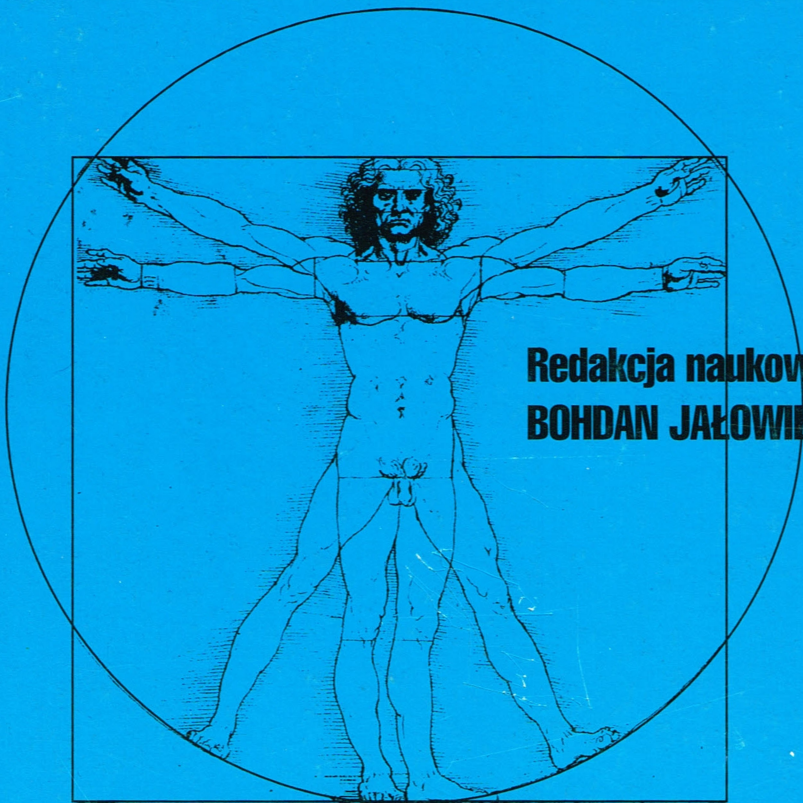


**UNIwersYTET WARSZAWSKI**  
**KATEDRA UNESCO**  
**TRWAŁEGO ROZWOJU**



**UNIVERSITE DE VARSOVIE**  
**LA CHAIRE UNESCO**  
**DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

# **WSPÓŁCZESNE PROBLEMY ROZWOJU REGIONALNEGO**



**Redakcja naukowa:**  
**BOHDAN JAŁOWIECKI**

**Warszawa 1995**

UNIwersytet warszawski  
KATEDRA UNESCO  
TRWAŁEGO ROZWOJU



UNIVERSITE DE VARSOVIE  
LA CHAIRE UNESCO  
DU DEVELOPPEMENT DURABLE

# WSPÓŁCZESNE PROBLEMY ROZWOJU REGIONALNEGO

**Redakcja naukowa:  
BOHDAN JAŁOWIECKI**

**Warszawa 1995**

WYDAWNICTWA  
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU  
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

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

**ISBN 83-86367-14-8**

©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<sub>E</sub>X – programem sbtex ver. 3.0.

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>5</b>
<b>Antoni Kukliński:</b> <i>Transformacje w Europie Środkowej — priorytetowe zagadnienia badawcze</i> .....	<b>7</b>
<b>Bohdan Jałowiecki:</b> <i>Sterowanie procesami transformacji a trwały rozwój</i> .....	<b>21</b>
<b>Roman Szul:</b> <i>Główne tendencje transformacji w Europie Wschodniej</i> .....	<b>37</b>
<b>Grzegorz Gorzelak:</b> <i>Regionalne uwarunkowania transformacji ustrojowej</i> .....	<b>63</b>
<b>Agnieszka Mync:</b> <i>Gospodarka wschodniej części Niemiec w warunkach zmian systemowych</i> .....	<b>93</b>
<b>Jerzy Kołodziejcki:</b> <i>Kształtowanie rozwoju regionalnego w procesie transformacji krajów postsocjalistycznych</i> .....	<b>119</b>
<b>Janusz Hryniewicz:</b> <i>Ruchy regionalne w Polsce</i> .....	<b>149</b>
<b>J. Paweł Georgica:</b> <i>Geografia wpływów politycznych w Polsce</i> .....	<b>171</b>
<b>Bohdan Jałowiecki:</b> <i>Kulturowe zróżnicowanie przestrzeni</i> .....	<b>185</b>
<b>Paweł Swianiewicz:</b> <i>Strategie inwestycyjne gmin</i> .....	<b>195</b>



## WSTĘP

Tom ten otwiera serię wydawnictw Katedry UNESCO Trwałego Rozwoju w Uniwersytecie Warszawskim. Katedra rozpoczęła działalność w październiku 1994 r. i funkcjonuje w ścisłej współpracy z Europejskim Instytutem Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. Katedra UNESCO, jedna z dwóch istniejących obecnie w Polsce<sup>1</sup>, należy do światowej sieci podobnych placówek, które powstały w wielu krajach z inicjatywy tej organizacji międzynarodowej. Większość katedr, szczególnie w krajach Trzeciego Świata, zajmuje się prawami człowieka, część zaś działa w sferze nauk przyrodniczych; kilka ma podobny profil do warszawskiej. Jak sama nazwa wskazuje, placówka nasza zajmować się będzie, procesami trwałego rozwoju w skali lokalnej i regionalnej zarówno od strony naukowej jak i dydaktycznej. W planach Katedry jest organizowanie, wspólnie z Europejskim Instytutem Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, cotygodniowych seminariów, międzynarodowej szkoły letniej poświęconej problematyce polityki regionalnej i lokalnej, a także prowadzenie działalności wydawniczej. Zbiór artykułów, który inauguruje wydawnictwa Katedry, dotyczy kilku najbardziej aktualnych problemów rozwoju regionalnego i polityki regionalnej w sytuacji transformacji systemowej. Autorzy opracowań przedstawiają problematykę nowych zróżnicowań regionalnych, a na tym tle znany dylemat polityki regionalnej: wyrównywanie różnic czy preferowanie wydajności. Prezentowane są wartości i zasady, na których powinna opierać się polityka regionalna. Jeden z artykułów przedstawia problematykę trwałego rozwoju oraz możliwości i ograniczenia sterowania procesami transformacji. Omówione zostały strategie władz lokalnych. Przedstawiona jest także problematyka regionalizmu, regionalizacji i ruchów regionalnych, oraz geografia wpływów politycznych w Polsce. Problemy regionalne Polski uzupełniają analizy analogicznych zagadnień występujących w niektórych innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz na obszarach wschodnich Niemiec. Sformułowane zostały wreszcie główne problemy badawcze okresu transformacji w kontekście regionalnym.

Warszawa, styczeń 1995 rok.

---

<sup>1</sup>Druga Katedra UNESCO zajmująca się prawami człowieka działa w Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu.



ANTONI KUKLIŃSKI

## TRANSFORMACJA W EUROPIE ŚRODKOWEJ — PRIORYTETOWE ZAGADNIENIA BADAWCZE

### Wstęp

Rozwój wiedzy ma charakter zarazem spontaniczny i sterowany. Z jednej strony, wynika ze spontanicznej działalności ogółu społeczności akademickiej, jednak z drugiej strony praca naukowa prowadzona jest w ramach instytucji, jakie funkcjonują na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym lub międzynarodowym. Instytucje te wprowadzają element sterowania do procesu gromadzenia wiedzy, wykorzystując rozmaite instrumenty w ramach mniej lub bardziej liberalnej i efektywnej polityki naukowej<sup>1</sup>.

Powszechnie przyjmuje się, że połączenie podejścia spontanicznego i sterowanego jest najbardziej efektywną strategią wspierania procesu gromadzenia wiedzy.

Kontynuując wcześniejsze rozważania<sup>2</sup>, w niniejszej pracy pragnę skupić uwagę na niezwykle skutecznym i jednocześnie bardzo liberalnym instrumencie znajdującym się na granicy pomiędzy spontanicznym i sterowanym rozwojem wiedzy.

Proponowane podejście można opisać jako proces ustanawiania priorytetowych tematów badawczych w danej dziedzinie poprzez swobodną dyskusję akademicką. Wyniki takiej dyskusji mogą być bardzo użyteczne dla społeczności akademickiej, jeśli chodzi o wybór przyszłych tematów badawczych.

W niniejszej pracy pragnę przedstawić — i poddać krytycznej ocenie — priorytetowe zagadnienia badawcze związane z rozwojem wiedzy na temat przekształceń w Europie Środkowej.

---

<sup>1</sup>Por. *Science and Government Series*, wyd. sponsorowane przez Komitet Badań Naukowych, t. I, II, III, Warszawa, 1991, 1992, 1994.

<sup>2</sup>A. Kukliński, *The Growth of Knowledge of the Transformation of Central and Eastern Europe*, [w:] A. Kukliński (red.), *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1994.



Przyjmuję następującą definicję transformacji jako „kwalifikowanej zmiany strukturalnej, w której obiekt przemiany po przejściu przez kolejne stadia transformacji uzyska nową tożsamość”<sup>3</sup>. W pełni zgadzam się z A.K. Koźmińskim<sup>4</sup>, że przekształcenia są procesem długofalowym. Zacytujmy przytoczony przez niego argument:

*Porównywanie przekształceń w Polsce i na Węgrzech może zostać opacznie zrozumiane jako pretekst do kontynuowania toczącej się debaty pomiędzy zwolennikami odmiennych koncepcji przemian, które można określić jako »stopniowe« i »szokowe»<sup>5</sup>. Ta dyskusja nie dotyczy istoty rzeczy i odwraca uwagę od prawdziwych problemów, przed którymi stoją nowo powstające demokracje w Europie Wschodniej.*

*Ponad trzy lata doświadczeń wykazały, że niezależnie od okoliczności, przemiany w krajach postkomunistycznych będą długotrwałe i stopniowe. Zakorzeniona mentalność, bezwładność instytucji i struktur, nieunikniony brak zasobów materialnych i umiejętności kierowniczych oraz opór postkomunistycznych formacji politycznych stanowią więcej niż dostateczną podstawę do przyjęcia powyższego twierdzenia. Jest ono także oczywiste z punktu widzenia zdrowego rozsądku: nie można przejść od komunizmu do rozwiniętej gospodarki rynkowej w jeden dzień, używając jednej magicznej formuły, dającej się zastosować we wszystkich rozpatrywanych krajach.*

Następną istotną cechą przemian jest ich holistyczna natura. Transformacja jest zintegrowanym procesem ekonomicznym, społecznym, politycznym, kulturalnym i psychologicznym, gdzie sukces lub porażka na jednym polu ma głębokie pozytywne lub negatywne reperkusje w pozostałych dziedzinach. Naturalnie, w pewnych warunkach niektóre z wymienionych dziedzin są ważniejsze od pozostałych. Powinniśmy jednakże unikać pułapki ekonomicznego determinizmu, polegającej na przyjęciu uproszczonego punktu widzenia, że sfera ekonomiczna jest zawsze najważniejszym i wiodącym czynnikiem.

We wstępnej części niniejszej pracy chciałbym również nakreślić moją własną próbę definicji pojęcia Europy Środkowej<sup>6</sup>. W tym przypadku

<sup>3</sup>A. Kukliński, *ibidem*.

<sup>4</sup>A.K. Koźmiński, *Transition from Planned to Market Economy: Hungary and Poland Compared, Studies in Comparative Communism*, vol. XXV, No. 4, grudzień 1992, str. 315–333, University of California.

<sup>5</sup>A.K. Koźmiński, *ibidem*.

<sup>6</sup>Por. F.D. Grimm, *Spatial Disparities in Central and Eastern Europe: Sources of Tension, Sources of Growth*, EUREG – Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung, No. 1/1994,

stosując podejście *pars pro toto*, które pozwala ograniczyć rozważania do czterech krajów Europy Środkowej — Czech, Słowacji, Węgier i Polski (nazywanych Grupą Wyszehradzką).

W tym względzie będę wzorować się na ocenach i propozycjach zawartych w Raporcie Końcowym międzynarodowego projektu badawczego, zatytułowanego „Eastern and Central Europe 2000” i finansowanego przez DG XII Komisji Unii Europejskiej. Projekt ten prowadzony był we współpracy z Institute for Human Sciences w Wiedniu (IHS) i koordynowany przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG). Był on częścią szerszego programu prowadzonego przez IHS, zatytułowanego „Transformation of Higher Education Systems in Central and Eastern Europe”.

Wspomniany Raport Końcowy jest obecnie drukowany w Brukseli i będzie dostępny w agencjach Unii Europejskiej w 1995 r. Odwołując się do powyższego raportu w dalszym ciągu niniejszej pracy, będę używać nazwy »Raport Brukselski«<sup>7</sup>.

W ramach przedstawionej wyżej koncepcji chciałbym nakreślić następujący zbiór 15 priorytetowych tematów, związanych z badaniem istoty procesu transformacji w Europie Środkowej.

1. Jedność i różnorodność krajów Grupy Wyszehradzkiej.
2. Unia Europejska i zadanie adaptacji.
3. Holistyczny charakter procesu przemian.
4. *La prospective* a proces transformacji.
5. Hipoteza zmarnowanej szansy.
6. Wewnętrzne bodźce i przeszkody w procesie przemian.
7. Zadanie stworzenia konkurencyjnej gospodarki.
8. Zadanie stworzenia społeczeństwa opartego na konkurencji.
9. Zadania stojące przed nauką, techniką i systemami wprowadzania nowych rozwiązań.
10. Zadanie transformacji kulturalnej.
11. Zadanie stworzenia silnego, liberalnego państwa.
12. Regionalny wymiar procesu przemian.
13. Europa Środkowa i globalizacja.
14. Teoretyczny aspekt przemian.
15. Pragmatyczny aspekt przemian.

---

str. 24–30, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)/Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF).

<sup>7</sup>Komisja Unii Europejskiej, *Eastern and Central Europe 2000. Final Report*, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, A. Kukliński, L. Zienkowski (red.), Bruksela 1994.

Taki zbiór priorytetowych zagadnień badawczych można sformułować na różne sposoby — wychodząc z odmiennych założeń metodologicznych, doświadczeń i systemów wartości. W kolejnych częściach niniejszej pracy przedstawię własną interpretację tej koncepcji. Mam przy tym nadzieję, że moje podejście zachęci dużą grupę uczonych do podjęcia dyskusji, która przyczyni się do rozwoju wiedzy na temat przekształceń w Europie Środkowej.

## 1. Jedność i różnorodność krajów Grupy Wyszehradzkiej

W niedawno opublikowanej pracy<sup>8</sup> postawiłem następującą diagnozę:

*Najistotniejszym czynnikiem, który wpłynął na utworzenie Grupy Wyszehradzkiej były sugestie ze strony Unii Europejskiej, aby Czechostowacja, Węgry i Polska wypracowały wspólne rozwiązania. Rozwiązania te powinny przyspieszyć proces adaptacji, której celem jest stworzenie warunków umożliwiających pełne członkostwo w Unii na początku XXI wieku. Z punktu widzenia Unii Europejskiej istnieje pięć czynników, które powinny silnie jednoczyć cztery kraje Grupy Wyszehradzkiej:*

- *wspólne położenie w Europie Środkowej,*
- *wspólne doświadczenia z czasów realnego socjalizmu,*
- *podobieństwo procesów przechodzenia od realnego socjalizmu do realnego kapitalizmu,*
- *wspólny cel, jakim jest pełne członkostwo w Unii Europejskiej oraz lepsza pozycja przetargowa większych jednostek, tzn. całego regionu, w porównaniu z małymi, tzn. z każdym krajem z osobna.*

Niestety, taki obiektywny pogląd Unii Europejskiej nie znajduje pełnego odbicia w subiektywnych poglądach krajów Grupy Wyszehradzkiej. Owe subiektywne sposoby widzenia są wynikiem głębokich różnic w trwających od wieków procesach historycznych, jakie zachodzą we wszystkich czterech krajach. Ich skutkiem jest odmienność charakterów narodowych i postaw psychologicznych, a także odmienne odczucia co do własnej wyjątkowości, rzeczywistości lub wyimaginowanej.

<sup>8</sup>A. Kukliński, *The Visegrad Countries — The First Circle of Solidarity*, [w:] P. Treuner i M. Foucher (red.) *Towards a New European Space. Report of the Enlarged French-German Working Group on European Spatial Development*, 1994.

Twarda rzeczywistość gospodarcza będzie miała prawdopodobnie pozytywny wpływ na kooperację krajów Grupy Wyszehradzkiej. Środkowoeuropejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (CEFTA), powołane przez te kraje doprowadzi — w ramach optymistycznego scenariusza — do pewnej solidarności w działaniach ekonomicznych, co pośrednio może prowadzić do innych przejawów solidarności.

