconym polityce re-

gionalnej omówimy sposoby restrukturyzacji w Polsce, Czechach i na Węgrzech — na przykładach Górnego Śląska, okręgu ostrawsko-karwińskiego i rejonu Borsod-Abúj-Zemplén.

Europa Środkowa ma bardzo wyraźnie zaznaczone peryferia. Rozciągają się one od północno-wschodniej Polski do południowo-wschodnich Węgier. Są to najslabiej rozwinięte, relatywnie rzadko zaludnione tereny wiejskie, z ubogim systemem miast i wątlą infrastrukturą. Przechodzą tędy główne szlakami komunikacyjne w kierunku wschód-zachód, lecz nie istnieje i nie jest planowana żadna arteria o kierunku południkowym. Wszystkie te regiony są słabo zintegrowane z centrami krajowych systemów gospodarczych. Procesy transformacyjne przebiegają powoli, poziom wykształcenia jest niski. Kapitał zagraniczny wybiera inne lokalizacje (wyjątkiem są jedynie regiony węgierskie).

Za wschodniej granicy nie przypłyną silne impulsy protransformacyjne. Nawet jeżeli w byłych republikach radzieckich przeminie chaos i recesja, to ponadgraniczna współpraca raczej nie zaowocuje znaczącym wzrostem i modernizacją. Co więcej, słabość potencjału Ściany Wschodniej oznacza, że nie istnieje tam początkowy kapitał, który pozwoliłby czerpać korzyści z rynków za wschodnią granicą. Jeśli możliwości te zostaną wykorzystane, to przez lepiej prosperujące regiony Europy Środkowej i Zachodniej. Bardzo możliwe, że **Ściana Wschodnia** stanie się „ślepy m zaułkiem” Europy Środkowej.

Północno-wschodnia część Polski oraz całe pogranicze polsko-słowackie mają duże szanse stać się terenami turystyczno-rekreacyjnymi na skalę europejską — pod warunkiem jednak, że funkcje te nie zagrażą najczystszzemu w Europie środowisku oraz najbardziej zróżnicowanej przyrodzie (konflikty między usługami turystycznymi i przyrodą są wszak możliwe). Wybrzeże Bałtyku ma także istotną szansę przyciągania turystów. To samo dotyczy ośrodków turystyczno-rekreacyjnych oraz zdrojowisk o długich tradycjach, jak chociażby trójkąta uzdrowiskowego Karlove Vary-Marianske Lahn-Frantiskovy Lahn, południowo-zachodnich uzdrowisk Polski w woj. wałbrzyskim (Polanica-Kudowa-Duszniki), czy okolic jeziora Balaton na Węgrzech.

Większości z tych regionów brakuje odpowiedniej infrastruktury turystycznej, jeśli nie pod względem ilościowym, to na pewno w znaczeniu jakościowym. Rozwój i modernizacja tej infrastruktury tak, by mogła sprostać oczekiwaniom bardziej wymagających klientów, jest zadaniem podstawowym — jeśli regiony te nie chcą zmarnować swojej szansy.

W usługach turystycznych — często świadczonych nie w pełni profesjonalnie — przemiany świadomości społecznej są kluczowym czynnikiem

postępu i dostosowania do wymogów otwartej gospodarki rynkowej. Jak wskazują np. badania prowadzone w Ciechocinku (Jałowiecki, Gorzelak, 1994) — potwierdzone doświadczeniami np. z Kotliny Kłodzkiej — jedynie niektóre kierownictwa placówek, wywodzących się z socjalistycznego sektora turystyczno-wpoczynkowego, są w stanie sprostać wymogom konkurencji, także międzynarodowej. Od umiejętności przedstawienia się z systemem dotowanych usług turystycznych do zabiegania o klienta, również zagranicznego, zależy byt wielu układów lokalnych, których istotnym elementem jest turystyka.

Oprócz makroprzestrzennych układów regionalnych, w Europie Środkowej istnieje wiele mikroregionów borykających się ze specyficznymi problemami. Głównie niektóre ośrodki wydobywania i przetwórstwa surowców będą musiały poddać się głębokiej restrukturyzacji. Obecnie ich produkcja (uran, węgiel brunatny, miedź, siarka, metalurgia ciężka) jest nieefektywna, a stan środowiska naturalnego — fatalny. Produkcja będzie musiała spaść, co spowoduje bardzo skoncentrowane przestrzennie depresje społeczno-gospodarcze.

ROZDZIAŁ 4.

POLITYKA REGIONALNA

Polityka regionalna jest fragmentem polityki rozwoju, na którą składa się wiele różnorodnych „polityk”: społeczna, gospodarcza, technologiczna, zagraniczna; polityki „sektorowe” — takie jak edukacyjna, naukowa, rolna, przemysłowa itp. Polityka regionalna charakteryzuje się „wielowymiarowością” i wymaga podejścia wielodyscyplinarnego. Wynika to z istoty rozwoju regionalnego. Polityka regionalna jest w zasadzie zarezerwowana dla władz publicznych. Organizacje gospodarcze mogą prowadzić własną „politykę przestrzenną”, ale tylko sporadycznie angażują się w bardziej ogólne działania w skali regionalnej.

Polityk regionalnych jest tyle, ile władz publicznych na szczeblu regionu i powyżej niego. Można więc mówić o trzech poziomach polityki regionalnej: międzynarodowym, krajowym i regionalnym. W dalszych rozważaniach zajmiemy się głównie dwoma pierwszymi, odsyłając Czytelnika do innych opracowań nt. polityki rozwoju i restrukturyzacji regionu, wykonanych w zespole EUROREG (por. np. Jałowiecki, Gorzelak, 1994).

Najważniejszym dylematem każdej polityki rozwoju jest **wyбір między korzyściami bieżącymi a korzyściami przyszłymi**. Między inwestycjami a konsumpcją, celami społecznymi (niektórzy woleliby powiedzieć: socjalnymi) a celami gospodarczymi, między równością społeczną a spolaryzowanym wzrostem gospodarczym. W wymiarze przestrzennym, prowadzi to do klasycznego pytania: **równość czy wydajność?**

Źródłem i niejako dogmatem polityki regionalnej jest dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych, przez wspomaganie regionów upośledzonych z tych czy innych względów (np. peryferyjnych, zacofanych, poddawanych bolesnym przekształceniom strukturalnym itp.). Dopiero niedawno, po czterech dekadach aktywnej polityki regionalnej, dogmat ten zaczęto kwestionować — podobnie zresztą jak samą ideę interwencji-

nującego państwa dobrobytu, z której wywodzi się tak rozumiana polityka regionalna (por. na ten temat m.in. Szlachta, 1990).

Cytat z dokumentu OECD (1994) prezentuje współczesne podejście do rozwoju regionalnego i polityki regionalnej:

„Globalizacja naszych [państw — członków OECD] gospodarek oraz dezindustrializacja dokonująca się w większości krajów członkowskich OECD prowadzą do wzmocnienia roli, wagi i zamożności obszarów metropolitalnych i — w konsekwencji — do zwiększenia się nierówności wewnątrz poszczególnych krajów. (...) Obecnie głównym celem polityki regionalnej jest zapewnienie takiej przestrzennej alokacji zasobów, by przyczyniała się ona do wzrostu gospodarczego, a więc do wzmacniania konkurencyjności i redukcji bezrobocia.”

Mimo wszelkich wysiłków, istnieje więc wyraźna sprzeczność między racjonalizacją struktur produkcyjnych, a wyrównywaniem różnic międzyregionalnych. Ujawnia się to najbardziej, gdy polityka przemysłowa musi poddać się wymogom restrukturyzacji, której pierwsza faza prawie zawsze polega na dezindustrializacji. Spadek zatrudnienia, wzrost napięć społecznych i politycznych w regionach poddawanych restrukturyzacji — tylko wyjątkowo można od razu zrekompensować wzrostem zatrudnienia w szybko rozwijających się dziedzinach, takich jak przemysły high-tech czy usługi produkcyjne.

Doświadczenia wielu krajów wskazują, iż w fazie *boomu* gospodarczego możliwa jest polityka, zakładająca utrzymywanie w regionach peryferyjnych lub słabiej rozwiniętych pewnego — uznanego za minimalny ze społecznego punktu widzenia — poziomu zatrudnienia. Osiąga się to np. dzięki suboptymalnym decyzjom lokalizacyjnym. W okresie wzrostu państwo może skłonić przedsiębiorców do przyjmowania takich zaleceń, tym bardziej, że dysponuje wówczas większymi środkami, dzięki czemu zachęty mogą być bardziej skuteczne. Jednak w okresach recesji sytuacja ulega dramatycznemu odwróceniu. Polityka zachęt staje się relatywnie znacznie bardziej kosztowna, a przedsiębiorstwa nie stosują się do niej, gwałtownie dążąc do poprawienia swej rynkowej konkurencyjności i odrzucając rozwiązania suboptymalne. W rezultacie — mimo utrzymania zachęt i innych instrumentów polityki państwa (często jednak okrojonych) — aktywność gospodarcza ucieka z regionów najbardziej upośledzonych do obszarów oferujących większe możliwości zysku.

Istnieje tendencja do stymulowania konkurencyjności i efektywności, przez rozwijanie przemysłów wysokiej techniki i wdrażanie oszczędnych sposobów produkcji. Podporządkowują się temu inne elementy polityki państwa. Jest ono coraz bardziej skłonne rozwijać infrastrukturę na ob-

szarach, gdzie efekty będą szybsze i pewne — kosztem innych obszarów. (Janssen, van Hoogstraten, 1989, s. 57).

Która tendencja przeważy? Czy różnice międzyregionalne uda się zmniejszać nawet w okresach niskiej aktywności gospodarczej? Czy może, mimo wszelkich wysiłków, okresy zmniejszania się różnic międzyregionalnych są tylko krótkimi przerywnikami, a we współczesny paradygmat rozwoju wpisana jest stała tendencja do polaryzacji międzyregionalnej?

Na powyższe pytania, postawione przez Albrechtsa i innych (1989), w niniejszej pracy nie odpowiemy. Wymagałoby to wyczerpujących analiz statystycznych, do których brak danych. Wskażemy jedynie różne tendencje we współczesnych politykach regionalnych, uprawianych w Europie — głównie Zachodniej, bo polityka regionalna w Europie Środkowej i Wschodniej zanikła.

4.1. Polityka regionalna Komisji Europejskiej

Polityka regionalna Komisji Europejskiej jest jedną z najlepiej znanych dziedzin działalności administracji Unii (wcześniej Wspólnoty Europejskiej)¹. Była omawiana także w publikacjach polskojęzycznych, skoncentrujemy się więc tylko na kilku sprawach, które mogą być istotne dla ewentualnego przyszłego przystąpienia Polski i innych krajów postsojalistycznych do Unii.

Nie ma jednego, powszechnie obowiązującego podejścia Komisji do rozwoju regionalnego i polityki regionalnej. Szczególnie wyraźnie widać to w postawach Dyrekcji Generalnej XVI (Polityka Regionalna) oraz Dyrekcji Generalnej IV (Przemysł i Konkurencja). Za Kuklińskim (1995), do DG XVI można przypisać tendencję wyrównywania „nadmiernych” różnic w Unii, natomiast podejście DG IV wydaje się zgodne z interesem silnych krajów, które swojej ekspansji gospodarczej starają się podporządkować całą przestrzeń społeczno-gospodarczą Dwunastki (obecnie już Piętnastki).

4.1.1. Polityka regionalna Dyrekcji Generalnej XVI

Traktat Rzymski z 1957 r. stwierdzał, że celem EWG jest:
„wzmocnienie jedności ich [krajów członkowskich] gospodarek i zapewnienie harmonijnego rozwoju, przez zmniejszanie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz [zmniejszanie] poziomu zacofania regionów niżej rozwiniętych”

¹Do zagadnień sprzed 1993 r. stosujemy termin „Wspólnota”, zaś od 1993 r. — „Unia”.

Jednak dopiero w 1972 r. wyraźnie sformułowano cele polityki regionalnej EWG i wsparto ją środkami finansowymi. Pierwsze poszerzenie Wspólnoty, w 1973 r. — o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię — zmieniło obraz regionalnych zróżnicowań w EWG i spowodowało konieczność rewizji dotychczasowych założeń polityki regionalnej — tym bardziej, iż Wielka Brytania i Irlandia prowadziły własną politykę regionalną. W efekcie Komisja zaczęła aktywniej sterować programami pomocy, mając na uwadze warunki konkurencji w obrębie Wspólnoty.

W 1975 r. powołano Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund — ERDF*). Jego podstawowym zadaniem było (i jest w zasadzie do dzisiaj)

„poprawienie głównych nierówności regionalnych w obrębie Wspólnoty, w szczególności tych, które są rezultatem nierówności w warunkach produkcji rolniczej, zmian w przemyśle i strukturalnego niepełnego zatrudnienia”.

Już wcześniej Komisja Europejska prowadziła wielostronne prace analityczne i koncepcyjne, przygotowując nadanie polityce regionalnej rangi jednej ze sztandarowych dziedzin swej aktywności.

Wprowadzenie wspólnej polityki regionalnej było oparte na czterech przesłankach:

1. Działania i środki będą efektywniej wykorzystane, gdy skoncentruje się je w regionach najbardziej potrzebujących pomocy.
2. Koordynacja udzielanej pomocy przeciwdziała zakłóceniom równej konkurencji na rynkach Wspólnoty.
3. Wspólna polityka regionalna może skutecznie wyrównywać nadmierne różnice w poziomie rozwoju, poziomie życia, stopie bezrobocia i społecznej deprywacji, istniejące między poszczególnymi regionami Wspólnoty. Jest to jedno z najważniejszych zadań w drodze do pełniejszej integracji.
4. Polityka regionalna na szczeblu Wspólnoty w znacznie mniejszym stopniu podlega ograniczeniom, jakie wynikają z istnienia granic państwowych i odmienności systemów prawnych w poszczególnych krajach.

Początkowo Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego wspomagał politykę prowadzoną przez poszczególne kraje, lecz w ramach wspólnych ustaleń i pod nadzorem Komitetu Polityki Regionalnej. Pomoc otrzymywały przedsięwzięcia infrastrukturalne na obszarach wytypowanych przez poszczególne kraje.

Przyłączenie nowych członków zmieniło charakter regionalnych zróżnicowań w obrębie Wspólnoty. Do 1973 r. jako „obszary problemowe” traktowano głównie regiony o niskim dochodzie na mieszkańca i dużym

bezrobociu. Tylko niewielką część obszarów uznanych za wymagające pomocy EWG stanowiły tereny upadającego przemysłu ciężkiego. Ta kategoria obszarów bardzo poszerzyła się po wejście Wielkiej Brytanii do Wspólnoty. Ponadto włączenie Wielkiej Brytanii i Irlandii spowodowało konieczność nowego spojrzenia na „peryferyjność” jako negatywny czynnik rozwoju regionalnego. Zagadnienie to nie było wcześniej traktowane jako istotne w polityce regionalnej Komisji Europejskiej.

Problemy regionalne pojawiły się w negocjacjach w sprawie przyłączenia. Wielka Brytania w funduszu pomocy regionalnej upatrywała najskuteczniejszego sposobu odzyskania swych wpłat do budżetu Wspólnoty. Umowa o stowarzyszeniu z Irlandią *explicite* stwierdzała w art. 30 konieczność uwzględnienia rozwoju regionalnego tego kraju w polityce Komisji.

Od roku 1979 celem polityki regionalnej Komisji było:

- określanie regionalnych skutków innych form działalności Wspólnoty (np. polityki rolnej),
- wyznaczenie obszarów wymagających pomocy, wg kryteriów wspólnych dla wszystkich krajów członkowskich,
- wspieranie form rozwoju regionalnego — ale nie bezpośrednich inwestycji (głównie pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom).

Od 1980 r. polityka regionalna stała się jedną z kluczowych dziedzin, zintegrowaną z innymi programami i formami działalności Komisji.

Przyłączenie Grecji do Wspólnoty (w 1981 r., po pięciu latach negocjacji) miało w większym stopniu podłoże polityczne niż gospodarcze. Było traktowane jako najlepszy sposób obrony i umacniania demokracji, odzyskanej przez ten kraj w 1974 r. po 14 latach dyktatury. Problematyka regionalna nie odgrywała istotnej roli podczas negocjacji. Dotyczyły one głównie długości okresu przejściowego, polityki rolnej oraz wolnego przepływu osób. W rzeczywistości jednak wejście Grecji w znacznym stopniu zmieniło politykę regionalną EWG (co zbiegło się zresztą ze skutkami przyłączenia Hiszpanii i Portugalii); wywarło również znaczny wpływ na politykę regionalną rządu greckiego.

Grecki „problem regionalny” wpłynął na politykę Wspólnoty dwojako. Po pierwsze, wskutek presji rządu greckiego (1982 r.) powołano Zintegrowane Programy Śródziemnomorskie. Ich bezpośrednim celem było ograniczenie negatywnych skutków, jakie dla nadmorskich regionów Francji, Włoch i Grecji mogło mieć przyłączenie Hiszpanii i Portugalii, będące wówczas przedmiotem zaawansowanych negocjacji. Po wtóre, w 1985 r. Grecja zaniepokoiła się o skutki, jakie wprowadzenie Jednolitego Rynku Europejskiego (*Single European Market*, SEM) mogło mieć dla słabszych

regionów Wspólnoty (omawialiśmy to w punkcie 2,2) i zażądała przeciwdziałań. Żądanie to zostało poparte przez Hiszpanię, Portugalię, Włochy i Irlandię, co doprowadziło do głębokiej reformy Funduszy Strukturalnych w 1988 r.

Hiszpania i Portugalia wstąpiły do Wspólnoty w 1986 r. Negocjacje z Hiszpanią rozpoczęły się półtora roku po złożeniu przez nią wniosku o wstąpienie w lipcu 1977 r. Podobnie jak w przypadku Grecji, dominowały motywy polityczne. Kluczową kwestią w negocjacjach z Hiszpanią stała się polityka rolna. Z Portugalią dyskutowano także o handlu zagranicznym, głównie o jej wymianie towarowej z pozostałymi krajami Wspólnoty. Problematyka regionalna miała wtedy drugorzędne znaczenie.

Po przyłączeniu Portugalii i Hiszpanii znacznie zwiększyły się obszary uprawnionych do pomocy z EFRD. Ponad dwukrotnie wzrosła liczba ludności regionów, w których dochód na mieszkańca był mniejszy od 50% średniej dla całej Wspólnoty.

Trzy Fundusze Strukturalne (ERDF, *Social Fund* i *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund — the Guidance Section*) zostały zintegrowane w 1988 r. Celem była ściślejsza koordynacja działań, a także nawiązanie współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, co miało poprawić efektywność wykorzystania środków.

W *Single European Act* określono pięć głównych dziedzin, które zostały objęte poszczególnymi Funduszami Strukturalnymi. Dziedziny te nazwano „celami” (*objectives*):

Cel 1: Promowanie rozwoju i procesów dostosowawczych na obszarach zacofanych.

Cel 2: Przekształcenia regionów lub ich części (także terenów miejskich) poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu.

Cel 3: Walka z długotrwałym bezrobociem osób w wieku powyżej 25 lat, pozostających bez pracy przez dłużej niż 12 miesięcy.

Cel 4: Ułatwienie integracji zawodowej młodych osób (poniżej 25 roku życia, wymagających szkolenia zawodowego).

Cel 5(a): Dostosowanie produkcji, przetwarzania oraz dystrybucji w rolnictwie i leśnictwie.

Cel 5(b): Promowanie rozwoju obszarów rolnych.

Po przyłączeniu Szwecji i Finlandii, co nastąpiło w styczniu 1995 r., dodano **cel 6**, dotyczący rzadko zaludnionych terenów dalekiej Północy.

Cele 1, 2, 5(b) i 6 odnoszą się do określonych obszarów, spełniających kryteria statystyczne wyznaczone przez Komisję Europejską. W dziedzinach 3, 4, i 5(a) pomocy udziela się poszczególnym osobom lub instytucjom, bez wyodrębniania obszarów.

Adresatem pomocy regionalnej z Funduszy Strukturalnych są obszary „poziomu II” (NUTS II). W Unii 12 wyodrębniono ich 167, zgodnie z podziałem administracyjnym w poszczególnych krajach. (Regionów typu NUTS I jest 64, a NUTS III — 824.)

Po integracji, Fundusze Strukturalne współdziałają w dziedzinach uznanych za priorytetowe. ESF jest obecny we wszystkich sześciu dziedzinach. EAGGF (część Guidance) obejmuje cele 1, 5(a) oraz 5(b). **ERDF obejmuje cele 1, 2 oraz 5(b).**

1. Obszary uprawnione do pomocy w **celu 1** musiały mieć Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca mniejszy niż 75% średniej dla Wspólnoty. Tak jest w całej Grecji, Portugalii, Irlandii, Irlandii Północnej, znacznej części Hiszpanii, na południu Włoch, na Sycylii, Sardynii i Korsyce. Trafia tam 80% środków ERDF. W regionach tych mieszka ponad 90 mln osób (jedna czwarta ludności Dwunastki), a pomoc im udzielona w latach 1994–1999 ma wynieść 96,3 mld ECU, czyli prawie 70% całych Funduszy Strukturalnych. Lista obszarów uprawnionych do pomocy jest aktualizowana co pięć lat (por. ryc. 4.1).

2. Uprawnione do pomocy w **celu 2** są upadające regiony przemysłowe, w których:

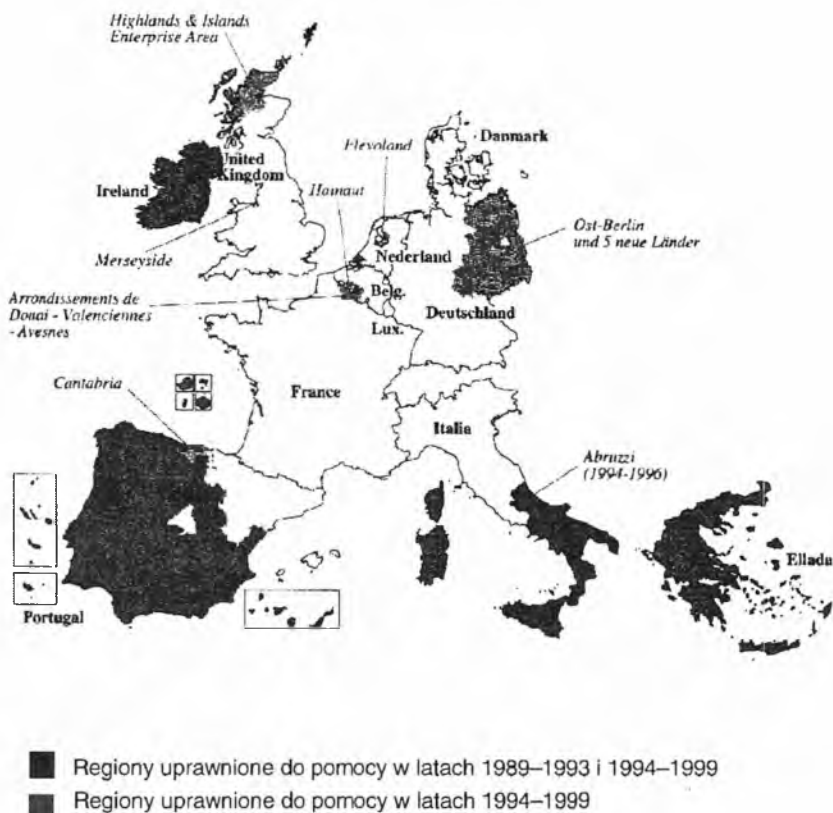
- średni poziom bezrobocia w ostatnich trzech latach był wyższy, niż średnia dla całej Unii;
 - począwszy od wybranego roku (po 1975) udział zatrudnionych w przemyśle był niemniejszy niż średnia dla całej Unii;
 - począwszy od tego wybranego roku występował „obserwowalny” (nie określono tego precyzyjnie) spadek zatrudnienia w przemyśle.
- Do regionów upadającego przemysłu przyjęto klasyfikację NUTS III. Zestaw regionów uprawnionych do pomocy z tego tytułu jest aktualizowany co trzy lata.

Regiony upadającego przemysłu wyodrębniono w środkowej i północnej Anglii, południowej Szkocji, zachodniej Belgii, północno-wschodniej Francji, północno-zachodniej Holandii, północnych Włoszech.

3. Kryteria **celu 5(b)** są następujące:

- duży udział zatrudnionych w rolnictwie,
- niskie dochody rolnicze,
- niski PKB na mieszkańca,
- peryferyjne lub niekorzystne położenie,
- niska gęstość zaludnienia.

Z Funduszy Strukturalnych z tytułu pomocy dla rolnictwa korzystają obszary we wszystkich krajach Unii. Najwięcej w południowej Francji,



Rys. 4.1. Obszary uprawnione do otrzymywania pomocy w ramach „celu 1” polityki regionalnej Unii Europejskiej

Źródło: Community (1993), s. 13

południowej Szkocji, południowo-wschodnich Niemczech — nie licząc Grecji, Irlandii i Portugalii, które w całości uznano za obszary zacofane.

Wraz z dysproporcjami w rozwoju regionów poszerzonej Wspólnoty, szybko rośnie pomoc — z 7,8 mln ECU w 1988 roku do 14,1 mld w roku 1993. Planuje się, że w okresie 1993–1999 wydatki Funduszy Strukturalnych wyniosą 141,5 mld ECU (por. ryc. 4.2). Udział poszczególnych typów regionów w całości Funduszy Strukturalnych przedstawiamy w tablicy 4.1.

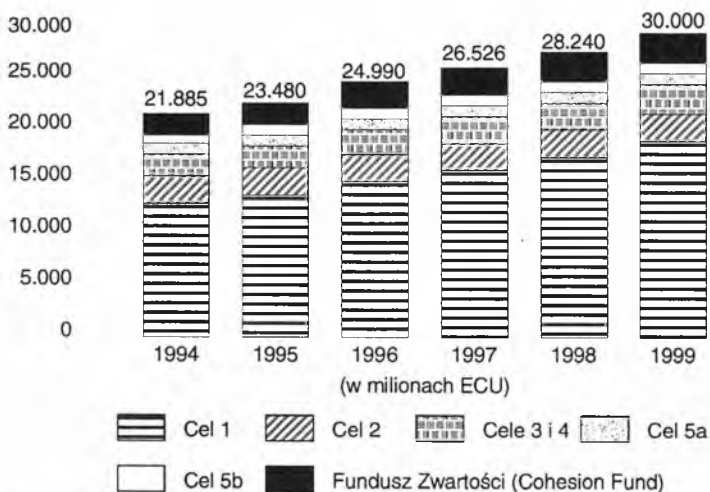
Priorytety Komisji w regionach poszczególnych typów były następujące: Typ 1: zmniejszenie ich względnej izolacji w drodze rozbudowy infrastruktury, w tym infrastruktury transportowej (pochłonęło to w latach 1989–1991 30% wydatków dokonanych w tych regionach i połowę całych

Tabela 4.1.

Wydatki Funduszy Strukturalnych wg typów regionów, mld ECU

Typy regionów	1989	1993
Typ 1	5,8	9,2
Typ 2	1,0	1,5
Typ 3 & 4	1,3	1,8
Typ 5a	0,7	0,7
Typ 5b	0,3	0,9
razem	9,1	14,1

Źródło: Bachtler et al. (1992), str. 39.



Źródło: Hall (1994)

Rys. 4.2. Wydatki na fundusze strukturalne Unii, 1994–1999

wydatków ERDF); wzmocnienie sektora produkcyjnego; zwiększenie poziomu kwalifikacji dzięki programom szkoleniowym (20% wydatków); wzmocnienie rolnictwa i rybołówstwa.

Typ 2: zwiększenie konkurencyjności struktur wytwórczych starych okręgów przemysłowych, dzięki tworzeniu nowych miejsc pracy w sektorach

bardziej dynamicznych, poprawie środowiska naturalnego i odbudowie *image'u* tych obszarów.

Typ 5b: 43% środków skierowano do przemysłów spożywczych oraz na marketing produktów rolnych i żywnościowych wytwarzanych w tych regionach.

Mimo interwencji ERDF, różnice między poszczególnymi regionami Wspólnoty pozostają wciąż znaczne. Produkt regionalny (w przeliczeniu na mieszkańca) 10 najbogatszych regionów jest ponad trzykrotnie większy niż w 10 najbiedniejszych regionach. Rozpiętość ta nawet nieco rośnie (por. tabl. 4.2).

Tablica 4.2.

Rozpiętości regionalne we Wspólnocie Europejskiej (PKB na mieszkańca we Wspólnocie=100)

Lata	10 regionów o najniższym PKB na mieszkańca	10 regionów o najwyższym PKB na mieszkańca	25 regionów o najniższym PKB na mieszkańca	25 regionów o najwyższym PKB na mieszkańca	Miara zróżnicowania ^a
1980	44,0	145,8	54,9	135,3	26,6
1982	44,7	149,4	53,8	138,5	28,2
1984	42,6	150,6	52,8	138,5	28,6
1986	42,6	151,4	51,9	138,3	28,5
1988	41,0	152,4	52,7	137,5	28,2
1990	40,5	150,6	53,1	137,4	27,9
1991	41,8	151,6	54,4	137,0	27,9

^aOdchylenie standardowe ważone liczbą ludności

Źródło: CEC (1994), tabl. A.4

Od połowy lat 80. nieco poprawia się sytuacja ostatnich 25 regionów na liście, ale w skali całej dekady ich względne położenie w stosunku do średniej dla całej Wspólnoty nie zmieniło się. Ostatnie 10 regionów od początku lat 80. systematycznie notuje względne pogorszenie swej sytuacji. Regiony najwyżej rozwinięte zwiększają dystans do średniej. Przyłączenie nowych landów niemieckich obniżyło wskaźnik najgorszych 10 regionów do 33,3% średniej całej Dwunastki (dla 25 najgorszych regionów wskaźnik ten wyniósł w 1991 r. 42,9%).