Siły odśrodkowe i dośrodkowe występujące w Grupie Wyszehradzkiej są ambitnym tematem badań naukowych. W chwili obecnej wiodąca hipoteza zdaje się sugerować zwycięstwo sił odśrodkowych, interpretowanych jako woła poszczególnych krajów, aby indywidualnie przystąpić do Unii Europejskiej i określić własne miejsce w perspektywie raczej paneuropejskiej niż środkowoeuropejskiej.

Badania w tej dziedzinie powinny skupiać się nie tylko na analizie wzorców zachowań i systemów wartości w danym kraju traktowanym *en bloc*. W każdym kraju należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi obywatelami, partiami politycznymi, przedsiębiorstwami i instytucjami innego rodzaju, z uwzględnieniem społeczności regionalnych i lokalnych. Jeżeli przeniesiemy analizę z poziomu makro na poziom mezo lub mikro, to być może odkryjemy, że równowaga jest przesunięta w kierunku sił dośrodkowych, podkreślających wagę długofalowej solidarności między krajami Grupy Wyszehradzkiej.

## 2. Unia Europejska i zadanie adaptacji

Pełne członkostwo w Unii Europejskiej pod koniec stulecia jest podstawowym celem strategicznym krajów Grupy Wyszehradzkiej. Uważam, że w chwili obecnej wszystkie kraje Grupy Wyszehradzkiej w pewien sposób nie doceniają skali zadania historycznego, jakim jest adaptacja do warunków i norm przyjętych w Unii Europejskiej.

Określenie dziedzin, w których można spodziewać się sukcesu lub porażki w procesie adaptacji, to ambitny temat badawczy o wielkim znaczeniu praktycznym. W innym kontekście<sup>9</sup> zaproponowałem szeroko zakrojone badania nad procesem dostosowania, polegające na porównaniu obecnych doświadczeń krajów Grupy Wyszehradzkiej ze starszymi doświadczeniami Hiszpanii, Portugalii, Irlandii i Grecji w tym zakresie.

<sup>9</sup>A. Kukliński, *Poland in the Perspective of Global Change*, [w:] A. Kukliński (red.), *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1994.

### 3. Holistyczny charakter procesu transformacji

O ile wiem, do tej pory nikt nie opublikował wyników analizy procesu przekształceń w Europie Środkowej z holistycznego punktu widzenia. Nawet Raport Brukselski nie oddaje holistycznego charakteru procesu przekształceń w Europie Środkowej, mimo że wszechstronnie analizuje cztery jego aspekty:

- Scenariusz rozwoju gospodarczego do 2005 r.,
- Procesy społeczno-polityczne,
- Rola nauki, techniki i edukacji,
- Charakter regionów.

Krytyczna ocena tego Raportu może być jednak dobrym punktem wyjścia w dyskusji nad projektem i przeprowadzeniem takich holistycznych badań.

### 4. La prospective a proces transformacji

Raport Brukselski jest dobrym przykładem udanego zastosowania sztuki długofalowego myślenia do skomplikowanej rzeczywistości Europy Środkowej. Warto skonfrontować Raport Brukselski z zadaniami *La prospective*, sformułowanymi przez M. Godeta<sup>10</sup>:

*La Prospective, patrzeć w przyszłość, to nie przewidywanie ani futurologia, lecz sposób myślenia przedkładający działanie ponad fatalizm. Uznaje on, że przyszłość jest raison d'être teraźniejszości, że jest ona wieloraka i niepewna, i że każdy człowiek powinien móc wpłynąć na swoją własną przyszłość (...) Ci, którzy twierdzą, że mogą przewidzieć lub prognozować przyszłość, muszą być kłamcami, ponieważ przyszłość nie jest nigdzie zapisana — jest dopiero tworzona. Jest to szczęśliwa okoliczność, ponieważ bez tej niepewności ludzie straciliby wolność działania, a ich działalność znaczenie — straciliby nadzieję na taką przyszłość, jakiej pragną. Gdyby przyszłość była całkowicie przewidywalna i pewna, teraźniejszość byłaby nie do zniesienia. Pewność oznacza śmierć. Tak więc pierwszym celem myśli skierowanej w przyszłość jest ukazanie teraźniejszych możliwości wyboru w świetle dających się przewidzieć przyszłych zdarzeń. Dobre prognozy to niekoniecznie te, które się spełniają,*

<sup>10</sup>M. Godet, *From Anticipation to Action. A Handbook of Strategic Prospective*, UNESCO, Paryż 1993.

*lecz te, które prowadzą do działań umożliwiających uniknięcie niebezpieczeństw i dotarcie do wyznaczonego celu. Częste błędy popełniane przy prognozowaniu i widoczna niemożność przewidzenia kryzysu są świadectwem kryzysu samego prognozowania. Niemożność zobaczenia przyszłości wyłącznie w oparciu o dane z przeszłości wyjaśnia daremność klasycznych modeli ekonomicznych, które nie zdołały uwzględnić parametrów jakościowych i niemierzalnych, takich jak plany i zachowania głównych aktorów. Przyszłość należy badać tak, by rzucić światło na teraźniejszość. Jest to podstawowa idea, stanowiąca inspirację postawy nazywanej la prospective.*

## 5. Hipoteza zmarnowanej szansy

Pięć lat przekształceń w Europie Środkowej (1989–1994) to czas naznaczony wieloma doświadczeniami sukcesów i porażek. W tej dziedzinie spotykamy dwa punkty widzenia — podejście optymistyczne podkreśla, że przekształcenia zaszyły *grosso modo* tak daleko, iż punkt, z którego niemożliwy jest powrót do starego porządku został już przekroczony we wszystkich krajach Grupy Wyszehradzkiej. Podejście pesymistyczne wyraża się w poglądzie, że wielka historyczna szansa z lat 1989–1994, aby zapoczątkować proces skutecznej, wielkoskalowej transformacji, została — przynajmniej częściowo — zmarnowana.

W tym kontekście sformułowano hipotezę zmarnowanej szansy. To kontrowersyjne zagadnienie zostało przeanalizowane w jednej z moich wcześniejszych prac<sup>11</sup>. W związku z tym chciałbym podkreślić, że falsyfikacja hipotezy zmarnowanej szansy jest ambitnym zamierzeniem badawczym.

## 6. Wewnętrzne bodźce i przeszkody w procesie przemian

Przekształcenie gospodarki, społeczeństwa i państwa Europy Środkowej to skomplikowany proces. Optymistyczny scenariusz tego procesu został dobrze przedstawiony w Raporcie Brukselskim. Przedstawienie pesymistycznego scenariusza nie było celem tego Raportu.

<sup>11</sup>A. Kukliński, *The Growth of Knowledge of the Transformation of Central and Eastern Europe*, op.cit.

Uważam jednak, że w celu zbadania natury przeszkód, jakie mogą zniweczyć proces przekształceń, należy opracować scenariusz pesymistyczny, w myśl łacińskiej zasady *audiatur et altera pars*. Tak więc Raport Brukselski powinien być uważany jedynie za początek szeregu studiów, których celem będzie opracowanie różnych scenariuszy procesu przekształceń w Europie Środkowej.

## 7. Zadanie stworzenia konkurencyjnej gospodarki

W 1990 r. wybitny amerykański ekonomista Michael E. Porter opublikował znakomity tom „The Competitive Advantage of Nations”<sup>12</sup>. Cel książki został nakreślony przez autora następująco:

*Moim celem jest pomóc firmom i rządom, które muszą działać, wybierając lepsze strategie i dokonując bardziej świadomej alokacji krajowych zasobów. Odkryłem, że firmy nie osiągną ostatecznego sukcesu, o ile ich strategia nie będzie opierać się na na ulepszaniu i innowacji, chęci współzawodniczenia oraz na realistycznym zrozumieniu własnego krajowego środowiska i sposobów jego poprawienia. Pogląd, że globalizacja czyni krajowe zaplecze nieistotnym, opiera się na fałszywych przesłankach, podobnie jak zwodnicza strategia unikania konkurencji<sup>13</sup>.*

*Z kolei rządy krajów muszą wyznaczyć odpowiedni cel, a mianowicie produktywność, która stanowi podstawę dobrobytu gospodarczego. Muszą wspierać wszystko, co rzeczywiście prowadzi do wzrostu wydajności, między innymi inicjatywę, wysiłki i konkurencję, zamiast dokonywać dokonywać kuszącego i często proponowanego, lecz na ogół nieproduktywnego wyboru na korzyść dotacji, nadmiernego współdziałania i „tymczasowej” ochrony. Właściwa rola rządu polega na popychaniu własnej gospodarki i stawianiu zadań mających na celu postęp, a nie na zapewnianiu „pomocy”, która pozwala uniknąć rozwoju. W dzisiejszych czasach, gdy znaczna część świata rewiduje swoje struktury ekonomiczne, potrzeba właściwego wyboru jest większa niż kiedykolwiek. Gospodarczy dobrobyt kraju nie musi przychodzić kosztem innych narodów. W świecie otwartym na innowację i konkurencję wiele krajów może się nim cieszyć.*

<sup>12</sup>M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The MacMillan Press, Londyn 1990.

<sup>13</sup>M.E. Porter, *ibidem*.

Pilnym zadaniem jest zastosowanie metodologii przyjętej przez M. Portera do badań nad możliwościami krajów Grupy Wyszehradzkiej w obliczu konkurencji.

## 8. Zadanie stworzenia społeczeństwa opartego na konkurencji

Konkurencyjną gospodarkę można stworzyć jedynie w społeczeństwie działającym w oparciu o zasadę konkurencji. Chodzi o społeczeństwo akceptujące zasadę współzawodnictwa jako podstawę zarówno swojej struktury, jak i wzorców zachowania poszczególnych osób, przedsiębiorstw i instytucji.

Jest to prawdopodobnie najtrudniejsze wyzwanie stojące przez społeczeństwami Europy Środkowej. Oznacza to między innymi zadanie stworzenia systemów edukacji narodowej (poczynając od przedszkoli, a kończąc na uniwersytetach), w których indywidualność i kompetencję popiera się jako najbardziej wartościowe cechy ludzkiego charakteru. Takie indywidualne zdolności są warunkiem *sine qua non* stworzenia społeczeństwa działającego w oparciu o konkurencję. Szanse i przeszkody na drodze rozwoju takich społeczeństw w Europie Środkowej to fascynujący temat badań naukowych.

## 9. Zadania stojące przed nauką, techniką i systemami wprowadzania nowych rozwiązań

Przemiany w nauce, technice i systemach wprowadzania innowacji w Europie Środkowej przedstawione są w wyczerpującym tomie, opublikowanym w Warszawie w listopadzie 1994 r.<sup>14</sup>. Tom ten stanowi dobry punkt wyjścia dla twórczych studiów porównawczych na temat Europy Środkowej, widzianej z perspektywy wzrastającej współpracy z Unią Europejską.

W tej dziedzinie można wyróżnić wiele tematów badań — jednak problem procesów związanych z tworzeniem i upowszechnianiem innowacji jest zdecydowanie najważniejszym z nich.

---

<sup>14</sup>A. Kukliński (red.), *Science — Technology — Economy. The Experiences and Prospects in Central Europe*, Science and Government Series, Vol. 3, Komitet Badań Naukowych, Warszawa 1994.



## 10. Zadanie transformacji kulturalnej

Problem centrum — peryferie jest tak stary, jak historia Europy. W różnych kontekstach pojawia się pogląd, że Europa Środkowa, a przynajmniej jej część, leży na peryferiach Europy. Nie ma jednak wątpliwości, że Europa Środkowa stanowi istotny element głównego nurtu europejskiej kultury.

Całościowa przemiana Europy Środkowej stwarza nowe szanse i nowe problemy<sup>15</sup>, jeśli chodzi o rozwój kultury, rozumiany nie tylko jako wartość finalna, ale także jako jedna z podstaw długofalowego wzrostu gospodarczego. Zmieniająca się natura tego wzrostu stwarza nowe wzajemne zależności w tej dziedzinie. Można twierdzić, że edukacja, nauka i kultura stanowią nowe podstawy wzrostu gospodarczego, szczególnie w perspektywie XXI wieku. Pogląd ten można skonfrontować z rzeczywistością środkowoeuropejską. Badania prowadzone w tym kierunku będą miały nowatorski charakter i znajdą szczególne zastosowanie w ramach UNESCO.

## 11. Zadanie stworzenia silnego, liberalnego państwa

Państwo i partie polityczne, głęboko wplecione w reguły i wzorce postępowania w demokratycznym systemie rządów, są jednym ze strategicznych problemów w Europie Środkowej. We wczesnym stadium przemian przyjęto błędne założenie, że prawdziwie demokratyczne państwo jest w rzeczywistości państwem słabym. Za ten błąd Europa Środkowa zapłaciła ogromną cenę. Szybka i nadmierna deregulacja stworzyła wiele pustych przestrzeni, zajętych przez czarną strefę działalności gospodarczej i działalność kryminalną — w ekstremalnych przypadkach przez organizacje typu mafii.

Europa Środkowa musi rozwiązać najtrudniejsze zadanie — stworzyć państwa jednocześnie silne i liberalne. „Klimat ideologiczny i polityczny w Europie Środkowej jest mieszaniną dwóch ideologii — ideologii populizmu oraz XIX-wiecznej ideologii *laissez-faire*. Jest to bardzo szczególna mieszanka, która obniża skuteczność struktur rządowych i stwarza trudności w sformułowaniu silnej strategii społecznej, przynajmniej w skali średnioterminowej<sup>16</sup>.

<sup>15</sup>Por. M. Marien, *Cultural Trends, Troubles and Transformations*, FUTURESOCO biuletyn bibliograficzny UNESCO dotyczący prac na temat przyszłości, No. 4., czerwiec 1994.

<sup>16</sup>A. Kukliński, *The Geography of New Europe*. Geojournal No. 30.4, 1993, str. 455-462.

Zadanie stworzenia silnego, liberalnego państwa w Europie Środkowej jest fascynującym tematem badań dotyczących polityki.

## 12. Regionalny wymiar procesu przemian

W cytowanej wcześniej pracy postawiłem następującą diagnozę<sup>17</sup>:

*Procesy przekształceń w krajach Grupy Wyszehradzkiej są głęboko zróżnicowane. We wszystkich tych krajach występuje polaryzacja, jeśli chodzi o rozwój regionalny. Istnieją dwa typy regionów wygrywających:*

- regiony wielkomijskie ze względnie nowoczesną i zróżnicowaną strukturą ekonomiczną oraz
- regiony zachodnie, położone stosunkowo blisko krajów Unii Europejskiej.

*Istnieją również dwa rodzaje regionów przegrywających:*

- regiony industrializacji stalinowskiej,
- wschodnie regiony, oddalone od zachodnich ośrodków kapitału i źródeł innowacji.

*Ta polaryzacja w Europie Środkowej powinna być analizowana w szerokiej historycznej i geograficznej perspektywie, którą zapewnia interesujący atlas przygotowany pod kierownictwem Michela Foucher<sup>18</sup>. W przypadku Europy Środkowej należy także sprawdzić koncepcję „konkurencji terytorialnej”.*

*W tym kontekście szczególnie trafna jest uwaga J.R. Cuadrado-Roury<sup>19</sup>: „Odmiennie zachowanie i wzajemne stosunki poszczególnych regionów Wspólnoty można prawdopodobnie lepiej zrozumieć poprzez koncepcję konkurencji terytorialnej. W nowym międzynarodowym środowisku ekonomicznym istnieją przedsiębiorstwa konkurencyjne i niekonkurencyjne, ale istnieją także regiony, które są bardziej konkurencyjne od innych.”*

<sup>17</sup>A. Kukliński, *The Visegrad Countries — The First Circle of Solidarity*, op.cit.

<sup>18</sup>M. Foucher, *Fragments d'Europe. Atlas de l'Europe médiane et orientale*, Fayard, 1993.

<sup>19</sup>J.R. Cuadrado-Roura, *Regional Disparities and Territorial Competition in the EC*, [w:] J.R. Cuadrado-Roura, P. Nijkamp, P. Salva (red.), *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Avebury, Aldershot — Brookfield USA — Hong Kong — Singapore — Sydney 1994.