Rozpiętości międzyregionalne, mierzone wielkością PKB na mieszkańca, mają oczywiście wyraźne podłoże strukturalne. Takie wskaźniki, jak wydatki na B&R są znacznie bardziej zróżnicowane regionalnie. Daje się zauważyć istotna zależność: regiony o najwyższym wskaźnikach bezrobocia to jednocześnie regiony o najmniejszych udziałach kadr wysoko kwalifikowanych i najniższym ogólnym poziomie wykształcenia ludności.

W niezależnych ocenach za **najsukuteczniejszą formą interwencji uznaje się odbudowę i rekonstrukcję starych okręgów przemysłowych**. Znacznie mniej pozytywnie oceniane są osiągnięcia w wyrównywaniu różnic międzyregionalnych, a za **prawie nieskuteczne uznaje się „programy horyzontalne”** (cele 3 i 4), które nie doprowadziły do spadku bezrobocia i poprawy na rynku pracy.

Fundusze Strukturalne są przeznaczone na kilka rodzajów programów. Najważniejszą grupę stanowią niewątpliwie tzw. Wspólnotowe Programy Pomocy (**Community Support Frameworks — CSF**), kierowane do regionów poszczególnych typów (1–4, 5b). Bezpośrednio po reformie Funduszy Strukturalnych, zatwierdzono 11 takich programów dla regionów typu 1. W 1990 r. powołano 54 programy dla regionów typu 2, a do połowy 1991 roku uruchomiono 44 programy dla regionów typu 5b. Programy Pomocy pochłaniają zdecydowaną większość wydatków Funduszy Strukturalnych.

CSF określają priorytety interwencji regionalnej Wspólnoty, do których muszą być dostosowane wszystkie programy rozwoju regionalnego oraz wynikające z nich programy realizacyjne. W okresie 1989–1993 na CSF przeznaczono ogółem 46 835 mln ECU, z czego dla regionów objętych ERDF (a więc na cele 1,2 i 5b) przypadło 42 707 mln ECU.

Przedstawimy zarys kilku programów opracowanych dla najsłabiej rozwiniętych krajów Wspólnoty. Może być to interesujące, ponieważ w zbliżonej sytuacji znajdują się kraje środkowoeuropejskie po wstąpieniu do Unii.

Program dla **Grecji** (*Community Support Framework*) na lata 1989–1993 (Greece, 1990) wyróżnił pięć priorytetowych dziedzin rozwoju na szczeblu ogólnokrajowym, w które zaangażowano środki Wspólnoty, jako uzupełnienie środków przeznaczonych przez rząd (zgodnie z zasadą *additionality*, fundusze Wspólnoty są jedynie dodatkiem do środków krajowych). W pięciu 1989–1993 łączny koszt tych przedsięwzięć wyniósł ponad 7 mld ECU, w tym ok. 3 mld od Wspólnoty. Priorytety sformułowano następująco:

1. Poprawa infrastruktury kraju, co ma się wyrażać w:
 - wyraźnym i bardzo szybkim rozwoju niektórych głównych dróg oraz połączeń drogowych z zagranicą — co ma służyć przewyższeniu peryferyjnego położenia Grecji w Europie, jak również poprawie warunków ruchu drogowego w Atenach;

- przyspieszeniu przechodzenia na system telekomunikacji cyfrowej w sieci krajowej i połączeniach z siecią międzynarodową;
- rozwoju produkcji i dystrybucji energii, przy wzroście udziału gazu;
- rozbudowie infrastruktury badawczo-rozwojowej przez tworzenie centrów naukowych i parków technologicznych, przyciąganie pracowników badawczych (dzięki korzystnym warunkom płacy i życia) oraz wspomaganie powiązań między sferą produkcji i badaniami;
- poprawie stanu środowiska naturalnego, szczególnie w miastach, ośrodkach przemysłowych i turystycznych; służyć temu miała m.in. rozbudowa metra w Atenach.

Łączny koszt: ponad 4 mld ECU, w tym 1,6 mld ze Wspólnoty.

2. Rozwój sektora I i obszarów wiejskich, czemu powinno służyć: podniesienie konkurencyjności produkcji rolnej; modernizacja rolniczych struktur produkcyjnych (w tym wymiana pokoleniowa rolników); rozwój instytucji wspomagających rolnictwo, szczególnie w sferze kształcenia i doradztwa; rozwój sieci dystrybucji i marketingu produktów rolnych; wspomaganie rozwoju wielofunkcyjności obszarów wiejskich.

Łączny koszt: ponad 650 mln ECU, w tym 340 mln ze Wspólnoty.

3. Zwiększenie konkurencyjności greckich przedsiębiorstw, głównie dzięki rozwojowi instytucjonalnego otoczenia biznesu (m.in. doradztwa, szkolenia menadżerów i pracowników).

Łączny koszt: ponad 1,2 mld ECU, w tym 470 mln ze Wspólnoty.

4. Zrównoważony rozwój terenów turystycznych, dzięki różnicowaniu oferty (turystyka osób starszych, organizowanie konferencji itp.), przedłużeniu sezonu, rozwojowi małych hoteli i pensjonatów, rozwojowi doradztwa, usług promocyjnych i marketingowych, szkoleniom menadżerów, wspomaganie lokalnych przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Łączny koszt: ponad 225 mln ECU, w tym 85 mln ze Wspólnoty.

5. Rozwój kapitału ludzkiego, szczególnie zaś lepsze dostosowanie poziomu i struktury kwalifikacji do restrukturyzowanej gospodarki kraju.

Łączny koszt: prawie 1 mld ECU,

Za wykonanie powyższych zadań odpowiedzialny był rząd centralny, bowiem wymagały one planowania w skali całego kraju.

Łącznie z celami krajowymi, program przewidywał zespół zadań właściwych dla każdego regionu, za wykonanie których były odpowiedzialne władze regionalne.

Całkowity koszt tych programów wyniósł w omawianym okresie 2,4 mld ECU, w tym prawie 1,5 mld ze Wspólnoty.

Priorytety rozwoju zbliżone do greckich formułował analogicznych program dla **Portugalii** (*Community Support Framework 1989–1993*, zob. Portugal, 1990), także w całości uprawnionej do otrzymywania pomocy na cel 1:

1. Stworzenie infrastruktury ekonomicznej dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, czyli: rozwój telekomunikacji, systemów energetycznych, wspomagania badań naukowych i wdrożeniowych, promowanie usług turystycznych (3,5 mld ECU).
2. Pomoc dla inwestycji produkcyjnych i związanej z nią infrastruktury (4,6 mld ECU).
3. Rozwój kapitału ludzkiego, czyli rozwój szkolnictwa ogólnego i zawodowego, szkolenie i przeszkalanie zawodowe, wspomaganie lokalnych inicjatyw w tej dziedzinie (3,8 mld ECU).
4. Wspomaganie konkurencyjności rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich (980 mln ECU).
5. Konwersja przemysłu i jego restrukturyzacja, w celu zróżnicowania struktury przemysłowej i zmniejszania bezrobocia, dzięki absorpcji pracowników zwalnianych wskutek restrukturyzacji przemysłu (510 mln ECU).
6. Wspomaganie endogennego potencjału dla rozwoju regionalnego i lokalnego, czemu miało służyć polepszanie warunków życia w regionach śródlądowych, aby zmniejszyć odpływ ludności ku Wybrzeżu (2,7 mld ECU).

Ogółem w latach 1989–1992 Portugalia otrzymała ponad 18 mld ECU z Funduszy Strukturalnych.

Z oczywistych powodów inaczej rozkładały się priorytety w dwóch programach dla starych okręgów przemysłowych w Anglii, wspomaganych w **celu 2** (por. United Kingdom, 1991a,b). W programie dla Północno-Zachodniej Anglii (obszar zawierający Manchester i Liverpool) priorytety zarysowano następująco:

1. Poprawa jakości otoczenia ekonomicznego dla działalności gospodarczej:
 - udostępnianie, poprawa, przebudowa i podnoszenie jakości pomieszczeń i terenów produkcyjnych oraz usługowych;
 - udostępnianie małym i średnim firmom właściwie zarządzanych ośrodków umożliwiających korzystanie ze wspólnych urządzeń biurowo-komunikacyjnych (inkubatory przedsiębiorczości);
 - rozbudowa systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków, wspomaganie wykorzystania surowców wtórnych (*recycling*).

- Przedsięwzięcia te powinny być współfinansowane przez fundusze Wspólnoty, krajowe władze publiczne oraz przedsiębiorstwa. Znaczącą rolę fundusze pomocowe powinny odgrywać jako gwarancje kredytowe.
2. Poprawa infrastruktury transportowej: drogowej, kolejowej, transportu wodnego, pasażerskiego transportu publicznego — jako środek wspomagania działalności gospodarczej oraz turystyki. Fundusze Wspólnoty są uruchamiane, jeżeli przedsięwzięcia te prowadzą do tworzenia nowych miejsc pracy oraz do wzrostu inwestycji produkcyjnych, jak również jeżeli prowadzą do wzrostu przepływu dóbr, osób lub do zwiększonego ruchu turystycznego. Fundusze Wspólnoty nie mogą przekraczać 25% całości wydatkowanych środków publicznych.
 3. Pomoc dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, przez:
 - rozwój usług biznesowych, głównie finansowych (w tym ułatwianie dostępu do „kapitału ryzyka”) i doradztwo w zakresie projektowania i promocji;
 - wspomaganie inicjatyw lokalnych, których celem jest tworzenie nowych miejsc pracy dzięki nowej działalności gospodarczej (ta dziedzina konsumowała ok. połowy środków przeznaczanych na pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw);
 - wspomaganie instytucji, których celem jest ułatwianie rekonwersji przemysłowej, np. agencji rozwoju regionalnego;
 - wspomaganie działalności marketingowej i promowania eksportu.
 4. Poprawa *image'u* i atrakcyjności regionu, dzięki przebudowie opuszczonych, zrujnowanych przestrzeni przemysłowych, poprawie krajobrazu, zagospodarowaniu niektórych budynków przemysłowych (np. magazynów) i zmianie ich przeznaczenia (np. na inkubatory przedsiębiorczości, obiekty biurowe itp.), turystyczne zagospodarowanie transportowych szlaków wodnych, dzielnic portowych itp. Istotną rolę w tych przedsięwzięciach odgrywają szkolenia oraz zwiększanie umiejętności zarządzania przestrzenią.
 5. Rozwój turystyki i działalności kulturalnej. Pomoc Wspólnoty mogła być przeznaczona na budowę i rozbudowę infrastruktury kulturalnej i rekreacyjno-wypoczynkowej, tworzenie ośrodków informacji turystycznej i szkolenia związane z prowadzeniem takich ośrodków, promocję turystyczną oraz marketing usług turystycznych i działalności kulturalnej.
 6. Pomoc dla badań oraz rozwój szkolnictwa zawodowego. Budowa i rozbudowa pomieszczeń służących badaniom, zakup aparatury; dyfuzja i transfer technologii; promowanie ściślejszej współpracy między przemysłem a sferą produkcji; promocja nowych technologii i innowacji;

pomoc we włączaniu się placówek naukowych do programów Wspólnoty, których celem jest rozwój i upowszechnianie nowych technologii; wspomaganie prac badawczych nad czystymi technologiami.

Dwuletni program pomocy dla Północno-Zachodniej Anglii kosztował 830 mln ECU, w tym ze środków Wspólnoty prawie 300 mln. Na podkreślenie zasługuje znacznie większy, niż w Grecji i Portugalii, udział sektora prywatnego, który poniósł 16% wydatków.

Podobny zestaw działań został wymieniony w programie pomocy dla restrukturyzowanych okręgów przemysłowych Południowej Walii.

Jak wynika z tego przeglądu, celem pomocy jest wspomaganie działań **zmieniających dotychczasowy profil społeczno-gospodarczy regionu**, i to działań tak — wydawałoby się — nie dostosowanych do specyfiki regionu przemysłowego, jak rozwój turystyki i działalności kulturalnej. Jak wskazują jednak doświadczenia wielu regionów zachodniej Europy, w tym Manchesteru oraz — jedynie częściowo — Liverpoolu, tylko radykalne zerwanie z tradycyjnymi czynnikami kształtującymi przestrzeń regionu i twórcze dostosowanie dawnych budowli i dzielnic przemysłowych do zupełnie nowych funkcji, może stać się początkiem sukcesu w rekonwersji upadających obszarów przemysłowych.

Drugą formą wydatkowania środków Funduszy Strukturalnych są tzw. **Inicjatywy Wspólnoty** (*Community Initiatives*). Zatwierdzone w 1991 roku programy (w większości trzyletnie) miały łączny budżet 3 800 mln ECU, a więc znacznie skromniejszy niż CST. Były to programy:

STRIDE: wspieranie rozwoju potencjałów naukowo-badawczych regionów typu 1. Budżet: 400 mln ECU.

ENVIREG: rozwiązywanie problemów środowiska naturalnego w nadmorskich regionach typu 1 i w śródziemnomorskich regionach typu 2 i 5b. 500 mln ECU.

REGIS: wspieranie integracji społeczno-ekonomicznej regionów peryferyjnych z resztą Wspólnoty przez rozwój infrastruktury. 200 mln ECU.

RECHAR: likwidowanie zagrożeń dla środowiska na byłych obszarach górniczych. 300 mln ECU.

INTERREG: wspieranie współpracy transgranicznej oraz oddalonych regionów przygranicznych typu 1, 2 i 5b. 800 mln ECU.

REGEN: zwiększanie efektywności produkcji energii oraz dywersyfikacja źródeł jej pozyskiwania w regionach typu 1. Budżet: 300 mln ECU.

PRISMA: przeciwdziałanie negatywnym skutkom wprowadzenia Single European Market dla firm działających w regionach typu 1. Budżet: 100 mln ECU.

LEADER: rozwój obszarów rolniczych. 400 mln ECU.

EUROFORM, NOW, HORIZON: trzy programy, których celem jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych, szczególnie kobiet i niepełnosprawnych; budżety: 300, 120 i 180 mln ECU.

TELEMATIQUE: kontynuacja wcześniejszego programu STAR. Wspieranie nowoczesnych sposobów telekomunikacji na obszarach typu 1. Budżet: 200 mln ECU.

Programy te były realizowane na podstawie zgłoszeń przedstawionych przez kraje członkowskie, wymagających oczywiście aprobaty Komisji.

Trzecią formą kierowania środkami Funduszy Strukturalnych do regionów Wspólnoty są tzw. **studia i programy pilotażowe**. Do tej pory służyły one głównie rozwijaniu zdolności do współpracy przygranicznej. Pewna część tych środków została przeznaczona na restrukturyzację Londynu i Marsylii; zaakceptowano kolejne programy dla Madrytu i Rotterdamu. Istotą tych wszystkich programów jest ich innowacyjność oraz możliwość zastosowania na obszarach, które mają podobne problemy. Znany program OUVERTURE, ułatwiający współpracę regionów spoza Wspólnoty, jest finansowany z tej właśnie linii budżetowej. Nie są to jednak środki znaczące.

Kolejne źródło finansowania, uruchomione w 1991 roku, to programy doraźnie, powoływane do redukcji negatywnych skutków nieprzewidzianych zdarzeń. Przykładem takiego programu jest PERIFRA, którego celem było wspomoczenie regionów najbardziej „czułych” na wyjątkowe wydarzenia 1990 roku. Program PERIFRA nie był finansowany przez Fundusze Strukturalne, lecz ze specjalnych środków (40 mln ECU) przyznanych decyzją Parlamentu Europejskiego. Szczegółowe cele programu obejmowały przeciwdziałanie trudnościom wynikającym z:

- ograniczenia produkcji przemysłu zbrojeniowego, w rezultacie spadku napięcia i światowego rozbrojenia;
- liberalizacji handlu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej;
- zjednoczenia Niemiec;
- wojny w Zatoce Perskiej.

Zaproponowano 124 programy na ogólną sumę 117,4 mln ECU. Komisja wybrała i dofinansowała ze środków PERIFRA 51 programów. 25 z nich (ogółem 21 mln ECU) poświęcono łagodzeniu skutków zamykania baz wojskowych w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii, Danii i Belgii oraz restrukturyzacji przemysłu militarnego w Wielkiej Brytanii, Francji i Portugalii. Kolejne 12 programów (10 mln ECU) skierowano na pomoc upadającym przemysłom odzieżowym i tekstylnym. Zaaprobowano 3 programy (2,5 mln ECU) w związku ze zjednoczeniem Niemiec. 13 programów (9 mln ECU) rekompensowało skutki wojny w Zatoce Perskiej

(głównie spadek ruchu turystycznego w południowych obszarach Wspólnoty).

Na końcu listy form pomocy regionalnej wymieńmy **Zintegrowane Programy Śródziemnomorskie** (*Integrated Mediterranean Programmes*). Ich powołanie w okresie 1985–1986 (a więc przed integracją Funduszy Strukturalnych) wynikało z konieczności ściślejszego powiązania różnych form interwencji, podejmowanych przez Wspólnotę. W 1991 roku z całości środków pozostało ponad 253 mln ECU, z czego na Włochy przypadało ponad 190 mln, a na Francję 60 mln.

Wszystkie formy pomocy ze środków Funduszy Strukturalnych obwarowane są wspomnianą już zasadą „uzupełnienia” (*additionality*). Zgodnie z nią, każde zwiększenie pomocy z Funduszy Strukturalnych musi powodować wzrost środków rządowych, przeznaczanych na pomoc regionalną w danym kraju. Zasada ta wywołuje wiele dysput i niejasności, ponieważ niezwykle trudno stwierdzić, czy wzrost pomocy rządowej jest związany ze wzrostem środków płynących z Komisji.

Ocena funkcjonowania Funduszy Strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, nie jest jednoznaczna. Przedstawiane są następujące argumenty krytyczne:

1. Fundusze Strukturalne w większym stopniu odzwierciedlają priorytety Komisji Wspólnoty, niż krajów członkowskich. W procesie podejmowania decyzji nie bierze się pod uwagę specyfiki narodowej, regionalnej i lokalnej, nie uwzględnia komplikacji politycznych i społecznych uwarunkowań rozwoju poszczególnych regionów i układów lokalnych. Kraje członkowskie sugerują, by polityka regionalna na szczeblu Komisji była mniej „sztywna”, szerszej otwarta na specyfikę poszczególnych krajów.
2. Państwa członkowskie obawiają się „ubezłasnowolnienia” swych krajowych polityk regionalnych przez Komisję Wspólnoty. Obawy te są szczególnie silne w krajach federalnych (Niemczech, Belgii, także Hiszpanii), w których zadaniem rządu centralnego jest wyrównywanie różnic międzyregionalnych. Zakłócenie tego procesu z zewnątrz mogą prowadzić do silnych napięć politycznych i społecznych.
3. Jednym z warunków uzyskania pomocy Komisji jest współfinansowanie programów z własnych źródeł. Nie kwestionuje się tej zasady, jednak praktycznie w krajach biedniejszych (Irlandia, Grecja, Portugalia) brakuje własnych środków, co ogranicza i pomoc Komisji.
4. Wskazuje się na nadmierną złożoność systemu Funduszy Strukturalnych. Zarządzają nimi trzy Dyrekcje Generalne, a kilka następnych

angażuje się merytorycznie, organizacyjnie lub finansowo. Każdy kraj objęty jest wieloma programami jednocześnie. Na przykład we Włoszech w 1991 r. realizowano osiem programów operacyjnych, finansowanych przez ERDF (po jednym dla 8 obszarów typu 1), pięć programów multi-regionalnych, osiem Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich, dwa programy krajowe o znaczeniu dla całej Wspólnoty, pięć programów multi-regionalnych, współfinansowanych przez Fundusz Socjalny oraz dwa przez Fundusz Rolny i dziesięć programów w ramach Inicjatyw Wspólnoty. Nakładanie się działań w znacznym stopniu utrudnia koordynację i ocenę efektywności poszczególnych dokonania oraz prawie uniemożliwia podjęcie skoordynowanych działań o znaczeniu strategicznym.

5. Nie zawsze ogólne dyrektywy Komisji są zgodne ze stanowiskiem poszczególnych krajów. Np. wspomaganie dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych (m.in. rozwoju telekomunikacji) nie jest uznawane w Niemczech za element polityki regionalnej, natomiast znajduje się w centrum zainteresowania Włoch i Hiszpanii.
6. Każda z Dyrekcji Generalnych pilnie strzeże swego pola działalności i niechętnie reaguje na próby wejścia na nie przez inną Dyrekcję. Zresztą konflikty między Dyrekcjami są niejako naturalne — wynikają z rozbieżności zadań, jakie mają one do wykonania. DG IV często ma uwagi do programów proponowanych przez DG XVI. Ta druga pragnęłaby na przykład bezpośrednich inwestycji produkcyjnych, co DG IV traktuje jako zakłócanie konkurencji (omawiamy to w następnym punkcie).
7. Państwa członkowskie szczególnie silnie krytykują Inicjatywy Wspólnoty, jako przedsięwzięcia w zbyt małej skali, z nadmiernie rozbudowaną kontrolą administracyjną (konsumującą znaczną część środków), wprowadzane przez Komisję bez właściwych konsultacji z zainteresowanymi krajami i regionami.
8. Kolejna porcja krytyki odnosi się do koncepcji, kryteriów wyznaczania i samej delimitacji obszarów uprawnionych do pomocy. Sugeruje się, by w miejsce trzech typów obszarów objętych Funduszem Regionalnym (1, 2 i 5b) wprowadzić pojęcie „obszarów problemowych”, dla których określono by „problem wiodący”, dostosowując do niego zakres, treść i formę pomocy. Wiele obszarów zostało jednocześnie zaliczonych do typów 1 i 5b, co powiela procedury planowania i zarządzania. Kryteria delimitacji jedynie dla obszarów typu 1 mają postać skwantyfikowaną. Do typów 2 i 5b stosuje się „nienaukowe” kryteria ilościowe i jakościowe, co powoduje dowolność delimitacji i ułatwia naciski polityczne.

Twierdzi się również, że regionów uprawnionych do pomocy jest za dużo, co prowadzi do jej „rozmycia” i nie pozwala na osiągnięcie rzeczywistych sukcesów.

9. Kraje członkowskie stoją na stanowisku, iż obszary wspomagane przez DG XVI powinny pokrywać się z obszarami, na jakich same państwa członkowskie stosują pomoc i inne instrumenty polityki regionalnej. Natomiast DG IV wskazuje, iż cele Wspólnoty oraz cele polityk regionalnych na szczeblu krajowym nie muszą być zbieżne. Tak np. rządowe zachęty dla producentów określonych grup towarów i usług na terenach uznanych przez dany rząd jako uprawnione do pomocy — bywają często traktowane przez DG IV jako ograniczanie wolnej konkurencji.
10. Kolejna grupa argumentów krytycznych odnosi się do monitoringu programów ERDF oraz do oceny ich efektywności. W niektórych regionach południowych nie można uzasadnić znacznej części wydatków. Ocena złożonych, kilkuletnich programów jest trudna. Jak bowiem odpowiedzieć, co by się stało, gdyby dany program nie został podjęty? W dodatku rzadko kiedy program Wspólnoty jest na danym obszarze jedynym rodzajem zewnętrznej interwencji, trudno więc rozgraniczyć skutki poszczególnych działań i programów (występują przecież zjawiska mnożnikowe). Efekty inwestycji, zarówno infrastrukturalnych jak i edukacyjnych, mogą uwidocznić się dopiero po dłuższym czasie, co utrudnia bieżącą ocenę.

W dyskusjach nad reformą Funduszy Strukturalnych, głównie ERDF, wysuwa się więc propozycje głębokich reform. Idą one w następujących kierunkach:

1. Racjonalizacja systemu planowania *Community Support Frameworks*, której efektem powinno być istotne przyspieszenie całego procesu przygotowywania i zatwierdzania programu. Proponuje się postępującą integrację funduszy strukturalnych, a przynajmniej ich regionalnych programów tak, by wszystkie były finansowane przez EFRD.
2. Postuluje się, by priorytety i preferencje Komisji były jasno formułowane.
3. Sugerowano radykalne ograniczenie zakresu i środków przeznaczanych na *Community Initiatives*. Postulowano, aby były one uruchamiane tylko w celach, jakich nie można zrealizować w „normalnych” programach regionalnych. Wbrew tym sugestiom, po Traktacie z Maastricht wzmocniono rolę Inicjatyw, przeznaczając na nie 15% funduszy strukturalnych. Podkreślono jednak konieczność lepszej specjalizacji wokół dobrze wyznaczonych celów.

4. Zasada *subsidiarity* nie we wszystkich krajach może być dotrzymana w jednakowym stopniu. Zgodnie z tą zasadą, wszelkie decyzje i działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu zarządzania. Jednak nie wszystkim władzom regionalnym wystarcza kompetencji lub kwalifikacji, by stać się bezpośrednim partnerem Komisji w realizowaniu programów regionalnych. W takiej sytuacji oczekuje się więcej po władzach centralnych.

Mimo wielu inicjatyw, programów i znacznych środków, jakie są kierowane do regionów w taki czy inny sposób upośledzonych, ich sytuacja w istotny sposób nie poprawia się. Prowadzi to do kwestionowania ogólnych założeń polityki regionalnej Wspólnoty. Wskazuje się, że jest to polityka w zasadzie nastawiona na łagodzenie sytuacji regionów upośledzonych, nie zaś na głęboką rekonstrukcję. Nawet znaczne zwiększenie środków nie zlikwiduje luki między regionami najwyżej a najniżej rozwiniętymi. Niektórzy sugerują, że zwiększenie redystrybutywnej funkcji Komisji (stymulowanie i koordynowanie przepływu środków z regionów najbogatszych do biedniejszych) mogłoby prowadzić do większych sukcesów. W pewien sposób odpowiedzią na powyższe propozycje jest powołanie na mocy Traktatu w Maastricht kolejnego funduszu strukturalnego — Funduszu Zwartości (*Cohesion Fund*), z początkowym budżetem 1,5 mld ECU i perspektywą jego wzrostu do 2,5 mld ECU w roku 1997 (w okresie 1993–1999 fundusz ten ma dysponować sumą 13,5 mld ECU). Miałby objąć kraje członkowskie, w których PKB na mieszkańca jest niższy od 90% średniej dla całej Unii

4.1.2. Polityka (anty)regionalna Dyrekcji Generalnej IV

Rola Dyrekcji Generalnej IV w polityce regionalnej Wspólnoty (obecnie Unii) Europejskiej jest mało znana. Jest to jednak rola znacząca. W pracy Wishlade (1992) znajdujemy pogłębioną analizę „gry” między tą dyrekcją, a rządami państw członkowskich i DG XVI.

Zapewnienie nieskrępowanej konkurencji jest jedna z naczelných zasad gospodarki rynkowej. W Komisji Europejskiej na straży tej zasady stoi Dyrekcja Generalna IV (Przemysł i Konkurencja). Przykłada ona szczególną uwagę do telekomunikacji, transportu, produkcji energii. Kontroluje sposoby łączenia firm i przedsiębiorstw, funkcjonowanie gałęzi silnie zmonopolizowanych i/lub w znacznym stopniu objętych kontrolą władz publicznych, metody kształtowania cen i ewentualnych prób podziału rynku itd. Polityka regionalna należy do pól, na których interwencja Komisji w decyzje państw członkowskich jest szczególnie silna.

W 1992 r. kraje te realizowały ponad 700 rządowych programów pomocy, w różnych sektorach swych gospodarek. Prócz tego funkcjonowały setki programów władz regionalnych i lokalnych. Programy rządowe w samym tylko przemyśle przetwórczym angażowały ok. 30 mld ECU rocznie — prawie 1% GDP całej Wspólnoty. Są to sumy znaczne, dlatego też istotna jest rola, jaką pełni DG IV w ocenie tych programów.

Rola ta wzrasta w miarę integracji Wspólnoty. W 1992 r. zniesiono bariery celne oraz ograniczenia w przepływie kapitału i osób. Tym samym znikły tradycyjne sposoby oddziaływania państwa na konkurencyjność swojej gospodarki. W takiej sytuacji programy pomocy stały się jednym z najważniejszych instrumentów, jakimi dysponują rządy. Stąd zaostrezenie kontroli Komisji nad programami pomocy, które mogą „niezasłużenie” preferować pewne sektory, regiony czy rynki — łamiąc tym samym zasady konkurencji oraz samo założenie wspólnego rynku.

Podstawą prawną do stałego kontrolowania wpływu państw członkowskich na warunki konkurencji są artykuły 92–94 Traktatu Rzymskiego. Szczególnie istotny jest art. 92:

1. *Jeżeli w niniejszym Traktacie nie stwierdza się inaczej, każda pomoc udzielona w jakiejkolwiek formie przez Państwo Członkowskie lub z jego środków, która ogranicza lub zagraża ograniczeniem konkurencji w drodze faworyzowania pewnych przedsięwzięć lub produkcji pewnych dóbr, będzie, w zakresie w jakim wpływa na handel między Państwami Członkowskimi, niezgodna ze wspólnym rynkiem.*
2. *Następujące [formy pomocy] będą zgodne ze wspólnym rynkiem:*
 - (a) *pomoc mająca charakter socjalny, przyznawana pojedynczym konsumentom, przy założeniu, że pomoc taka nie prowadzi do dyskryminacji [pewnych] źródeł pochodzenia produktów;*
 - (b) *pomoc przyznana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez siły natury lub zdarzenia wyjątkowe;*
 - (c) *pomoc przyznana gospodarce pewnych obszarów Republiki Federalnej Niemiec, które zostały dotknięte skutkami podziału Niemiec, w zakresie, w jakim pomoc ta jest wymagana w celu wyrównania niekorzyści spowodowanych tym podziałem.*
3. *Następujące [formy pomocy] mogą być zgodne ze wspólnym rynkiem:*
 - (a) *pomoc [mająca na celu] rozwój gospodarczy obszarów, na których poziom życia jest nienormalnie niski lub na których występuje szczególnie wysokie bezrobocie;*
 - (b) *pomoc [mająca na celu] wykonanie ważnych programów o wspólnym europejskim znaczeniu lub [zmierzająca] do zlikwidowania skutków*

poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki Państwa Członkowskiego;

(c) pomoc [mająca na celu] ułatwienie rozwoju pewnych dziedzin działalności gospodarczej lub pewnych obszarów, jeżeli pomoc taka nie wpływa ujemnie na warunki handlu (. . .);

(d) inne kategorie pomocy mogą zostać uznane decyzją Rady, na mocy uzyskania większości kwalifikowanej dla propozycji Komisji.

Stosowanie artykułów 92–94 w praktyce ulegało znacznej ewolucji. Znaczenie „obrony konkurencji” wzrosło dopiero podczas przygotowań do włączenia Wielkiej Brytanii i Irlandii. W 1971 r. przyjęto szereg ustaleń, precyzujących artykuły 92–94 w celu przeciwdziałania takiej interwencji państw członkowskich, która mogłaby ograniczyć konkurencję. Podjęto też pierwsze analizy, zmierzające do uzyskania obrazu stosowanych systemów pomocy i porównania ich ze średni warunkami całej Wspólnoty. Później dokonywano dalszych korekt i uściśleń, zarówno co do rodzajów pomocy, jak i wyznaczania obszarów uprawnionych do pomocy rządowej.

Artykuł 93 określa procedury otrzymywania zgody Komisji na uruchamianie programów pomocy oraz sposób postępowania w przypadkach, gdy decyzja Komisji jest kwestionowana, lub też gdy pomoc została przyznana niewłaściwie (bez zgody Komisji lub z pominięciem stosownej procedury). W skrajnych przypadkach Komisja jest władna wymusić zaprzestanie kwestionowanego programu, a nawet zwrot środków otrzymanych na trwający już program, jeżeli został on uznany za niezgodny z art. 92. W takich przypadkach przepisy Wspólnoty są ważniejsze niż regulacje prawne danego kraju.

Artykuł 92 nie precyzuje kluczowego pojęcia, jakim jest „pomoc”. Przeoczenie to — jak się wydaje nie przypadkowe — otwiera pole do dość szerokiego interpretowania działań rządów i pozwala Komisji na dość dużą elastyczność w podejmowaniu decyzji.

Zakres pojęć „państwo” i „środki państwowe” (paragraf 1) interpretował Sąd Sprawiedliwości. Na podstawie jego werdyktu, objęta jest kontrolą każda pomoc przyznana ze środków publicznych (a więc także z budżetów regionalnych i lokalnych). Dotyczy to także przypadków, gdy państwo przeznacza na pomoc środki uzyskane w drodze obligatoryjnie nałożonych opłat. Odnosi się to np. do podatków i wpłat na fundusze, wnoszonych przez przedsiębiorstwa danej gałęzi i przeznaczanych na jej rozwój, restrukturyzację lub inną pomoc.

Komisja ocenia zarówno już zaistniałe, jak i dopiero przewidywane skutki programów pomocy, nawet w dziedzinach nie związanych bezpośrednio z segmentami gospodarki objętymi pomocą. Tak np. DG IV zapro-

testowała przeciwko włoskiemu programowi przeciwdziałania wzrostowi bezrobocia wśród kobiet, ponieważ można by w ten sposób faworyzować branżę gospodarki, w których udział kobiet w zatrudnieniu jest szczególnie wysoki. Przedmiotem oceny nie jest więc intencja rządu, lecz skutki programu pomocy, ze względu na równe szanse konkurowania na wspólnym rynku.

Aprobata Komisji z reguły ogranicza się do pomocy w celu tworzenia nowych firm, lub wzrostu zatrudnienia. Ze sprzeciwem spotykają się programy nakierowane na podtrzymanie działalności gospodarczej, która przeżywa trudności, i programy rekonstrukcji branż czy przedsiębiorstw. Dotyczy to zwłaszcza tych dziedzin, w których istnieje nadmiar mocy produkcyjnych. Wyjątkowo dopuszcza się pomoc dla takich przedsięwzięć w regionach zacofanych, uprawnionych do pomocy regionalnej. Na przykład zaaprobowano pomoc w budowie zakładu VW-Forda w Portugalii, który ma produkować pojazdy wieloczynnościowe², uznano bowiem, że istnieją szanse znacznego wzrostu popytu na takie właśnie pojazdy. Zakwestionowano natomiast pomoc zakładom VW w Brukseli oraz sprzedaż terenu poniżej cen rynkowych — Toyocie przez władze lokalne w Wielkiej Brytanii i firmie Daimler-Benz przez władze regionalne Berlina. Z drugiej strony, generalnie aprobując przedsięwzięcia w sektorze B&R, Komisja wyraziła zgodę na pomoc zakładom Ferrari.

Wskutek nacisków politycznych, Komisja często odstępkuje od powyższych zasad i zgadza się na programy pomocy dla upadających firm lub całych branż. Zawsze jednak traktuje się to jako wyjątek, z obwarowaniami dotyczącymi wielkości przedsięwzięcia i udziału pomocy w ogólnych jego kosztach.

Komisja ma utrudniony wgląd w relacje finansowe między rządami a przedsiębiorstwami państwowymi. Dlatego pomoc udzielana przedsiębiorstwom częściowo wymyka się spod kontroli DG IV. Dotyczy to zaniżonych dywidend, tanich kredytów, umarzanych pożyczek itp. W ocenie Komisji, taka pośrednia pomoc wynosi ponad 10 mld ECU rocznie.

Nie jest jasne stanowisko Komisji wobec pomocy udzielanej firmom eksportującym poza obszar Wspólnoty. Niedawno Sąd Sprawiedliwości wskazał jednak, że pomoc taka może zakłócić warunki konkurencji, gdy kilka firm z obszaru Wspólnoty zamierza eksportować na ten sam rynek trzeci. Udzielenie pomocy tylko niektórym firmom powoduje nierówność szans na tych rynkach.

²Decyzja ta narusza interesy firmy Matra, produkującej konkurencyjny pojazd Renault-Espace.

Dwie dziedziny tzw. „programów horyzontalnych” niejako „z definicji” uzyskują zgodę Komisji na pomoc rządową. Są to: ochrona środowiska i działalność badawczo-rozwojowa. Badania podstawowe w instytucjach naukowych nie podlegają ocenom Komisji, ponieważ nie są uważane za działalność komercyjną. Natomiast w badaniach prowadzonych przez firmy komercyjne (np. przez przemysł) ocenia się ich „odległość” od rynku — im jest ona większa, tym znaczniejszy może być udział pomocy w ogólnych kosztach: do 50% w badaniach podstawowych lub do 25% w badaniach wdrożeniowych. Firmy małe, lub zlokalizowane na obszarach objętych pomocą regionalną, mogą uzyskać zgodę na dodatkowe 10%.

Przyjmując ogólną zasadę że „ten, kto zanieczyszcza — płaci” Komisja jednak wyraża zgodę na dofinansowanie przedsięwzięć zmierzających do poprawy środowiska naturalnego. Dotyczy to przypadków, gdy firma musi dostosować się do nowych norm ekologicznych wyznaczonych przez kraj lub Wspólnotę; gdy pomoc nie przekracza 15% kosztu całej inwestycji; gdy pomoc jest udzielana jedynie na adaptację urządzeń działających dwa lata przed wprowadzeniem nowych norm. Ostatnio Komisja zapowiedziała szczególne preferencje dla badań nad czystszyimi technologiami.

Polityka regionalne była pierwszą dziedziną, w której Komisja podjęła działania zmierzające do sformalizowania sposobów i metod udzielania pomocy. Wynikało to z obaw, że pomoc taka może wpływać na decyzje lokalizacyjne międzynarodowego kapitału, zakłócając tym samym warunki konkurencji. Pierwsza propozycja koordynacji pomocy udzielanej przez rządy swym regionom została sformułowana w 1968 r. Proces ten postępuje do chwili obecnej.

W cytowanym artykule 92 Traktatu Rzymskiego wymienia się trzy przypadki, w których państwa członkowskie mogą udzielać pomocy w oparciu o kryteria przestrzenne — 2a: skutki podziału Niemiec; 3a: obszary o szczególnie niskim poziomie życia i dużym bezrobociu oraz 3c: pomoc, która może ułatwić rozwój niektórych obszarów.

Na mocy punktu 2(a) RFN uruchomiła program pomocy dla tzw. Stref Przygranicznych (w pasie 40 km wzdłuż granicy z NRD i Czechosłowacją) oraz Berlina Zachodniego. Po zjednoczeniu, rząd niemiecki wystąpił o przedłużenie tych programów na cały okres przejściowy.

Obszary o szczególnie niskim poziomie życia i dużym bezrobociu są określane dość eufemistycznie jako „obszary najmniej uprzywilejowane” — *least favoured areas*, czyli regiony typu 1. Pomoc może tam wynieść do 75% kosztu inwestycji; wprowadza się tu pewne zróżnicowanie zależnie od skali problemów, jakie występują w danym regionie.

Podczas delimitacji tzw. „obszarów rozwoju” — *development areas* (dokonywanej na poziomie NUTS III) porównuje się je zarówno z całą Wspólnotą, jak i z własnym krajem. Kryteria mają charakter ilościowy i jakościowych.

W pierwszy etapie wyróżnione zostają regiony, w których:

- GDP na mieszkańca jest niższy o 15% od średniej krajowej i/lub
- bezrobocie jest wyższe o 10% od średniej krajowej.

Średnie krajowe — z ostatnich pięciu lat, corocznie przeliczane — „waży się” względem średnich dla całej Wspólnoty. Prowadzi to do sytuacji, w której region kraju zamożniejszego — jeżeli ma być uznany za „obszar rozwoju” — musi znacznie odbiegać od średniej krajowej, niż region z kraju biedniejszego.

Powyższa procedura jest jedynie wstępem, nie przesądza o ostatecznej kategoryzacji regionów. W drugim etapie bierze się pod uwagę długotrwałość niekorzystnych tendencji, procesy migracyjne, wydajność pracy, strukturę zatrudnienia i inwestycji, położenie geograficzne, topografię, rozwój infrastruktury.

Przedsięwzięcia gospodarcze w „obszarach rozwoju” mogą otrzymać pomoc do wysokości 30% całości kosztów. Z reguły DG IV akceptuje jednak niższą pomoc.

W bogatszych krajach Wspólnoty stale maleje zakres obszarów uprawnionych do pomocy (omówimy to podczas prezentowania krajowych polityk regionalnych). Powoduje to sprzeczności ze strony rządów i prowadzi do długotrwałych negocjacji (często ostrych sporów) między DG IV a rządami tych krajów (por. na ten temat np. rozdział 4 przeglądowego opracowania EPRC, 1993). Z kolei rządy krajów biedniejszych nie są w stanie udzielać pomocy w takim zakresie, do jakiego są uprawnione (a więc do wysokości 75% całości kosztów — pomoc z reguły nie przekracza 50%). Jest to sytuacja zbliżona do wspomnianego już niewykorzystywania środków stojących do dyspozycji regionów typu 1, spowodowanego niezdolnością biedniejszych rządów do współfinansowania programów i przedsięwzięć wspomaganych z Funduszy Strukturalnych.

W rezultacie zarysował się podział na „północ” i „południe” Wspólnoty. Bogatsze kraje „północy” sprzeciwiają się zbyt znacznym ingerencjom Komisji w krajowe polityki regionalne (pewnym wyjątkiem była Wielka Brytania, wobec zbieżności doktryny konserwatywnej z polityką DG IV), ingerencje bowiem ograniczają pomoc regionalną poniżej chęci i możliwości tych krajów. Z drugiej strony biedniejsze „południe” popiera działalność DG IV, ponieważ nie ogranicza ona ich polityki regionalnej (i tak nie wykorzystują zakresu pomocy, do której DG IV je uprawnia), a — wskutek

zmniejszania pomocy udzielanej firmom w krajach bogatszych — szanse konkurencyjne „południa” rosną.

O polityce regionalnej decyduje „trójkąt”: Dyrekcja Generalna XVI, Dyrekcja Generalna IV oraz rządy poszczególnych krajów. Każda z tych instytucji ma własne poglądy na problemy rozwoju regionalnego. Każda ma część uprawnień do formułowania zasad tej polityki, delimitacji obszarów i stosowania określonych instrumentów. W wyniku tej „trójwładzy”, w ramach Wspólnoty występują trzy zakresy obszarów uprawnionych do otrzymywania pomocy Komisji lub poszczególnych państw członkowskich:

- regiony typu 1, 2, i 5b wyznaczane przez DG XVI,
- regiony wyznaczane przez poszczególne państwa oraz
- regiony „najmniej uprzywilejowane” i „regiony rozwoju” wyznaczone przez DG IV.

Ta ostatnia delimitacja ma „kontrolować” wyznaczanie regionów na szczeblu krajowym. Te trzy zakresy pokrywają się tylko częściowo, co stwarza okazje do dysput, negocjacji, przetargów, otwartych kontrowersji, a także do proponowania reform całego systemu.

Podobnie jak zasady polityki regionalnej DG XVI, tak i podejście prezentowane przez DG IV spotyka się z krytyką krajów członkowskich (o niektórych sprawach już wspominaliśmy). Podnoszone są m. in. następujące zarzuty:

1. Poszczególne państwa inaczej niż DG IV widzą obszary swej polityki regionalnej i czują się zmuszane do podejmowania działań (lub ich zaniechania) w sposób niezgodny z potrzebami danego kraju i jego regionów. Warto w tym miejscu zacytować fragment „Białej Księgi” przygotowanej przez rząd brytyjski w 1975 r. podczas renegocjowania układu o wstąpieniu do Wspólnoty:

„Nowe zasady koordynacji pomocy regionalnej przyjęte przez Wspólnotę pozwolą Zjednoczonemu Królestwu na kontynuację prowadzenia efektywnej polityki regionalnej, dostosowanej do potrzeb poszczególnych obszarów w tym kraju. Komunikat ustalający te potrzeby stwierdza, że rządy poszczególnych państw w najlepszy sposób mogą ocenić te potrzeby oraz że zmiany w krajowych systemach pomocy regionalnej stosowanych przez rządy nie będą traktowane jako niezgodne z zasadami wspólnego rynku, jeżeli będą uzasadnione koniecznością rozwiązania problemów bezrobocia, migracji lub innych. Zakłada się przy tym, że programy pomocy nie będą prowadziły do naruszenia interesów pozostałych członków Wspólnoty”³.

³Cytat ten oddaje poglądy rządu labourzystów. W latach 80. zgodność między kolejnymi rządami konserwatywnymi a Komisją była znacznie większa. Mimo głośnego krytykowania nadmiernej ingerencji Komisji w wewnętrzne sprawy Wlk. Brytanii, rząd M. Thatcher *de facto*

2. Wskazuje się, że nawet regiony poziomu III są zbyt duże z punktu widzenia niektórych problemów i zadań polityki regionalnej. Odnosi się to szczególnie do terenów wymagających głębokiej rekonstrukcji przemysłu, ogarniętych dużym bezrobociem strukturalnym. Przypadki takie „rozmywają” się w większych układach terytorialnych i nie mogą uzyskać należytej pomocy. Po wtóre, stosowanie kryteriów jakościowych prowadzi, w opinii państw członkowskich, do nadmiernej roli Komisji, która — przy znacznej dowolności interpretowania kryteriów — uzyskuje nadmierne uprawnienia decyzyjne i może podejmować rozstrzygnięcia nie w pełni uzasadnione. Stwarza to również pole do przetargów między Komisją a rządami, które mogą „handlować” jednymi regionami w celu uzyskania prawa pomagania innym.

3. Szerokie (choć nie powszechne) poparcie uzyskuje sugestia pełniejszej integracji obszarów uznanych za uprawnione do pomocy przez DG XVI, DG IV i rządy. Zgodnie z tą sugestią, obszary wyznaczone przez poszczególne kraje powinny zawierać się w obszarach zdelimitowanych przez DG XVI.

Podstawę do wprowadzenia takiej koordynacji daje artykuł 130 Jednolitego Aktu Europejskiego (*Single European Act*), który w punkcie (a) stwierdza konieczność dążenia do „zwartości” (*cohesion*) Wspólnoty, w tym także „zwartości regionalnej”, w punkcie (b) wskazuje na potrzebę zgodności polityki poszczególnych krajów z postulatami (a), a w punkcie (c) specyfikuje zadania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Interpretacja tych przepisów prowadzi do stwierdzenia, że działania DG IV powinny wspierać politykę regionalną DG XVI. Jednak w rzeczywistości — twierdzą krytycy — DG IV, ograniczając pomoc regionalną udzielaną przez rządy, zmniejsza możliwe do uzyskania efekty polityki regionalnej. Krytykuje się również niechęć tej dyrekcji do bezpośredniego współfinansowania przedsięwzięć produkcyjnych na obszarach typu 1 (co popiera DG XVI) i sprowadzanie pomocy do rozwoju infrastruktury.

4. Dyrekcja Generalna IV jest krytykowana również za formy swej działalności. Padają zarzuty, że wiele jej „dochodzeń” opiera się na doniesieniach konkurentów, informacjach prasowych, a nawet na plotkach. Z drugiej strony, szczupłość kadr nie pozwala na solidne sprawdzenie

zgadzał się z DG IV co do konieczności ograniczania zakresu obszarów uprawnionych do pomocy. Zgody takiej nie było ze strony innych rządów, szczególnie Niemiec i Francji, które najsilniej występowały przeciwko próbom ograniczenia zakresu i form pomocy, podejmowanym przez DG IV.

„zapewnień” rządów (np. że przedsięwzięcie, któremu rząd właśnie pomaga, nie przyczyni się do wzrostu mocy produkcyjnych). Zapewnienia te Dyrekcja musi brać za dobrą monetę.

Zawarte w 1993 r. porozumienie między DG XVI i DG IV precyzuje zasady wspólnej polityki w delimitacji regionów uprawnionych do otrzymywania pomocy z funduszy Wspólnoty i ze środków rządowych. Porozumienie to zawarto na podstawie następujących przesłanek, sformułowanych na 47 str. XXI Raportu z 1991 r. dotyczącego konkurencji:

„Komisja zamierza zaprezentować Państwowi Członkowskim nowe podejście, które umożliwi opracowanie spójnej mapy regionów uprawnionych do otrzymywania pomocy z Funduszy Strukturalnych i w ramach rządowych programów pomocy oraz wspólny harmonogram aktualizacji tych map. Podejście to wejdzie w życie od 1 stycznia 1994 roku, czyli od momentu podjęcia reformy Funduszy Strukturalnych.”

Na następnej stronie tego raportu DG IV twardo jednak stwierdza, że:

„Różnice regionalne nie zostaną zmniejszone, jeżeli pomoc udzielana obszarom centralnym nie zostanie poddana wnikliwej kontroli. Bez takiej kontroli pomoc udzielana takim regionom — które mają jednocześnie do dyspozycji znaczne własne środki — istotnie ograniczy efekty pomocy udzielanej regionom najmniej uprzywilejowanym, których środki nie pozwalają nawet na wykorzystanie tego zakresu pomocy, jaki jest uprawniony”.

Mimo więc dość koncyliacyjnych sformułowań odnoszących się do współpracy z DG XVI i z rządami krajów członkowskich, DG IV nie zostawia złudzeń co do swej roli w kontrolowaniu całokształtu procesów gospodarczych na obszarze Wspólnoty dla zapewnienia właściwych warunków do swobodnej konkurencji.

4.2. Polityki regionalne poszczególnych państw członkowskich

Wydaje się, że „złota era” interwencjonizmu — w której oddziaływanie na przestrzenne zróżnicowania stało się jednym z fundamentalnych dziedzin aktywności państwa — minęła z końcem lat 70. Nurt neoliberalny, podażowe podejście do teorii wzrostu oraz monetarystyczna polityka — zdominowały sposób ujmowania relacji państwo-gospodarka w większości krajów wysoko rozwiniętych. Jednak nawet tak jasno zarysowane tendencje nie wyeliminowały aktywnej roli państwa w określaniu i prowadzeniu polityki regionalnej.

Ogólnie mówiąc, rola ta polega na delimitowaniu obszarów „problemowych” lub wymagających pomocy i określaniu sposobów tej pomocy

w postaci bezpośrednich dotacji dla tych obszarów lub/ oraz ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej na tych obszarach. Państwo podejmuje również bezpośrednie działania w wybranych dziedzinach i na określonych obszarach. W wielu przypadkach państwo silnie interweniuje w procesy społeczne i gospodarcze, często wykorzystując środki administracyjne i decyzje dyskrecyjne. W większości państw zachodnioeuropejskich istnieje rządowa agencja (komitet, biuro) ds. rozwoju regionalnego. W wielu państwach instytucja ta ulokowana jest dość wysoko w hierarchii administracyjnej. Urząd premiera często włącza się w koordynację form oddziaływania państwa na rozwój regionalny.

Prezentację stosowanych instrumentów można prowadzić dwojako: według krajów, bądź też według różnych form oddziaływania państwa na procesy rozwoju regionalnego. Wybraliśmy sposób pierwszy, umożliwia on bowiem również zaprezentowanie ogólnego tła problematyki regionalnej danego kraju, a także wskazanie na powiązania istniejące między poszczególnymi formami polityki regionalnej.

Prezentację ograniczamy do kilku krajów. Wybór był podyktowany znacznym doświadczeniem w polityce regionalnej (Francja, RFN, Holandia, Wielka Brytania), specyfiką problemów regionalnych (Szwecja, Włochy) lub też pewnym podobieństwem poziomu rozwoju i problemów regionalnych do sytuacji polskiej (Grecja, Hiszpania, Portugalia).

4.2.1. Francja

Od kilkudziesięciu lat głównym „problemem regionalnym” Francji jest dominacja Paryża nad resztą kraju. Region paryski (Ile de France) zajmuje jedynie 2% powierzchni kraju, lecz koncentruje się w nim 20% ludności, 45% osób z wyższym wykształceniem, 55% zatrudnionych w nauce i 80% zarządów 500 największych firm.

Poza „problemem Paryża” we Francji istnieją dwa inne „problemy regionalne”: zróżnicowanie kraju na osi Wschód-Zachód — spowodowane przekształceniami w rolnictwie, które zaszły po wojnie (wyludnianie się obszarów zachodnich, południowo-zachodnich i Masywu Centralnego) — oraz upadek przemysłów tradycyjnych w północnej i północno-wschodniej części kraju.

Głównym sposobem oddziaływania rządu francuskiego na procesy regionalne jest tzw. dotacja polityki regionalnej (*Prime d'Amenagement du Territoire*, PAT). Dotacja ta jest dostępna dla przedsiębiorstw produkcyjnych, usługowych oraz prowadzących badania naukowe. Może wynieść do 25% ogólnych kosztów inwestycji na obszarach zaliczonych do pierwszej

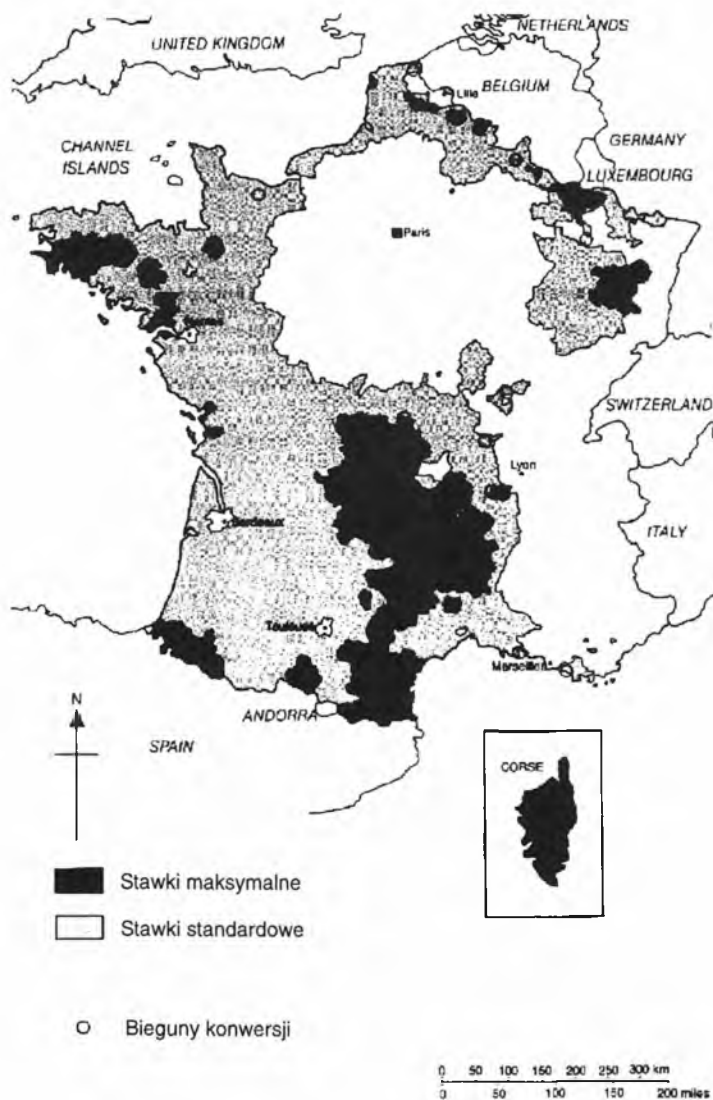
kategoriі pomocy i do 17% na obszarach „standardowych”. Ogółem, 47% terytorium kraju zostało zaliczone do jednej z tych kategorií. Kategorie obszarów są odmiennie dla działalności produkcyjnej oraz dla usługowej i badawczej (zob. ryc. 4,3a i 4,3b). Ponadto, na obszarze kraju wyróżniono punktowo „ośrodki konwersji”, w których wielkość pomocy może być większa niż na otaczającym je obszarze. Większa część pomocy dla sektora usługowego i badawczego jest skoncentrowana w takich ośrodkach. Podstawowe kryteria wyróżniania obszarów, na których inwestorom mogą być przyznane dotacje PAT, to sytuacja na rynku pracy oraz wielkość bezrobocia.

Drugim sposobem oddziaływania są koncesje podatkowe, które mogą wynieść nawet 100% wielkości podatku w przeciągu 5 lat. Koncesje te są przyznawane przez władze terytorialne (komunalne, departamentalne, regionalne) — nie jest to więc bezpośrednio oddziaływanie państwa, lecz jedynie stworzenie ustawodawczych możliwości dla władz lokalnych. Państwo określa obszary, na których koncesje mogą być przyznane. W 1989 r. wszelkie nowe przedsięwzięcia gospodarcze zostały zwolnione z lokalnego podatku od działalności gospodarczej na okres 2 lat.

Kolejnym sposobem oddziaływania są dotacje związane z zatrudnieniem (*Prime Regionale a l'Emploi*, PRE). Mogą one być przyznawane dla pierwszych 30 stworzonych (w pewnych przypadkach — utrzymanych) stanowisk pracy. Wielkość dotacji jest zróżnicowana w zależności od obszaru, zależy również od typu miejscowości, w której działalność gospodarcza jest prowadzona lub ma być podjęta (mniejsze dotacje w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, większe na obszarach o szczególnie trudnych warunkach gospodarowania). Dotacje pochodzą z funduszy regionów, lecz państwo refunduje dotacje wyższe od pewnej wartości.

Pomoc dla rozwoju przemysłu na terenach rolniczych (*Aid a l'Investissement dans les Zones Rurales*, AIIZR) ma na celu wspomózenie tych przedsięwzięć dotowanych w ramach PAT, które nie są w stanie spełnić wszystkich wymogów tego programu, np. wielkości danego projektu inwestycyjnego; pomoc z PAT może być przyznana jedynie przedsięwzięciom przekraczającym 20 mln FF — w ramach AIIZR pomoc mogą uzyskać przedsięwzięcia juź od 2 mln FF. Zarządzane AIIZR jest ulokowane na szczeblu regionalnym.

Pomoc dla decentralizacji (*Aide a la Decentralisation*) służy firmom relokującym swą działalność z Paryża do innych miejsc w kraju i ma na celu pokrywanie kosztów przenosin. Pomoc może wynieść do 25 tys FF na jedno miejsce pracy powstałe w nowej lokalizacji. Mniejsze firmy uzyskują tę



Rys. 4.3a. Francuskie obszary uprawnione do pomocy dla działalności produkcyjnej
 Źródło: EPRC (1993), s. 140

dotację, przenosząc się gdziekolwiek poza Ile-de-France, większe jedynie w przypadku przeniesienia się do obszarów desygnowanych w ramach PAT.

4.2.3. Grecja

Grecja koncentruje swą politykę regionalną na rozwoju endogennego potencjału regionów peryferyjnych, a więc położonych w pewnym oddaleniu od Aten i Salonik. Kraj ten prowadzi również politykę deglomeracyjną dla obu tych miast i ich regionów. Jedynie niektóre rodzaje przedsięwzięć lokowanych w tych dwóch regionach (zawansowana technologia, ochrona środowiska) mogą liczyć na pewne wsparcie państwa.