### 13. Europa Środkowa a globalizacja

W pionierskiej publikacji OECD „Technology and Economy — The Key Relationships”<sup>20</sup> znajdujemy między innymi następujące stwierdzenie:

*Globalizacja to nowa faza procesu internacjonalizacji i upowszechniania się produkcji na skalę międzynarodową. Wiąże się to z całym szeregiem nowych możliwości, dzięki którym wytwarzanie i dystrybucja bogactwa oraz produktów w coraz większym stopniu odbywa się w obrębie sieci międzynarodowych korporacji. Wielkie, wielonarodowe firmy działające w oparciu o skoncentrowaną strukturę podaży stanowią centrum rozwoju tych nowych możliwości. Globalizacji towarzyszy nowa hierarchia czynników prowadzących do wzajemnych zależności. Obecnie internacjonalizacja częścię oznacza bezpośrednio inwestycje zagraniczne w produkcję i usługi, niż handel. Mają one ogromny wpływ na lokalizację produkcji oraz wymianę dóbr i usług. W latach osiemdziesiątych dwa zasadnicze czynniki przyspieszyły zmiany poprzednich metod internacjonalizacji. Pierwszym było rozluźnienie reguł w dziedzinie finansów i ich coraz wyraźniejsza globalizacja. Drugim były nowe technologie, będące zarówno przyczyną globalizacji, jak i źródłem siły wymuszającej dalszy rozwój w tym kierunku.*

*Przejściu od internacjonalizacji do globalizacji towarzyszył proces globalnej koncentracji. W wyniku tego procesu w coraz większej liczbie gałęzi produkcji i usług struktura podaży zdominowana jest przez światowy oligopol. Stwarza to nowe, dotychczas nie rozważane problemy związane określeniem stopnia międzynarodowej koncentracji, a także z możliwościami jej kontroli w obliczu niebezpieczeństwa powstania międzynarodowych karteli.*

Europa Środkowa doświadczy globalizacji poprzez ekspansję korporacji ponadnarodowych. Ekspansja ta jeszcze się właściwie nie zaczęła, ale będzie stanowić duży problem w przyszłości.

Pierwsze wyczerpujące, analityczne opracowanie w tej dziedzinie przygotowuje jest przez Jona Sigurdsona z Uniwersytetu w Lund. Powyższe badania zajmują ważne miejsce na naszej liście priorytetowych problemów badawczych.

---

<sup>20</sup>OECD, *Technology and the Economy. The Key Relationships*, Paryż, 1992, str. 209.

## 14. Teoretyczny aspekt przemian

Przemiany to proces uniwersalny, zachodzący zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Badania empiryczne i teoretyczne rozważania w tej dziedzinie zahaczają o głęboką, teoretyczną strukturę nauk społecznych, szczególnie ekonomii, socjologii, nauk politycznych, antropologii kulturowej, geografii i historii. Musimy odnaleźć *differentia specifica* przekształceń w Europie Środkowej i przystosować teorie przemian do środkowoeuropejskiej rzeczywistości. Zagadnienie wyjątkowości doświadczeń środkowo- i wschodnioeuropejskich musi być omawiane w takim kontekście. Doświadczenia te są wyjątkowe w tym sensie, że po raz pierwszy w historii obserwujemy przejście od systemu realnego socjalizmu do systemu realnego kapitalizmu.

Jednakże, jeżeli wyznajemy pogląd, że jest to przede wszystkim przejście od starego porządku do nowego, wtedy perspektywa badań porównawczych w czasie i w przestrzeni jest niemal nieograniczona.

W każdym razie, rozważania teoretyczne na temat procesu przekształceń w Europie Środkowej to ambitne zadania dla nauki.

## 15. Pragmatyczny aspekt przemian

Transformacja jest jednocześnie procesem spontanicznym i sterowanym. Procesem tym można kierować w oparciu o dobrze rozwiniętą politykę społeczną i gospodarczą na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

Niestety, nic takiego nie istnieje w Europie Środkowej. Zdolność do ustalania strategii jest bardzo niska, co wynika z już wspomnianych braków, jeśli chodzi o myślenie długoterminowe. W związku z tym kierowanie procesem przekształceń poprzez skutecznie i rozważnie formułowane strategie stanowi priorytetową dziedzinę badań, o szczególnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym.

## Wnioski

Powyższy zbiór priorytetowych zagadnień badawczych związanych z przemianami w Europie Środkowej jest jedynie wezwaniem do krytycznej oceny w ramach swobodnej dyskusji akademickiej. Jest dla mnie oczywiste,

że można zaproponować inne, alternatywne zestawy tego typu zagadnień i poddać je dyskusji.

Mam nadzieję, że tak się stanie. Alternatywne sugestie uczestników tej dyskusji będą przedmiotem uwagi społeczności akademickiej, zaangażowanej w badania nad przemianami w Europie Środkowej.

Być może w toku dyskusji przedstawiony tu zbiór zagadnień zmieni się w staranie opracowany Międzynarodowy Program Badawczy, który zostanie wdrożony przed końcem XX wieku.

**BOHDAN JAŁOWIECKI**

## **STEROWANIE PROCESAMI TRANSFORMACJI A TRWAŁY ROZWÓJ**

### **1. Szanse trwałego rozwoju**

Pojęcie trwałego rozwoju zostało wprowadzone do nauk społecznych przez naukowców związanych z problematyką ochrony środowiska. W tym znaczeniu „trwały rozwój” miałby się dokonywać bez dalszego naruszania zasobów naturalnych w zgodzie i harmonii z przyrodą i otaczającym światem. Angielskie znaczenie terminu „sustainable development” jest nieco szersze niż francuskiego „développement durable” i można je tłumaczyć także jako „samopodtrzymujący się rozwój”.

Obecnie pojawia się tendencja do rozszerzenia pojęcia „trwałego rozwoju” z obszarów związanych ze środowiskiem przyrodniczym na gospodarkę, kulturę i inne sfery życia społecznego. W tym sensie trwały rozwój polega nie tylko na zachowaniu zasobów naturalnych, ale także na zmianie celów gospodarowania i przesunięciu akcentów ze wzrostu gospodarczego mierzonego wskaźnikami ilościowymi na rzecz jakości życia ocenianej poziomem zadowolenia społecznego. Wiąże się to z załamaniem się tzw. „modernistycznego paradygmatu rozwoju”, który opierał się na wzroście ilości produkcji w oparciu o tzw. fordowski model wytwarzania. Wzrostowi temu towarzyszyła stale powiększająca się konsumpcja materialnych dóbr przemysłowych. Stosunkowo powszechna była wiara w postęp, stałe polepszanie się warunków materialnych, w technikę oraz w możliwości technokratycznego sterowania procesami społecznymi. Szczególnie to ostatnie przekonanie sprawiło, że społeczeństwa bez sprzeciwu oddawały coraz więcej spraw w ręce aparatu biurokratycznego państwa. Wzrost etatyzmu, charakterystyczny dla ostatniego półwiecza, realizowany pod hasłem państwa dobrobytu, spowodował kolosalny wzrost środków przechodzących przez budżet państwa, a zatem ich ogromne marnotrawstwo i doprowadził w efekcie do ubezwłasnowolnienia społeczeństwa obywatelskiego.

Przestrzennym wyrazem realizacji modernistycznych koncepcji rozwoju były duże aglomeracje miejskie ze strefami produkcji przemysłowej i biur

oraz wielkich zespołów mieszkaniowych. Relacje między tymi strefami oraz między aglomeracjami zapewniać miał szybki transport autostradowy, kolejowy, lotniczy. Polityka regionalna zaś posługiwała się twardymi instrumentami, takimi jak przestrzenna redystrybucja produktu wewnętrznego i wielkie inwestycje infrastrukturalne mające na celu stymulowanie rozwoju zacofanych dotychczas obszarów kraju.

Ten charakterystyczny dla ostatniego półwiecza model rozwoju spowodował nie tylko katastrofalne zniszczenie środowiska naturalnego, ale także negatywne skutki dla fizycznego i psychicznego zdrowia ludzi. Z rozwoju tego skorzystały głównie, jeżeli nie wyłącznie, najbogatsze kraje świata, lecz nawet one, mimo powszechnego w zasadzie dobrobytu, nie były w stanie sobie poradzić z narastającymi zjawiskami patologii społecznej. Coraz częściej więc pojawiać się zaczęły głosy kwestionujące zasady, na których conajmniej od dwustu lat opierała się europejska cywilizacja. W ten sposób pojawił się ruch zwany postmoderną, który zaznaczył się nie tylko w sposobie traktowania świata, ale także w naukach społecznych i w sztuce, a więc ogólnie rzecz ujmując w całej kulturze.

*Terminy 'kultura postmodernistyczna' i 'postmoderna' będące polskimi odpowiednikami słów 'postmodernity' i 'postmodernité' wskazują na intencję rozróżnienia owego 'postmodernity' i postmodernizmu — pisze Aldona Jawłowska — Chodzi tu o zwrócenie uwagi na to, że postmodernizm nie jest kolejnym 'izmem', nie sprowadza się więc do sposobu interpretacji szeroko rozumianych zjawisk kulturowych ani do nowego stylu w literaturze czy sztuce. Zdaniem autorów wprowadzających to rozróżnienie 'postmodernity', to formacja kulturowa tworząca się w krajach 'późnego kapitalizmu', które przechodzą rewolucję informatyczną zmieniającą zarówno podstawowe idee i wartości modernistycznego wzoru kultury, jak i sferę codziennego życia ludzi. W tym 'duchu' charakteryzował 'postmodernity' Federic Jameson, podobny kierunek analizy postmodernizmu znaleźć można w pracach Zygmunta Baumana i Stefana Morawskiego<sup>1</sup>.*

Zygmunt Bauman wprowadził również „ponowoczesność” jako polski termin na oznaczenie charakteryzowanego tutaj zjawiska.

W krajach późnego kapitalizmu już w końcu lat siedemdziesiątych zaczęto dostrzegać fatalne skutki omnipotencji państwa, wynikające stąd marnotrawienie funduszy publicznych i kryzys instytucji demokratycznych.

<sup>1</sup>Aldona Jawłowska; *Pytania o sens w świecie post moderny* [w:] *Kulturowy wymiar przemian społecznych*, IFiS PAN 1993, s. 153.

Stąd nawrót do liberalizmu w gospodarce, nacisk na zmniejszanie podatków, powrót do lokalizmu, próby rozwiązywania własnych problemów przez społeczności lokalne, pojawienie się ruchów ekologicznych i regionalnych, domaganie się uznania praw mniejszości itp.<sup>2</sup> Zakwestionowano dotychczasowe ilościowe mierniki rozwoju gospodarczego, a nawet same cele gospodarowania. W sferze przestrzennej pojawiły się nowe formy urbanistyczne i architektoniczne. Zmieniły się kryteria lokalizacji obiektów przemysłowych. Pojawiły się nowe, wewnętrzne (niematerialne) czynniki rozwoju.

Kryzys instytucji nowoczesnego państwa, ale także państwa-narodu, tego wspaniałego wynalazku epoki Oświecenia, dotyka w okresie późnego kapitalizmu w mniejszym lub większym stopniu wszystkie wysokorozwinięte kraje. Trudno więc przypuszczać, że zjawiska kryzysowe ominą te kraje, którym instytucje państwowe zostały narzucone z zewnątrz, lub też te, gdzie własne państwo nie zdążyło się jeszcze na dobre zakorzenić.

Degrengolada elit politycznych polega na ich alienacji (wyobcowaniu) ze społeczeństwa, zajmowaniu się niemal wyłącznie własnymi problemami polegającymi głównie, jeżeli nie wyłącznie na trosce o utrzymanie się przy władzy. To egoistyczne, wąsko pragmatyczne podejście elit rządzących i opozycyjnych skłania je do działań doraźnych, kierowanych interesami swoimi i swojej bezpośredniej klienteli. Stąd tendencje do nepotyzmu i zgeneralizowanej korupcji. Alienacja elit i brak ich akceptacji przez społeczeństwo występuje w równej mierze w Stanach Zjednoczonych A.P. co w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii i innych krajach. Rozczarowanie niskim poziomem profesjonalnym, brakiem etyki i erozją norm moralnych występuje więc zarówno w ugruntowanych demokracjach zachodnich, jak i w nowych demokracjach środkowo- i wschodnioeuropejskich.

Bezradność elit politycznych wobec wyzwań współczesnego świata, problemów gospodarczych, ochrony środowiska naturalnego, zjawisk patologii społecznej, nietolerancji, ksenofobii i nacjonalizmu, niemożność zapewnienia społeczeństwu minimum bezpieczeństwa, stabilizacji, nieumiejętność sterowania procesami rozwoju sprawiają, że rządzący są coraz częściej traktowani przez rządzonych jako kosztowna, pasożytnicza narośl, której być może warto się pozbyć, ale której równocześnie nie ma kim zastąpić.

Rozczarowanie społeczeństwa powoduje, że elektorat skłania się niekiedy do rozpaczliwych gestów jak np. głosowanie na Stanisława Tymińskiego w Polsce czy Sylvio Berlusconiego we Włoszech.

---

<sup>2</sup>Por. Bohdan Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Wyd. Instytutu Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa, 1989.



## 2. Doświadczenia bliskiej przeszłości

W systemie socjalistycznym obowiązywał prymat produkcji, doktryna nieustającego wzrostu ilościowego oraz zamiar dogonienia, a nawet przegonienia przodujących krajów kapitalistycznych. Cechy te, charakterystyczne dla okresu moderny, zostały w krajach komunistycznych skarykaturowane i doprowadzone do absurdu.

Modernistyczny paradygmat rozwoju społecznego w jego socjalistycznej wersji został skutecznie upowszechniony w społeczeństwie. Ugruntowane zostało przekonanie, że tylko przemysł (najlepiej wielka fabryka implantowana w jakiejś miejscowości) może dostarczyć miejsc pracy, mieszkań, sklepów i przyczynić się do poprawy warunków życia.

Omnipotencja i reżim narzucony w systemie socjalistycznym powodowały, że większość Polaków miała do państwa stosunek ambiwalentny. Z jednej strony odczuwała strach i niechęć do jego instytucji, z drugiej zaś domagała się od nich obiecywanych świadczeń. Ponieważ świadczenia te, jak i wynagrodzenie za pracę, nigdy nie było zadowalające, obywatele uprawiali działalność, którą Francuzi określają jako *bricolage*. Po polsku — „majsterkowanie”, ale termin ten nie oddaje sensu brikolażu, który znaczy zarówno byle jakie zreperowanie czegoś, jak i utrzymywanie się z zajęć przypadkowych, nieoficjalnych. Polacy uprawiali więc brikolaż pracując „na czarno” w przedsiębiorstwie, które ich zatrudniało, wynosili z firmy wszystko co mogło się przydać, uprawiali drobny handel itp. Co więcej działalność ta uznawana była jeżeli nie za patriotyczną, to za co najmniej normalną. Jak pokazały badania gospodarki nieformalnej prowadzone przez Kazimierza Sowę w końcu lat osiemdziesiątych, zabranie z fabryki materiałów lub narzędzi nie było uznawane przez badanych za kradzież, a tylko za wyniesienie, natomiast zabranie tych samych przedmiotów kole-dze oczywiście traktowane było jako kradzież.

Upadek systemu tylko w niewielkim stopniu przyczynił się do zmiany ugruntowanych przez lata przekonań o roli państwa i jego powinnościach. Instytucje rządowe, mimo ich demokratycznej legitymizacji, nie cieszą się większym niż poprzednio społecznym zaufaniem. Również nawyki brikolażu nie zostały przewyciężone i charakteryzują znaczną część polskiej, szczególnie drobnej, przedsiębiorczości.

Dystans, który dzieli Polskę od krajów późnego kapitalizmu ma oczywiście charakter wymierny. Najczęściej używaną miarą jest wielkość Produktu Krajowego Brutto; inne wskaźniki to m.in. wielkość i nowoczesność eksportu, czystość środowiska, poziom wyposażenia gospodarstw domowych w urządzenia techniczne, wielkość konsumpcji różnych produktów

na mieszkańca itp. Rzecz jasna wszystkie one mają charakter względny i w różny sposób są ze sobą skorelowane. I tak np. wolumen konsumpcji w Polsce jest znacznie wyższy niż by to wynikało z wielkości PKB — nie tylko z uwagi na mniejszą stopę inwestycji, ale przede wszystkim z powodu silnie rozwiniętej gospodarki nieformalnej, której rezultaty nigdzie nie są rejestrowane. Gdyby za dobrą monetę przyjąć dolarowy przelicznik wysokości oficjalnych zarobków Polaków, to średnia ok. 230 dolarów musiałaby oznaczać powszechną nędzę, a tak przecież nie jest. Wynika to m.in. z utrzymywania kursu dolara na zbyt wysokim poziomie.

Dystans dzielący Polskę np. od krajów Unii Europejskiej, mimo że mniejszy niż by to wynikało z istniejących mierników, jest oczywiście bardzo duży. Znacznie jednak większy jest dystans mentalny wyrażający się w postawach, przekonaniach, opiniach i zachowaniach. Przeciętny Polak tkwi jeszcze w minionej epoce często niezależnie od poziomu formalnego wykształcenia. System wartości Polaków jest ambiwalentny a poszczególne jego składniki pochodzą z różnych epok. Widoczne są: ludowy, archaiczny katolicyzm, pozostałości realnego socjalizmu (przywiązanie do egalitaryzmu), jak i moderna z właściwą jej wiarą w państwo dobrobytu i zewnętrzne (egzogenne) oraz materialne czynniki rozwoju. Wydaje się, że dystans mentalny znacznej części Polaków (w tym oczywiście także elit politycznych) do obywateli krajów późnego kapitalizmu wynosi co najmniej 30 lat, więc jedno pokolenie<sup>3</sup>. Polacy w większości tkwią zatem jeszcze w okresie moderny, podczas gdy rozwinięte kraje świata wkraczają już w epokę ponowoczesności. Fakt ten wydaje się wyjaśniać taki a nie inny przebieg transformacji systemowej w Polsce, a także koncepcje rozwoju kraju lansowane szczególnie przez obecnie (1994 r.) pozostające u władzy elity polityczne.

### **3. Niezbyt optymistyczne doświadczenia transformacji**

W 1994 r. minęło pięć lat od upadku realnego socjalizmu i rozpoczęcia transformacji ustrojowej. Dokonujące się przekształcenia, mimo ich całościowego i wzajemnie powiązanego charakteru, można analizować w kilku

---

<sup>3</sup>Potwierdzają to ostatnie doświadczenia autora, który w trakcie dyskusji nad przygotowanym opracowaniem na temat strategii rozwoju jednego z województw, spotkał się z całkowitym niezrozumieniem wagi rozwoju endogennego opartego na własnych zasobach i irracjonalną wiarą w spawczą moc interwencji państwa realizującego wielkie inwestycje w regionie.

względnie autonomicznych wymiarach. Pierwszym elementem transformacji musiał być demontaż poprzedniego systemu politycznego, polegający na likwidacji układu monopartyjnego, wprowadzeniu pluralizmu i wolnych wyborów. Dopiero swobodna gra sił politycznych umożliwiła przejście do gospodarki rynkowej i rozpoczęcie przekształceń własnościowych w gospodarce. W sferze społecznej transformacja polegała przede wszystkim na likwidacji kolektywnych stosunków społecznych, co zmuszało jednostki do przejęcia odpowiedzialności za własny los i powodowało wzrost postaw indywidualistycznych. Pewne ograniczenie omnipotencji państwa wyraziło się także w ustanowieniu samorządów terytorialnych, przejmujących odpowiedzialność za organizowanie życia społecznego w skali lokalnej.

Transformacja ustrojowa dokonująca się w skali globalnej miała oczywiście swoje odbicie w sferze regionalnej i lokalnej oraz w różnego typu mezo i mikro grupach społecznych jak np. przedsiębiorstwo, różnego typu stowarzyszenia społeczne a nawet rodzina. Obok istotnych zmian w stosunkach politycznych i gospodarczych, przekształcenia powodowały zmianę relacji między grupami społecznymi i jednostkami. Oznaczało to zmianę pozycji w hierarchii społecznej i pojawienie się (a raczej może ujawnienie) wyraźnych dystansów społecznych, które poprzednio były starannie kamuflowane, słabiej widoczne, a więc mniej wyraźnie postrzegane.

**Te zmiany w hierarchii pozycji społecznej i ujawnienie się wyraźnych dystansów społecznych w sferze majątkowej i prestiżowej są w byłych krajach socjalistycznych Środkowej Europy szczególnie boleśnie odczuwane.** Zjawiska te oraz konieczność wzięcia na siebie odpowiedzialności za własny los, a nie bezwzględne zubożenie społeczeństwa, są główną przyczyną niezadowolenia, frustracji i tęsknoty za socjalizmem.

Związki zawodowe, elity odsunięte od władzy w pierwszych latach transformacji, oraz różni mniej lub bardziej szczerzy „przyjaciele ludu” mówią o wielkich kosztach społecznych transformacji, bezrobociu, spadku stopy życiowej itd. Oczywiście trudno kwestionować, że sytuacja wielu jednostek i rodzin pogorszyła się, w pewnych przypadkach nawet dość znacznie. Trzeba jednak zauważyć, że równocześnie sytuacja wielu jednostek i rodzin znacznie się polepszyła. W ostatnich latach w Polsce, ale także w innych krajach Środkowej Europy znacznie wzrosła liczba zarejestrowanych pojazdów, a park samochodowy został w dużym stopniu zmodernizowany. To samo dotyczy telewizorów, magnetowidów i innego sprzętu gospodarstwa domowego.

Wiele społeczności lokalnych zanotowało znaczne sukcesy, polepszył się stan gospodarki komunalnej i środowiska naturalnego, poprawiła higiena i estetyka wielu miejscowości. Podobnie niektóre regiony znacznie zyskały

dzięki transformacji, choć inne niewątpliwie nieco straciły. Polaryzacja ta wynikała przede wszystkim z racjonalizacji procesów gospodarowania.

Nieumiejętność znalezienia się w nowej sytuacji (zawiniona, lub nie), frustracja wynikająca ze względnej zmiany pozycji społecznej oraz strach przed jutrem, którego prawie nie było, kiedy wszystkim (lub prawie) zajmowało się Państwo, skłania wielu ludzi do odrzucenia zmian, a w łagodniejszej wersji do głosowania za ich spowolnieniem. W rezultacie do władzy, pod zmienionym szyldem, powróciła znaczna część dawnej elity politycznej, która generalnie rzecz biorąc w latach osiemdziesiątych opowiadała się za reformą systemu „socjalistycznego”. Znalazła ona silne oparcie w innej części dawnej elity politycznej, której pod koniec lat osiemdziesiątych i w pierwszych latach transformacji udało się przejąć na własność lub pod kontrolę sporą część majątku państwowego w rozwojowych gałęziach przemysłu i w bankach. Powiązania nowej socjaldemokratycznej elity politycznej i części nowej elity gospodarczej wyrażają się nie tylko w zachowaniach wyborczych, ale przede wszystkim w dość ściśłym praktycznym współdziałaniu.

Specyficzna struktura społeczna Polski polegała na znacznym udziale ludności czynnej zawodowo w rolnictwie, w dużej części w małych, a nawet karłowatych gospodarstwach rodzinnych. Chłopi polscy począwszy od 1956 r. otrzymywali stałą premię w postaci możliwości zbytu każdej ilości wyprodukowanej żywności po cenach przekraczających zwykle bardzo wysokie koszty produkcji. W 1989 r., po konfrontacji z warunkami rynkowymi, chłopi zostali pozbawieni tej premii. Stąd dość powszechne na wsi nastroje antytransformacyjne, które spowodowały sukces drugiej, ludowej partii wywodzącej się z dawnego reżimu.

„Przyjaciół ludu” spotkać można jednak nie tylko wśród obecnych elit rządzących, ale także w ugrupowaniach opozycyjnych — centrowych, a nawet prawicowych, które w warstwie ideologicznej głoszą poglądy prawicowe, w warstwie zaś ekonomicznej lewicowo-populistyczne. Podział na prawicę i lewicę, który przynajmniej w części opisuje polską scenę polityczną, nie jest bynajmniej jedyny. Z punktu widzenia przyszłości kraju ważniejszy wydaje się podział inny — na zwolenników Polski nowoczesnej, kapitalistycznej i zintegrowanej z Europą oraz Polski tradycyjnej, socjalistycznej i etatystycznej, której nie śpieszno do Europy, bowiem w swoim mniemaniu zawsze w niej była.

Ten ostatni podział przebiega wewnątrz ugrupowań lewicowych i prawicowych, a także jest wyraźnie widoczny w społeczeństwie. Za Polską nowoczesną i europejską znacznie częściej opowiadają się osoby młode, lepiej wykształcone, zamożne, mieszkające w dużych miastach. Postawy

Polaków są silnie ambiwalentne, a wyrażane opinie zmienne. Podziały, o których mowa dają się także zauważyć w wypowiedzianych poglądach, które bynajmniej nie są spójne ani jednoznaczne.

Jest jeszcze jeden ważny podział, który ma istotne znaczenie dla indywidualnych i zbiorowych zachowań. Jest to podział na rządzących i rządzonych. Dychotomia MY i ONI, bardzo silna w okresie realnego socjalizmu, istnieje nadal w społecznej świadomości. Po krótkim okresie poczucia więzi społeczeństwa i władzy w pierwszych miesiącach rządu Tadeusza Mazowieckiego, nastąpił i nadal trwa proces alienacji. Przyczyny tego stanu rzeczy są znane: wojna na górze, nepotyzm, afery gospodarcze, arogancja urzędników i polityków. Coraz bardziej upowszechnia się przekonanie, że politycy — obojętnie czy wywodzący się z Solidarności<sup>3</sup>, czy z ancien régime — to „jedna banda”, a z drugiej strony jedna z posłanek prawicy wygłosiła tezę o „przypadkowym społeczeństwie”.

Oczywiście obecne elity polityczne muszą dbać o swój elektorat, takie są bowiem reguły demokratycznej gry parlamentarnej. Troska o kogoś może jednak przybierać różne postacie. Wybór strategii zależy od oceny podmiotu działań politycznych, rozpoznania jego krótkofalowych i długofalowych interesów, diagnozy otoczenia, a więc sytuacji w globalnym i bezpośrednim międzynarodowym otoczeniu. Polityka jest to bowiem projektowanie przyszłych działań w rzeczywistości zmiennej w czasie i przestrzeni.

Polityk może przyjąć strategię odczytywania poglądów elektoratu i schlebienia jego opiniom. Populizm nie wydaje się jednak, na dłuższą metę, dobrą strategią działania. Inna strategia może polegać na próbach odczytania bardziej długofalowych interesów poszczególnych odłamów elektoratu i przekonywanie ich, że określona polityka zgodna jest właśnie z tymi interesami. Kolejna strategia może polegać na próbach budowania przyszłości kraju na podstawie własnych przekonań i wizji, często wbrew większości społeczeństwa. Strategię taką może przyjąć jedynie charyzmatyczny polityk, ale ma ona jednak tę wadę, że w końcu musi skończyć się jego osobistą porażką choć jej społeczne rezultaty są często bardzo pozytywne. Politykiem stosującym taką strategię był Charles de Gaulle, który choć w końcu zmuszony wolą wyborców do odejścia z życia politycznego, odbudował znaczenie i prestiż Francji, mocno nadwątlony przez reżim Vichy i przegrane wojny kolonialne.

Charyzmatyczny polityk nie pojawia się zbyt często i nie na to nie można poradzić. Przeważnie spotyka się polityków mądrzejszych lub głębszych, a więc przeciętnych. Bycie politykiem nie zwalnia jednak z odpowiedzialności za podejmowane decyzje, a jedynym sędzią nie może być tylko elektorat.

Podjęmowane obecnie przez elity polityczne (rządzące i opozycyjne) decyzje zarówno działania jak i zaniechania będą miały swoje konsekwencje w przyszłości. Być może istnieją jakieś grupy analityków tworzące zaplecze intelektualne ugrupowań politycznych, które zastanawiają się jak powinna wyglądać Polska za lat 10 i 20 oraz jak może wyglądać w świetle obecnie podejmowanych decyzji. Piszę „być może”, gdyż nic o działaniach tych analityków nie słychać. Ponieważ nikt nie publikuje raportów, to może po prostu nie istnieją. Oczywiście politycy i odpowiednie instytucje muszą zajmować się sprawami bieżącymi i administrować państwem, ale jednocześnie muszą mieć koncepcję państwa, gospodarki, oświaty i kultury conajmniej w dwudziestoletnim horyzoncie. Tymczasem wydaje się, że takiej koncepcji nie ma, bo reklamowana przez jej autora *Strategia dla Polski* będąca zbiorem ogólnikowych haseł nie spełnia wymogów metodologicznych poprawnej analizy i prognozy. W krajach, które osiągnęły sukcesy gospodarcze i naukowe, wiele czasu i pieniędzy poświęca się na myślenie o przyszłości i analizowanie skutków bieżących działań z punktu widzenia ich długofalowych konsekwencji. W Japonii — obok placówek analitycznych wielkich koncernów, opracowujących produkty, które być może wejdą na rynek za 5 czy 10 lat — istnieją instytucje planowanie strategicznego (MITI); w Stanach Zjednoczonych można choćby wymienić RAND Corporation, w Niemczech powołane ostatnio Ministerstwo Przyszłości. Przy rządach wielu państw istnieją specjalne komitety doradców, którzy nie zajmują się w ogóle bieżącymi problemami, ale właśnie przyszłością. Europa i Świat — ten bardziej rozwinięty, do którego Polska aspiruje — zajmuje się planowaniem przyszłości, a w tym czasie nad Wisłą, jak to ujmuje Antoni Kukliński istnieje ostry deficyt perspektywnego myślenia.

Rządzące elity polityczne zajmują się wyłącznie bieżącymi sprawami, ich horyzont działania nie przekracza kilku miesięcy. W ostatnim kwartale 1994 roku najważniejszymi sprawami kraju, sądząc po ilości materiałów w środkach masowego przekazu, były przepychanki między rządem, sejmem, Prezydentem o ustawy związane z budżetem na rok przyszły i sam budżet. Obywatel — szczególnie ten, który zajmuje się biznesem, nie mówiąc już o inwestorach zagranicznych — chciałby natomiast wiedzieć, jaką polityką podatkową ma rządząca koalicja na czas swojej kadencji. Doszedłszy do władzy stwierdziła, że podatki podwyższa jedynie na rok. Obietnicy nie dotrzymała. Obecnie stopy podatkowe wpisano do ustawy budżetowej obowiązującej tylko rok. Co zatem będzie za rok, za dwa lata? Praktyki takie są nieznanne w cywilizowanym świecie i nie przybliżają Polski do standardów europejskich. Budżet jest oczywiście ważnym dokumentem,

ale nie może być celem samym w sobie i powinien być krótkookresowym odzwierciedleniem długofalowej polityki państwa.

Podstawowym zaś warunkiem myślenia o rozwoju jest długofalowa stabilizacja reguł gry ekonomicznej i społecznej. Warunek ten od 5 lat nie jest spełniony, niezależnie od tego, który odłam elity politycznej sprawuje aktualnie rząd.

Kolejnym warunkiem jest zaangażowanie społeczeństwa na rzecz programów proponowanych przez elity. Zaangażowanie takie jest jednak niemożliwe bez minimalnego choćby zaufania rządzonych do rządzących. Zaufanie, którym niewątpliwie cieszył się pierwszy niekomunistyczny rząd, zostało w znacznym stopniu zmarnowane przez kolejne ekipy. Brak zaufania do rządzących skłania połowę społeczeństwa do pozostania w domu w dni kolejnych wyborów. Coraz więcej ludzi podejmuje ryzyko działania w szarej strefie, ponieważ inaczej w ogóle nie mogliby funkcjonować. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że po przekroczeniu pewnej granicy obowiązkowych opłat na rzecz państwa, wielu ludzi w ogóle przestaje cokolwiek płacić i dochody państwa spadają zamiast rosnąć.

W jednym z artykułów opublikowanych w końcowym okresie komuny pisałem:

*Tymczasem wieloletnie doświadczenia nauczyły społeczeństwo nieufności. Podatki są nie tylko mordercze i zmuszają do oszukiwania skarbu państwa, ale także są bardzo często zmienne i zależą od biurokracji. Wielokrotnie dziury w budżecie łatano ściąganiem do-  
rażnego haraczu z sektora prywatnego. W przeszłości również ustawy sejmowe nie cieszyły się zaufaniem, ponieważ z reguły Sejm dokonywał zmian wymaganych przez władze wykonawcze, często pod wpływem chwilowych potrzeb. W Polsce mamy nie tylko niesłychaną inflację prawa, ale ponadto prawo to jest wyjątkowo niestabilne.<sup>4</sup>*

Po pięciu latach transformacji nasuwa się gorzka refleksja: ile trzeba było zmienić, aby wszystko zostało po staremu.

Istotnym dorobkiem transformacji było ustanowienie samorządów lokalnych. Przez cztery lata wiele gmin uzyskało znaczące sukcesy gospodarcze i uznanie miejscowych społeczności. W praktyce okazało się, że decentralizacja zarządzania i finansów publicznych sprawia, że środki wykorzystywane są znacznie bardziej racjonalnie. Obecnie rządząca koalicja (1994 r.) przez zahamowanie dalszych etapów reformy samorządowej, recentralizację i ograniczenie środków pozostających do dyspozycji gmin

<sup>4</sup>Bohdan Jałowiecki. *Od dylematu tożsamości do dylematu opozycji*. [w:] Zdanie, nr 2/1989, s. 15-16.

— marnuje dorobek samorządów, a przede wszystkim niweczy zapał społeczny, rodzące się poczucie odpowiedzialności i nadzieję ludzi na możliwość kierowania własnymi sprawami.