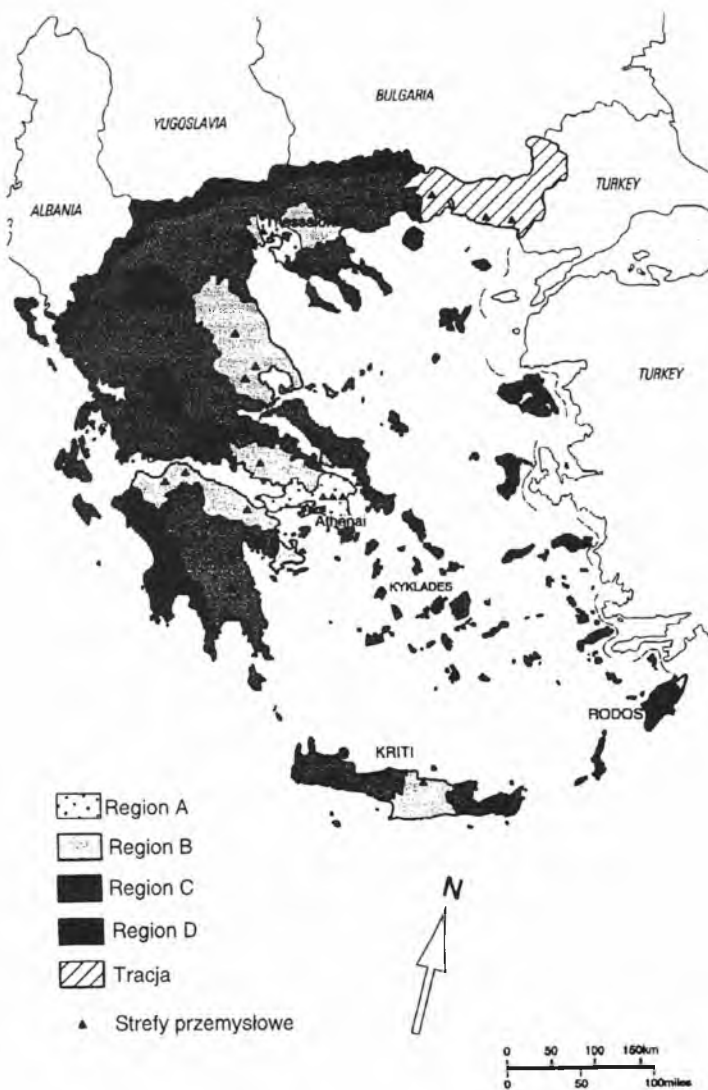
Przyciągnięcie obcych inwestycji nie jest najważniejszym celem polityki państwa, nie jest również traktowane jako główny czynnik rozwoju regionalnego. Grecja i jej regiony liczą raczej na rozwój swego własnego potencjału. Istniejące zachęty dla inwestorów zagranicznych nie są regionalnie zróżnicowane.

Zgodnie z przeświadczeniem, że struktura gospodarki greckiej jest zbyt rozdrobniona, zachęty regionalne są skierowane do firm większych. Państwo popiera również łączenie firm. Pomoc dla małych firm nie jest regionalnie zróżnicowana.

W skład instrumentów greckiej polityki regionalnej wchodzi: dotacje kapitałowe do inwestycji, subsydia oprocentowania kredytu inwestycyjnego, prawo do zwiększonej amortyzacji oraz ulgi podatkowe. Wszystkie te instrumenty działają w zróżnicowany sposób w czterech grupach obszarów, wyznaczonych w 1982 r. ze zmianami w 1990 r. (zob. ryc. 4.4). Wewnątrz każdego z tych obszarów zdelimitowano ponadto tereny o szczególnie trudnych warunkach rozwojowych, gdzie zachęty dla inwestorów są zwiększane. Poszczególne kategorie obszarów mają następujące udziały w powierzchni i ludności kraju: A (o najsłabszych preferencjach) — 3% i 42%; B — 18% i 14%; C — 63% i 32%; D (najsilniej preferowane) — 16% i 12%. Podział na cztery strefy nie uwzględnia Tracji, mającej największe preferencje.

Inwestycyjna dotacja kapitałowa jest przyznawana w wysokości do 50% kosztów inwestycji w przypadku regionów najsilniej preferowanych (regiony D) — oraz dodatkowo do 15% dla ochrony środowiska, oszczędności energii i w zakresie badań (R&D), lub dla inwestycji, których celem jest przeniesienie firmy do obszarów o niższym poziomie rozwoju.

Zmniejszenie oprocentowania kredytu inwestor może uzyskać w przypadku, gdy jego przedsięwzięcie otrzymało dotację kapitałową. Skala tego zmniejszenia zależy od lokalizacji inwestycji, jej wielkości, kierunku przyszłej działalności. Zmniejszenie oprocentowania jest przyznawane na okres



Rys. 4.4. Greckie obszary uprawnione do pomocy regionalnej
 Źródło: EPRC (1993), s. 197

trzech lat, a w przypadku inwestycji podejmowanych na obszarach D — na okres 6 lat.

Prawo do przyspieszonej amortyzacji przyznawane jest w zależności od lokalizacji i liczby zmian, jakie zostaną podjęte po uruchomieniu działalności. Stopa amortyzacji może zostać powiększona od 20 do 150%, np. odpis amortyzacyjny wartości budynków produkcyjnych zlokalizowanych na obszarach D, w których pracuje się na trzy zmiany, może wynieść 12,5% rocznie.

Ulgi podatkowe mogą wynieść do 90% podatku od zysku w regionach D. Są przyznawane inwestycjom, które nie uzyskały wyżej wymienionych form pomocy.

4.2.4. Hiszpania

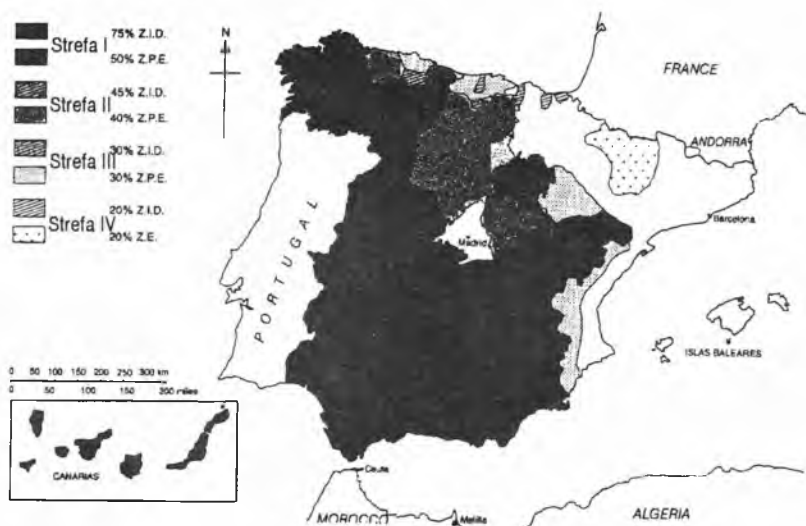
Hiszpania stosuje jedną formę zachęt dla inwestorów — inwestycyjną dotację kapitałową. Przyznawana jest ona na terenach, które zostały zde-limitowane na podstawie dwóch kryteriów: typu obszaru i stopnia wymaganej pomocy. Wyróżniono trzy typy obszarów: promocji gospodarczej (ZPE, obejmujących 68% powierzchni kraju i 44% ludności), zamierania przemysłów tradycyjnych (ZID, 0,8% powierzchni i 4% ludności) oraz promocji specjalnej (ZE, jeden obszar, 0,3% powierzchni i 0,3% ludności). W każdym z takich typów występują cztery strefy (zob. ryc. 4.5).

Dotacja kapitałowa jest przyznawana indywidualnym przedsiębiorstwom inwestycyjnym do wysokości 75% kosztów (na obszarach typu ZID, znajdujących się w strefie I). Dotacje obejmują: przemysł wydobywczy i przetwórczy oraz usługi, w pewnych przypadkach także usługi użyteczności publicznej.

W 1990 r. przyznano 1575 dotacji na sumę ponad 90 mld peset (ok. 650 mln USD) dla przedsięwzięć o ogólnej wartości kosztorysowej 423 mld peset (ok. 3 mld USD), mających dać pracę ponad 25 tys osób.

4.2.5. Holandia

W Holandii istnieje jeden rodzaj zachęt regionalnych: inwestycyjna dotacja kapitałowa. Dla nowo podejmowanych inwestycji na obszarach preferencyjnych (i inwestycji rozszerzających dane przedsięwzięcie w ciągu pięciu lat) można uzyskać do 22,5% dotacji kapitałowej. Stopa ta zmniejsza się wraz ze wzrostem wielkości inwestycji, choć w gestii Ministerstwa Gospodarki leży przyznanie maksymalnego pułapu także dla szczególnie dużych przedsięwzięć. W przypadku inwestycji rozszerzających (po upływie



Rys. 4.5. Hiszpańskie obszary uprawnione do pomocy regionalnej
Źródło: EPRC (1993), s. 362

pięciu lat) stopa dopłaty wynosi do 13,5%. Na szczeblu centralnym rozpatruje się jedynie większe przedsięwzięcia inwestycyjne, pomoc mniejszym leży w gestii władz prowincji.

Dopłaty obejmują przemysły przetwórcze i niektóre usługi (gdy ich lokalizacja nie jest związana i gdy przyczyniają się do rozwoju regionu). Dopłaty mogą być również przyznane inwestycjom badawczym oraz turystycznym o szczególnym znaczeniu dla regionu. Kierunki przyszłej działalności firmy muszą zgadzać się z ogólnymi preferencjami państwa. W szczególnych przypadkach (dziedziny zagrożone, lub w których istnieje nadmiar mocy produkcyjnych) dopłaty mogą być przyznane na podstawie indywidualnych decyzji ministra gospodarki.

Obszary preferencyjne stanowią ok. 20% powierzchni kraju (zob. ryc. 4.6). Wyznaczono je m.in. na podstawie poziomu bezrobocia oraz struktury społecznej i gospodarczej.

W 1990 r. pomocą, w wysokości 250 mln guldenów (ok. 150 mln USD), objęto 105 przedsięwzięć inwestycyjnych, o łącznym koszcie ok. 2,7 mld guldenów (ok. 1,5 mld USD). Inwestycje te miały stworzyć 4800 miejsc pracy.



Rys. 4.6. Holenderskie obszary uprawnione do pomocy regionalnej
 Źródło: EPRC (1993), s. 324

4.2.6. Portugalia

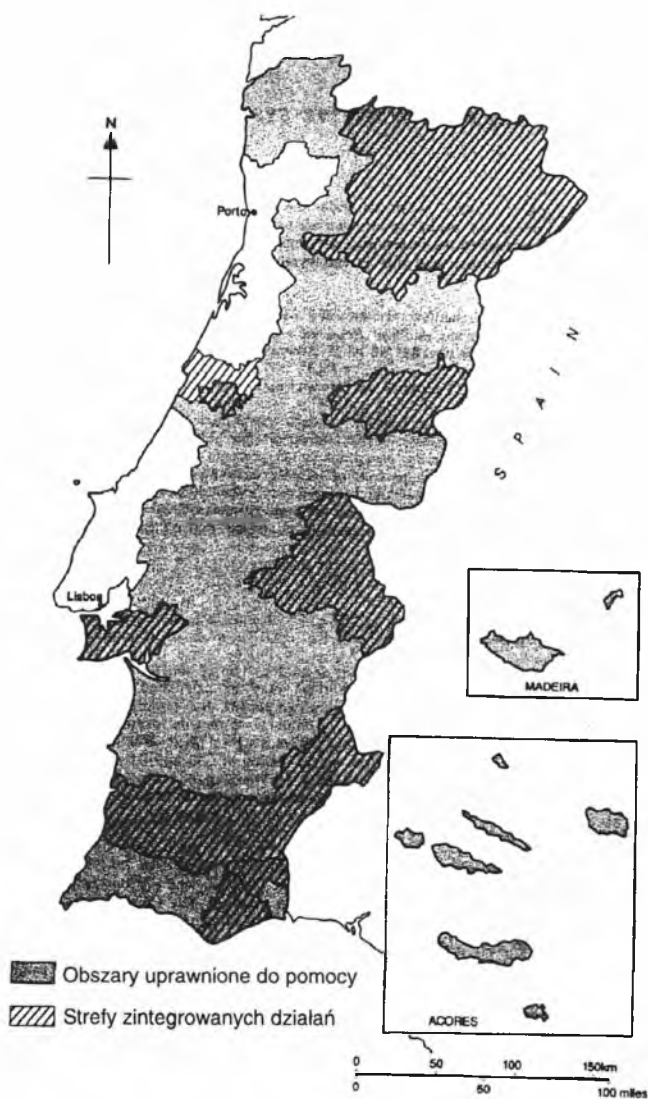
Głównym celem polityki regionalnej Portugalii jest pobudzenie rozwoju obszarów wewnętrznych (nie nadmorskich), dzięki wspomaganie małych przedsiębiorstw. Portugalia stara się jednak również o przyciągnięcie zagranicznych inwestorów, co zmusza do oferowania im pewnych koncesji, niekoniecznie zgodnych z głównym założeniem polityki regionalnej.

W Portugalii stosuje się inwestycyjną dopłatę kapitałową oraz premie za nowo tworzone miejsca pracy w przemyśle. Funkcjonuje również system zachęt dla inwestycji w turystyce. Specyficzną formę zachęt stosuje się dla inwestycji prowadzących do tworzenia korzystnego środowiska gospodarczego.

Dopłaty kapitałowe w przemyśle wydobywczym i przetwórczym są różnicowane zależnie od lokalizacji (ryc. 4.7). Wysokość dopłaty waha się od 5–20% w strefie I do 25–40% w strefie III. Jest ona również zależna od szczegółowej charakterystyki przedsięwzięcia inwestycyjnego. Bierze się pod uwagę stopień jego zaawansowania technologicznego, sposób wykorzystania zasobów naturalnych, zużycie energii. Inwestycje na rzecz ochrony środowiska oraz w sferze badań otrzymują największe dopłaty, niezależnie od lokalizacji. Strefy zostały wyznaczone na podstawie 23 zmiennych (w układzie gmin) uwzględniających strukturę demograficzną i społeczną, poziom życia, strukturę gospodarczą, dostępność komunikacyjną. Dopłaty są przyznawane inwestycjom w przemyśle wydobywczym i przetwórczym.

Premia za nowo tworzone miejsca pracy jest przyznawana tylko za stworzenie tych miejsc w ciągu dwóch lat od podjęcia inwestycji. Premia ta zależy od poziomu kwalifikacji wymaganych w nowych miejscach pracy.

Popiera się tworzenie korzystnego środowiska gospodarczego, szczególnie dla małych i średnich firm — a więc podejmowanie usług konsultingowych i badań na rzecz podmiotów gospodarczych. Zachęta polega na dotacji do wydatków niematerialnych, która może wynieść do 70% ogólnego kosztu (lecz tylko do 50% w Porto i w niektórych częściach Lizbony). Decyzje o przyznaniu dopłaty są podejmowane w sposób dyskrecyjny. Dopłaca się do badań, studiów nad rozwojem obszaru, doradztwa menadżerskiego i finansowego, marketingu. W zasadzie dopłaty przyznawane są na jeden rok, a wyjątkowo mogą zostać przyznane przedsięwzięciom trwającym do trzech lat.



Rys. 4.7. Portugalskie obszary uprawnione do pomocy regionalnej
 Źródło: EPRC (1993), s. 337

4.2.7. Republika Federalna Niemiec (przed i po zjednoczeniu)

Do 1989 r. w RFN stosowano dotację do inwestycji — w wysokości 10% kosztów inwestycji na terenach przygranicznych (wzdłuż granic z NRD i Czechosłowacją) i 8,75% na innych wyznaczonych terenach. Razem obszary objęte dotacją stanowiły ok. połowy powierzchni RFN i były zamieszkałe przez 29% ludności. Pomoc koncentrowała się w 281 „ośrodkach wzrostu”.

Dodatkowo inwestor mógł uzyskać dotację kapitałową — do 23% kosztu inwestycji — zależnie od typu i zlokalizowania inwestycji. Obszary te były szczegółowo zdelimitowane. Szczególnie preferowano przedsięwzięcia, które tworzyły miejsca dla wysoko kwalifikowanych pracowników.

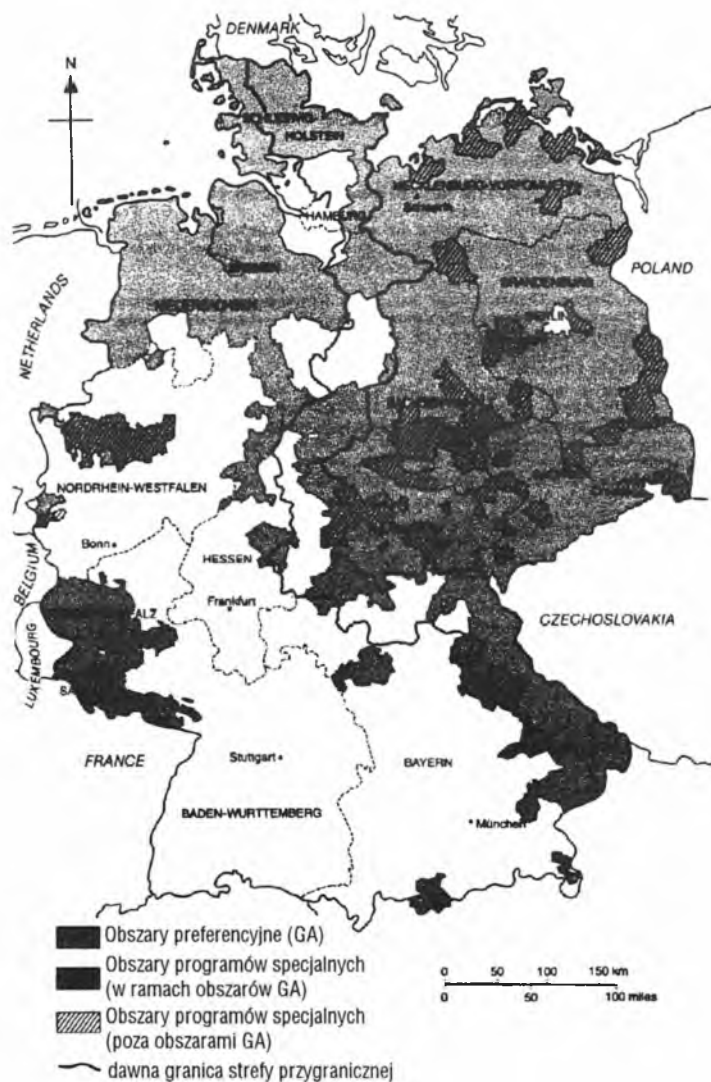
Na wspomnianych obszarach przygranicznych stosowano również inne formy zachęt do inwestowania — subsyduum transportowe oraz przyspieszoną amortyzację.

Małe i średnie inwestycje na obszarach przygranicznych mogły uzyskać szczególne warunki kredytowe w postaci obniżenia stopy procentowej o 1 punkt. Jest to jedyna forma zachęty utrzymana po zjednoczeniu na dawnych obszarach przygranicznych.

Po zjednoczeniu Niemiec kluczową rolę zachowała dotacja do inwestycji. Mają do niej prawo przedsięwzięcia podejmowane we wszystkich „nowych landach” oraz w niektórych landach zachodnich (por. ryc. 4.8). Wysokość dotacji może osiągnąć 25% kosztów inwestycji. Preferowane są landy wschodnie oraz „punkty wzrostu” (wyodrębniono ich 261, z tego 149 punktów klasy B ma prawo do większej pomocy, niż 112 punktów klasy C). W układzie sektorowym silniej wspomagane są przedsięwzięcia, które prowadzą do istotnych zmian strukturalnych.

4.2.8. Szwecja

Złagodzenie oprocentowania kredytu inwestycyjnego otrzymują przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach wymagających pomocy (zob. mapa 4.9) — obejmujących ok. 59% terytorium kraju i zamieszkałych przez ok. 8% ludności. Wyróżnia się dwie kategorie takich obszarów: typu 1 (największa pomoc), na których mieszka 2% ludności kraju, i typu 2, z 6% ludności. Na podstawie indywidualnych decyzji, spłaty kredytu (do 70% ogólnych kosztów) lub/ oraz odsetek mogą być zawieszone na okres do 5 lat. Do tej formy pomocy są uprawnione inwestycje w przemyśle przetwórczym i usługach (handel hurtowy, usługi przemysłowe, turystyka).



Rys. 4.8. Niemieckie obszary uprawnione do pomocy regionalnej

Źródło: EPRC (1993), s. 165

Niektóre inwestycje w rolnictwie (hodowla zwierząt futerkowych, hodowla ryb) również mogą korzystać z tej formy pomocy.

Z reguły razem ze złagodzeniem oprocentowania kredytu przyznaje się dotacje lokalizacyjne. Mogą one wynieść do 35% kosztów na obszarach typu 1 i do 20% na obszarach typu 2. Łączna suma wszystkich form pomocy rządowej nie może przekraczać 70% kosztu inwestycji. Przyznanie dotacji uzależnia się od liczby tworzonych miejsc pracy i znaczenia danego przedsięwzięcia dla regionu. We wszystkich obszarach typu 1 i niektórych typu 2 można uzyskać redukcję wpłat na fundusz socjalny.

Dotacja do zatrudnienia jest przyznawana na obszarach 1 na okres do pięciu lat. Oblicza się ją na podstawie przyrostu miejsc pracy, odniesionego do największej wielkości zatrudnienia w ciągu ostatnich trzech lat. Dotacja ta zmniejsza się corocznie. Podobnie jak dwie poprzednie form pomocy, dotacja do zatrudnienia jest przyznawana firmom działającym w przemyśle i usługach.

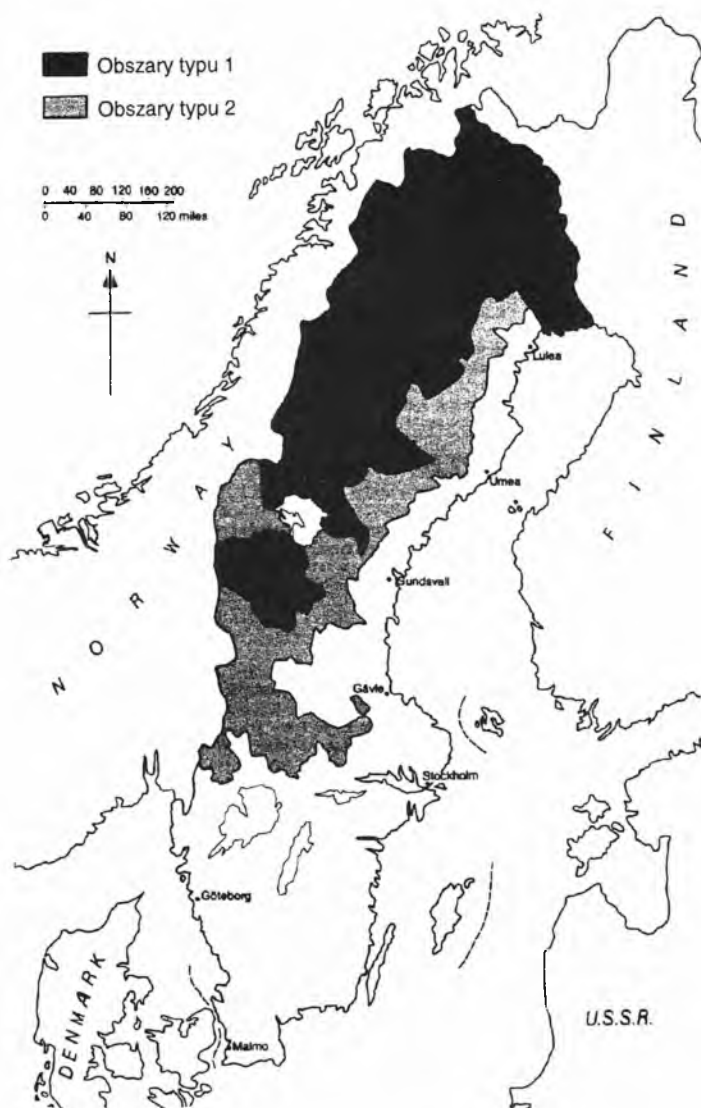
Szwecja stosuje specyficzne formy zachęt regionalnych. Kluczowym pracownikom firmy, którzy przenoszą się wraz z nią na obszary uprawnione do pomocy regionalnej, dotuje się koszty przeprowadzki. Dopłaca się do transportu towarów wywożonych z i wwożonych do obszarów preferowanych (na odcinku powyżej 250 km). Pracodawcom w Norrbotten są kompensowane wpłaty na ubezpieczenia społeczne. Występują też inne zachęty, w przypadkach, które nie kwalifikują się do pomocy w ramach ogólnych reguł.

4.2.9. Wielka Brytania

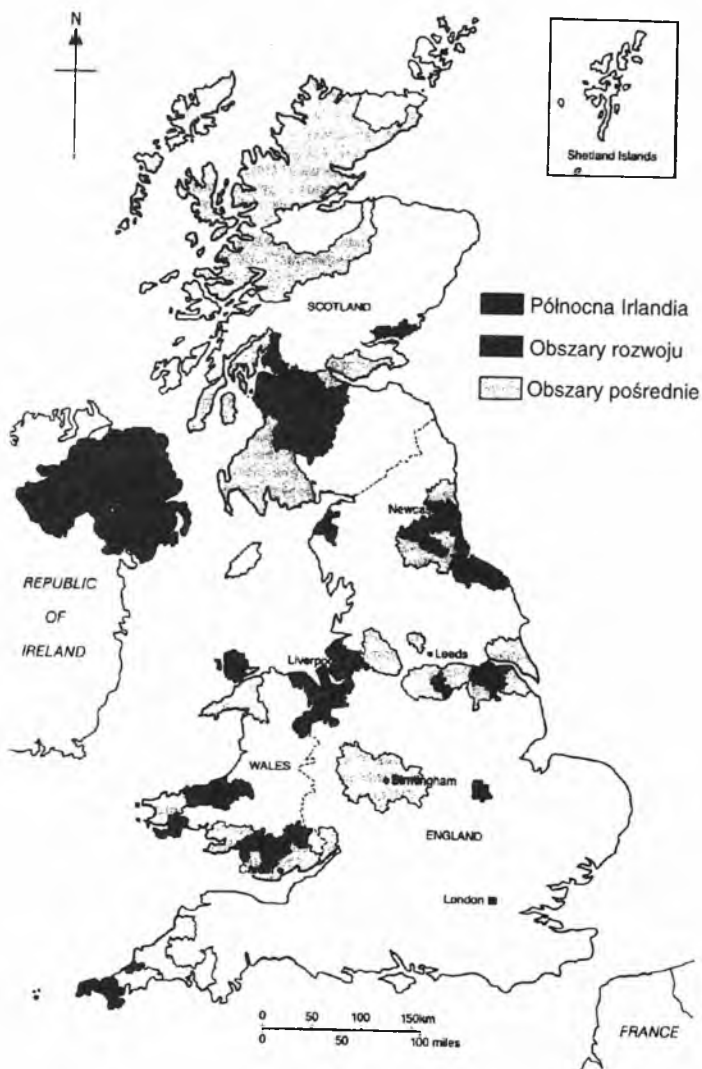
Główne formy zachęt regionalnych w *Anglii, Szkocji i Walii* to tzw. Seletywna Pomoc Regionalna (RSA) oraz dotacje dla przedsiębiorstw podejmujących działalność na określonych obszarach (zob. ryc. 4.10).

Obszary wymagające pomocy dzielą się na dwa rodzaje: bardziej preferowane tzw. obszary rozwoju (*development areas* — DA) oraz obszary pośrednie (*intermediate areas* — IA). Pracuje tam odpowiednio 15,5% i 19,5% ogółu zatrudnionych w Wielkiej Brytanii. Wyznaczono te obszary na podstawie stopy bezrobocia, stanu, struktury i dynamiki zatrudnienia, struktury przemysłu, odległości od rynków, charakterystyk demograficznych.

W ramach RSA inwestor może uzyskać dotację kapitałową, dotację na szkolenia pracowników oraz na pokrycie strat z tytułu zmian kursów walut (dla kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym



Rys. 4.9. Szwedzkie obszary uprawnione do pomocy regionalnej
 Źródło: EPRC (1993), s. 373



Rys. 4.10. Obszary uprawnione do pomocy regionalnej w Wielkiej Brytanii
 Źródło: EPRC (1993), s. 395

i w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali). Dotacją kapitałową uzupełnia się środki, których nie wystarcza na inwestycję — po uwzględnieniu wszelkich innych form pomocy, głównie z funduszy Wspólnoty. Dotację mogą uzyskać wszelkie przedsięwzięcia na obszarach wymagających pomocy, z wyjątkiem dziedzin, dla których pomoc jest organiczana przez Wspólnotę (hutnictwo żelaza i stali, przemysł stoczniowy, rybołówstwo, tekstylia wytwarzane ręcznie, niektóre produkty rolne). Pomocy udziela się tylko tym przedsięwzięciom, które nie są wspomagane przez inne systemy zachęt. Dodatkowym — i bardzo ważnym warunkiem uzyskania dotacji — jest stworzenie nowych miejsc pracy, lub zagwarantowanie dotychczasowych. Przedsięwzięcia te muszą być również uznane za ważne dla gospodarki danego regionu i dla całej gospodarki narodowej. Dodatkowo, pomoc może być przyznana na szkolenia pracowników (do lat 25), jeżeli tworzone są nowe miejsca pracy i szkolenie jest warunkiem powodzenia całego przedsięwzięcia.