Rządząca część elit, zajęta sporami wewnętrznymi i dotrwaniami do jutra przy władzy, nie ma czasu na zajmowanie się przyszłością państwa. Może to jednak nie tylko brak czasu, ale także zdolności, wiedzy, wyobraźni... Opozycyjna część elit, obecna w parlamencie, zamyka się również w swoim towarzystwie, zajmując się rodzinnymi kłótniami. Głównym zaś problemem prawicy jest zjednoczenie różnych podzielonych programowo i personalnie ugrupowań, co zajmuje im tyle czasu, że go już na nic więcej nie starcza. Elity polityczne kraju zajmują się zatem wyłącznie sobą, natomiast rządząca część elit niechętnie i jedynie okazjonalnie, najczęściej zmuszona do tego przez okoliczności zewnętrzne, presję dużych grup interesu w kraju i naciski zagranicznych partnerów (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Unię Europejską) podejmuje jakieś, najczęściej chaotyczne działania.

Spółeczeństwo zyskało po 1989 roku możliwości samoorganizacji. Nie spowodowało to jednak masowego zrzeszania się obywateli wokół interesujących ich spraw. Najsilniejszą organizacją są związki zawodowe, które pozostają w stałym, mniej lub bardziej ostrym konflikcie z kolejnymi ekipami rządzącymi. Związki zawodowe istnieją oczywiście po to, aby bronić interesów pracowników wobec pracodawców. Skoro nadal największym pracodawcą jest państwo, związki muszą wchodzić z nim w różnego rodzaju spory i konflikty. Nie bez znaczenia są jednak metody ich rozwiązywania, które nie powinny przypominać gry o sumie zerowej.

Związki zawodowe, zależnie od siły przebicia danej grupy zawodowej, lepiej lub gorzej bronią jej korporacyjnych interesów. Rola pracownika nie była jednak jedyną rolą społeczną obywatela nawet w pierwszym okresie PRL, kiedy to zgodnie z komunistyczną doktryną starano się zorganizować całe życie wokół zakładu pracy. Obywatel jest przede wszystkim konsumentem, a poza tym może być pracobiorcą, pracodawcą, emerytem lub bezrobotnym. W gospodarce rynkowej rola konsumenta podlega najmniejszym ograniczeniom i ma on znaczną swobodę wyboru. Swoboda zachowań pracownika jest natomiast silnie ograniczona regulaminami narzuconymi przez pracodawcę. Pracownika ograniczają ponadto związki zawodowe wymuszając określone zachowania. Między rolą pracownika, a rolą konsumenta istnieje immanentna sprzeczność. Im więcej dana osoba zyska jako pracownik, tym co najmniej tyle samo straci jako konsument. Zależność ta ma oczywiście charakter abstrakcyjny, ponieważ każda podwyżka płac jest natychmiast zauważalna, a podwyżka cen często umyka uwadze. Poza



tym oczywiście zróżnicowanie konsumpcji powoduje, że zwyżka cen dotyka bardziej te osoby, które dany towar w ogóle kupują lub kupują go więcej. Jeżeli robotnik fabryki produkującej samochód polonez przy pomocy związków zawodowych wywalczy podwyżkę zarobków, to dyrekcja podniesie cenę samochodu. Myliłby się jednak ten kto uważa, że podwyżka ta dotknie tylko nabywcę samochodu. Jeżeli jest nim np. producent jabłek, to podwyżkę ceny poloneza wliczy w cenę owoców i w rezultacie jakąś jej część pokryje pracownik fabryki samochodów, który te jabłka kupił. Tak więc nacisk na podwyżkę płac nie zawsze jest racjonalny, ponieważ zwiększa inflację, a szczególnie szkodliwy jest wtedy, kiedy zagraża istnieniu firmy.

Dla obywateli (konsumentów) i ich wolności, a więc dla ogółu społeczeństwa, szczególnie szkodliwe są instytucje monopolistyczne, a najgroźniejszymi z nich są instytucje państwowe. Jest tak oczywiście dlatego, że nie pozostawiając obywatelowi (konsumentowi) wyboru, biurokraci zarządzającymi tymi instytucjami narzucają swoje warunki. Powoduje to wiele niekorzystnych zjawisk takich jak marnotrawstwo (ponieważ nie trzeba liczyć się z kosztami); korupcję, ponieważ monopolista dysponuje rzadkim dobrem; nepotyzm, ponieważ nie istnieje konieczność racjonalnego doboru kadr. Wymienić można dwa szczególnie rażące przykłady: przedsiębiorstwo telekomunikacyjne, które przy żenująco niskim standardzie usług stosuje jedne z najwyższych w świecie opłat za korzystanie z telefonu oraz kolej, która w cenę biletu wlicza koszty utrzymania mieszkań swoich pracowników i ich leczenie w wydzielonej służbie zdrowia.

Dążenie do monopolu jest także cechą charakterystyczną różnych grup społecznych, które organizują się w celu obrony swoich interesów. Jedną z takich form organizacyjnych są związki zawodowe, których siła polega na szybkiej mobilizacji pracowników danego przedsiębiorstwa lub branży. Znacznie trudniej jest natomiast zorganizować i zmobilizować konsumentów, dlatego też związki zawodowe są silne, a konsumenckie słabe. Poszczególne grupy zawodowe zorganizowane w związki wymuszają realizację swoich postulatów ekonomicznych, kosztem innych kategorii zawodowych. Zdolność wymuszania jest proporcjonalna do zdolności mobilizacji, tak więc np. górnicy, hutnicy, robotnicy fabryk samochodowych, a więc zatrudnieni w znacznych koncentracjach, łatwiej wymuszają swoje postulaty niż np. pracujący w rozproszeniu nauczyciele czy lekarze. Kiedy pracodawcą jednych i drugich jest państwo, to jest rzeczą całkowiec zrozumiałą, że elity polityczne lepiej będą wynagradzać górników niż nauczycieli, ponieważ pierwszych się boją, a drugich nie. Centrale związkowe ulegając oczywiście tej samej presji znacznie lepiej bronią interesów wielkoprzemysłowej klasy robotniczej niż tzw. sfery budżetowej. Związki zawodowe —

podobnie jak zresztą cała klasa robotnicza, związana z pierwszą rewolucją przemysłową — stają się w społeczeństwie informatycznych przeżytkiem, w Polsce zaś czynnikiem hamującym procesy transformacji<sup>5</sup>.

## 4. Możliwości sterowania procesami rozwoju

Procesy transformacji systemowej, które dokonują się w krajach postkomunistycznych, budzą rzecz jasna zainteresowanie zarówno w kręgach naukowych jak gospodarczych oraz wśród polityków. Zainteresowanie to — bardzo znaczne tuż po zburzeniu muru berlińskiego — powoli maleje, co jest oczywiście zrozumiałe. Europa Zachodnia i inne państwa rozwiniętego świata muszą zajmować się przede wszystkim swoimi sprawami. Politycy i kręgi opiniotwórcze w tych krajach są ponadto nieco rozczarowane brakiem entuzjazmu dla kapitalizmu ze strony społeczeństw Środkowej i Wschodniej Europy oraz powrotem do władzy tzw. postkomunistów.

Mimo tego jednak pewne zainteresowanie istnieje, ponieważ ta część Europy jest dużym rynkiem zbytu i miejscem potencjalnie korzystnych inwestycji. Również organizacje międzynarodowe Komisja Unii Europejskiej, różne instytucje ONZ i środowiska naukowe wykazują pewne zainteresowanie tym obszarem i dokonującymi się tutaj procesami transformacji. Jednym z przejawów tego zainteresowania jest wylansowany przez UNESCO program badawczy MOST — Management of Social Transformation, którego zasięg nie ogranicza się jednak do krajów postkomunistycznych. Nazwa programu jednoznacznie sugeruje, że procesy transformacji mogą i powinny być zarządzane, sterowane, kierowane. Powstaje jednak od razu pytanie: co to znaczy sterowanie procesami transformacji?

Pytania tego nie sposób nie zadać, pamiętając o gigantycznym eksperymencie planowego przekształcenia społeczeństwa, który zakończył się całkowitym fiaskiem, pociągając za sobą śmierć i cierpienia wielu milionów ofiar tej transformacji. Możliwość sterowania procesami przekształceń społecznych jest sprawdzona empirycznie. Wymaga to jednak ustanowienia totalitarnego a przynajmniej autorytarnego reżimu, który siłą wymusza na społeczeństwie pomoc w realizacji ustalonych odgórnie koncepcji. Taki typ kierowania zmianami społecznymi jest niemożliwy w społeczeństwie demokratycznym, w którym procedury sterowania muszą być zupełnie inne. Pojawia się pytanie: czy w takich warunkach są one w ogóle możliwe?

<sup>5</sup>Por. artykuł Petera Druckera *Czas umysłowego robotnika*, Gazeta Wyborcza, 24-26.12.1994 r.

Możliwe jest, jak się wydaje, sterowanie cząstkowe, w mikro lub mezo skali, dotyczące pewnych względnie wyodrębnionych sfer życia społecznego. Sterowanie to nie może mieć ponadto charakteru technokratycznego, ale powinna odpowiadać na potrzeby jakiś grup społecznych i współbrzmieć ze zbiorowymi oczekiwaniami. Istnieje wiele pozytywnych przykładów celowych zmian, które wywołały zamierzone i pozytywne skutki, przyczyniając się pośrednio do zaindukowania pożądaných zmian pośrednich.

Jednym z przykładów sterowania procesami społecznymi są **zmiany instytucjonalne** organizacji państwa, polegające na dekoncentracji uprawnień rządu centralnego a następnie decentralizacji kompetencji na rzecz wybieralnych organów samorządowych. Udany eksperyment w tej dziedzinie była francuska reforma zarządzania państwem z 1981 r., która spowodowała racjonalizację wydatków publicznych, przynosząc znaczne oszczędności i wzrost efektywności wydatkowanych środków. Efektem indukowanym był natomiast wzrost aktywności społeczności lokalnych i zbiorowości regionalnych.

Kolejnych przykładów, chociaż o ograniczonej, skuteczności dostarcza **polityka interwencji regionalnych**, której celem jest wyrównywanie różnic między poszczególnymi obszarami kraju. Polityka ta polega na skumulowanym oddziaływaniu różnych instrumentów w danym regionie<sup>6</sup>. Są to więc ulgi podatkowe i zachęty kredytowe dla inwesterów tworzących nowe miejsca pracy, są to dalej bezpośrednie inwestycje państwa w infrastrukturę transportową, telekomunikacyjną i oświatową, która ma zwiększyć konkurencyjność regionu będącego przedmiotem tej polityki wobec regionów bardziej rozwiniętych. Tęgo rodzaju zarządzanie czy też sterowanie transformacją danego regionu indukuje wiele innych, zarówno pozytywnych jak i negatywnych zmian społecznych.

Innym wreszcie przykładem sterowania przekształceniami społecznymi są **programy przyspieszonej edukacji społeczeństwa**. Wśród udanych tego typu przedsięwzięć, na poziomie elementarnym, można wymienić likwidację analfabetyzmu w Polsce bezpośrednio po wojnie. Znacznie bardziej interesujące są jednak doświadczenia najpierw Japonii, a następnie Korei — przyspieszonej edukacji na poziomie wyższym, polegające na kierowaniu zdolnej młodzieży na studia do Stanów Zjednoczonych A.P. na koszt podatnika i równoległym rozwijaniu studiów wyższych w kraju. Niewątpliwie ten właśnie program sterowania przekształceniami społecznymi był jednym

<sup>6</sup>Por. Bohdan Jałowiecki, *Polityka restrukturyzacji regionów — doświadczenia europejskie*, Wyd. EUROREG UW, Warszawa 1993.

z głównych źródeł sukcesu najpierw japońskiego, a potem koreańskiego. Sukces ten był możliwy dzięki:

- prawidłowemu długofalowemu przewidywaniu ewolucji czynników wzrostu gospodarczego, którego siłą napędową w ostatnim ćwierćwieczu XX wieku stała się przede wszystkim wiedza;
- precyzyjnemu planowaniu i kordynowaniu działań w dziedzinie edukacji, nauki i technologii.

**Sterowanie procesami transformacji mogłoby więc polegać na inicjowaniu i finansowaniu przez instytucje państwowe (ale także wielkie korporacje gospodarcze) działań mających na celu stymulowanie procesów rozwoju kraju.** Na pierwszym miejscu powinny znaleźć się:

- programy rozwoju szkolnictwa wyższego, a więc poprawa konkurencyjności polskich pracowników na międzynarodowym rynku pracy, który coraz bardziej staje się rynkiem pracy intelektualnej<sup>7</sup>; a następnie:
- rozwój infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, a więc wzrost pozycji obszaru Polski na światowym rynku inwestycyjnym;
- restrukturyzacja starych okręgów przemysłowych;
- decentralizacja zarządzania państwem.

Powyższy zespół działań stymulowałby niewątpliwie wiele pośrednich zmian społecznych, powodując efekty synergiczne w wielu sferach życia społecznego i przyczyniając się do trwałego rozwoju kraju.

Niestety jak narazie nie widać żadnych prób sterowania procesami transformacji w Polsce, a przeciwnie — obserwować można wiele działań mających na celu utrzymanie dotychczasowego stanu rzeczy. Petryfikacji struktury agrarnej służą preferencyjne kredyty dla rolnictwa i graniczne opłaty wyrównawcze na importowane artykuły żywnościowe. Utrzymaniu dotychczasowej, nieefektywnej produkcji przemysłowej służą zaplanowane w budżecie ogromne dopłaty do eksportu.

Według recenzentów rocznych rządów lewicowo-ludowej koalicji, w okresie tym nastąpiło zahamowanie reform rynkowych, a szczególnie prywatyzacji, znaczny wzrost udziału budżetu państwa w PKB, w dużej części przeznaczony na bezpośrednie dotacje dla nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych działających w górnictwie i przemyśle ciężkim. Kolejnym manewrem cofającym polską gospodarkę wstecz są dotacje pośrednie jak np. uznaniowa rezygnacja z należnych budżetowi pieniędzy z tytułu podatków i/lub wpłat na ZUS. Ta szczególna forma „restrukturyzacji” zastosowana została np. wobec technologicznego skansenu — Fabryki

<sup>7</sup>Janusz Hryniewicz, Bohdan Jałowicki, *Rynek pracy intelektualnej w Polsce*, Wyd. EURO-REG UW, Warszawa 1994, a także: Bohdan Jałowicki, Janusz Hryniewicz, Agnieszka Mync, *Ucieczka mózgow z nauki i szkolnictwa wyższego 1992–1994*, Wyd. EUROREG UW 1994 r.

Samochodów Osobowych w Warszawie. Antyreformatorskie są również takie posunięcia rządu jak opłaty wyrównawcze obciążające import artykułów rolnych oraz preferencyjne kredyty dla rolnictwa ułatwiające petryfikację istniejącej struktury agrarnej. Wszystkie te posunięcia oznaczają w istocie transfer środków z produktywnego sektora prywatnego do bezproduktywnego sektora państwowego i archaicznego rolnictwa, co w efekcie spowoduje ponowne załamanie się polskiej gospodarki i wybuch inflacji. Nie bez znaczenia dla procesów transformacji jest także zahamowanie rozwoju samorządów lokalnych, decentralizacji państwa (ustanowienie dużych województw i powiatów) oraz powrót na kluczowe stanowiska w państwie osób uformowanych w dawnym państwowym i partyjnym aparacie.

W listopadzie 1988 r. przedstawiając w „Zdaniu” najważniejsze polskie dylematy pisałem:

*trwać w zaściance, starając się coraz większym wysiłkiem zachować dobre samopoczucie, czy też z całą brutalnością określić swoje miejsce w Europie XXI wieku. Jest to zarówno dylemat władzy, intelektualistów, wychowawców, dziennikarzy, jak i każdego z nas.*<sup>8</sup>

Po pięciu latach transformacji, wskutek rozbudzonych aspiracji, dylemat ten jest jeszcze bardziej aktualny niż jesienią 1988 roku.

Warszawa, grudzień 1994 r.

---

<sup>8</sup>Bohdan Jałowiecki, *Od dylematu tożsamości do dylematu opozycji*, [w:] „Zdanie”, nr 2/1989, s. 15-16.

ROMAN SZUL

# GŁÓWNE TENDENCJE TRANSFORMACJI W EUROPIE WSCHODNIEJ

## 1. Wymiary transformacji

Od kilku lat kraje dawnego „bloku radzieckiego” przechodzą silne zmiany, zwane transformacją. Dotyczą one wielu dziedzin życia, choć nie we wszystkich krajach zmiany w poszczególnych dziedzinach są jednako intensywnie i nie wszędzie przebiegają w jednakowym kierunku. Czas jaki upłynął od rozpoczęcia zmian — od 1989 roku w krajach Europy Środkowej i Wschodniej i od 1991 roku w d. ZSRR — jest już wystarczająco długi, by spróbować uogólnień i systematyzacji. Próba taką jest niniejsze opracowanie.

Wydaje się celowe, aby na początek wymienić wymiary transformacji, a więc dziedziny w których przemiany następują, oraz określić orientacyjną siłę i kierunek zmian w poszczególnych częściach badanego obszaru, rozciągającego się od Łaby po Władywostok i od Bałtyku po Adriatyk.

### 1.1. Wymiar ekonomiczny

Wymiar ekonomiczny najłatwiej daje się zauważyć. W sposób bezpośredni i namacalny wpływa na warunki życia mieszkańców. Można przyjąć, że **transformacja ekonomiczna występuje we wszystkich analizowanych krajach i jej intensywność jest duża.**

Transformacja ekonomiczna ma dwa aspekty: **systemowy** i **rzeczowy**, a każdy z nich ma stronę **wewnętrzną** (wewnątrz krajową) i **zewnętrzną** (międzynarodową). Aspekt systemowy dotyczy zmian w zasadach funkcjonowania gospodarki, natomiast aspekt rzeczowy — we wskaźnikach rzeczowych (wielkości, strukturze produkcji i konsumpcji, kierunku przepływu dóbr, usług, dochodów itd.).

Transformacja systemu ekonomicznego ma miejsce we wszystkich krajach post-socjalistycznych, choć nie we wszystkich przebiega dokładnie

w tym samym kierunku. **Wspólne dla wszystkich krajów jest odchodzenie od zasad gospodarki socjalistycznej**, choć nie wszędzie kierunek zmian jest wytyczony i realizowany zgodnie z wolą rządów czy społeczeństw tych krajów. W niektórych przypadkach wyraźna jest chęć pozostania w starym systemie gospodarki socjalistycznej i tylko zmiana otoczenia zewnętrznego czyni to niemożliwym.

Kierunek transformacji systemu ekonomicznego najbardziej ściśle określony, a sama transformacja najkonsekwentniej realizowana jest (lub była) w d. NRD. Ideą tej transformacji było maksymalne upodobnienie systemu ekonomicznego d. NRD do systemu panującego w „starych” landach Niemiec, czyli wprowadzenie gospodarki rynkowej, prywatyzacja i reprivatyzacja itd. Można przyjąć, że transformacja systemu gospodarczego w d. NRD osiągnęła już swój cel.

Dość określony kierunek, choć nie zawsze konsekwentnie realizowany, mają zmiany systemowe w krajach Europy Środkowej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia), bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia) oraz Europy Południowo-Wschodniej (Rumunia, Bułgaria). Zmiany idą w kierunku rynku z jego atrybutami w postaci prywatyzacji, swobody cen, samodzielności podmiotów gospodarczych itd.

Duża niestabilność polityczna w krajach byłej Jugosławii (poza Słowenią) i wymogi gospodarki wojennej nie pozwalają ocenić dokładnie kierunku ewolucji systemu ekonomicznego, choć wydaje się, że, poza Bośnią i Hercegowiną, gdzie gospodarka jest szczególnie podporządkowana wymogom wojny, w pozostałych republikach kierunek ewolucji jest podobny jak w innych krajach post-socjalistycznych. W Albanii od momentu obalenia rządów komunistycznych trudno było mówić o jakimkolwiek systemie ekonomicznym a naród utrzymywał się w zasadzie z pomocy zagranicznej. Zmiany systemowe, które mimo wszystko też mają miejsce, jak w pozostałych krajach idą w kierunku rynkowym.

Spśród krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, Rosja wydaje się mieć najbardziej wyraźnie określony kierunek zmian systemu ekonomicznego, zmierzających, najogólniej, do gospodarki rynkowej.

Ku gospodarce rynkowej zmierzają też dwa małe kraje tego obszaru — Mołdawia i Kirgizstan, ten ostatni w dość radykalny sposób. Spory zapaf we wprowadzaniu reform rynkowych był na początku również w Kazachstanie.

Polityczna niestabilność w państwach Zakaukazia (Gruzja, Armenia, Azerbejdżan) oraz w Tadżykistanie nie pozwalają określić kierunku zmian w systemie gospodarczym.

W pozostałych krajach d. ZSRR — na Ukrainie i Białorusi oraz w Turkmenistanie i Uzbekistanie — zmiany w systemie funkcjonowania gospodarki zostały wymuszone okolicznościami zewnętrznymi, a przede wszystkim rozpadem ZSRR, natomiast kierunek zmian jest niejasny lub wręcz skierowany jest odwrotnie niż w pozostałych krajach postsocjalistycznych. Wyraźnie antyrynkowy kierunek mają deklarowane cele polityki gospodarczej w Turkmenistanie (np. szeroka sfera dóbr i usług dostarczanych mieszkańcom za darmo, jak mieszkania, energia itd). Jak najmniej zmian chcą wprowadzać władze Uzbekistanu.

Bardzo niekonsekwentny charakter miała polityka gospodarcza na Ukrainie i Białorusi, a cel w postaci gospodarki rynkowej, tak oczywisty w krajach Europy Środkowej, nie był tam nigdy wyraźnie postawiony. Zmiany systemowe jakie w tych krajach miały miejsce, były głównie wynikiem „wyrzucenia” ich ze sfery rublowej (obszaru mającego wspólną walutę — rosyjskiego rubla) oraz osłabienia więzów gospodarczych z Rosją i nie szły w jakimś wyraźnym kierunku — była to raczej postępująca dezorganizacja starego systemu niż przechodzenie na nowy system.

Kluczowym elementem transformacji systemu gospodarczego jest prywatyzacja. Z punktu widzenia sposobów prywatyzacji i społeczno-politycznych uwarunkowań, prywatyzowane obiekty można podzielić na trzy grupy: 1) małe obiekty (handlowe, usługowe, produkcyjne, lokale) będące przedmiotem tzw. „małej prywatyzacji”, 2) duże obiekty (głównie przemysłowe), będące przedmiotem tzw. „wielkiej prywatyzacji” 3) ziemia.

Najszybciej i najsprawniej postępuje „mała prywatyzacja”, największe problemy techniczno-ekonomiczne wywołuje „wielka prywatyzacja”, natomiast najwięcej problemów polityczno-ideologicznych wywołuje prywatyzacja ziemi.

Głównymi technikami prywatyzacyjnymi w przypadku małej prywatyzacji była sprzedaż (bądź dzierżawa) całych obiektów w formie przetargu lub konkursu ofert, bądź poprzez zwrot byłym właścicielom albo przekazania, zwykle na preferencyjnych warunkach, spółkom założonym przez pracowników prywatyzowanego obiektu. Pod względem technik małej prywatyzacji nie było zasadniczych różnic pomiędzy krajami. Różnice dotyczyły momentu rozpoczęcia procesu, jego tempa i stanu wyjściowego.

Mała prywatyzacja została już zakończona w większości (lub wszystkich) krajach Europy Środkowej i Wschodniej i w krajach bałtyckich, jest bardzo zaawansowana w Rosji i niektórych innych republikach poradzieckich (Mołdawia, Kirgystan) i dopiero rozkręca się w pozostałych, w tym na Białorusi i Ukrainie. Należy zwrócić uwagę, że w niektórych krajach prywatna własność drobnych obiektów handlowych, usługowych czy pro-



dukcyjnych była powszechnym zjawiskiem i przed prywatyzacją, tak więc prywatyzacja zmieniała jedynie proporcje ilościowe pomiędzy własnością prywatną i nieprywatną. Taka sytuacja miała zwłaszcza miejsce w Polsce i na Węgrzech oraz w krajach byłej Jugosławii. Natomiast w krajach byłego ZSRR własność prywatna, poza przedmiotami użytku osobistego, nie istniała i jej tworzenie było nie tylko przedsięwzięciem organizacyjnym, ale i przełomem psychologicznym.

Prywatyzacja dużych obiektów odbywa się kilkoma metodami. Najważniejsze z nich to:

1. sprzedaż całego obiektu konkretnemu inwestorowi (lub wniesienie obiektu do wspólnego przedsięwzięcia z konkretnym inwestorem);
2. podział obiektu (np. zakładu) na mniejsze części i prywatyzowanie każdej z nich metodą zależną od okoliczności;
3. przekształcenie prywatyzowanego przedsiębiorstwa w spółkę akcyjną i publiczna sprzedaż (wszystkich lub większości) akcji za gotówkę;
4. przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę akcyjną i publiczna sprzedaż akcji za bony prywatyzacyjne, uprzednio rozdzielone za darmo (lub po symbolicznej cenie);
5. akcjonariat pracowniczy (przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę akcyjną, w której pracownicy i/lub zarząd mają wszystkie lub większość akcji).

Poszczególne kraje mają różne preferencje w metodach „wielkiej prywatyzacji”. Na Węgrzech dominuje pierwsza metoda, co w praktyce oznacza sprzedaż firm zagranicznemu kapitałowi (rodzimych przedsiębiorców nie stać na kupowanie dużych obiektów). Jest to główną przyczyną stosunkowo najszybszego napływu obcego kapitału na Węgry. Słabością tej metody jest to, że zagraniczny kapitał interesuje się tylko najlepszymi firmami i po ich wykupieniu przestaje inwestować — obecnie widać wyraźne osłabienie napływu zagranicznego kapitału na Węgry. W Czechach (oraz z mniejszym entuzjazmem na Słowacji) preferuje się „prywatyzację kuponową”. Daje ona efekty w postaci szybkiej formalnej prywatyzacji znacznej części gospodarki narodowej, lecz jej słabością jest rozproszenie akcjonariuszy, a tym samym niemożliwość pełnienia przez nich funkcji właścicieli, co powoduje, że sprywatyzowane tą metodą przedsiębiorstwa nie zmieniają swojego zachowania. Metoda kuponowa stosowana jest również m.in. w Rosji, Rumunii, Mołdawii i in. Specyfiką rosyjskiej prywatyzacji jest duża rola własności pracowniczej (bądź menadżerskiej) co wprawdzie daje możliwość szybkiej prywatyzacji, lecz grozi tym, że przedsiębiorstwa po prywatyzacji będą w istocie zachowywać się tak samo jak przed prywatyzacją, kiedy to ich decyzje były zdominowane przez interesy pracowni-

ków i kierowników i były dalekie od rynkowej racjonalności ekonomicznej (nieracjonalne zatrudnienie, straty pokrywane dotacjami państwowymi lub niespłacalnymi kredytami itd). W Polsce, jak do tej pory, dominuje prywatyzacja przez likwidację zakładu, podział i sprzedaż jego majątku. Prywatyzacja przez przekształcenia w spółkę akcyjną i publiczną emisję akcji kupowanych za gotówkę odgrywa rolę pomocniczą. Słabością tej metody jest powolna procedura i dość ograniczone zasoby wolnego kapitału, który można zainwestować w akcje.

Prywatyzacja ziemi, w tym samo uznanie możliwości istnienia prywatnej własności ziemi, rodzi w niektórych krajach sprzeciw o podłożu ideologicznym a nawet moralno-filozoficznym. Dotyczy to zwłaszcza Rosji, Ukrainy i Białorusi, gdzie w dalszym ciągu dominują nieprywatne formy własności ziemi w rolnictwie. W innych krajach, gdzie opory ideologiczno-moralne były mniejsze, w zasadzie zlikwidowano kolchozy przez ich podział, sprzedaż bądź zwrot ziemi byłym właścicielom, przekształcenie kolchozów w prywatne spółki pracownicze itp. Nastąpiło to np. w Rumunii czy krajach bałtyckich.

Jeśli chodzi o stronę zewnętrzną zmian systemu gospodarczego, czyli o zmianę w systemie międzynarodowych powiązań gospodarczych, to objęła ona wszystkie kraje badanego regionu i generalnie polegała na odejściu od obowiązującego w RWPG systemu handlu zagranicznego, opierającego się na politycznie bądź administracyjnie ustalanych wzajemnych dostawach towarów i usług, i przejściu na rynkowe zasady handlu zagranicznego. Zmiany te dotyczyły oczywiście tylko handlu między dawnymi krajami RWPG. System handlu tych krajów z „obszarem wolnodewizowym”, czyli z pozostałymi krajami świata, nie uległ zmianie. Z tego wynika, że im większy udział w handlu zagranicznym danego kraju miały kraje RWPG i im większą rolę w gospodarce danego kraju odgrywał handel zagraniczny, tym zmiany w zewnętrznych powiązaniach gospodarczych były dla tego kraju donioślejsze.

Należy również zaznaczyć, że aczkolwiek samodzielność polityczna i gospodarcza krajów środkowoeuropejskich była ograniczona, to była ona nieporównanie większa od zakresu samodzielności republik radzieckich. Wyrażało to się, co ma znaczenie zasadnicze, w tym, że te pierwsze kraje miały znacznie bardziej „wewnętrznie domknięte” gospodarki i znacznie silniejsze powiązania z gospodarką światową oraz dysponowały aparatem instytucjonalnym (jakkolwiek dalece niedoskonałym) i kadrowym służącym do nawiązywania i utrzymywania rynkowych stosunków gospodarczych z zagranicą, którego to aparatu brakowało nierosyjskim republikom post-radzieckim. Republiki radzieckie, zwłaszcza te nierosyjskie, cechowały się bardzo niskim stopniem „wewnętrznego domknięcia” gospodarek, czyli sil-

nym uzależnieniem od dostaw kooperacyjnych z zewnątrz, głównie z reszty ZSRR.

W handlu pomiędzy państwami RWPG obowiązywała zasada (choć nie w pełni przestrzegana) równoważenia obrotów oraz używania cen światowych w mierzeniu wartości dostarczanych i otrzymanywanych dóbr i usług. Mechanizm ten powodował, że między tymi państwami nie doszło do dużej nierównowagi w bilansie handlowym i drastycznego uzależnienia gospodarki od eksportu do, bądź importu z, reszty RWPG. Umożliwiło to w miarę łagodne przestawienie się tych gospodarek na handel z obszarem wolnodewizowym. Nie było też szoku związanego z przejściem na ceny światowe, jako że obowiązywały one już wcześniej, jako miernik wartości towarów i usług.

Zasadniczo odmiennie wyglądały powiązania pomiędzy republikami ZSRR. Tutaj nie obowiązywała zasada równoważenia dostaw ani ceny światowe, a jedynie administracyjno-technokratyczna zasada rozdziału zadań pomiędzy zakłady pracy na terytorium całego ZSRR w ramach centralnego planowania. Ceny — oprócz tego, że nie grały aktywnej roli w handlu między przedsiębiorstwami na terenie ZSRR — miały strukturę wyraźnie różniącą się od struktury cen światowych — szczególnie niskie były zwłaszcza ceny surowców i energii. Z tego powodu doszło do głębokich nierównowag we wzajemnych obrotach i ściślego uzależnienia od eksportu i/lub importu z reszty ZSRR, zwłaszcza od importu energii z Rosji. Wprowadzenie cen światowych w tych warunkach oznaczało wielki szok dla netto importerów surowców, zwłaszcza ropy naftowej i gazu, czyli dla większości republik nierosyjskich.

Jeszcze inny system powiązań gospodarczych wewnętrznych i zewnętrznych występował w dawnej Jugosławii, która była bardzo luźno związana z RWPG. W handlu Jugosławii z RWPG obowiązywały w pełni zasady rynkowe — podmiotami tego handlu ze strony jugosłowiańskiej były przedsiębiorstwa (a nie państwo). Opierano się na rozliczeniach w walutach wymiennalnych i cenach rynkowych, tak więc po 1989 roku nie nastąpiły tu żadne zmiany systemowe. Jednocześnie poszczególne republiki jugosłowiańskie miały bardzo szeroki zakres samodzielności w polityce gospodarczej, co było jedną z przyczyn tendencji do „zamykania się” gospodarek republik jugosłowiańskich wobec pozostałych republik i dużej otwartości na kontakty ze światem zewnętrznym. Te cechy jugosłowiańskiego systemu gospodarczego spowodowały, że rozpad Jugosławii był dość bezbolesny dla gospodarek republik post-jugosłowiańskich, jeśli nie zostały one dotknięte działaniami wojennymi, zagranicznymi sankcjami lub blokadą.

Jeśli chodzi o rzeczowy aspekt zmian gospodarczych, to wspólną i bardzo odczuwalną cechą wszystkich analizowanych krajów był, w pierwszym okresie transformacji, znaczny spadek aktywności gospodarczej, mierzonej dochodem narodowym (bądź produktem krajowym), produkcją i konsumpcją, rosnące rozwarstwienie dochodowe ludności i spadek obrotów handlu pomiędzy analizowanymi krajami.