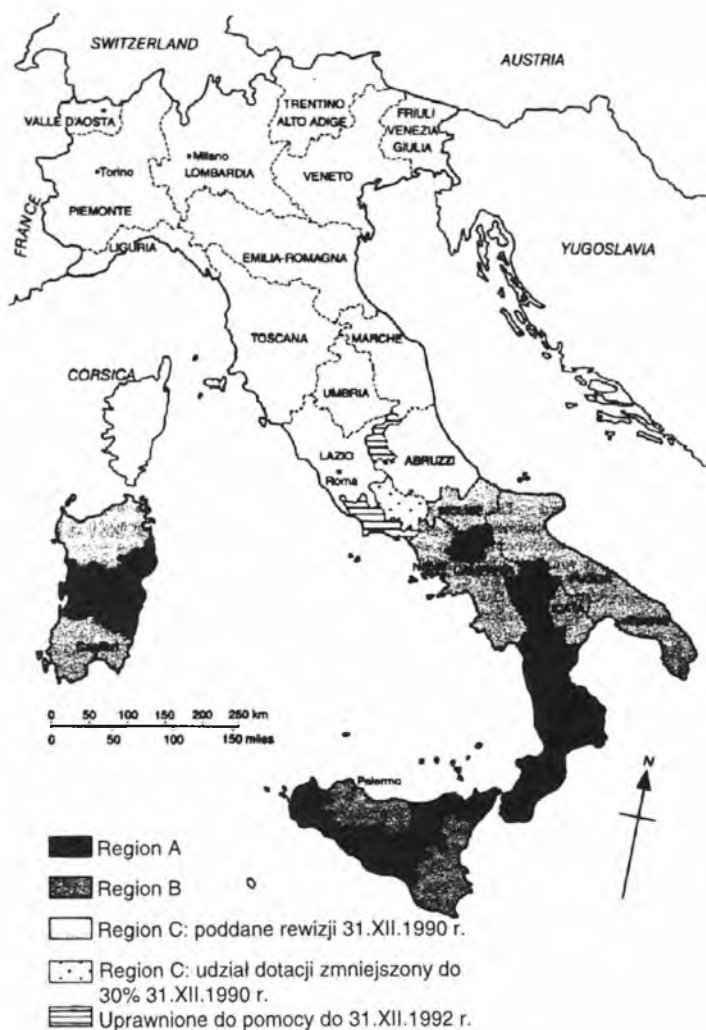
Dotacje dla przedsiębiorstw inwestujących lub wprowadzających innowacje (produktowe lub procesowe) na terenach DA mogą wynieść do 15% kosztów kapitałowych w przypadku nowych inwestycji (do pułapu 15 tys funtów) i do 50% całości kosztów innowacji (do 25 tys funtów). Do tej formy pomocy stosuje się te same ograniczenia, co do RSA.

W roku budżetowym 1991/1992 w Wielkiej Brytanii udzielono 1176 grantów inwestycyjnych oraz 193 granty innowacyjne, odpowiednio na 7,7 i 3,7 mld funtów.

W Irlandii Północnej stosowane są kompleksowe formy pomocy. Zależą one od charakteru terenu, ale brakuje jednoznacznej delimitacji. Pomoc może przyjąć formę inwestycyjnej dotacji kapitałowej (do 50%), dotacji do nowo tworzonych miejsc pracy, zwrotu części odsetek od kredytu, ulg podatkowych. Jedynie przemysł i niektóre rodzaje usług mogą korzystać z pomocy. Preferowane są przemysły wysokiej technologii.

4.2.10. Włochy

Zachęty dla podejmowania działalności gospodarczej we Włoszech są skoncentrowane w ich południowej części — Mezzogiorno (zob. ryc. 4.11). To 41% powierzchni Włoch, 36% ludności i 32% zasobów siły roboczej. Region ten jest podzielony na obszary „zacofane” (25% powierzchni), „pośrednie” (61%) i „stosunkowo lepiej rozwinięte” (14%). Podstawą tej delimitacji, obowiązującej przez trzy lata, jest wskaźnik syntetyczny, na który składają się dane nt. rozwoju przemysłu, bezrobocia, migracji, dochodów na mieszkańca.



Rys. 4.11. Włoskie obszary uprawnione do pomocy regionalnej

Źródło: EPRC (1993), s. 271

Do najważniejszych form zachęt regionalnych zalicza się dotacja kapitałowa, przyznawana dla inwestycji w Mezzogiorno. W zasadzie przyznaje się ją w przemyśle wydobywczym i przetwórczym, choć mogą ją uzyskać inne rodzaje działalności gospodarczej, które spełniają pewne szczegółowe warunki. Dotacja zmniejsza się (procentowo) wraz ze wzrostem wielkości inwestycji (od 40 do 15% wartości inwestycji). Udział dotacji w ogólnych kosztach może być zwiększony o 1/5 w przypadku inwestycji na obszarach zacofanych i o kolejną 1/5 dla szczególnie uprzywilejowanych dziedzin gospodarki (głównie wysokiej technologii). Inwestycje na „obszarach pośrednich” mogą uzyskać zwiększenie dotacji o 1/5 z tytułu rodzaju inwestycji. Nie ma tej preferencji na obszarach „stosunkowo lepiej rozwiniętych”. Inwestycje w sektorze badań naukowych, które tworzą zatrudnienie dla co najmniej 15 pracowników, uzyskują do 50% dotacji. Może ona wzrosnąć do 70%. Ostatnio poszerzono zasięg dotacji o inwestycje na wyposażenie firm konsultingowych, firm świadczących usługi dla biznesu, usługi komputerowe, reklamowe, marketingowe, przyczyniające się do promocji nowych technologii, itp.

Ułatwienia kredytowe polegają na zwrocie określonej części odsetek (od 28 do 64%) w zależności od wielkości kredytu, lokalizacji i typu inwestycji. Do tej formy pomocy uprawnione są również przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane poza Mezzogiorno, głównie na północy Włoch.

Kompensowanie wpłat na fundusz ubezpieczeń społecznych to kolejna forma promocji rozwoju Mezzogiorno. Stosuje się ją wobec firm zwiększających zatrudnienie. W przemyśle, handlu i usługach turystycznych pracodawcy mogą uzyskać do 100% zwrotu wpłat na ten fundusz, które stanowią do 50% funduszu płac.

Złagodzenie podatków na okres 10 lat może być przyznane firmom (głównie przemysłowym, choć także niektórym rolniczym, budowlanym i usługowym), które rozpoczynają (rozszerzają, istotnie zmieniają) działalność w Mezzogiorno i na niektórych obszarach Włoch północnych i środkowych, lub też reinwestują swe zyski w Mezzogiorno. Złagodzenie może wynieść do 100% wysokości podatków.

Zasadniczym celem polityki centralnej jest pobudzenie popytu i podaży na usługi produkcyjne oraz zwiększenie zdolności do innowacji w Mezzogiorno. Zachęty to:

1. Bezpośrednie usługi „w naturze” oraz pomoc udzielana przez agencje publiczne, lub działające wspólnie z sektorem prywatnym. Jest to z reguły pomoc w dziedzinie marketingu i transferu technologii, a także wszelkiego rodzaju szkolenia zawodowe.

2. Szeroki zespół zachęt finansowych — kierowanych zarówno do producentów jak i do odbiorców usług produkcyjnych

Zachęty te są trudne do stosowania i kosztowne. Działają powszechnie, a korzyści z nich płyną bezpośrednio do firm. Niekoniecznie musi z tego wynikać trwała poprawa gospodarczej tkanki regionu.

Preferuje się usługi produkcyjne, aby pobudzić przejmowanie innowacji. Zwiększona podaż tych usług powinna być jednak wchłonięta przez miejscowe firmy. Nie zawsze jest to możliwe. W regionach zacofanych przedsiębiorstwa są małe, mają skromne środki na zakup usług z zewnątrz, często ich kierownicy nie są świadomi korzyści, jakie mogą płynąć z wyspecjalizowanych usług biznesowych.

4.2.11. Podsumowanie

Powyższy — bardzo skrótowy — przegląd najważniejszych form wpływania państwa na przestrzenną strukturę społeczeństwa i gospodarki, prowadzi do kilku uwag ogólnych:

1. Prawie wszystkie kraje realizują politykę przestrzenną (europejskim wyjątkiem jest Dania, gdzie w 1991 r. wycofano wszelkie formy zachęt regionalnych). Jest ona formułowana przez właściwe organa rządowe i finansowana ze środków będących w dyspozycji rządu centralnego. W pewnych przypadkach rząd deleguje swe uprawnienia do władz regionalnych, lecz określa generalne warunki wykonywania zadań oraz zachowuje prawo do kontroli.
2. W każdym z krajów istnieją jasno określone cele polityki przestrzennej: zachęcanie do podejmowania inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy (lub co najmniej utrzymywanie istniejących), promowanie badań i nowych technologii, rozwój infrastruktury, rozwój małych i średnich firm — na obszarach uznanych za wymagające szczególnych zachęt i pomocy.
3. Występują dwa główne rodzaje takich obszarów:
 - obszary tradycyjnie zacofane, o niskim poziomie rozwoju, słabo rozwiniętej infrastrukturze, niskim poziomie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, odpływie ludności (klasycznym przykładem jest tu Mezzogiorno we Włoszech);
 - obszary wymagające rekonstrukcji z powodu upadku tradycyjnych dziedzin wytwarzania. Są to głównie tereny zdominowane przez przemysł pierwszej rewolucji przemysłowej: górniczy, hutniczy, tekstylny, stoczniowy.

4. Istotną i rosnącą rolę odgrywają zachęty regionalne (*regional incentives*). Ich celem jest skłonienie podmiotów gospodarczych do podejmowania lub rozszerzania swej działalności na obszarach uznanych przez państwo za wymagające pomocy, rekonstrukcji lub przyspieszonego rozwoju.
5. Zachęty regionalne są z reguły przyznawane ze środków rządowych, choć w niektórych przypadkach także z funduszy będących w gestii władz regionalnych. Z reguły ich uzyskanie jest niejako automatyczne, na podstawie spełnienia powszechnie obowiązujących warunków (lokalizacja działalności na danym obszarze, właściwa forma działalności). Istnieje także wiele preferencji przyznawanych w sposób dyskrecjonalny, na podstawie indywidualnych zgłoszeń.
6. Do uzyskania pomocy są uprawnione głównie firmy prywatne. Niekiedy pomoc może być przyznana także przedsiębiorstwom państwowym (z reguły w zmniejszonej wysokości) oraz będącym w gestii samorządu lokalnego. Warunkiem jest, by firmy takie były poddane prawom konkurencji rynkowej.
7. Każdy system zachęt jest obwarowany szczegółowymi zasadami. Odnoszą się one do lokalizacji przedsięwzięcia, typu inwestycji (nowe przedsiębiorstwo, modernizacja, rozszerzenie, zmiana lokalizacji), rodzaju działalności (produkcyjna, usługowa, dział, gałąź, branża), charakteru wydatków inwestycyjnych (teren, budynki i budowle, maszyny i urządzenia, środki obrotowe, itp.), okresu, na jaki pomoc jest przyznana, itp.
8. Formy i systemy zachęt regionalnych ulegają szybkim zmianom. W zasadzie co roku w tym lub innym kraju wprowadzane są modyfikacje: jedne formy zanikają, powstają inne, zmienia się kryteria i zasięg obszarów objętych pomocą. Ogólną tendencją jest decentralizacja systemów zachęt oraz wprowadzanie zasad powszechnie obowiązujących, w miejsce indywidualnie podejmowanych decyzji dyskrecjonalnych.
9. Polityka regionalna nastawiona jest głównie, ale nie wyłącznie, na pomoc regionom słabym, które bez takiej pomocy ulegałyby dalszej, bezwzględnej i względnej degradacji. Jednak należy podkreślić, że nie każda działalność gospodarcza może liczyć na pomoc w ramach zachęt regionalnych. Z reguły wyklucza się rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo. W krajach słabiej rozwiniętych (Grecja, Portugalia, Hiszpania) prawo do pomocy mają przemysły wydobywcze, które nie mogą korzystać z zachęt regionalnych w krajach o wyższym poziomie rozwoju. Z reguły szczególnie korzystne warunki stwarza się wysokiej technologii, a niekiedy także inwestycjom w badania naukowe oraz rozbudowę instytucjonalnego zaplecza biznesu, nastawionego na szeroko

rozumianą obsługę działalności gospodarczej (konsulting, obsługa finansowa, szkolenia, itp.). W niektórych krajach preferuje się także usługi turystyczne.

Pomoc regionalna ma więc dwojakie oblicze: z jednej strony nastawiona jest na promowanie działalności gospodarczej w regionach o gorszych warunkach gospodarowania, w celu zmniejszania znacznych różnic międzyregionalnych; z drugiej jednak stosowuje się wyraźne preferencje co do kierunków działalności i jedynie niektóre z nich wspomaga instrumentami polityki regionalnej. **Polityka regionalna przestaje być więc prowadzona w sposób autonomiczny, a staje się regionalizacją niektórych polityk sektorowych.**

10. W wielu przypadkach procedura ubiegania się o różne formy pomocy regionalnej jest dość złożona. W niektórych krajach podejmuje się decyzje na podstawie oceny poszczególnych projektów inwestycyjnych, przy czym ekonomiczna opłacalność danego przedsięwzięcia jest jednym z ważniejszych kryteriów oceny. Równolegle stosowane są „automatyczne” formy zachęty, przyznawane każdemu przedsięwzięciu, które spełnia wyraźnie sprecyzowane warunki. Ogólną tendencją jest zwiększanie roli rozwiązań „automatycznych” i zmniejszanie zakresu dyskrejonalnych form polityki regionalnej. Trudno jednak przypuszczać, by te ostatnie zostały zupełnie wyeliminowane.
11. Instrumenty polityki regionalnej państw-członków Unii muszą być zgodne z polityką tej organizacji. Komisja Europejska określa zakres i formy pomocy regionalnej. Szczególnie wyraźnie widać to w wyznaczaniu dziedzin gospodarki uprawnionych do uzyskania pomocy — rolnictwo jest wyłączone, ponieważ Unia prowadzi własną, rozbudowaną politykę rolną.

4.3. Polityka technologiczna a polityka regionalna w Europie Zachodniej

Ostatni, piąty raport regionalny Wspólnoty (CEC 1994, s. 136) wskazuje, że promowanie transferu technologii staje się jednym z najważniejszych elementów nowego instrumentarium polityki regionalnej, której celem jest poprawa konkurencyjności regionów i regionalnego klimatu dla przedsiębiorczości. Tendencje te są zbieżne z istotnym wzrostem zainteresowania regionalnymi aspektami postępu technologicznego w ostatnich dwóch dziesięcioleciach. Obok samego promowania tego postępu, zwrócono uwagę na zagadnienia **rozprzestrzeniania** się wyników badań, nowych produktów i nowych procesów, głównie do firm małych i średnich.

W miejsce promowania postępu technologicznego jako takiego — bez uwzględniania lokalizacji „producentów” i „odbiorców” nowych technologii — podjęto działania zmierzające do szerszej dyfuzji nowych technologii oraz rezultatów badań naukowych i wdrożeniowych. Empirycznie stwierdzono, że nadmierne zróżnicowania regionalne nie zmaleją, dopóki potencjał naukowo-badawczy nie rozłoży się bardziej równomiernie w przestrzeni. Szybkie tworzenie i wdrażanie innowacji jest obecnie postrzegane jako nieodzowny warunek rozwoju i uzyskania przewagi konkurencyjnej — także w odniesieniu do układów terytorialnych, nie tylko do firm.

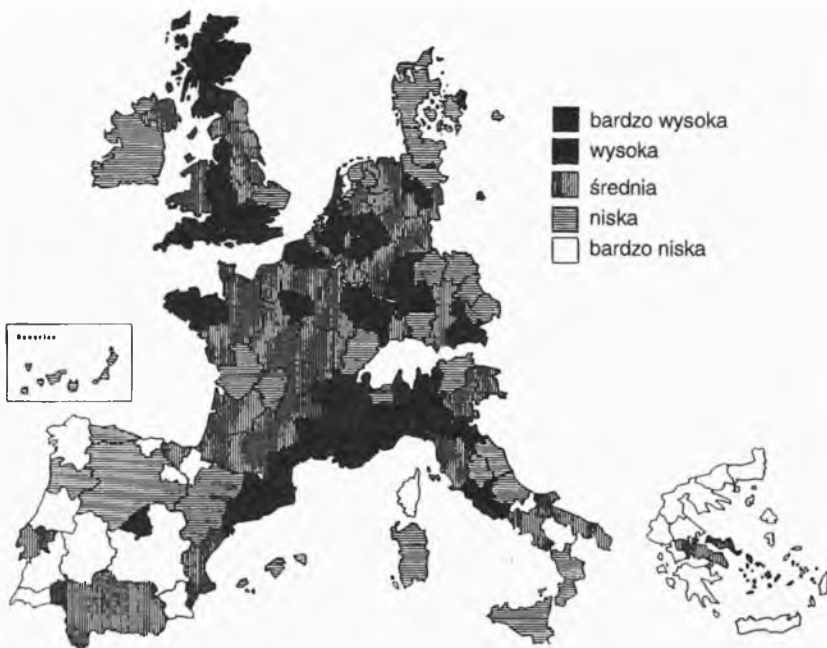
Regiony mogą uczestniczyć w procesie zmiany technologicznej w dwójaki sposób:

- Dzięki własnemu potencjałowi naukowo-badawczemu, zdolnemu tworzyć innowacje i je „eksportować”. Jest to jednak możliwe, o ile w regionie zlokalizowano silne zaplecze badawcze. Co więcej, instytucje naukowe muszą współpracować z zarządami dużych korporacji oraz z instytucjami finansowymi. Nieodzowne są także dobre warunki życia oraz istnienie przemysłu zdolnego do akomodacji wyników lokalnie prowadzonych badań.
- Dzięki importowi nowych procesów i wzorów produkcyjnych.

Niestety, tylko niektóre regiony mogą iść pierwszą lub drugą drogą. W regionach peryferyjnych z reguły nie ma zarządów lub centralnych zakładów wielkich korporacji. Ich filie lub zakłady kooperujące w zasadzie nie prowadzą badań — są one podejmowane w zakładach centralnych. W regionach peryferyjnych na ogół dominują małe i średnie firmy, niezdolne do podejmowania własnych badań. W takich regionach siła robocza jest słabo wykwalifikowana, co znacznie utrudnia, lub wręcz uniemożliwia wdrażanie zaawansowanych technologii. Kolejnym ograniczeniem dla takich regionów jest słaby dostęp do źródeł kapitału, niezbędnego w podejmowaniu badań i wdrażaniu wyników (por. ryc. 4.12).

Regiony niżej rozwinięte zawsze będą odbiorcami nowych technologii, nie zaś jej wytwórcami. Transfer technologii nie dzieje się jednak „automatycznie”. Wymaga spełnienia szeregu warunków:

1. Nowe technologie z reguły są efektem nie tylko badań, ale i decyzji o wdrożeniu, podejmowanych przez wielkie korporacje międzynarodowe. Korporacje te decydują o kierunkach i mechanizmach rozprzestrzeniania się nowych wzorów i sposobów produkcji. Regiony niżej rozwinięte nie zdołają uzyskać dostępu do nowych technologii, jeżeli nie będzie to leżało w interesie ośrodków decyzyjnych wielkich korporacji.



Rys. 4.12. Zróżnicowanie dostępu regionów Europy Zachodniej do źródeł innowacji i kapitału

Źródło: Paelinck (1993), s.55

2. Konieczne jest podjęcie — często znacznych — inwestycji w telekomunikacji, łączności — w tym informatycznej — i edukacji. Transfer technologii anagazuje bowiem wielu partnerów, których ścisłe współdziałanie jest niezbędne. Konieczne jest powstanie sieci partnerów z sektora prywatnego i publicznego oraz ze sfery nauki i produkcji. Wymaga to sprawnych kanałów wymiany informacji.
3. Absorbcja nowych technologii wymaga istnienia korzystnego, proinnowacyjnego środowiska, zdolnego do przyjęcia i rozwijania „impulsów” z zewnątrz. Na środowisko to składają się zarówno firmy bezpośrednio produkcyjne, jak i placówki naukowo-badawcze oraz — co szczególnie ważne — centra kształcenia i doksztalcania.
4. Musi istnieć cały szereg małych i średnich firm, które będą chciały i potrafiły dostosować swoją produkcję do nowych technologii. Może to być produkcja finalna, ale znacznie częściej takie firmy są kooperantami i dostawcami większych przedsiębiorstw — liderów i twórców postępu.

5. Gdy działanie mechanizmów rynkowych jest ograniczone (a to typowa sytuacja w regionach słabiej rozwiniętych) musi istnieć sieć instytucji pośredniczących w transferze technologii. Te instytucje i organizacje — publiczne lub prywatne — powinny ułatwiać kontakty między firmami, między sferą produkcji i badań, powinny także służyć radą. Formami takiego pośrednictwa są m.in. „parki naukowe”, kompleksy technologiczne i ośrodki badawcze.
6. Niezbędnym elementem sprawnego transferu technologii są źródła finansowania, zdolne dostarczyć początkowy kapitał dla nowych przedsięwzięć korzystających z zaawansowanych technologii.
7. Jednym z najważniejszych czynników transferu i „zakorzeniania” technologii jest zdolność środowiska do akceptowania innowacji. Wymaga to pewnego poziomu „kultury przedsiębiorczości”. Regiony zacofane są z reguły upośledzone i pod tym względem.

Mimo kumulowania się argumentów za „regionalizacją” postępu technologicznego, dotychczas — w konkretnej działalności agend rządowych większości krajów — politykę technologiczną i politykę regionalną ujmuje się rozłącznie. Nietrudne uchwycić przyczyny. Polityka technologiczna kieruje się zasadą **efektywności**. Zaleca ona podejmować działalności tam, gdzie skuteczność zainwestowanych środków będzie największą. Jest oczywiste, iż większy efekt da ulokowanie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych w już rozwiniętych centrach naukowo-przemysłowych, nie zaś na obszarach peryferyjnych, wymagających dopiero zainwestowania w szeroko rozumianą infrastrukturę naukowo-badawczą. Z drugiej strony, polityka regionalna była znacznie bardziej nastawiona na tworzenie nowych miejsc pracy i rozbudowę lub odbudowę bazy produkcyjnej, co nie sprzyjało uwzględnianiu postępu technologicznego, który tylko sporadycznie skutkuje znacznym wzrostem zatrudnienia.

Jak wskazuje raport OECD (1987), w idealnej sytuacji obie te polityki mogą być zbieżne, choć nie jest to jeszcze zbyt częste. Tradycyjne instrumenty polityki regionalnej można uzupełnić instrumentami nakierowanymi na rozwój przemysłów zaawansowanych technologicznie i/lub na podejmowanie badań. Sytuacja taka — jak pisaliśmy w poprzednim rozdziale — ma miejsce w niektórych krajach. Z drugiej strony, dotychczasowe założenia polityki technologicznej mogą zostać „regionalizowane”, tak aby regiony zacofane uzyskały stosunkowo większe preferencje. Niektóre elementy polityki technologicznej mogą zostać zdecentralizowane do władz szczebla regionalnego. Badania porównawcze wskazują, iż kraje unitarne są mniej skłonne do prób regionalizacji polityki technologicznej, niż kraje

federalne. Nawet jednak w „zregionalizowanej” polityce technologicznej tylko sporadycznie preferuje się regiony najsłabsze.

Znane są próby zbliżenia polityki technologicznej i regionalnej. W tym celu tworzy się regionalne centra rozwoju technologii i regionalne sieci, mające wspomagać transfer technologii.

1. **Dania:** Centrum Tworzenia Technologii w Północnej Jutlandii (*Foundation Technology Centre Northern Jutland*)

Celem Centrum jest wspomaganie absorpcji nowych technologii przez małe i średnie firmy. Założone przez władze lokalne, Centrum działa na zasadach komercyjnych, korzystając jednak ze środków ERDF na częściowe zmniejszenie kosztów świadczonych usług (jest to więc pośrednie subsydiowanie klientów). Centrum umożliwia wynajęcie ekspertów — „kierowników technologii” (*technology managers*), którzy pomagają firmie dostosować się do nowych technologii.

2. **Finlandia:** Tamlink Oy

Tamlink Oy założono w 1986 r. aby ułatwiać kontakty między produkcją a badaniami. W firmie współdziała wielu partnerów: władze lokalne, placówki badawcze, instytucje edukacyjne i przedsiębiorstwa. Tamlink Oy świadczy usługi zarówno firmom komercyjnym, jak i sektorowi publicznemu, w tym władzom lokalnym. Tamlink Oy upowszechnia „świadomość technologiczną”.

3. **Finlandia:** Program Lahti

Początkową współpracę dwóch firm rozszerzono na wielu partnerów ze sfery biznesu — w długim łańcuchu technologicznym. Celem tej inicjatywy było zmniejszenie kosztów produkcji oraz wdrożenie nowych technologii, co byłoby zbyt kosztowne dla poszczególnych jednostek działających niezależnie. W programie uczestniczy ponad 600 firm z trzech branż: meblowej, maszynowej i wytwarzającej formy wtryskowe.

4. **Wlk. Brytania:** The Oxford Trust

Jest to spółka założona w 1986 r. dla wspomagania badań i i wdrażania ich wyników, w celu tworzenia korzystnego środowiska, zdolnego do absorpcji nowych technologii. Prowadzi szeroką działalność edukacyjną, wykorzystując środki masowego przekazu. Świadczy również usługi miejscowym firmom, podobnie jak typowy inkubator przedsiębiorczości (obsługa administracyjna, doradztwo, pomoc w zarządzaniu). Ponadto The Oxford Trust ułatwia instytucjom edukacyjnym nawiązywanie kontaktów z przemysłem.

5. Portugalia: CEISET

Firma założona w 1986 r. na półwyspie Setubal, gdzie dominują tradycyjne przemysły w fazie upadku: stoczniowy, stalowy, chemiczny, budownictwo. Bezrobocie jest znaczne. Celem CEISET jest wspomaganie restrukturyzacji regionalnej przez tworzenie nowych, dynamicznych małych i średnich przedsiębiorstw oraz wprowadzanie innowacji i nowych technologii do firm już działających. Znaczna część aktywności polega na pośredniczeniu i ułatwianiu kontaktów między wieloma instytucjami i organizacjami publicznymi, agendami władz regionalnych i lokalnych, placówkami badawczymi, akademickimi i edukacyjnymi oraz sektorem produkcyjnym. CEISET świadczy również wyspecjalizowane usługi konsultacyjne, prowadzi szkolenia, ułatwia dostęp do baz danych.

6. Belgia: Centrum Transferu Technologii

Zostało założone w 1983 r. przez pięć flamandzkich agencji rozwoju regionalnego. Ma na celu monitorowanie krajowych i zagranicznych możliwości transferu technologii. Centrum koordynuje także program rządu flamandzkiego, nastawiony na wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw w dostępie do nowych technologii.

7. USA: Pensylwański Program Pomocy Technicznej (*Pensylvania Technical Assistance Program*)

Inicjatywa sięga 1965 r. kiedy to nawiązano współpracę między uniwersytetem stanowym i miejscową izbą handlową. Program pomaga firmom przezwyciężać trudności techniczne. Jest wspomagany przez uniwersytet, władze stanowe i rząd federalny. Obsługuje ponad 1000 firm rocznie.

8. Włochy: Technopolia „Novus Ortis”

Kompleks naukowo-przemysłowy w pobliżu Bari. Największa tego typu inicjatywa w Mezzogiorno, silnie wspomagana przez rząd centralny. W regionie tym utworzono wiele mniejszych konsorcjów tego typu, w których współdziałają lokalne władze, placówki naukowe i przedsiębiorstwa.

Wymieniliśmy przykłady pojedynczych przedsięwzięć, w określonym miejscu, obsługujących firmy w określonym promieniu. Oprócz tego powołano wiele „sieci”, w skład których wchodzi regionalne centra transferu technologii, skupiające instytucje i organizacje zarówno z sektora prywatnego jak i publicznego. Celem takich sieci jest wymiana doświadczeń w układzie międzyregionalnym i ułatwianie kontaktów wykraczających poza jeden region. Wymieńmy kilka takich przykładów:

1. **Francja:** CRITT

Sieć regionalnych centrów transferu technologii, nastawionych na wspomaganie firm małych i średnich. Są trzy rodzaje takich centrów. „Centra przedsiębiorstw” świadczą usługi techniczne w zakresie wdrożeń wyników badań naukowych, badania nowych produktów, wytwarzania prototypów itp. Zadaniem „centrów pośredniczących” jest koordynacja i wspomaganie kontaktów między jednostkami naukowo-badawczymi a przemysłem. „Centra zastosowań” pomagają firmom w przyjmowaniu wyników badań — często centra te funkcjonują jako zespoły laboratoriów „przetwarzających” wyniki badań naukowych na możliwe do zastosowania w praktyce wzory i procesy produkcyjne.

Ogółem we Francji istnieje 150 CRITT w 25 regionach. W dwóch trzecich są one finansowane przez Ministerstwo Badań i Technologii.

2. **Holandia:** Regionalne Centra Innowacji

Jest to stosunkowo nowe przedsięwzięcie, rozpoczęte w latach 1988–1990. Założono 18 centrów regionalnych, koordynowanych i w znacznej części finansowanych przez władze centralne. Zadaniem centrów jest pomaganie małym i średnim firmom w adoptowaniu nowych technologii. Centra pełnią rolę pośredników między placówkami naukowo-badawczymi a sektorem produkcji. Są silnie zintegrowane z gospodarką regionu, ich działalność jest podporządkowana regionalnym priorytetom i potrzebom. W perspektywie przewiduje się rozszerzenie działalności poza granice Holandii.