Zakumulowany spadek dochodu narodowego (lub produktu krajowego) wahał się od kilkunastu do kilkudziesięciu procent, a spadek produkcji niektórych działów, zwłaszcza przemysłu, był jeszcze większy — sięgał nawet 60% i więcej (nie licząc krajów dotkniętych przez wojny i blokady). Spadki dochodu narodowego czy produkcji nie oznaczały jednak takiego samego spadku zamożności czy konsumpcji końcowej ludności, gdyż znaczna część spadku produkcji wynikała z ograniczenia marnotrawstwa w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych, charakterystycznego dla socjalistycznej gospodarki niedoborów, oraz z ograniczenia produkcji w dziedzinach nie mających bezpośredniego związku z konsumpcją (np. w produkcji zbrojeniowej czy badaniach kosmosu).

Spadek dochodu narodowego i produkcji następował w różnym czasie w różnych krajach. Najwcześniej wystąpił tam, gdzie zmiany systemowe rozpoczęły się najwcześniej, tj. w krajach Europy Środkowej oraz na obszarze b. NRD. W tych też krajach rozpoczął się już (najpierw w Polsce) proces wzrostu gospodarczego. W krajach bałkańskich i poradzieckich spadek trwa nadal.

**Spadek dochodu i produkcji był spowodowany różnymi czynnikami i różna była ich siła w poszczególnych krajach. Oto te czynniki:**

- Zmiana wewnętrznego systemu gospodarczego — przejście od gospodarki cechującej się nadwyżką popytu do gospodarki o równowadze rynkowej w warunkach otwartej gospodarki i wymiennalnego pieniądza. Spowodowało to likwidację „marnotrawnego” popytu oraz redukcję (lub zamrożenie) potencjału gospodarczego, który okazał się zbędny w nowych warunkach systemowych. Ten mechanizm spadku produkcji działał we wszystkich krajach, relatywnie najsilniejszy był w krajach Europy środkowej, południowo-wschodniej a także w Rosji. (Mechanizm ten sprowadzał się do redukcji popytu wewnętrznego).
- Polityka „zaciskania pasa” — polegająca na ograniczaniu wydatków budżetowych, celem równoważenia budżetu i walki z inflacją — w dużym stopniu inspirowana przez międzynarodowe instytucje finansowe (MFW, Bank Światowy). Mechanizm ten działał praktycznie we wszystkich krajach choć z różnym natężeniem. Polska należała do tych, gdzie „zaciskanie pasa” odegrało największą rolę w spadku produkcji w latach

1990 i 1991. (Był to klasyczny mechanizm redukcji popytu wewnętrznego).

- Zmiana zewnętrznego systemu gospodarczego — przejście na zasady rynkowe i ceny światowe w handlu między krajami d. RWPG (w 1991 r.) i ZSRR (1992 r.). „Odwiązanie” importu z danego kraju od eksportu do danego kraju spowodowało, że kraj-eksporter mógł swobodnie dysponować dewizami uzyskanymi z eksportu do krajów d. RWPG i ZSRR. Tylko część tych dewiz przeznaczano na zakupy w tych krajach, pozostałe — na import z krajów zachodnich i spłatę długów wobec Zachodu. Oznaczało to spadek popytu ze strony krajów d. RWPG i ZSRR na wyroby i usługi produkowane przez kraje d. RWPG i ZSRR a tym samym spadek produkcji w tych krajach. Szczególne znaczenie miał wywołany w ten sposób spadek popytu ZSRR (Rosji) na towary i usługi z reszty d. RWPG i ZSRR. Ten mechanizm spadku produkcji działał we wszystkich omawianych krajach, a najsilniejszy był w nierosyjskich republikach d. ZSRR. (Mechanizm ten oznaczał więc redukcję popytu zewnętrznego).
- Zrywanie więzi gospodarczych wskutek postępującej dezintegracji gospodarki. Mechanizm ten polegał na tym, że spadek produkcji (lub dostaw) w jednym ogniwie gospodarki — w warunkach silnych więzów kooperacyjnych i niemożliwości (technicznej bądź ekonomicznej) zmiany źródeł zaopatrzenia — powodował spadek produkcji u odbiorcy, to zaś powodowało spadek dostaw dla kolejnego odbiorcy w łańcuchu kooperacyjnym itd. Mechanizm ten ze szczególną siłą zadziałał na terytorium ZSRR a główną rolę odegrał spadek dostaw nośników energii oraz niewydolność transportu. Działanie tego mechanizmu było wzmocnione przez efekt zmiany *terms of trade*, czyli zmiany relacji cen w eksporcie do cen w imporcie. Gwałtowne i bardzo wysokie relatywne podrożenie ropy i gazu w handlu między krajami d. ZSRR spowodowało, że najwięksi importerzy tych surowców (zwłaszcza Ukraina, Białoruś i Mołdawia) nie byli w stanie zapłacić nowych, wysokich cen, ani w krótkim czasie zmniejszyć energochłonności swoich gospodarek, ani też znaleźć nowych dostawców nośników energii (ewentualni inni dostawcy też żądaliby cen światowych). Spadek dostaw energii spowodował więc spadek produkcji, rozprzestrzeniający się na całą gospodarkę dawnego ZSRR. W przypadku małych krajów, takich jak Mołdawia a przede wszystkim kraje bałtyckie, spadek dostaw rosyjskiej ropy i gazu był w pewnym stopniu rekompensowany pomocą zagraniczną (Rumunii dla Mołdawii, krajów skandynawskich dla krajów bałtyckich). (Tak

więc ten mechanizm spadku produkcji działał przez redukcję podaży czynników produkcji).

- Nadzwyczajne osłabienie konkurencyjności gospodarki na rynku międzynarodowym wskutek nadzwyczajnego wzrostu kursu wymiany waluty. Ten szczególnie mechanizm był głównym powodem raptownego spadku produkcji w d. NRD po unii walutowej z lipca 1990 roku, tj. po zastąpieniu marek NRD-owskich markami zachodnimi po kursie kilkakrotnie różniącym się od tego, który wynikałby z porównania siły nabywczej obu walut. Tak przeprowadzona unia walutowa oznaczała kilkusetprocentową rewaluację waluty, co spowodowało, że produkowane w d. NRD towary z dnia na dzień stały się niekonkurencyjne wobec towarów z zachodniej części Niemiec i z zagranicy. Ten unikalny mechanizm mógł działać tylko w wyniku likwidacji państwa i zmasowanego transferu środków finansowych do jego obszaru. W warunkach istnienia państwa i braku transferu, spadek produkcji krajowej wywołany rosnącym importem spowodowałby spadek dochodów miejscowych przedsiębiorstw i ludności, a tym samym, po pewnym czasie, spadek popytu na importowane towary i spadek cen miejscowych towarów, co spowodowałoby wzrost popytu na miejscowe towary na rynku miejscowym i zagranicznym a tym samym wzrost produkcji tych towarów. Obserwowany obecnie wzrost gospodarczy na terenie b. NRD nie jest skutkiem działania takiego mechanizmu, ale skutkiem wzrostu konkurencyjności i zdolności produkcyjnych gospodarki „nowych landów” będących następstwem wielkich nakładów poczynionych po zjednoczeniu Niemiec.
- Zewnętrzne czynniki koniunkturalne powodujące ograniczania popytu zewnętrznego, jak np. wojna w Zatoce Perskiej i embargo na handel z Irakiem, konflikt bałkański i sankcje przeciw Serbii uderzające w jej partnerów, układ o redukcji broni konwencjonalnej w Europie (ograniczenie liczby czołgów, dział, samolotów bojowych itd., których produkcja do tej pory stanowiła ważny element popytu wewnętrznego i zagranicznego).
- Nadzwyczajne sytuacje polityczne wewnątrz krajowe. Ta przyczyna spadku produkcji najwyraźniejsza jest w krajach ogarniętych konfliktami zbrojnymi: Bośni i Hercegowinie, (do pewnego stopnia też w Chorwacji), krajach zakaukaskich i Tadżykistanie, a także objętych embargiem lub blokadą (nowa Jugosławia, Mecedonia). Względy polityczne też grają rolę w niestabilności i ograniczeniach dostaw ropy naftowej i gazu z Rosji do państw poradzieckich, choć należy podkre-

ślić, że niewywiązywanie się tych krajów z opłat za dostawy daje Rosji wystarczający argument ekonomiczny dla wstrzymywania dostaw.

Zjawiskiem, które w zależności od punktu widzenia można uznać za należące do aspektu systemowego lub rzeczowego, jest inflacja. **Pojawienie się (lub szybki wzrost) otwartej inflacji a następnie jej stopniowy spadek było zjawiskiem uniwersalnym, towarzyszącym transformacji ekonomicznej. Było to również jedno z najmocniej i najpowszechniej odczuwanych zjawisk związanych z transformacją.**

Powyższe stwierdzenie nie dotyczy jedynie b. NRD. Bogate landy zachodnie oraz międzynarodowy rynek kapitałowy (bo Niemcy z międzynarodowego pożyczkodawcy stały się pożyczkobiorcą) wzięły na siebie ciężar transformacji gospodarki na tym obszarze, który to ciężar w innych krajach stał się przyczyną inflacji.

Jeśli nie liczyć krajów objętych wojnami i sankcjami lub blokadami granicznymi, to w momencie rozpoczęcia transformacji najwyższą inflację miały najważniejsze kraje poradzieckie. W Rosji, na Ukrainie i Białorusi i sięgała ona kilku tysięcy procent rocznie i kilkudziesięciu miesięcznie. Obecnie (grudzień 1994) inflacja w Rosji spadła do poziomu 5% i mniej miesięcznie; na Ukrainie i Białorusi — wskutek mniej sprzyjających czynników strukturalnych (była o nich mowa wcześniej) oraz słabszej woli walki z inflacją — jest ona nadal bardzo wysoka, choć nie tak jak jeszcze niedawno. Najniższa inflacja wystąpiła w Czechach i na Słowacji, gdzie w momencie szczytowym sięgała tylko 20%, a obecnie wynosi ok. 10% rocznie. Polska inflacja plasowała się pośrodku — w 1990 r. wyniosła ok. 600%, a w następnych 60%, 45% i 35% rocznie. Inflacja w Bułgarii i Rumunii jest większa niż w Polsce a mniejsza niż w Rosji czy Ukrainie, natomiast inflacja na Węgrzech jest nieco większa niż w Czechach a mniejsza niż w Polsce. Do węgierskiej inflacji zbliżona jest obecnie inflacja w Estonii i tylko niewiele wyższa jest na Łotwie i Litwie. Niski poziom inflacji w Estonii wynika w dużym stopniu z „przywiązania” waluty tego kraju — korony — wprowadzonej w 1992 roku do marki niemieckiej (w stosunku 1 DM = 8 koron) i utrzymywania przez cały czas stabilnego kursu wymiany. Było to możliwe m.in. dzięki znacznej pomocy, jaką kraj ten otrzymał z instytucji międzynarodowych i od rządów i społeczeństw innych krajów, zwłaszcza skandynawskich i Niemiec. W pewnym sensie transformacja gospodarcza Estonii przypomina więc transformację w b. NRD, zwłaszcza niemiecko-niemiecką unię walutową.

Inflacja w krajach transformujących się ma dwa zasadnicze źródła: popytowe i strukturalne. Źródło popytowe to nadwyżka popytu nad podażą w momencie uwalniania cen. Różnice w skali tej nadwyżki pomiędzy kra-

jami wyjaśniają różnice w „sile wybuchu” inflacji w okresie początkowym. Przyczyny strukturalne tkwią w rzeczowych strukturach gospodarki, które np. nie pozwalają na szybkie ograniczenie kosztów i tym samym powodują, że wzrost kosztów w jednym ogniwie łańcucha kooperacyjnego rozprze-strzenia się w postaci wzrostu kosztów i cen na inne ogniwa łańcucha. W wielu krajach, m.in. pod wpływem sugestii ze strony MFW, próbowano walczyć z inflacją metodami właściwymi tylko do walki z inflacją popytową, co po wyczerpaniu wspomnianej nadwyżki popytu sprowadzało się do ograniczania popytu wewnętrznego i do spadku produkcji i konsumpcji, a w konsekwencji do sytuacji, w której inflacji towarzyszyło wielkie niewykorzystanie zdolności produkcyjnych i nadwyżka podaży nad popytem. Czynniki strukturalne są obecnie głównym „winowajcą” przewlekłej inflacji w Polsce i są niezwykle ciężkim ograniczeniem w walce z inflacją w takich krajach jak Ukraina i Białoruś.

Bardzo duży wpływ na sytuację gospodarczą i społeczną w krajach transformujących się miały relacje i zmiany relacji siły walut narodowych. Pod pojęciem siły waluty rozumie tu się stopień jej wymiennialności oraz zmiany jej kursu wobec innych walut. Praktycznie we wszystkich krajach, choć nie wszędzie z jednakowym powodzeniem i nie w jednakowym czasie, wprowadzono wewnętrzną wymiennialność walut. (W przypadku nowych państw było to poprzedzone wprowadzeniem samej waluty narodowej) co doprowadziło do ujednoczenia kursu oficjalnego i rynkowego (znaczące rozpiętości występują nadal m.in. na Ukrainie i Białorusi). Kurs wymiany tych walut z reguły rósł znacznie wolniej (niekiedy był nawet stały przez dłuższe okresy jak w Polsce od 1 stycznia 1990 do połowy maja 1991, w Estonii od połowy 1992 roku do chwili obecnej) niż poziom cen. Powodowało to, że krajowe ceny i dochody liczone w obcych walutach wymiennialnych szybko rosły. Przykładowo, w Polsce średnia płaca od sierpnia 1989 r. do maja 1991 r. wzrosła z 20 do 200 USD. Zjawisko to nazywa się „realnym wzrostem siły nabywczej waluty”. Podobny, co do kierunku, proces miał miejsce i w innych krajach. Występowały natomiast istotne różnice dotyczące tego, kiedy ów realny wzrost siły nabywczej następował. Spośród analizowanych krajów najwcześniej wystąpił on w Polsce (lata 1990 i 1991), później w Rosji i krajach bałtyckich (1992–1994 r.) natomiast na Ukrainie i Białorusi dopiero się rozpoczyna i posuwa bardzo powoli. Bardzo widocznym skutkiem tych tendencji były różnice w cenach i płacach wyrażonych w zachodnich walutach wymiennialnych, a tym samym kierunek i intensywność przepływu towarów w ramach „turystyki handlowej”. W pierwszym okresie ceny (i płace) w Polsce (a także na Węgrzech, w Czechosłowacji czy Rumunii) były znacznie wyższe niż w całym ZSRR co powodowało napływ



„turystów-handlarzy” z towarami z tego obszaru. W 1993 roku poziom cen w Rosji zbliżył się a w 1994 r. zrównał się lub może nawet przekroczył poziom cen w Polsce. Spowodowało to, że teraz turyści-handlarze z Rosji przyjeżdżają do Polski z pieniędzmi po towar a nie z towarami. Równocześnie Rosja i kraje bałtyckie zaczęły przyciągać towar z Ukrainy i Białorusi, gdzie ceny i płace są w dalszym ciągu niskie.

## 2. Wymiar ustrojowy

Ustrojowy wymiar transformacji dotyczy wszystkich ludzi, choć często w sposób pośredni i w codziennym życiu może być nie zauważony. **Transformacja ustrojowa występuje we wszystkich analizowanych krajach i prawie wszędzie jej intensywność jest duża. Wspólną cechą transformacji ustrojowej we wszystkich krajach jest odchodzenie od systemu władzy zdominowanego przez partię komunistyczną.** Natomiast kierunek, w którym odchodzi się od starego systemu jednopartyjnego nie jest jednoznaczny. Niejasność i różnice między poszczególnymi krajami pod tym względem są jeszcze większe niż w przypadku transformacji ekonomicznej.

Najogólniej, można wyróżnić dwie zasadnicze tendencje. Pierwsza polega na budowie demokratycznego państwa prawa na wzór demokracji zachodnich. Druga, mniej jasno zdefiniowana, polega na tworzeniu systemów autorytarnych.

Najbardziej skrajnym przykładem pierwszej tendencji jest obszar b. NRD, gdzie transplantowano, w gotowej postaci, wszelkie instytucje demokratycznego państwa prawa z dawnej RFN.

Wyraźny jest też demokratyczny kierunek przemian ustrojowych w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej takich jak Polska, Czechy, Węgry, Słowenia, Bułgaria. Pewne wątpliwości budzi Słowacja, gdzie tendencja demokratyczna ściera się z tendencją do populistycznego autorytaryzmu i politycznej niestabilności. Atrybuty państwa demokratycznego ma też Macedonia, lecz skala napięć wewnętrznych na tle narodowościowym i dezorganizacji życia społecznego powodują, że instytucje demokratyczne są tam kruche.