3. **Norwegia:** Regionalne centra transferu technologii i centra kompetencji (*Competence Centres*)

W 1988 r. rządowa agencja do spraw postępu technologicznego (SINTEF) delegowała przedstawicieli do wszystkich regionów, w celu ułatwiania jej kontaktów z przedsiębiorstwami i władzami lokalnymi — a tym samym zwiększenia przepływu nowych technologii do małych i średnich firm.

Druga inicjatywa — centra kompetencji — ma na celu przybliżenie wyników badań do sfery produkcji. Centra zostały pomyślane jako pośrednik między placówkami naukowo-badawczymi a zakładami produkcyjnymi. Działalność ta okazała się deficytowa, co skłoniło centra do samodzielnego „wytwarzania” innowacji. Tym samym centra ograniczyły swój dostęp do wyników badań prowadzonych w placówkach naukowych, zaczęły bowiem być traktowane jako konkurencja w kontaktach z przedsiębiorstwami.

4. **Japonia:** Specjalny System Rozwoju Technologii Regionalnej (*Specific Regional Technology Development System*)

W 1982 r. powstała sieć siedmiu zespołów, łączących siedem regionalnych pracowni Agencji Nauki i Technologii Przemysłowej z przedsiębiorstwami i placówkami badawczymi zlokalizowanymi w danym regionie. O zakresie realizowanych programów decydują same regiony, na podstawie rozeznania możliwości i potrzeb miejscowej bazy naukowo-badawczej i priorytetów miejscowej gospodarki. Nowe technologie są rozprzestrzeniane dzięki współdziału przedstawicieli nauki i sfery produkcyjnej w badaniach oraz dzięki delegowaniu pracowników ANTP bezpośrednio do przedsiębiorstw.

5. **Hiszpania:** Urząd ds. Transferu Technologii

Urząd ds. Transferu Technologii (OTT) został założony, wraz z Urzędem ds. Transferu Wyników Badań (OTRI), w 1988 r. na podstawie Narodowego Planu Badań i Rozwoju. Oba te urzędy mają delegatury terenowe: OTT w uniwersytetach, OTRI w każdym z regionów autonomicznych, a także w niektórych prowincjach. Zadania OTT są wielorakie: gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji o nowych technologiach, ze szczególnym uwzględnieniem przepływu tych informacji między poszczególnymi regionami; ocena praktycznej przydatności i efektywności wyników badań; monitorowanie popytu sfery produkcji na nowe technologie i stymulowanie tego popytu; prowadzenie baz danych; współpraca z agendami rządowymi, zajmującymi się badaniami i wdrażaniem nowych technologii do przemysłu.

6. **USA:** regionalne centra transferu technologii w przemyśle przetwórczym (*Regional Centers for the Transfer of Manufacturing Technology*)

Zadaniem centrów jest udzielanie pomocy małym i średnim firmom we wprowadzaniu nowych, zautomatyzowanych technologii, czego firmy te nie byłyby w stanie dokonać same. Centra zostały stworzone w 1988 r. przez Narodowy Instytut Standardów i Technologii (*National Institute of Standards and Technology*) na zasadach partnerstwa między instytucjami publicznymi władz lokalnych i stanowych, placówkami naukowo-badawczymi i przedsiębiorstwami produkcyjnymi. Centra udostępniają małym i średnim firmom informacje o nowych technologiach i wynikach badań naukowych, a firmy mogą wdrożyć produkcję. Centra prowadzą również działalność szkoleniową.

Powyższe przykłady pokazują najczęściej stosowane formy pomocy państwa w powstawaniu, wdrażaniu i rozprzestrzenianiu nowych technologii. Są to:

1. Różne formy pomocy finansowej, takie jak dotacje bezpośrednie, umarzanie pożyczek, tańszy kredyt itp. Pomoc ta może być udzielana przedsiębiorstwom, których celem jest wdrożenie nowych technologii lub mo-

dernizacja dotychczas stosowanych; może również dotyczyć nakładów na środki trwałe.

2. Doradztwo w wielu dziedzinach, świadczone przez agencje rządowe, instytucje podporządkowane władzom lokalnym i regionalnym oraz przez specjalne powołane do tego instytucje, w tym placówki naukowe i akademickie. Z konsultacji korzystają władze lokalne i regionalne oraz sfera produkcji.
3. Szkolenia specjalistyczne i delegowanie specjalistów bezpośrednio do przedsiębiorstw.
4. Tworzenie baz danych i udostępnianie informacji o nowych możliwościach postępu technologicznego.

Jak wynika z powyższego przeglądu, w wielu krajach podjęto konkretne wysiłki w celu dysseminacji nowych technologii z wykorzystaniem wewnątrzregionalnych powiązań między sferą publiczną i prywatną, między władzami lokalnymi i regionalnymi, placówkami naukowobadawczymi i przedsiębiorstwami. W każdym przypadku, sieci centrów transferu technologii powstają z inicjatywy rządowej, a centra regionalne tworzone są z reguły dzięki inicjatywie i wsparciu właściwych władz regionalnych. Jest oczywiste, że wynika to z szerszych założeń polityki rozwoju nauki i postępu technologicznego.

Z przeglądu tego wynika również, że są to przedsięwzięcia stosunkowo nowe. Dlatego zakres finansowania jest ograniczony — roczne budżety centrów transferu technologii zamykają się z reguły w granicach 300 tys — 1 mln USD. Z uwagi na szczupłość doświadczeń — brak pogłębionych ocen efektów, jakie ta działalność przynosi. Jednak dynamika powstawania i rozwoju centrów transferu technologii i ich sieci regionalnych oraz krajowych — jednoznacznie wskazuje współczesny kierunek aktywności władz publicznych we wspieraniu konkurencyjności przedsiębiorstw, z jednoczesnym wspieraniem rozwoju regionalnego.

Byłoby oczywiście zupełnie bezzasadne upatrywać w transferze technologii środka zdolnego radykalnie zmienić sytuację wszystkich regionów, w tym relatywnie opóźnionych. Problemy regionów najslabiej rozwiniętych, będące wynikiem długotrwałych procesów, są zbyt znaczne, żeby można je rozwiązać prostymi i niezbyt kosztownymi metodami, skoncentrowanymi na postępie technologicznym. Zagadnienie to można ująć jednak i z drugiej strony: bez takich inicjatyw i bez uzyskania rzeczywistej zmiany technologicznej, regiony te w dalszym ciągu będą skazane na zacofanie. Szeroko rozumiany postęp technologiczny jest warunkiem koniecznym, lecz oczywiście nie wystarczającym, aby przełamać krąg niedorozwoju i traconych szans.

4.4. Polityka regionalna w transformowanych krajach postsocjalistycznych

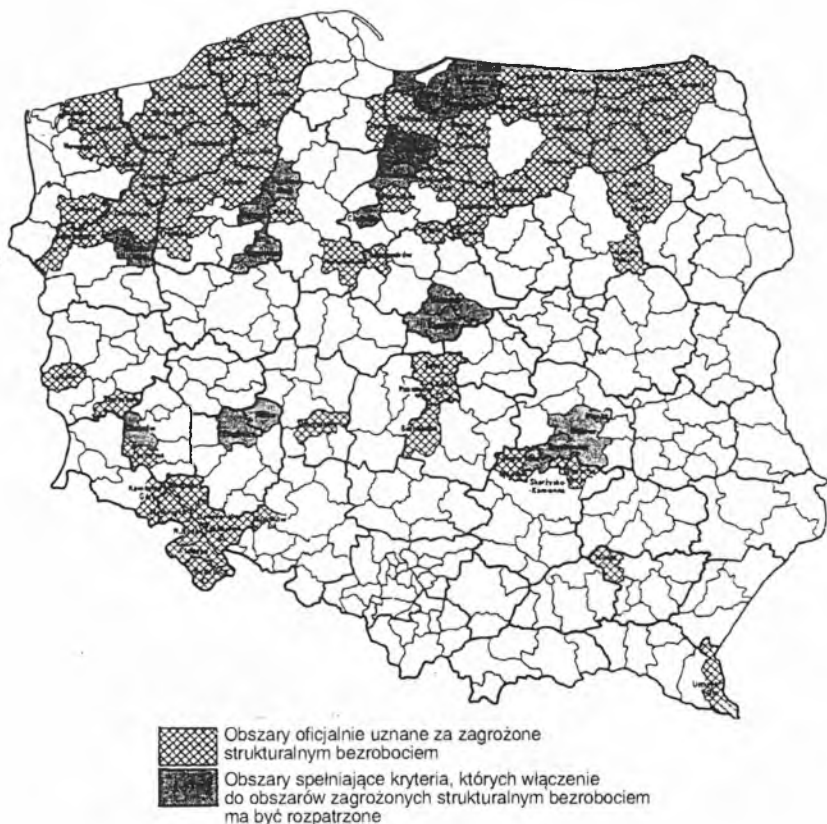
W żadnym z państw środkowoeuropejskich na początku okresu transformacji nie sformułowano założeń zintegrowanej polityki rozwoju. Poza polityką zatrudnienia i ochrony środowiska — żadnej polityce sektorowej nie przydano wymiaru regionalnego czy przestrzennego. Wyjątkiem były programy — pozostające często tylko deklaracjami — dotyczące poszczególnych regionów „problemowych”. Rządy wszystkich czterech państw zostawiły rozwiązanie problemów regionalnych „siłom rynkowemu”, pozwalając, aby gospodarczą mapę Europy Środkowej przekształcały procesy zachodzące w układzie gałęziowym. W celach polityki rozwoju, formułowanych przez poszczególne siły polityczne, problematyka regionalna w ogóle nie była obecna, bądź też ograniczała się do populistycznie zorientowanych haseł, typu: „wyrównywanie różnic międzyregionalnych” lub „łagodzenie społecznych kosztów restrukturyzacji”.

W transformowanych krajach postsocjalistycznych „problem regionalny” pojawia się jedynie w sytuacji załamania się dotychczasowej bazy gospodarczej regionu i koncentracji wysokiego bezrobocia. Inne sytuacje regionalne w zasadzie nie są dostrzegane ani rozpatrywane w kategoriach „polityki regionalnej”.

W Polsce w 1990 r. zidentyfikowano obszary o wysokim bezrobociu strukturalnym (por. ryc. 4.13). List tych obszarów była stopniowo rozszerzana, by objąć w 1995 r. ponad 420 gmin. Gminy zagrożone strukturalnym bezrobociem korzystają z następujących mechanizmów i regulacji:

1. Przyspieszona amortyzacja środków trwałych zakupionych po 1 stycznia 1991 r. Przedsiębiorstwa mogą naliczać amortyzację według wyższych stawek, co ma pozwolić na gromadzenie środków dla nowych inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy.
2. Dotacje z budżetu państwa dla budżetów lokalnych, przeznaczone na rozwój infrastruktury, w ten sposób tworzące nowe miejsca pracy.
3. Ulgi w podatku dochodowym dla przedsiębiorców prywatnych prowadzących szkolenie zawodowe i przekwalifikujące oraz prawo do przekraczania limitu zatrudnienia bez konieczności płacenia wyższych podatków.
4. Firmy zatrudniające absolwentów szkół zawodowych, średnich oraz wyższych, skierowanych przez Urząd Zatrudnienia, zwolnione są z obowiązkowych płatności na Fundusz Pracy oraz z podatków dochodowego i od płac na okres 12 miesięcy.

5. Przedsiębiorstwa z kapitałem obcym wyższym niż 2 mln ECU mają prawo ubiegać się w Ministerstwie Finansów o ulgi w podatku dochodowym. Preferowane są firmy wprowadzające nowe technologie i deklarujące eksport co najmniej 20% swojej produkcji. Jak dotąd ulgi przyznano tylko kilku takim firmom.
6. Dotacje z Funduszu Pracy dla aktywnych form walki z bezrobociem.



Rys. 4.13. Obszary zagrożone bezrobociem strukturalnym w Polsce

Nie istnieją, jak dotąd, wiarygodne oceny efektywności tych instrumentów. Ministerstwo Finansów nie zbiera danych dotyczących przyspieszonej amortyzacji. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej ma informacje o przyznanych pożyczkach i wydatkach na rozwój infrastruktury, ale nie jest w stanie ocenić ich realnych efektów. Limit 2 mln ECU jest zbyt wysoki,

by jedna z zachęt miała w ogóle jakieś znaczenie. Instrumenty nakierowane na tworzenie nowych miejsc pracy w układach lokalnych zagrożonych bezrobociem strukturalnym, funkcjonują więc niejako „we mgle”.

Instrumenty te wspiera się bezpośrednimi dotacjami rządowymi do projektów infrastrukturalnych w regionach zagrożonych strukturalnym bezrobociem. Dotacje te są ograniczone, w latach 1991–1993 wynosiły odpowiednio 0,17, 0,16 i 0,10% budżetu (jasno zaznacza się w ten sposób spadek bezpośrednich ingerencji państwa w politykę regionalną).

Istnieją także w Polsce inne instrumenty polityki regionalnej, odnoszące się do ochrony środowiska. Są to:

1. Opłaty za wodę używaną do celów innych niż produkcja energii. Opłaty te podwyższone są pięciokrotnie w województwach: bielskim, częstochowskim, jeleniogórskim, kieleckim, krakowskim, legnickim, nowosądeckim, opolskim, tarnowskim, wałbrzyskim, wrocławskim. W województwie katowickim opłaty te podniesione są o 100%.
2. Ostrzejsze normy zanieczyszczenia powietrza na niektórych terenach posiadających szczególne zasoby naturalne — parki narodowe, uzdrowiska itp.

Podjęmowane były próby pomocy specyficznym, „problemowym” regionom. Mianowano pełnomocników rządu do spraw restrukturyzacji regionalnej: dla województwa wałbrzyskiego (w strukturze Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej), oraz (w styczniu 1993) dla województwa łódzkiego. Dla pierwszego województwa sformułowany został plan restrukturyzacji regionalnej, zawierający założenia jej skali, harmonogram zamykania kopalń węgla oraz program świadczeń społecznych dla zwolnionych pracowników. Plan ten oparto o fundusze państwowe. Jak dotychczas, efekty są dość niewielkie, a intensywność działań niska. W przypadku takich regionów:

„stosowano rozwiązania substytucyjne, powołując międzyresortowe zespoły robocze oraz nadając wojewodom funkcję pełnomocników rządu (nb. bliżej nie sprecyzowaną). Obiektywna ocena skuteczności tych rozwiązań jest w praktyce niemożliwa” (CUP, 1994b, s. 9).

Opisane sposoby walki z bezrobociem są oczywiście bardzo mało skuteczne. Tego typu „polityka regionalna”, nakierowana na pomoc regionom „skazanym” przez logikę procesów gospodarczych na głęboką restrukturyzację — której mniej lub bardziej przejściowym etapem musi być zwiększone bezrobocie — w istocie przeciwdziała zmianom struktur przestrzennych. To polityka opowiadająca się za celami „socjalnymi”, nie skierowana na poprawę efektywności gospodarki i zwiększenie jej konkurencyjności.

„Socjalne” nastawienie polskiej polityki regionalnej zostało jednoznacznie potwierdzone w innym dokumencie Centralnego Urzędu Planowania:

„Praktyczna realizacja deklarowanych celów polityki regionalnej państwa kształtowała się dotychczas pod wpływem presji regionów najbardziej dotkniętych społecznymi skutkami procesów restrukturyzacji. Eksponentami tej presji były przede wszystkim regionalne struktury związkowe, a więc siła tej presji była w znacznym stopniu zależna od potencjału związków zawodowych w danym regionie. Stąd wywodzi się widoczna w praktyce polityki regionalnej przewaga 'tradycyjnych regionów przemysłowych' nad regionami rolniczymi o niskich dochodach” (CUP, 1994 a, s. 42).

Wyczerpujące opracowanie Horwatha (1994) prezentuje nieco tylko lepszy obraz polityki regionalnej na Węgrzech. Węgierski parlament uchwalił w 1993 r. założenia polityki regionalnej rządu i jej główne cele: rozwój obszarów zacofanych i dotkniętych negatywnymi skutkami restrukturyzacji oraz pogłębianie regionalnych powiązań w kraju i z zagranicą. W 1991 r. stworzono Fundusz Rozwoju Regionalnego, do którego dyspozycji stoi ok. 0,3% PKB. Środki Funduszu są przeznaczane głównie na finansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych w regionach rekonstruowanego przemysłu. Zdelimitowano obszary wymagające pomocy, na których zamieszkuje 17,4% ludności kraju. Do obszarów tych kierowana jest pomoc Funduszu. Oczywiście nie wystarczy ona, aby radykalnie zmienić sytuację i zapoczątkować trwały rozwój tych obszarów.

Problematyka regionalna na Węgrzech uzyskała większą rangę niż w Polsce, jednak i tam nie jest istotną częścią polityki rozwoju. Traktuje się ją w sposób zdecydowanie zbyt tradycyjny, bez powiązań z innymi działaniami rządu, w tym z politykami sektorowymi. Podobnie jak w Polsce, brak właściwej koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne agendy rządowe. Sytuację komplikuje fakt, że — tak jak w Polsce — także na Węgrzech doprowadzono do zaniku planowania rozwoju, szczególnie planowania strategicznego. Tylko jedna dziedzina planowania strategicznego — projektowanie nowych połączeń transportowych — we wszystkich czterech krajach jest silnie osadzona w kontekście przestrzennym. Usytuowanie systemu planowania rozwoju w węgierskim ministerstwie finansów może być traktowane jako skrajna egzemplifikacja atrofii zdolności myślenia strategicznego w całym układzie państw postsocjalistycznych.

4.5. Rekonstrukcja starych okręgów przemysłowych Europy Środkowej

Po epoce socjalizmu odziedziczono stare okręgi przemysłowe, zagłębia „węgla i stali”. Cechy mają zagłębie ostrawsko-karwińskie, Węgry — okręg Borsod, Polska — Górny Śląsk.

Konieczność radykalnej przebudowy ich struktur gospodarczych nie ulega żadnej wątpliwości. Konkretnie działania podjęto w okręgu węgierskim, częściowo przystąpiono do restrukturyzacji okręgu czeskiego, natomiast najtrudniejszy przypadek polskiego Górnego Śląska pozostawiono przyszłości.

4.5.1. Restrukturyzacja okręgu Borsod

Do końca lat 80. okręg Borsod (stolica: Miskolc), położony w północno-wschodniej części kraju, pozostawał jego najbardziej (obok Budapesztu), uprzemysłowionym regionem (por. Fazekas, Gorzelak, 1994). Zajmuje on 7,8% powierzchni Węgier, zamieszkuje go 7,3% ludności. Borsod dostarcza 30% węgla brunatnego, ponad połowę surowki stali i wyrobów walcowanych, całość produkcji polietylenu, polipropylenu i pochodnych produktów chemicznych. Gospodarka jest zdominowana przez duże przedsiębiorstwa państwowe.

Węgry były jedynym krajem socjalistycznym, w którym spadek produkcji przemysłu ciężkiego rozpoczął się jeszcze w połowie lat 80. Wyjątkowość Węgier polegała również i na tym, że spadkowi produkcji towarzyszył — choć mniejszy — spadek zatrudnienia. W latach 1985–1990 produkcja przemysłu zmalała w Borsod 27,6%, w porównaniu z 5,4% spadku dla całego kraju. Zatrudnienie w przemyśle tym samym okresie spadło na Węgrzech o 12,4%, a w okręgu Borsod o 16,6% (23 400 osób). W kolejnych dwóch latach 1991–1992 nastąpił dalszy spadek produkcji (o 42,8%) i zatrudnienia (o 28,4%). Tylko z porównania tych dwóch tendencji spadkowych uwidocznia się pewna prawidłowość, dotycząca okręgów przemysłu ciężkiego w krajach o przeszłości socjalistycznej. Otóż tradycyjne uprzywilejowanie tych gałęzi gospodarki powoduje ich szczególną odporność na procesy dostosowujące poziom zatrudnienia do poziomu produkcji. Mechanizmy obronne są tu najsilniejsze, a strach ośrodków decyzyjnych przez ewentualnymi niepokojami społecznymi — największy.

Dodatkowym, niekorzystnym czynnikiem, był raptowny spadek zatrudnienia w rolnictwie. O ile regres produkcji przemysłowej nastąpił przed

1990 r., to uspołecznione rolnictwo załamało się w okręgu Borsod (podobnie jak w innych regionach Węgier) dopiero po wkroczeniu w fazę transformacji, a więc po 1990 r. Globalny spadek zatrudnienia w okresie 1985–1992 w całej gospodarce regionu wyniósł ponad 125 tys (37,5%), z czego 53 tys (39%) w przemyśle i 48 tys (77%) w rolnictwie i leśnictwie.

Do 1990 r. w regionie nie było otwartego bezrobocia. Zwalnianym z przemysłu oferowano wcześniejsze emerytury; wielu zaangażowało się w „szarej strefie”, inni zmienili pracę w mieście na aktywność zawodową na wsi. Bezrobocie pojawiło się dopiero po 1990 r. i od razu przybrało postać masową, osiągając w grudniu 1993 r. średni wskaźnik 19% (w niektórych miejscowościach 40%).

Od połowy lat 80. okręg Borsod stanowił „laboratorium” interwencji państwa w procesy restrukturyzacji przemysłu, a potem całej gospodarki regionalnej. Dzięki inwestycjom finansowanym przez państwo, w okresie 1985–1990 stworzono w regionie 9 tys nowych miejsc pracy. Perspektywa dalszych, masowych zwolnień po 1990 r. skłoniła władze do uznania Borsod za „region kryzysowy” oraz do rozpoczęcia interwencji. Nie mogąc zmienić naturalnego rozwoju procesów gospodarczych, interwencje w znacznej części nakierowano na łagodzenia skutków restrukturyzacji — np. finansując wcześniejsze emerytury i zasiłki dla osób w najtrudniejszej sytuacji.

W wykorzystanych środkach Zdecentralizowanego Funduszu Zatrudnienia, W Borsod większy niż średnio w kraju udział miały bierne formy zwalczania bezrobocia (por. tabl. 4.3) — i tak jednak relatywnie znacznie mniejszy niż w Polsce, gdzie tylko ok. 7% środków Funduszu Pracy przeznacza się na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (w Unii Europejskiej aktywnym formom zwiększania zatrudnienia służy 1/3 środków przeznaczanych na walkę z bezrobociem — por. White Paper, 1993, s. 18).

Na Węgrzech tworzone „stowarzyszenia pracy”, aby pracownikom zwalnianym z wielkich zakładów pracy pomóc w przekwalifikowaniu i zatrudnieniu. Forma ta okazała się bardzo mało efektywna. Dwa takie stowarzyszenia — oba w Borsod — objęły tylko ok. 3,5 tys osób, a pochłonęły ponad 5% ogólnokrajowych wydatków z funduszu pracy. Inicjatywa ta pomogła jednak utrzymać spokój w regionie, mimo masowych zwolnień w tradycyjnie uprzywilejowanym przemyśle metalurgicznym.

Niepowodzenia centralnie wprowadzanych i zarządzanych programów walki z masowym, strukturalnym bezrobociem w okręgu Borsod, skłoniły rząd węgierski do bardziej zdecentralizowanych form. Utworzono „regionalną grupę roboczą”, złożoną z przedstawicieli władz lokalnych. Przygotowano kolejny program restrukturyzacji, preferujący: rozbudowę miejscowej infrastruktury, przyspieszenie restrukturyzacji przemysłu, rozwój

Wykorzystanie środków Zdecentralizowanego Funduszu Zatrudnienia na Węgrzech i w okręgu Borsod, 1992 r.

Instrumenty	Okręg Borsod	Węgry
Szkolenia	21,5	23,7
Pomoc nowo powstającym firmom	2,1	3,8
Zasiłek dla długotrwale bezrobotnych	12,2	7,1
Prace publiczne	19,6	16,9
Tworzenie nowych miejsc pracy	17,5	37,0
Subsydia w celu skracania czasu pracy	7,1	4,9
Wcześniejsze emerytury	20,0	6,5
Razem	100,0	100,0

Źródło: Fazekas, Gorzelak (1994)

małych i średnich przedsiębiorstw, restrukturyzację rolnictwa. Program ten dalej uszczegółowiono w programach restrukturyzacji głównych przedsiębiorstw regionu. Na podstawie wszystkich tych działań opracowano — na szczeblu rządowym — programy restrukturyzacji metalurgii i górnictwa węglowego, zakładające utrzymanie części produkcji stali, po restrukturyzacji najlepszych zakładów. Programy te uzyskały akceptację związków zawodowych. W porozumieniu ze związkami, przygotowano program łagodzenia społecznych kosztów zmian strukturalnych. W 1994 r. rząd wydał w sumie 1 mld forintów (ok. 100 mln dolarów), z czego 500 mln dla Funduszy Pracy, 350 mln na subsydia dla inwestycji tworzących nowe miejsca pracy, 100 mln na odprawy i pomoc dla zwolnionych z pracy i dla członków stowarzyszeń pracy oraz 50 mln na kredyty i gwarancje kredytowe dla bezrobotnych tworzących nowe firmy.

Restrukturyzacja przemysłów tradycyjnych w regionie Borsod nie została zakończona. Przyszłe działania w znacznie większym niż dotychczas stopniu będą podejmowane w układzie oddolnym, przy finansowym wsparciu ze szczebla centralnego. Wczesne zmniejszanie produkcji i zatrudnienia spowodowało, że społeczne koszty restrukturyzacji — i tak wysokie — zostały rozłożone w czasie. Podjęcie negocjacji ze związkami zawodowymi pozwoliło uniknąć otwartych konfliktów. Poniesiono duże koszty, nie służyły one jednak sztucznej ochronie nierentownych zakładów i odwlekaniu ich ostatecznego upadku — nie działały więc przeciwko restrukturyzacji.

Celem było jej przyspieszenie i łagodzenie negatywnych skutków społecznych, jakie proces ten przynosił.

4.5.2. Restrukturyzacja zagłębia karwińsko-ostrowskiego

Zagłębie ostrowsko-karwińskie⁴ leży w północno-wschodniej części Czech, przy granicy z Polską. W jego skład wchodzi miasta Ostrowa i Karwina oraz cztery powiaty. Jest to obszar silnie zurbanizowany (gęstość zaludnienia przekracza 1000 osób na km²). W 1989 r. przemysł koncentrował 60% ogółu zatrudnionych w regionie, z czego 85% skupiały trzy gałęzie: wydobywcę węgla kamiennego, przemysł stalowy i maszynowy. Związki między wielkimi zakładami pracy a ich otoczeniem były typowe dla gospodarki socjalistycznej: przemysł tworzył i utrzymywał przeważającą część infrastruktury społecznej. Zakłady w Witkowicach posiadały nawet własną, niewielką linię lotniczą, a holding kopalni węgla kamiennego do dziś jest właścicielem ponad 40 tys. mieszkań.

W 1989 r. radykalnie ograniczono subsydia rządowe, pozostawiając przedsiębiorstwa samym sobie. Ich sytuację istotnie poprawiła dewaluacja korony, pozwalająca zachować konkurencyjności produktów — głównie węgla — na rynkach zagranicznych. Wysyłano tam nadwyżki, powstałe wskutek zmniejszenia się popytu krajowego. Gdy inflacja wygasła pozytywne skutki dewaluacji — chroniono rynek krajowy, wstrzymując import tańszego węgla z Polski i Ukrainy. Zjawiska te nieco odsunęły załamanie się głównych sektorów zagłębia.

Przewidując nadchodzące trudności, władze centralne przygotowały program rekonstrukcji aglomeracji ostrowsko-karwińskiej na lata 1991–1992, z perspektywą do roku 1995. Głównym założeniem programu była mobilizacja środków krajowych i zagranicznych (restrukturyzację węgierskiego okręgu Borsod włączono m.in. do programu PHARE) — które mogłyby być wykorzystane do restrukturyzacji wiodących gałęzi przemysłu oraz do tworzenia miejsc pracy w nowych dziedzinach. Stworzenie nowych miejsc pracy nagradzano zwolnieniem z podatku dochodowego przez dwa lata. Małe i średnie firmy otrzymywały bezpośrednie subsydia rządowe. Zaangażowano ekspertów zagranicznych (m.in. dzięki PHARE i współpracy z Bankiem Światowym), aby promować restrukturyzację regionu na zagranicznych rynkach inwestycyjnych. Rząd zapewniał o pomocy państwa w rozbudowie infrastruktury. Powołano agencję rozwoju regionalnego, finansowaną ze środków zagranicznych i krajowych.

⁴Opis zagłębia ostrowsko-karwińskiego i jego restrukturyzacji jest oparty na pracy Nesporowej i Kyloha (1994).

W wyniku dotychczasowej restrukturyzacji przemysłu węglowego, skupionego w przedsiębiorstwie OKD (Ostrawsko-Karwińskie Kopalnie Węglowe) zatrudnienie zmniejszyło się ze 109 tys w 1989 r. do 50 tys w połowie 1993 r., z czego 22 tys. górników pracujących pod ziemią. Zamknięto tylko jedną kopalnię, pozostawiając 15 czynnych. Zakłady filialne (transportowe, remontowe, maszynowe pracujące na potrzeby kopalń, trzy koksownie) zostały usamodzielnione, a 20 tys spośród 50 tys zwolnionych pracowników znalazło w nich pracę. Rząd centralny wspomaga proces restrukturyzacji za pomocą subsydiów — po 1 mld koron (ok. 30 mln dolarów) w 1991 i 1992 r., a po 2 mld koron w latach następnych) — przeznaczanych na odprawę dla zwolnionych (10–14 miesięcznych pensji dla zwalnianych z pracy oraz zasiłek dla górników w wysokości 1900 koron — ok. 60 dolarów — wypłacany przez 36 miesięcy) oraz na wcześniejsze emerytury dla górników (mają oni prawo do emerytury po ukończeniu 50 lat). Środki te nie mogą być przeznaczone na pokrywanie bieżących kosztów, ani też na inwestycje w kopalniach — muszą służyć wyłącznie łagodzeniu społecznych skutków restrukturyzacji górnictwa węglowego.

Na początku 1992 r. w OKD utworzono Agencję Pomocy dla Przedsiębiorczości i Zatrudnienia, której celem jest zapewnianie nowych miejsc pracy. Agencja ta stara się udzielić pomocy jeszcze zanim pracownik zostanie zwolniony — jest to więc działanie wyprzedzające, w porównaniu z rutynowymi czynnościami służb zatrudnienia. Agencja prowadzi kursy przeszkalające, udziela porad zakładającym własne przedsiębiorstwo, może nawet je subsydiować. Przez półtora roku agencja pomogła ponad 800 osobom, z których prawie 500 znalazło nowe miejsce pracy. Koszt stworzenia tych miejsc pracy wyniósł 112 mln koron (ok. 3 mln dolarów).

Ośrodek biznesu, stworzony w 1992 r. w ramach Agencji, udzielił pomocy 12 nowo powstałym firmom, zatrudniającym 165 osób. OKD wynajmuje — za niskie czynsze — pomieszczenia dla firm zatrudniających byłych pracowników przedsiębiorstwa. Z oferty tej skorzystało prawie 400 firm współpracujących z OKD, które zatrudniły ponad 1000 zwolnionych pracowników.

Kopalnie zostały poddane przekształceniom własnościowym. Zgodnie z planami prywatyzacji, 53% udziałów własności pozostanie z rąk skarbu państwa, 37% wejdzie do narodowych funduszy prywatyzacyjnych, a reszta stanie się własnością samorządów lokalnych, zakładu ubezpieczeń społecznych i funduszu emerytalnego.

Dotychczasowe przekształcenia strukturalne czeskiego górnictwa węglowego polegały na przesuwaniu wydobywania z mniej wydajnych kopalń ostrawskich do lepszych kopalń zagłębia karwińskiego. Efektywność po-

prawiła się, ale presja tańszego węgla z zagranicy (w tym z Polski i Ukrainy) może — mimo protekcji rządu — prowadzić do dalszych ograniczeń wydobycia. Prawdopodobnym skutkiem pełnej restrukturyzacji będzie więc prawie zupełne wyeliminowanie górnictwa z regionu, czego konsekwencje ekonomiczne i społeczne mogą być daleko bardziej dramatyczne, niż dotychczas.

Restrukturyzacja przemysłu stalowego przebiega w podobnych warunkach silnego spadku produkcji i zatrudnienia. W 1989 r. dwa przedsiębiorstwa hutnicze (Witkowice i Nowa Huta) produkowały 10,7 mln ton stali, z czego 90% znajdowało zbyt na rynkach RWPG. Produkcja spadła do 7,3 mln w 1992 r. — mimo wejścia na nowe rynki zachodnie i państw Trzeciego Świata — a przewiduje się, że w 2000 r. produkcja stali nie przekroczy 5,7 mln ton. Zatrudnienie w ciągu dekady zmniejszy się o połowę. Dotychczasowe redukcje zatrudnienia dotknęły działy pomocnicze, nie zaś zakłady bezpośrednio produkujące stal. Wykorzystano podobne mechanizmy łagodzące sytuację na rynku pracy, jakie stosowano w przemyśle węglowym.

Sytuacja przemysłu hutniczego w zagłębiu ostrawsko-karwińskim będzie się pogarszać, w wyniku niemożności sprostania konkurencji tańszych wyrobów hutniczych z innych krajów, po pełnym wycofaniu bezpośrednich i pośrednich dotacji rządowych. Część obecnego potencjału zostanie przedstawiona na produkcję ciężkich maszyn i urządzeń — znaczna jednak część tradycyjnego hutnictwa musi zostać wyeliminowana. Spowoduje to dalsze pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Kolejne redukcje obejmą pracowników młodszych, jeszcze nie uprawnionych do wcześniejszej emerytury.

Na uwagę zasługuje konstruktywna rola związków zawodowych. Należy do nich ok. 85–90% zatrudnionych — którym przecież grozi zwolnienie z pracy. Mimo to związki ze zrozumieniem odnoszą się do konieczności restrukturyzacji i redukcji zatrudnienia. Przywódcy związkowi przyznają, że jedną z zasadniczych ról związków jest przekonanie robotników o nieuchronności tych przemian i tym samym skłonienie ich do aktywnego poszukiwania alternatywnych dróg kariery zawodowej (podejmowanie szkoleń, zakładanie własnych przedsiębiorstw). Napięcia społeczne nie są oczywiście wykluczone — od 1993 r. były już w kopalniach węgla krótkotrwałe strajki na tle płacowym — lecz czescy związkowcy mają świadomość, że odwlekanie restrukturyzacji się nie opłaca. Jednym ze skutków tej odpowiedzialnej polityki było utrzymanie wzrostu płac w granicach przyjętych za dopuszczalne w skali ogólnokrajowej oraz uzależnienie tego wzrostu od ekonomicznych wyników przedsiębiorstwa. Stosunki rządu i kierownictw

przedsiębiorstw ze związkami zawodowymi są ogólnie poprawne, ale stają się coraz bardziej konfrontacyjne.

Warto zwrócić uwagę, że do przemysłu ostrawsko-karwińskiego wprowadzono nowe metody organizacji produkcji i zarządzania, zgodne ze wzorami nowoczesnej gospodarki postfordowskiej. Praca jest organizowana w małych grupach o znacznej autonomii, tzw. „komórkach produkcji”. Maszyny nie tworzą linii produkcyjnej, lecz są zgrupowane w gniazda, umożliwiające różne czynności w „komórce produkcji”. Pracownicy nie wykonują powtarzalnych czynności, są odpowiedzialni za bardziej złożone zadania. Szkolenie obejmuje wszystkie czynności „komórki”, tak, by istniała możliwość wykonywania wszystkich czynności przez wszystkich pracowników. Kontrola jakości, utrzymanie maszyn i urządzeń, utrzymanie porządku na stanowisku pracy — są dokonywane przez bezpośrednich wytwórców. Personel kierowniczy staje się doradcą i organizatorem produkcji, nie zaś nadzorcą. Poszczególne grupy produkcyjne są zachęcane do uczestnictwa w planowaniu działalności całego przedsiębiorstwa.

Odziedziczone po ustroju socjalistycznym, paternalistyczne stosunki między wielkim i silnym przemysłem a słabą władzą lokalną, nie mogły zostać w krótkim czasie przełamane. Samorządy lokalne nie liczą się w relacjach z gigantami przemysłowymi zagłębia. Podobnie władze powiatowe, podporządkowane rządowi centralnemu, nie mogą odgrywać istotnej roli w procesie restrukturyzacji. Układ decyzyjny domyka się w trójkącie: rząd — kierownictwa przedsiębiorstw — związki zawodowe. Obudowa instytucjonalna przemian w gospodarce regionu jest ciągle dość wątła, ale poważnie ją wzmocniono tworząc regionalną izbę handlowo-przemysłową, agencję rozwoju regionalnego (przy pomocy francuskiej) oraz park technologiczny przy politechnice w Ostrawie. Duże znaczenie może mieć powstała w 1990 r. Społeczno-Ekonomiczna Rada Aglomeracji Ostrawsko-Karwińskiej. Zasiadają w niej pracodawcy, pracobiorcy i władze terenowe, a rząd centralny przysyła obserwatorów. Rada ta w pewnym sensie zastępuje nieistniejące władze regionalne.

Restrukturyzacja zagłębia ostrawsko-karwińskiego to przykład ostrożnego, lecz jednocześnie zdecydowanego zmieniania struktury tradycyjnych przemysłów. Znaczna jest rola rządu oraz stosowanych przez niego makroekonomicznych instrumentów osłonowych (kursy walut, polityka handlu zagranicznego, zcentralizowana polityka płacowo-dochodowa, polityka zatrudnienia itp.). Restrukturyzacja zatrudnienia jest świadomie spowalniana, co powoduje, że nadzatrudnienie się nie zmniejsza — lecz z drugiej strony nie pojawia się masowe bezrobocie, ze wszystkimi jego katastrofalnymi skutkami społecznymi i gospodarczymi (nie są uruchamiane

negatywne mechanizmy mnożnikowe, powodujące rozkład gospodarki regionu). Środki pomocowe nie służą podtrzymaniu upadających zakładów, lecz są wykorzystywane w celu pogłębienia restrukturyzacji, także wprowadzania nowoczesnych metod organizacji i zarządzania. Odpowiedzialne związki zawodowe łagodzą konflikty i wspierają procesy dostosowawcze w przedsiębiorstwach.

Nie jest jasne, czy ten dość korzystny obraz się utrzyma. Jednak dotychczasowe doświadczenia należy ocenić pozytywnie. Restrukturyzacja została zapoczątkowana, ale bezrobocie mieści się w „cywilizowanych” rozmiarach (5–7%). Istnieje plan przyszłych działań, opracowywany na forum rady aglomeracji przy współudziale władz w Pradze.

4.5.3. Górny Śląsk

Górny Śląsk, którego główną częścią jest województwo katowickie, tradycyjnie wytwarzał ponad 20% produkcji przemysłowej Polski. Obecnie udział ten nie jest większy niż 17%, co wynika ze spadku produkcji w wiodących gałęziach regionu. Wydobyte węgla kamiennego spadło w okresie 1989–1993 z 174,3 mln t do 126,9 mln t, produkcja stali z 8 mln t do 5,5 mln t. Zatrudnienie w przemyśle paliwowo-energetycznym zmniejszyło się w tym okresie z 460 tys do 335 tys, w przemyśle metalurgicznym z 93 do 78 tys, a w elektromaszynowym z 140 do 100 tys (te trzy branże skupiają ok. 85% całego zatrudnienia w przemyśle regionu). Redukcja zatrudnienia nie nadążała za zmniejszaniem produkcji, co powodowało dalszy spadek i tak niskiej wydajności pracy. Zatrudnienie w przemyśle województwa w latach 1990–1993 zmniejszyło się o ponad 200 tys osób — z ponad 800 do 612 tysięcy w 1993 r.

Dotychczasowy profil gospodarczy Górnego Śląska nie może być dłużej utrzymany, ale możliwości budowania nowych struktur przemysłowych, nawet na gruzach starych, są wątpliwe. Środowisko naturalne jest zbyt poważnie zniszczone, siła robocza zbyt monofunkcyjna, infrastruktura zbyt przestarzała. Konieczne są programy restrukturyzacji poszczególnych gałęzi oraz całego układu regionalnego. Jest również oczywiste, że samo województwo katowickie nie będzie w stanie podołać temu zadaniu. Ciężar restrukturyzacji Górnego Śląska przekracza prawdopodobnie możliwości całej polskiej gospodarki.

W tej sytuacji jest paradoksalnym fenomenem, że polskie elity polityczne usilnie próbują „zapomnieć” o Górnym Śląsku. Problemy restrukturyzacji dwóch innych województw — łódzkiego i wałbrzyskiego — od początku polskiej transformacji znajdują dużo szersze odbicie w mediach

i cieszą się większym zainteresowaniem rządu. Także organizacje międzynarodowe (np. Wspólnota Europejska) wydają się unikać trudnego problemu. Województwo katowickie zostało włączone dopiero w drugą fazę konkretyzacji programu STRUDER, poświęconego regionalnej restrukturyzacji Polski i dysponującego niewielką — w porównaniu do potrzeb — sumą 60 mln ECU na okres trzech lat. Strajki w grudniu 1992 „przypomniaty” region reszcie kraju, jednak na krótko. Jak wskazują doświadczenia podobnych regionów w Europie Zachodniej (por. Jałowicki, 1993) odraczanie restrukturyzacji może jedynie znacznie pogłębić śląski problem.

Do dziś nie przygotowano kompleksowego programu restrukturyzacji regionu. Istnieją jedynie programy cząstkowe. Zakłada się zamknięcie 14–17 kopalń i zmniejszenie zatrudnienia o dalsze 170 tys osób. Program restrukturyzacji hutnictwa stali przewiduje zamknięcie pięciu hut, co spowoduje zwolnienie kolejnych 30 tys pracowników. Dalsze redukcje zatrudnienia nastąpią w zakładach dotąd współpracujących z likwidowanymi. Ale programy te pozostają w fazie deklaracji, nie są w ogóle wprowadzane w życie. Przeciwnie, wydaje się, że preferencje dla przemysłów tradycyjnych, charakterystyczne dla gospodarki socjalistycznej, odradzają się obecnie. Zarobki są największe właśnie w województwie katowickim (oraz w innych województwach zdominowanych przez górnictwo lub metalurgię — legnickim, konińskim). Dzieje się tak w sytuacji, gdy udział płac w koszcie wydobywania węgla kamiennego jest większy niż 50%, a koszty wydobywania przekraczają poziom światowy (por. Fiedorowicz, Studnicki, 1994).

Programy restrukturyzacji regionalnej opracowywano na szczeblu województwa jeszcze w latach 80., a przełom 1989 r. zintensyfikował te prace (por. Błasiak, Nawrocki, Szczepański, 1994). W większości przypadków, poza absurdalnymi (jak np. teza, że województwo katowickie powinno rozwijać się dzięki trzem głównym czynnikom, z których jednym miało być rolnictwo z przemysłem rolno-spożywczym) są to opracowania na wysokim poziomie analitycznym i koncepcyjnym. Nie wskazuje się jednak źródeł finansowania ambitnych zamierzeń inwestycyjnych — są to więc programy nierealistyczne. Jedyny choć w części realizowany program — właśnie ten, który eksponuje rolę rolnictwa — nie może być uznany za właściwy.

W ciągu pięciu lat polskich przekształceń, restrukturyzacja Górnego Śląska nie została nawet zapoczątkowana. Nadal trwa subsydiowanie tradycyjnych przemysłów, obecnie w sposób pośredni (umarzanie długów, niepłacenie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne). Nakłady społeczne są przeznaczane na odsuwanie koniecznych zmian strukturalnych w regionie. Rząd nie jest w stanie przeciwstawić się presji zagrożonych zakładów i branż, nie dopuszczających konieczności zapoczątkowania

przebudowy gospodarki regionu. Presja ta powoduje, że nie zredukowano nawet naboru do miejscowych szkół zawodowych, które przygotowują przyszłych młodych bezrobotnych do niepotrzebnych już zawodów.

Górny Śląsk jawi się na tle doświadczeń węgierskich i czeskich — nie wspominając o zachodnioeuropejskich — jako przykład niemożności dokonania bolesnych przekształceń strukturalnych. Być może przyczyna tego tkwi w strachu polityków przed działaniami, które mogą — nawet na krótko, lecz bardzo poważnie — zdestabilizować polską gospodarkę, a tym samym zachwiać układem politycznym. Górny Śląsk ciągle jeszcze dominuje w polskiej energetyce. Grozi się przestojami w fabrykach samochodów, wskutek ewentualnego strajku hutników. Argumenty rodem z poprzedniej epoki są stosowane także obecnie, tym razem jako poparcie żądań strajkujących. Niepokoje społeczne na Śląsku są wręcz sztucznie podsycane przez siły polityczne, upatrujące w nich szansy na wzmocnienie swej pozycji (por. Nawrocki, 1993).

ROZDZIAŁ 5.

KIERUNKI ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI

Polska polityka regionalna w ciągu całego okresu transformacji była **defensywna**. Ograniczała się do reagowania na procesy i zjawiska już istniejące, jak bezrobocie lub kryzys pewnych gałęzi przemysłu. Jedynie „regiony problemowe” przyciągały uwagę osób i instytucji odpowiedzialnych za politykę regionalną. Wobec szczupłości środków, działania te okazały się nieskuteczne. Co więcej, istnieją uzasadnione obawy, że koncentrowanie się na regionach, które właśnie weszły w bolesny okres restrukturyzacji — to znaczy na tych, w których przeważają procesy dostosowania negatywnego — prowadzi do utrwalania starych struktur regionalnych i przeciwdziała samemu procesowi restrukturyzacji. Polityka regionalna, zamiast ułatwiać reformy, sięga do starych doktryn wspierania regionów borykających się z bieżącymi problemami i trudnościami.

W „klasycznej” doktrynie polityki regionalnej głęboko jest zakorzenione przeświadczenie o konieczności wyrównywania różnic międzyregionalnych, dzięki działaniom podejmowanym przez państwo. Działaniom bezpośrednim — jak inwestycje, transfery finansowe i rzeczowe — oraz pośrednim, poprzez oddziaływanie na podmioty gospodarcze. Instrumenty takiej polityki przedstawiliśmy w poprzednim rozdziale, wskazując na ich ograniczoną skuteczność. Doktryna ta — tak stara jak polityka regionalna — jest immanentnie związana z ideą państwa interweniującego, państwa dobrobytu, państwa, którego gospodarka opiera się na ekonomii keynesowskiej.

W dyskusjach nad celami, założeniami, instrumentami i skutecznością polityki regionalnej, od mniej więcej połowy lat 70. pod rozważę stawia się przeciwstawny model polityki regionalnej — w którym celem podstawowym staje się uzyskanie możliwie dużej efektywności gospodarowania — co można sprowadzić do efektywności inwestycji. W takim ujęciu, róż-

nice międzyregionalne są naturalnym rezultatem rozwoju, a ich wzrost — w krótkim i średnim horyzoncie czasowym — jest w pełni dopuszczalny.

U podstaw tego nowego podejścia leżą dwa założenia:

1. Wyrównywanie różnic międzyregionalnych zmniejsza — w horyzoncie krótko- i średniookresowym — efektywność podejmowanych działań, a więc i tempo wzrostu gospodarczego. Wynika to z kosztów, jakie wyrównywanie różnic za sobą pociąga. Koszty łatwo wymierne, bezpośrednio ponoszone przez państwo, to budowa infrastruktury oraz finansowanie podmiotów podejmujących działalność w regionach zapóźnionych (subsytia, dopłaty, tańsze kredyty itp.), co ma na celu pokrycie strat, wynikających z mniejszej efektywności inwestycji na terenach słabiej rozwiniętych. Koszty trudno wymierne (lub wręcz niewymierne) to spowolnienie procesu rozwoju, wynikające z ograniczonego działania efektów mnożnikowych na terenach słabiej rozwiniętych. Implusy przekazane do takich regionów z zewnątrz — inwestycje, zasilenia kapitałowe, preferencje płacowe i związany z nimi napływ wysoko kwalifikowanych kadr — powodują słabsze „echa” i mimo wszystko nie skutkują trwałym rozwojem.
2. Istotną podstawą nowego podejścia do rozwoju regionalnego są relacjach między dynamiką wzrostu i głębokością zróżnicowań regionalnych, opisanie tzw. krzywą Williamsona². Twierdzi się więc, że po fazie

¹Tę stratę trudno wyliczyć. Mamy tu do czynienia z cząstkowymi faktami i spekulacjami, nie zaś z jednoznacznymi wynikami precyzyjnego rachunku ekonomicznego. Nie można więc argumentami o tego rodzaju stratach obalić koncepcji rozwoju spolaryzowanego.

²Williamson (1965) — co prawda w sposób nie w pełni poprawny metodycznie — potwierdził prawidłowość, że po przekroczeniu pewnego poziomu PKB na mieszkańca (a może w pewnym kręgu cywilizacyjnym?) wzrost gospodarczy powoduje zmniejszanie różnic międzyregionalnych (pierwsza część tezy Williamsona mówi, iż na niższych stadiach rozwoju różnice te rosną w miarę wzrostu gospodarczego). Niezależnie od krytyki obliczeń Williamsona, na ogół słusznej, jest jednak faktem, że w zachodnioeuropejskich krajach wyżej rozwiniętych różnice względne (odniesione do średniego poziomu PKB na mieszkańca) są mniejsze, niż w krajach niżej rozwiniętych, a w długim czasie różnice międzyregionalne mają tendencję do zmniejszania. Przy tym dynamika zróżnicowań fluktuuje. Polega to z grubsza na tym, że w fazie szybkiego wzrostu różnice maleją, a w fazie stagnacji czy recesji — rosną. Bo też w czasie dynamicznego rozwoju możliwości stosowania instrumentów wyrównawczych są zdecydowanie większe niż w trakcie recesji.

intensywnego wzrostu — „okupionego” zwiększeniem różnic międzyregionalnych — będzie można przeznaczyć o wiele więcej środków na rozwój regionów zacofanych, niż byłoby to możliwe, gdyby wzrost był mniej dynamiczny.

Przedstawiamy teraz koncepcję dla Polski, przeciwną do dotychczas realizowanej szeroko rozumianej polityki regionalnej. Koncepcja ta dopuszcza silną polaryzację rozwoju regionalnego. Podstawową tezę jest **konieczność prowadzenia takiej polityki regionalnej, która byłaby nastawiona na uzyskanie możliwie szybkiego wzrostu gospodarczego kraju do roku 2005, i zapewnienia podstawy do rozwoju w dalszej przyszłości.** Koncepcję tę można określić mianem **rynkowo-liberalnej**.

1. W ciągu następnych kilkunastu lat Polska powinna utrzymać **wysokie tempo wzrostu**, rzędu 4,5–5% średniorocznie³. W Polsce PKB na mieszkańca wynosi ok. 25–30% średniej dla Unii Europejskiej (przy pomiarze za pomocą siły nabywczej walut; według kursów wymiany, różnica ta jest dwu-trzykrotnie większa). Nawet przy tempie wzrostu większym o 2–3 punkty od średniego tempa krajów UE, różnice absolutne w wielkości PKB na mieszkańca między Polską a tymi krajami będą się powiększać. Starania o członkostwo w Unii muszą więc być poparte osiągnięciem stabilnego, wysokiego tempa wzrostu. Dopiero wówczas można będzie poszerzać rynek dla gospodarek krajów „rdzenia” Unii i sprostać zasadzie „zwartości” (*cohesion*).
2. Polska struktura sektorowa charakteryzuje się nadmiernym udziałem sektorów I i II i niedorozwojem sektorów III i IV. Ogólnie niski jest poziom technologiczny całej gospodarki: sfery produkcji, infrastruktury oraz spożycia. Zanieczyszczenie środowiska jest jednym ze skutków nadmiernego udziału przestarzałych technologii. Celem dla polskiej gospodarki — równie ważnym jak wzrost — jest więc **szybka przebudowa strukturalna, w tym radykalny postęp technologiczny**. Wysokie tempo wzrostu jest oczywiście warunkiem koniecznym dla pozytywnych zmian strukturalnych, w których wypadająca z użytkowania część majątku będzie zastępowana nowym majątkiem.
3. W Polsce od prawie dwudziestu lat procesy inwestycyjne były szczególnie mało intensywne, bądź też tworzyły majątek, który zamiast podnosić efektywność całej gospodarki, był dla niej obciążeniem. Jest to główna przyczyna zacofania strukturalnego i technologicznego. Efekty szybkiego wzrostu gospodarczego należy kierować na **przyspieszenie procesów inwestycyjnych**. Wynika stąd, że finansowa polityka państwa

³Tempo takie zostało uznane przez zespół pod kierunkiem L. Zienkowskiego za możliwe do osiągnięcia w korzystnych warunkach — por. Gorzelak et al. (1994).

powinna być możliwie proinwestycyjna, zachęcająca do oszczędności i do zachowań proinwestycyjnych, powinna więc redukować obciążenia podatkowe, celne itp., co oznacza zmniejszenie fiskalizmu.

4. Nowe inwestycje powinny służyć głównemu celowi, jakim jest osiągnięcie szybkiego tempa wzrostu oraz integracji polskiej gospodarki z zagranicą. Dlatego też powinny to być inwestycje wysoko **efektywne**, o szybkim czasie zwrotu, w najbardziej progresywnych dziedzinach gospodarki oraz w **infrastrukturze** transportowej i telekomunikacyjnej. Państwo powinno więc stosować zachęty, skłaniające do podejmowania opłacalnych inwestycji w dziedzinach uznanych za wiodące — w tym głównie w przemysłach wysokiej technologii.
5. Konieczne jest istotne zwiększenie nakładów na **strategiczne cele rozwoju**: naukę, oświatę, ochronę zdrowia oraz ochronę środowiska, w których obecne zaniedbania zagrażają przyszłemu rozwojowi. Finansowanie tych dziedzin przez państwo wymusi większą selektywność wydatków z budżetu, szczególnie ograniczanie dopłat do upadających gałęzi gospodarki — subsydiów, umorzeń kredytów, zaległych należności itp.
6. Powinno stale postępować **ograniczanie roli państwa** jako właściciela majątku produkcyjnego, bezpośredniego zarządcy gospodarką, głównego organizatora rozwoju układów regionalnych i lokalnych. Rolą państwa jest wytyczanie ogólnych kierunków rozwoju oraz pośrednie stymulowanie zachowań podmiotów gospodarujących i jednostek terytorialnych. Oznacza to potrzebę radykalnej decentralizacji tych kompetencji Centrum, które w nim pozostaną po gruntownej prywatyzacji.
7. W postępującej prywatyzacji znaczną rolę powinien odgrywać **kapitał zagraniczny**, wnoszący do polskiej gospodarki zarówno środki finansowe, jak i nowe wzorce produkcji, nowe technologie i zasady organizacji. Państwo powinno stosować wszelkie możliwe zachęty dla kapitału zagranicznego, a przynajmniej nie ograniczać go bardziej niż kapitału krajowego.
8. Zasadę kolektywizmu — ciągle jeszcze dominującą w organizacji życia społeczno-gospodarczego Polski — należy ograniczać, na rzecz **zwiększenie indywidualnej odpowiedzialności** układów regionalnych i lokalnych oraz mieszkańców za swój los. Zadaniem państwa jest dążenie do zapewnienia **równości szans** obywatelom, jednak nie bezwarunkowo i nie bez wysiłku samych obywateli, gdy będzie on konieczny (np. w postaci migracji). Zadaniem państwa jest również **osłonowe** działanie na rzecz tych zbiorowości terytorialnych lub zawodowych, ucierpiały wskutek obiektywnych procesów gospodarczych, np. upadku nieefektywnych dziedzin gospodarki. Osłona nie powinna polegać na przedłu-

żaniu funkcjonowania nieefektywnych zakładów, lecz na wspomaganiu tworzenia nowych miejsc pracy, przeszkalaniu pracowników, stosowaniu finansowych i innych zachęt do migracji oraz na pomocy socjalnej — aż do pomocy udzielanej dożywotnio tam, gdzie nie ma ekonomicznie uzasadnionych możliwości aktywizacji zawodowej zwolnionych pracowników.

9. Indywidualizacja odpowiedzialności za własne warunki życia dopuszcza znaczny **wzrost zróżnicowań społecznych**, przy czym powinny być one kształtowane zgodnie z merytokratyczną zasadą sprawiedliwości. Nierówności będą jednak prowadzić do tego, iż coraz to szersze grupy społeczne — osoby legitymujące się wysokimi kwalifikacjami, jednostki przedsiębiorcze oraz pracownicy progresywnych działów gospodarki — będą popierać realizowany model rozwoju. Należy również podkreślić motywacyjną funkcję zróżnicowań społecznych, gdy nie są one nadmiernie duże — a więc gdy nie prowadzą do głębokiej strukturalnej frustracji grup społecznych, które mniej zyskują lub wręcz tracą⁴.

Powyższy model rozwoju jest więc oparty na następujących „filarach”: **wzrost — inwestycje — efektywność — restrukturyzacja — państwo ograniczone lecz silne — decentralizacja — merytokratyczna sprawiedliwość — równość szans — ośłona socjalna najsłabszych**.

Głębokie przewartościowanie siły ekonomicznej regionów zachodzi nie tylko w Polsce — także w pozostałych krajach środkowoeuropejskich. Są to więc procesy o znacznym stopniu **obiektywności**, nie wynikające z ewentualnych błędów, ani z realizowanego modelu przejścia od zamkniętej gospodarki realnego socjalizmu do otwartej gospodarki rynkowej. We wszystkich krajach postsocjalistycznych transformacja niesie za sobą **polaryzację regionalną**. W najwyżej rozwiniętych Czechach, w których transformacja jest dość powolna. Na Słowacji, gdzie koszty rekonstrukcji są wysokie, mimo „czeskiego” modelu transformacji — z uwagi na szczególnie niekorzystne uwarunkowania strukturalne oraz peryferyzację kraju w wyniku podziału federacji. Na Węgrzech, realizujących model pośredni, oraz w Polsce, która zastosowała „terapię szokową”.

Scenariusz rozwoju regionalnego Polski jest pochodną ogólnych procesów rozwoju kraju. Scenariusz taki został sformułowany w trakcie studiów nad rozwojem krajów Europy Środkowo-Wschodniej do roku 2005 (Gorzelał et al. 1994, 1995). Założenia rozwoju regionalnego Polski są pochodną scenariusza makroekonomicznego:

⁴W. Churchill mawiał, że równe rozłożenie nędzy nie jest sensowną alternatywą dla nierównego rozłożenia bogactwa. Zmniejszanie zróżnicowań nie jest więc oczywistą wartością samą w sobie, a w przypadkach, gdy prowadzi ono do zaniku motywacji może być wręcz szkodliwe.

- Tempo wzrostu całej gospodarki do roku 2005 będzie równe 4–5% rocznie, co daje PKB na mieszkańca w 2005 r. (wyrażony wg parytetu siły nabywczej walut) w wysokości ok. 9 tys. dolarów (dolary z 1992 r.).
- Stopniowy wzrośnie stopa inwestycji, do ok. 30% PKB, przy udziale kapitału zagranicznego w wysokości ok. 20% nakładów inwestycyjnych (w miarę postępującej integracji z Unią Europejską napływ kapitału zagranicznego rośnie do ok. 7–10 mld dolarów rocznie po 2000 r.).
- Tempo wzrostu spożycia będzie stale niższe niż tempo wzrostu PKB oraz będzie następował stopniowy wzrost udziału spożycia z dochodów osobistych kosztem udziału spożycia zbiorowego.
- Zwiększy się polaryzacja dochodów indywidualnych.

Zgodnie z tym scenariuszem, przebieg procesów gospodarczych w poszczególnych typach regionów będzie następujący:

1. **Województwa: warszawskie, poznańskie, krakowskie, wrocławskie** i w pewnym stopniu **szczecińskie** staną się ośrodkami postępu technicznego, gospodarczego i kulturalnego. Liderzy transformacji osiągną wzrost o ponad 7% rocznie, a ich udział w całej gospodarce będzie stale rósł. Aglomeracja łódzka dołączy do liderów z kilkuletnim opóźnieniem — średnioroczne tempo wzrostu tego regionu za cały okres 1995–2005 będzie niższe niż średnia krajowa, ale znacznie się zwiększy w drugiej części tego okresu.
2. **Górny Śląsk** stoi w obliczu poważnej restrukturyzacji i dramatycznego wzrostu bezrobocia. Rozpoczęcie poważnej restrukturyzacji oznaczać będzie załamanie produkcji wielu wiodących gałęzi przemysłu, co nie zostanie w pełni zrekomensowane wzrostem w gałęziach rozwijających się. Wydaje się, że przez najbliższą dekadę stopa wzrostu w regionie będzie ujemna, lub — w najlepszym przypadku — zerowa.
3. **Województwa środkowo-zachodnie** (Wielkopolska) i przyległe do nich obszary północne oraz południowe, odnosząc korzyści z procesów transformacji, wykażą wzrost zbliżony do średniej krajowej. Szybszy w działach pozarolniczych — ogólna stopa wzrostu będzie ograniczana wskutek dużego udziału rolnictwa w lokalnej gospodarce.
4. **W północno-wschodniej** części Polski (województwa: olsztyńskie, suwalskie, łomżyńskie, ostrołęckie, ciechanowskie) transformacja może się opóźniać, lub powodować przedłużoną recesję. Rozwój w dłuższej perspektywie będzie zależał od sytuacji w republikach postradzieckich. Nie wydaje się jednak, by z tego kierunku przyływały korzystne impulsy. Region ten nie osiągnie tempa wyższego, niż ok. 2–3% średniorocznie.

5. **Południowo-wschodnia** część Polski jest zagrożona stagnacją w szczególnie zacofanym rolnictwie, co utrudni rozwój lokalnego rynku usług rolniczych i utrzyma napięcia na pozarolniczym rynku pracy na terenach wiejskich. Równocześnie z dużym bezrobociem miejskim, może istnieć dotkliwie bezrobocie wiejskie. Tempo rozwoju tego regionu nie przekroczy 2–3% rocznie.
6. **Północne** regiony będą zawdzięczać swój rozwój głównie turystyce. Po fazie stagnacji, wywołanej upadkiem PGR-ów, tempo wzrostu zwiększy się do ok. 3–4% rocznie.
7. Dla **zachodniego pasa przygranicznego** bliskość Niemiec już obecnie jest podstawą przemian. Będzie to jedna z szybciej rozwijających się części kraju — tempo wzrostu osiągnie ok. 7% rocznie.
8. Oprócz tych dużych regionów, istnieje w Polsce wiele **mikroregionów** o znacznie bardziej zróżnicowanej sytuacji. Jedne borykają się z problemami restrukturyzacji ośrodków wydobywania i przetwarzania surowców (LGOM, tarnobrzskie zagłębie siarkowe, kopalnie węgla brunatnego i ośrodki produkcji energii w rejonie Konina czy Turoszowa itd.). W innych wszystko zależy od losu jednego, wielkiego przedsiębiorstwa (choć wydaje się, że sytuacja najbardziej typowych *company towns* została już choć częściowo opanowana). Nawet na obszarach recesyjnych lub stagnacyjnych znajdują się mniejsze układy lokalne, lub ich zbiorowości, które znajdują nagle swą szansę rozwojową. Przykładami mogą tu być miasta nadgraniczne (Terespol, Sejny, Przemyśl), ciągi wzdłuż drogi międzynarodowej (np. pasmo od Warszawy do przejścia w Ogrodnikach), czy miasta średnie i małe, w których zlokalizowano dużą inwestycję z kapitałem zagranicznym (np. Mława).

Dysponując szacunkami PKB na mieszkańca⁵ za 1992 r. w układzie wojewódzkim, możemy przewidzieć stopień zróżnicowania regionalnego, jaki ukształtowałby się w 2005 r. po realizacji wyżej zarysowanego scenariusza. Założono więc, że najszybszy wzrost, 8% rocznie, osiągną województwa

⁵Należy przeciwstawić się koncepcjom stosowania innych mierników rozwoju, niż PKB i kategorie z nim związane. Oczywiście, PKB nie jest miarą doskonałą, a jego wady są znane od ponad 30 lat. Stosowanie w porównaniach międzynarodowych przeliczeń walut wg parytetu siły nabywczej (*purchasing power parity*, PPP) oraz bliższe wniknięcie w strukturę PKB, pozwala wyeliminować najpoważniejsze wady tego miernika. Jest to miara powszechnie uznana, powszechnie rozumiana oraz w stosunkowo małym stopniu obciążona subiektywizmem. Wszelkie inne miary, oparte na wskaźnikach ilościowych (np. Human Development Index), są obciążone znaczną dozą subiektywizmu, tak w doborze wskaźników, jak i w wyborze metod agregacji. Ponadto, wskaźniki syntetyczne są podawane na skalach interwałowych, nie zaś na ilorazowych. Ich bezzwłonne stosowanie prowadzi do błędnych wyników, jak umiejscowienie w 1994 r. Polski na 49 miejscu w świecie, za Litwą, Estonią, Łotwą, Rosją, Ukrainą, Białorusią, Bułgarią, wieloma krajami Ameryki Środkowej i Południowej (UNDP, 1994, s. 129).

warszawskie i poznańskie. Województwa katowickie i legnickie nie wykazały żadnego wzrostu, a województwa najniżej rozwinięte będą rozwijać się tempem 2–4% średniorocznie. Przechodząca restrukturyzację Łódź osiągnie tempo niższe, niż pozostali „liderzy”. Wyniki tych prostych ekstrapolacji przedstawia tabela 5.1.

Tablica 5.1.

Zróżnicowania regionalne przy różnym tempie wzrostu PKB na mieszkańca (w cenach czynników produkcji)

województwa	średnioroczne tempo wzrostu	PKB/mieszkaniec, Polska = 100	
		1992	2005
warszawskie	1,08	158	228
poznańskie	1,08	132	190
krakowskie	1,06	123	149
szczecińskie	1,07	127	145
łódzkie	1,04	105	92
katowickie	1,00	116	62
legnickie	1,00	126	67
zamojskie	1,03	73	57
ostrołęckie	1,02	70	48
nowosądeckie	1,04	69	61
suwalskie	1,02	65	45

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS (1994) tabl. 20.

Według tej ekstrapolacji, w 2005 r. mierniki rozwoju „skrajnych” województw będą miały się jak 1:5 — wobec 1:2,5 w 1992 r. Oznacza to podwojenie stopnia skrajnych zróżnicowań międzyregionalnych. Grupa regionów o najniższym PKB na mieszkańca znajdzie się na poziomie ok. połowy średniej krajowej. Regiony o najwyższym PKB na mieszkańca przekroczą średnią krajową dwukrotnie.

Tak duże zróżnicowania regionalne wydają się niemożliwe do zaakceptowania. Nie są to jednak dysproporcje, które by szokowały w krajach zachodnioeuropejskich. W 1991 r. zróżnicowania przedstawiały się tam następująco (tabl. 5.2):

Tablica 5.2.

Zróżnicowania regionalne w Unii Europejskiej, 1991 r.

Kraje	Liczba regionow	UE12=100			średnia krajowa = 100		przybliżona relacja regionu najgorszego do najlepszego
		kraje	najlepszy region	najgorszy region	najlepszy region	najgorszy region	
Grecja	13	47	58	35	123	74	1:1,7
Hiszpania	17	78	98	50	125	64	1:2,0
Portugalia	5	59	77	40	131	68	1:2,0
Wlk. Brytania	35	95	151	75	154	79	1:2,0
Włochy	20	105	135	58	129	55	1:2,5

Źródło: CEC (1994), tabl. A5, A25.

Na pierwszy rzut oka różnice te wydają się mniejsze niż w Polsce. Jest to jednak wrażenie mylne, bowiem operowanie znacznie większymi jednostkami przestrzennymi w oczywisty sposób „spłaszcza” obliczony rozkład. W istocie, w słabiej rozwiniętych krajach Unii zróżnicowania regionalne nie odbiegają od polskich, a można podejrzewać, że są nawet wyższe. Trudno było by na przykład utworzyć dwa hipotetyczne (lecz sensowne) regiony w Polsce (składające się z trzech województw, a więc zbliżone do regionów hiszpańskich czy włoskich), dla których relacja PKB na mieszkańca w 1992 r. byłaby obecnie większa niż 1:1,7, a dla 2005 r. — przy przyjętych tempach wzrostu — znacznie większa niż 1:2. Okazuje się więc, że nawet wariant skrajnej polaryzacji nie prowadzi do zróżnicowań regionalnych większych od obecnie istniejących w uboższych krajach Unii Europejskiej.

Można również rozpatrzyć wariant mniej różnicujący polską przestrzeń. Zakłada się w nim różne tempa wzrostu w dwóch podokresach. W latach 1993–1998 tempo jest nieco niższe niż w wariancie poprzednim. Tym razem zakładamy wystąpienie pewnych ruchów migracyjnych — z regionów w gorszej sytuacji gospodarczej do regionów bardziej dynamicznych.

Przyjmujemy jednocześnie założenie, że różnice regionalnych temp wzrostu ulegną dalszemu zbliżeniu w okresie 1999–2005, co będzie wynikiem przyspieszenia wzrostu w regionach słabiej rozwiniętych oraz nasilenia się ruchów migracyjnych. Wyniki takiego szacunku są przedstawione w tablicy 5.3.

Tablica 5.3.

Zróżnicowania regionalne Polski przy zróżnicowanym tempie wzrostu PKB na mieszkańca (w cenach czynników produkcji), w podziale na dwa podokresy

województwa	średnioroczne tempo wzrostu		PKB/mieszkańca Polska = 100		
	1993–1998	1999–2005	1992	1998	2005
warszawskie	1,08	1,06	158	187	200
poznańskie	1,08	1,06	132	156	167
krakowskie	1,06	1,05	123	133	133
szczecińskie	1,07	1,05	127	142	142
łódzkie	1,03	1,04	105	94	94
katowickie	1,02	0,98	116	97	60
legnickie	1,02	0,98	126	106	65
zamojskie	1,03	1,04	73	65	61
ostrołęckie	1,02	1,03	70	59	52
nowosądeckie	1,04	1,05	69	65	65
suwalskie	1,02	1,03	65	55	48

Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS (1994) tabl. 20.

W tym wariantcie proporcje międzyregionalne w 2005 r. wynoszą najwyżej 4:1 — są więc nieco mniejsze, niż w wariantcie pierwszym. Najbardziej rozwinięte województwo warszawskie osiąga dwukrotną średnią krajową, a regiony o najniższych wartościach PKB na mieszkańca — połowę średniej krajowej. Wariant ten prowadzi więc do zróżnicowań mniejszych, niż

obecnie istnieją w Hiszpanii i we Włoszech — które dzisiaj mają średni poziom PKB na mieszkańca ok. dwukrotnie wyższy, niż Polska osiągnęłaby w 2005 r. rozwijając się w stałym tempie 4,5% rocznie.

W szacunku tym założono, że prawdziwa restrukturyzacja Górnego Śląska i LGOM rozpocznie się po 1998 r. i jej wynikiem, do końca analizowanego okresu, będzie reprodukcja zawężona w tych regionach. Przy tych założeniach, województwo katowickie znajdzie się w 2005 r. na poziomie ok. 60% średniej krajowej. Sytuacja będzie oczywiście lepsza, jeżeli w tym województwie, dzięki jego wielkomiejskiemu charakterowi, rozwiną się nowe dziedziny gospodarki, zwłaszcza usługi — obecnie szczególnie silnie niedorozwinięte, w porównaniu z potencjałem gospodarczym i społecznym. Odmienne założenie przyjęto dla aglomeracji łódzkiej, bowiem można się spodziewać, że już niedługo wykorzysta ona w pełni swój potencjał, „przylumiony” w ostatnich latach negatywną restrukturyzacją przemysłów tekstylnego i włókienniczego. Przy takich założeniach, województwo łódzkie w 2005 r. będzie się znajdować nieco poniżej średniej krajowej. Można przypuszczać, że jeżeli założone różnice w tempach wzrostu utrzymają się tylko do 1998 r., to proporcje zróżnicowań regionalnych nie będą wtedy jakościowo różne od zróżnicowań dzisiejszych, a ulegną jedynie pewnemu „rozciągnięciu”.

Przesadne są więc obawy przed polityką rozwoju — w tym rozwoju regionalnego — która dopuszczałaby silne zróżnicowanie temp wzrostu (od 0 do +8 procent oraz od -2 do +6 procent rocznie). Zróżnicowania regionalne rosną, jednak nie przekraczają granic uznanych za dopuszczalne w Unii Europejskiej. Zróżnicowania te będą miały wpływ motywacyjny, „wypychając” ludzi z regionów najniżej rozwiniętych i wolno rozwijających się do regionów najwyżej rozwiniętych, o największej dynamice wzrostu⁶.

Proste rachunki ekstrapolacyjne przedstawione wyżej wskazują, że wariant polaryzacyjny, najlepszy z punktu widzenia długofalowych potrzeb kraju, może być do przyjęcia. Zastanówmy się więc obecnie nad założeniami polityki regionalnej, która wariant taki mogłaby wcielać w życie. Polityka ta byłaby oczywiście „wpisana” w ogólne założenia rozwoju, przedstawione wyżej.

⁶Na tym tle warto poświęcić uwagę zagadnieniu *zróżnicowań nadmiernych*. Tę terminu bardzo często się używa, nie podając jednak, co jest *miarą* właściwych zróżnicowań. Jest to oczywiście nadużycie intelektualne. Na użytek naszych rozważań możemy przyjąć, że zróżnicowanie nadmierne to takie, które ma charakter antymotywacyjny, prowadzi do frustracji i apatii. Nie wydaje się, by pozostawanie na poziomie ok. połowy średniej krajowej (co w 2005 r., odpowiadałoby obecnemu średniemu poziomowi dla Polski) miało mieć aż tak negatywny wpływ na postawy.

1. Państwo ma ogólną wizję przestrzennych uwarunkowań rozwoju, będącą fragmentem strategicznych założeń rozwoju kraju. Państwo działa w sposób zintegrowany, tzn. poszczególne polityki są wzajemnie skoordynowane. W szczególności, tzw. polityki sektorowe są „zregionalizowane”, tzn. w ich formułowaniu i wprowadzaniu w życie aspekty regionalne (przestrzenne) są zgodne z założeniami polityki regionalnej (przestrzennej).

Tradycyjnie, oba systemy (działowo-gałęziowy i terytorialny) zwykło się rozpatrywać i „planować” oddzielnie, przez co słaba i nieefektywna polityka regionalna stale przegrywała z najsilniejszymi gospodarczo działami i gałęziami. Integracja — niezbędna dla pomyślnego zakończenia środkowoeuropejskiej transformacji — powinna stać się jedną z podstawowych zasad prowadzenia jakiegokolwiek polityki, czy podejmowania działań na scenie gospodarczej i społecznej.

Największy nacisk położyć należy na rozwiązywanie podstawowych problemów konkretnych regionów, poprzez promocję nowych technologii w największych ośrodkach naukowych, tworzenie nowych miejsc pracy w regionach zacofanych, rekonwersję przestarzałego przemysłu w starych regionach przemysłowych itp. Wszyscy podejmujący w tych krajach decyzje powinni uświadomić sobie, że **nie można prowadzić polityki działowo-gałęziowej pomijając jej aspekt regionalny — i odwrotnie, że każda polityka regionalna powinna być osadzona w konkretnym kontekście gospodarczym i społecznym.**

2. Oddziaływanie rządu na procesy rozwoju regionalnego ma głównie charakter pośredni. Jedyne formy bezpośrednie to finansowanie przez państwo inwestycji infrastrukturalnych (choć dominująca ich część powinna być finansowana przez kapitał prywatny) oraz finansowanie samorządów.

Szczególnie pożyteczne mogą być doświadczenia systemów zachęt regionalnych, stosowanych w Europie Zachodniej.

3. Polityka regionalna państwa jest skoordynowana z politykami rozwoju, prowadzonymi przez władze nowych, dużych regionów, mających charakter rządowo-samorządowy (w ramach państwa unitarnego)⁷.

Nowe regiony będą w stanie stworzyć własne instytucje, wspierające i uzupełniające instytucje państwowe, aktywne w sferze interwencji regionalnej. Działalność ich polegać będzie między innymi na szkoleniu i przekwalifikowywaniu, a także na tworzeniu lokalnych warunków

⁷Wariant rynkowo-liberalny zakłada głębokie zdecentralizowanie sposobu zarządzania państwem. W modelu zdecentralizowanym nie ma miejsca na małe, rządowe województwo, ściśle podporządkowane centrum. Także małe województwo samorządowo-rządowe nie będzie w stanie sprostać warunkom organicznego państwa silnie zdecentralizowanego.

sprzyjających nowym inwestycjom i rozwojowi. Interwencja regionalna — podejmowana przez rząd centralny wobec regionów, które nie są w stanie rozwiązać problemów wynikających z przekształceń dotychczasowej struktury gospodarczej — powinna być oparta na długookresowych programach infrastrukturalnych, opracowanych wspólnie przez władze centralne i regionalne. Podstawowy zakres takich programów to zmiana struktury kwalifikacji siły roboczej oraz poprawa środowiska naturalnego.

4. Przyjęta jest zasada, że samorządy (wojewódzkie, powiatowe oraz lokalne) dominującą część swych budżetów tworzą z dochodów własnych — w formie nakładanych przez siebie podatków, udziałów w podatkach zbieranych przez jednostki terytorialne wyższego szczebla, opłat, dochodów z majątku itp. Rząd centralny może prowadzić politykę wyrównywania, stosując np. algorytm dofinansowujący biedniejsze samorządy, gdy ich całkowity dochód na mieszkańca jest niższy od przyjętego progu.

* *
*

Ostateczny wybór typu polityki regionalnej oraz nowej organizacji terytorialnej państwa będzie miał charakter polityczny, ale oczywiście częścią polityki jest także polityka regionalna.

Wybór ten wywrze także bezpośredni wpływ na strukturę regionalną Polski, i szerzej — Europy Środkowej — w nadchodzących latach. Sukces nie będzie udziałem wszystkich, lecz regiony, które wykorzystają szanse płynące z nowych warunków, będą wspierać kraje postsocjalistyczne w dążeniu do stania się państwami nowoczesnymi, w pełni zintegrowanymi z Europą.

LITERATURA

- Albrechts L., F. Moulaert, P. Roberts, E. Swyngedouw (eds.) (1989): *Regional Policy at the Crossroads. European Perspective*, Jessica Kingsley Publishers, London
- Andrle A. (1993): *Regional Potential of Economic and Social Transformation in the Czech Republic*, „Eastern and Central Europe 2000” EUROREG
- Bachtler J. (1992): *Regionally based technology transfer strategies*, Report for OECD, Paris
- Bachtler J., K. Clement, Ph. Raines (1992): *FDI in Europe: Investment Strategies, Financial Incentives and Location Factors*, EPRC, Glasgow (mimeo)
- Bachtler J., K. Clement, F. Wishlade (1992): *EC Accession, Regional Policy and Structural Funds*, EPRC, Glasgow
- Bartha G.: *Budapest 2005; a Central-European metropolis*, „Eastern and Central Europe 2000”, EUROREG
- Blakley E. (1989): *Planning Local Economic Development*, SAGE, New York
- Błasiak W., T Nawrocki, M. Szczepański (1994): *Górny Śląsk 2005. Scenariusz restrukturyzacji*, Tow. Zachęty Kultury, Katowice
- CEC (1990): *An empirical assesment of factors shaping regional competitiveness in problem regions*, Main report, CEC, Luxembourg
- CEC (1993): *New location factors for mobile investment in Europe — Final report*, „Regional development Studies” No 6, CEC, DG XVI, Brussels, Luxembourg
- CEC (1994): *Competitiveness and cohesion: trends in the regions. Fifth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions in the Community*, Luxembourg
- CEPR (1992): *The Economic Consequences of the East*, London
- Chojnicki Z. (1994): *Postmodernistyczne zmiany globalnego porządku społeczno-gospodarczego (w:) A. Kukliński (red.) Polonia — Quo Vadis?*, EUROREG, t. 12(45), Warszawa
- Community (1993): *Community Structural Funds 1994–1999. Regulations and commentary*, CEC, Brussels
- Crewe L. J., Ch. M. Leigh (1989): *The Conceptualisation of Industrial Restructuring: Theoretical Underpinnings and Prospects*, „Working Paper” No 524, School of Georgraphy, University of Leeds
- CUP (1994a): *Raport o polityce regionalnej. Diagnoza*, Warszawa (mimeo)
- CUP (1994b): *Zasady polityki regionalnej państwa*, Warszawa (mimeo)
- Dostal P., J. Kara (1992): *Territorial administration in Czechoslovakia: an overview*, (w:) P. Dostal et al. (eds.), *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia. International Viewpoints*, Amsterdam
- Dziemianowicz W. (1994): *Kapitał zagraniczny w Czecho-Słowacji, Polsce i na Węgrzech w latach 1989–1992*, (w:) A. Mync, B. Jałowicki (red.) *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 168, PWN, Warszawa
- Enyedi G. (1993): *Regional and Urban Development in Hungary until 2005*, „Eastern and Central Europe 2000”, EUROREG; także w: Z. Hajdu, G. Horvath (eds.), *European Challenges and Hungarian Responses in Regional Policy*, Pecs, 1994

- EPRC (1993): European Regional Incentives 1993–1994. 13th edition, Bowker–Saur, London–Melbourne–Munich–New York
- European Urban Network (1994): Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, Bonn
- Fazekas K., G. Gorzelak (1994): Restructuring and labour market in regions dominated by heavy industry in Central Europe, referat na Technical Workshop „Regional Unemployment in Central and Eastern Europe”, OECD, Vienna (mimeo)
- Fiedorowicz K., T. Studnicki (1994): Prognoza zmian struktury społeczno-gospodarczej do 2020 roku w makroregionie południowym, Politechnika Częstochowska (maszynopis)
- Fothergil S., N. Guy (1990): Retreat from the Regions. Corporate Change and the Closure of Factories, Jessica Kingsley, London
- Gałązka A., A. Mync, R. Szul (1993): Warsaw as a Leader of Transformation, „Eastern and Central Europe 2000”, EUROREG
- Gorzelak G. (1992): Planowanie rozwoju lokalnego (w:) J. P. Gieorgica, G. Gorzelak (red.) Gmina — Przedsiębiorczość — Promocja, EUROREG, t. 7(40), Warszawa
- Gorzelak G. (1994): Regionalne oblicze polskiej transformacji w latach 1990–2005 (w:) A. Mync, B. Jałowiecki (red.) Przedsiębiorczość i prywatyzacja, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 168, PWN, Warszawa
- Gorzelak G., B. Jałowiecki (1992): Lokalizacja zaawansowanych technologii w Polsce, Prace Instytutu Technologii Elektronowej CEMI, z.1–3, Warszawa
- Gorzelak, G., B. Jałowiecki, A. Kukliński, L. Zienkowski (1994): Eastern and Central Europe 2000. Final Report, European Commission, Luxembourg
- Gorzelak, G., B. Jałowiecki, A. Kukliński, L. Zienkowski (1995): Europa Środkowo-Wschodnia — perspektywy rozwoju do 2005 roku, EUROREG-Komitet „Polska w 21 wieku”, Warszawa
- Greece (1990): Community Support Framework 1989–1993. Greece, CEC, Brussels
- GUS (1994): Produkt krajowy brutto i dochody ludności według województw w 1992 roku. Część I: Metodologia i wyniki badania, Warszawa
- Hall R. (1994): Principles of EC Regional Policy, referat na konferencję „Regional Policy in Russia, Central and Eastern Europe and the European Union”, Moskwa
- Höbner D. (1992): Revival versus Decline — the Challenging Face of the German New Lander and their Eastern European Neighbours, FAST Dossier No 3, European Commission, Brussels
- Horwath G. (1994): Developing a market-oriented regional policy in Hungary, referat na konferencję „Regional Policy in Russia, Central and Eastern Europe and the European Union”, Moskwa
- Illner M., J. Musil (1994): Development of Prague: long-term trends and scenarios, (w:) M. Barlow, P. Dostal, M. Hampl (eds.) Development and Administration of Prague, Amsterdam
- Jałowiecki B. (1989): Rozwój lokalny, IGP UW, t.16, Warszawa
- Jałowiecki B. (1993): Polityka restrukturyzacji regionów — doświadczenia europejskie, EUROREG, t. 11(44), Warszawa
- Jałowiecki B., G. Gorzelak, red. (1994): Strategie rozwoju regionalnego województwa wrocławskiego, EUROREG, t. 15(48), Warszawa
- Janssen B., P van Hoogstraten (1989): The 'New Infrastructure' and regional Development, (w:) L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts, E. Swynedouw (eds.): Regional Policy at the Crossroads. European Perspective, Jessica Kingsley Publishers, London
- Komorowski S. M. (1992): Produktowność i konkurencyjność. Restrukturyzacja według M. E. Portera, EUROREG (maszynopis)
- Kukliński A. (1995): Jaki wpływ na zmiany strukturalne polskiej przestrzeni będą miały europejskie procesy integracyjne oraz tendencje odśrodkowe, ekspertyza CUP, Warszawa (mimeo)
- Kulesza M. (1991): W sprawie reformy terytorialnej, „Samorząd Terytorialny”, t.7–8

- Malecki E. J. (1991): *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change*, Longman
- Miotkowska M. (1995): *Nowa przestrzeń biznesowa Warszawy*, praca magisterska, EURO-REG
- Musil J.: *Long-Term Development Trends in Prague from the Socioeconomic, Cultural and Geopolitical Viewpoints, „Eastern and Central Europe 2000”*, EUROREG
- Nawrocki T. (1993): *Gra o węgiel — gra o Śląsk (regionalne ugrupowania polityczne wobec strajków górniczych z przełomu 1992–1993 roku)*, EUROREG (maszynopis)
- Nesporova A., R. Kyloh (1994), „Economic and Social Dialogue in the Ostrava-Karviná Region”, ILO, Budapest
- Nowak A., J. Urbaniak, L. Zienkowski (1994): *Clustering processes in economic transition, „Research Bulletin” vol. 3, no 4, RECESS*, Warszawa
- OECD (1987): *Promotion of new technology as a means to regional development — the relationship between technology and regional policy*, Paris
- OECD (1994): *Themes for Discussion for the 3rd informal meeting of OECD Ministers responsible for Regional Policies*, Vienna (mimeo)
- Paelinck J. (1993): *The international dimension of European regional planning policies, particularly in North/South relations, (w:) The challenges facing European society with the approach of the year 2000. The outlook for sustainable development and its implications on regional/spatial planning, „European Regional Planning” No 54, Council of Europe, Strassburg*
- Palne Kovacs I. (1994): *Regional Policy and Regional Administration in Hungary*, referat na seminarium „Regional Development in Central and Eastern Europe”, Smolenice, Slovakia
- Porter M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, New York
- Portes R., ed. (1993): *Economic Transformation in Central Europe. A Progress Report*, CEPR, London
- Portugal (1990): *Community Support Framework 1989–1993*, Portugal, CEC, Brussels
- Pothwell R., W. Zegveld (1981): *Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s*, Frances Pinter Ltd., London
- Stöhr W. B, D. R. F. Taylor (1981): *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley & Sons, New York
- Szlachta J. (1990): *Gospodarka regionalna w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Poznań
- Szul R. (1994): *Restrukturyzacja gospodarcza. Pojęcia i doświadczenia międzynarodowe (w:) A. Kukliński (red.) Polonia — Quo Vadis?, EUROREG, t. 12(45), Warszawa*
- UNDP (1994): *Human Development Report*, Oxford University Press
- United Kingdom (1991a): *Community Support Framework 1992–1993: United Kingdom: Industrial South Wales*, Brussels
- United Kingdom (1991b): *Community Support Framework 1992–1993: United Kingdom: North West England*, Brussels
- White Paper (1993): *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century*, White Paper, CEC, Brussels
- Winiarski B. (1994): *Zachodnie regiony Polski — szanse i zagrożenia, (w:) A. Kukliński (red.) Polonia — Quo Vadis?, EUROREG, t. 12(45), Warszawa*
- Wishlade F. G. (1992): *Monitoring and Controlling State Aids: A European Community Perspective, EPRC with association with the US Policy Studies Group, Dalhousie University, Discussion Papers in International Business, No 112*
- Żylicz T, Z. Lehoczi (1993): *Towards environmental recovery. The Czech Republic — Hungary — Poland — Slovakia. Project Report, „Eastern and Central Europe 2000”, EUROREG*