W krajach bałtyckich można by mówić o dominacji tendencji demokratycznej, gdyby nie wątpliwości co do traktowania mniejszości narodowych (niezależnie od tego, jak się one tam znalazły). Dotyczy to zwłaszcza ograniczeń prawa do obywatelstwa na Łotwie i w Estonii, co spowodowało powstanie szerokiego marginesu tzw. „nieobywateli” złożonego z ludności

rosyjskojęzycznej. (Na Litwie zastosowano tzw. wariant zerowy, polegający na tym, że wszyscy mieszkający na Litwie w momencie deklaracji niepodległości w 1990 roku mieli automatyczne prawo do obywatelstwa litewskiego).

W Rumunii, Chorwacji, nowej Jugosławii i Albanii są wyraźne skłonności do rządów autorytarnych o zabarwieniu nacjonalistycznym, choć nie można odmówić demokratycznej legitymacji przywódcom tych krajów, ponieważ wszyscy oni zostali wyłonieni w wyniku demokratycznych wyborów.

W Bośni i Hercegowinie, rzecz jasna, trudno mówić o jakiegokolwiek demokracji.

W krajach poradzieckich, poza wspomnianymi państwami bałtyckimi, sytuacja jest bardzo złożona, z tendencją do systemów autorytarnych.

W krajach europejskich — Białoruś, Ukraina i Mołdawia, mamy do czynienia z systemem demokratycznym na szczeblu władzy ogólnopaństwowej i systemem biurokratycznym na szczeblach niższych. We wszystkich tych krajach prezydenci i parlamenty zostali wybrani w wyborach demokratycznych i w swych działaniach przestrzegają demokratycznych reguł. Do uznania tych państwa za w pełni demokratyczne wg zachodnich wzorców brakuje autentycznej samorządności lokalnej, niezależnej prasy (wielkonakładowa prasa jest zależna od państwowych dotacji i przydziału papieru) i pewnych demokratycznych obyczajów.

Demokratyczne reguły władzy państwowej przestrzegane są też w Kyrzystanie i, mimo skrajnie niesprzyjających warunków, w Armenii. Trzy kraje poradzieckie — Gruzja, Azerbejdżan i Tadżykistan mają rządy, które doszły do władzy w wyniku zamachów i jako takie są niedemokratyczne, niezależnie od ich intencji i deklaracji.

W trzech republikach azjatyckich — Turkmenistanie, Uzbekistanie i Kazachstanie — kształtu nabiera specyficzny środkowoazjatycki system autorytarno-patriarchalny. Instytucje demokratyczne są zabronione (np. prześladowania opozycji i wolnej prasy) albo manipulowane i używane jako dekoracja (np. wybory w Turkmenistanie czy Kazachstanie). Inspiracją rządów tych krajów są autorytarne reżimy w Azji Wschodniej (np. Korea Południowa w początkowym okresie, Singapur, Tajwan a przede wszystkim ChRL.) i na Bliskim Wschodzie (marzeniem przywódcy bogatego w ropę i gaz Turkmenistanu jest przekształcenie go w „środkowoazjatycki Kuwejt”). W krajach tych obalenie władzy partii komunistycznej stało się niemal niezauważone, gdyż faktyczne struktury władzy stanowiły powiązania klanowo-mafijne, które przedtem przybierały jedynie zewnętrzne formy partii komunistycznej a teraz występują pod przebraniami grup interesów i instytucji władzy państwowej.

W najważniejszym kraju postradzieckim, tj. w Rosji, wyraźne są zmagania między tendencją demokratyczną a autorytarną, z przewagą tej ostatniej. Wprawdzie prezydent kraju został wybrany demokratycznie, lecz na tym kończy się jego demokratyczna legitymacja. Nielegalne rozwiązanie parlamentu w 1993 roku a zwłaszcza użycie przeciw niemu siły były zaprzeczeniem zasad demokracji. Tendencje autorytarne w Rosji mają szerokie grono zwolenników. Są wśród nich i dawni antykomuniści. Według rozpowszechnionego sposobu myślenia, najważniejszym zadaniem dla Rosji jest naprawa gospodarki przez radykalną reformę gospodarczą. Reformy takiej nie można dokonać w warunkach pełnej demokracji. Mając więc do wyboru demokrację lub reformę gospodarki, trzeba postawić na drugą. Z tego sposobu myślenia wynika duża popularność cara Piotra I i generała Pinocheta oraz „modelu chińskiego”, który autorytaryzm polityczny wiąże z liberalizmem gospodarczym. Demokracja, a zwłaszcza jej aspekt w postaci samorządności terytorialnej, rodzi też obawy o zwartość terytorialną państwa rosyjskiego. Wynikiem tych obaw była m.in. likwidacja systemu sowieców (rad) w terenie i zastąpienie ich gubernatorami mianowanymi przez prezydenta.

Jak widać na przykładzie Rosji, ekonomiczny i ustrojowy wymiar transformacji są ze sobą związane. Uogólniając można powiedzieć, że im sprawniej przebiega proces transformacji ekonomicznej w danym kraju, tym większa jest ogólna stabilność polityczna i tym mniejsze są pokusy do wprowadzania „oświeconego autorytaryzmu” dla przeprowadzenia reform. Drugim czynnikiem warunkującym siłę demokracji są wewnętrzne stosunki polityczne, zwłaszcza międzyetniczne (im większe napięcia tym słabsza demokracja). Trzecim czynnikiem jest tradycja — tam gdzie istnieje tradycja demokratyczna, lub chociażby pamięć o niej, tam zakorzenienie instytucji demokratycznych jest większe.

### 3. Wymiar państwowo-instytucjonalny

Wymiar ten polega na budowie instytucji państwa. **Budowanie instytucji państwa jest istotnym procesem w kilku krajach powstałych w wyniku rozpadu lub likwidacji dawnych państw; w innych przypadkach odgrywa ono małą lub nie istotną rolę.** Tam, gdzie wymiar ten ma istotne znaczenie, wpływa on w sposób odczuwalny, choć pośredni, na życie mieszkańców. Wpływ ten odbywa się poprzez oddziaływanie na sprawność instytucji służących obywatelom i na ogólną sprawność gospodarki.

W krajach, które i przed transformacją były niezależnymi państwami (Polska, Węgry, Rumunia, Bułgaria) ten wymiar transformacji jest nieistotny. Występuje tu oczywiście konieczność doskonalenia i uzupełniania sieci instytucji państwowych, lecz w porównaniu z innymi badanymi krajami skala problemów z tym związanych jest marginalna.

W podobnej sytuacji są Czechy, które po Czecho-Słowacji odziedziczyły większość instytucji państwowych. W zasadzie jedynym większym przedsięwzięciem było stworzenie infrastruktury na granicy ze Słowacją. Również Słowenia, jeszcze przed rozpadem federacyjnego państwa jugosłowiańskiego miała większość instytucji suwerennego państwa, w związku z czym budowa instytucji państwa nie była tam bardzo złożona. Podobnie rzecz się ma w przypadku Chorwacji, Macedonii i nowej Jugosławii powstałej jako federacja dwu dawnych republik jugosłowiańskich — Serbii i Czarnogóry, z tym, że konflikty polityczne i militarne nie pozwalają sprawnie funkcjonować instytucjom państwa. (Poza kontrolą władz Chorwacji jest ¼ terytorium tego kraju.)

Słowacja miała więcej problemów niż Czechy, gdyż częściej zmuszona była do tworzenia nowych instytucji. Trzeba jednak podkreślić, że dzielenie majątku Czecho-Słowacji, który dał się podzielić, był „sprawiedliwe” — w proporcji 2:1, jaka wynikała z liczby mieszkańców.

Rosja, która przejęła po ZSRR wszystkie jego instytucje o charakterze ogólnopaństwowym, w zasadzie nie ma problemów z tworzeniem instytucji państwa, poza brakiem wytyczonych i wyposażonych w infrastrukturę granic z dawnymi republikami radzieckimi. Brak infrastruktury i kontroli granicznej był jednym z powodów rzekomego lub prawdziwego masowego przemytu i nielegalnych migracji.

Najwięcej problemów z budowaniem instytucji państwa mają nierosyjskie republiki poradzieckie. Trzeba tu zaznaczyć, że w przeciwieństwie do republik jugosłowiańskich, republiki radzieckie miały bardzo ograniczony zakres kompetencji. Przykładowo, w sferze polityki gospodarczej rządy tych republik były odpowiedzialne tylko za administrowanie przedsiębiorstwami tzw. „republikańskiego podporządkowania”, co np. na Ukrainie stanowiło znacznie mniej niż połowę gospodarki. (W krajach bałtyckich była to ponad połowa gospodarki.) Nie istniały też takie instytucje jak bank centralny i jeszcze długo po uzyskaniu formalnej niepodległości kraje te były zależne od usług centralnego banku Rosji, co powodowało m.in. trudności w dysponowaniu zarobionymi w eksporcie dewizami. Wątki aparat państwowy (niezależnie od jego kwalifikacji) odziedziczony przez niepodległe państwo nie mógł sprostać ogromowi zadań związanych z zarządzaniem całą gospodarką.

Powaznym problemem byl brak infrastruktury (kontroli) na granicach z dawnymi republikami radzieckimi, co uniemozliwilo prowadzenie skutecznej polityki pienieznej, celnej itd. Problem ten byl i jest szczegolnie wazny dla Ukrainy i Bialorusi. W krajach baltyckich, majacych krrotsze granice, a za to silniejsza wole ich wytyczenia i zamknienia, problem granicy zostal od strony technicznej szybciej rozwiazany. (Pozostaly jeszcze problemy polityczne, o ktorzych bedzie mowa pozniej.) Republiki nierosyjskie musialy od podstaw budowac siec placowek dyplomatycznych (calosc zagranicznego majatku ZSRR przejala Rosja), co wiazalo sie ze zakumulowanymi w czasie olbrzymimi wydatkami i to w okresie najwiekszych trudnosci gospodarczych.

Z punktu widzenia mieszkancow, najbardziej fundamentalna instytucja panstwa jest instytucja obywatelstwa. Kwestia obywatelstwa stala sie waznym lub najwazniejszym zrodlem sporow wewnetrznych i miedzynarodowych w panstwach poradzieckich. Dotyczy to zwlaszcza Lotwy i Estonii, gdzie po dlugich sporach przyjeta rozwiazania, ktore znaczny odsetek ludnosci tych panstw zepchnelo na margines „nieobywateli” z czym wiazze sie szereg trudnosci dla tej ludnosci. Problemy wystepuja tez na Ukrainie i Bialorusi, gdzie z kolei znaczna czesc ludnosci zada podwojnego obywatelstwa (kraju zamieszkania i innego kraju, zwykle Rosji). Zadzania te wplywaja destabilizujaco na sytuacje polityczna w tych panstwach. Rzady obawiaja sie, ze spenienie tych postulatow doprowadziloby do erozji instytucji panstwa.

Specyficzny charakter ma instytucjonalno-panstwowy wymiar transformacji w b. NRD. W tym wypadku chodzi o likwidacje instytucji jednego panstwa i przeniesienie na to miejsce instytucji innego panstwa. Rodzi to rowniez szereg trudnosci, przede wszystkim o charakterze psycho-politycznym — poczucie mniejszej wartosci, podzial spoleczenstwa niemieckiego na tych, ktorzy sa „lepsi” i wprowadzaja swoje instytucje, i tych, ktorzy sa gorsi i musza uczyc sie zyc na nowo itp. Problemy o charakterze technicznym czy ekonomicznym z tym zwiazane zdaja sie miec marginalne znaczenie.

## 4. Wymiar polityczno-miedzynarodowy

Wymiar ten dotyczy ulozenia miejsca danego panstwa w spolecznosci miedzynarodowej. Wplyw tego wymiaru transformacji na zycie mieszkancow jest bardzo rozny — od prawie zadnego w krajach, gdzie panuje pokoj (tam tym wymiarem transformacji zajmuja sie tylko zawodowi politycy

i analitycy) do fizycznie odczuwanego w krajach, gdzie poszukiwanie miejsca w społeczności międzynarodowej doprowadziło do wojen, sankcji lub blokad międzynarodowych. **Wszędzie polityczno-międzynarodowy wymiar transformacji miał ważne lub bardzo ważne znaczenie. Poza przypadkiem NRD, gdzie transformacja polegała na likwidacji państwa oraz poza przypadkiem Rosji, gdzie transformacja oznaczała ograniczenie znaczenia międzynarodowego, w pozostałych przypadkach transformacja oznaczała wzrost samodzielności i znaczenie międzynarodowego.** Użyte tu sformułowanie o spadku międzynarodowego znaczenia Rosji oznacza mniejsze znaczenie Rosji w porównaniu do ZSRR. Porównanie to jest uprawnione tym, że Rosja jest formalno-prawnym i psychologicznym spadkobiercą ZSRR. Polityczne osłabienie Rosji — czego widomym symbolem było wycofanie wojsk rosyjskich z Europy środkowo-wschodniej i państw bałtyckich oraz rozwiązanie instytucji symbolizujących rosyjską dominację w tej części świata (zwłaszcza Układu Warszawskiego) — było przyczyną głębokiej frustracji społeczeństwa rosyjskiego, która w znaczący sposób waży na życiu wewnątrzpolitycznym i stosunkach międzynarodowych tego kraju. W pewnym sensie podobny stan ducha ma miejsce w Serbii. Była ona ostoją dawnej Jugosławii i rozpad tego państwa został odebrany przez znaczną część społeczeństwa serbskiego jako klęska narodowa.

W polityczno-międzynarodowej transformacji krajów postsocjalistycznych można wyróżnić dwa etapy.

W pierwszym, który trwał trwał do 1992 roku włącznie, a którego kulminacją było formalne rozwiązanie ZSRR zdecydowały tendencje odśrodkowe. Dawne „satelity” ZSRR uzyskiwały coraz większą samodzielność na arenie międzynarodowej i oddalały się od ZSRR (czego instytucjonalnym potwierdzeniem było rozwiązanie Układu Warszawskiego, RWPG itd.) Zaczął się też proces zbliżania do instytucji zachodnich (Rada Europy, Inicjatywa Środkowoeuropejska, stowarzyszenie z Unią Europejską itd.) i tworzenia własnych instytucji międzynarodowych (Grupa Wyszehradzka, Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu itd.). Z punktu widzenia psychologicznego i praktycznego ważne było zniesienie obowiązku wizowego w podróżach do większości krajów zachodnich. Dawne republiki radzieckie ogłaszały niepodległość i niepodległość ta uzyskiwała uznanie międzynarodowe a kraje te zaczęły nawiązywać stosunki dyplomatyczne i być przyjmowane do niektórych organizacji międzynarodowych. Najwięcej sukcesów w tej dziedzinie odniosły kraje bałtyckie, które nawiązały ściśle kontakty z krajami skandynawskimi oraz z Niemcami. Symbolicznym potwierdzeniem samodzielności tych krajów było wprowadzenie wiz dla obywateli reszty dawnego ZSRR. Tendencje odśrodkowe

wykazywały również części składowe Federacji Rosyjskiej — jej republiki autonomiczne a nawet regiony czysto rosyjskie: niepodległość proklamowały Czeczenia i Tatarstan; za jego przykładem Baszkortostan ogłosił się „niepodległym państwem stowarzyszonym z Rosją”, poszczególne regiony deklarowały się jako „republiki w ramach Rosji” itd.

W drugim etapie transformacji, który zaczął się w 1993 roku, wystąpiły tendencje reintegracyjne w ramach dawnego ZSRR (poza krajami bałtyckimi) stymulowane przez Rosję. Głównym motorem tego procesu jest gospodarka. Strukturalna zależność krajów WNP od dostaw rosyjskich surowców energetycznych zmusza je do „handlu zamiennego” z Rosją, w którym towarem do zamiany za ropę i gaz jest suwerenność polityczna. Znajduje to wyraz w umacnianiu instytucji Wspólnoty Niepodległych Państw w dziedzinie ekonomicznej i militarnej, w koncepcjach unii walutowych i celnych (zwłaszcza Rosji z Białorusią) itd. Tendencja do integracji z Rosją jest szczególnie silna na Białorusi, gdzie ma wielkie poparcie społeczne. Silna jest też na Ukrainie, gdzie zbliżenie, przynajmniej gospodarcze, z Rosją do pewnego stopnia jest alternatywą dla rozpadu państwa, gdyż kontynuowanie kursu na separowanie się od Rosji mogłoby doprowadzić do otwartej secesji wschodnich i południowych regionów tego kraju. Zanikły tendencje odśrodkowe w Federacji Rosyjskiej, czemu sprzyjała likwidacja systemu rad terytorialnych i zastąpienie ich mianowanymi przez prezydenta gubernatorami. Poza zasięgiem władz w Moskwie pozostaje już tylko Czeczenia, ale dni jej niepodległości i tak zdają się być policzone.

Poszukiwanie swojego miejsca w społeczności międzynarodowej przybrało szczególnie dramatyczny charakter w dawnej Jugosławii. Zasadnicza niezgoda mieszkańców Bośni i Hercegowiny co do państwowości tej republiki doprowadziła do krwawego i przewlekłego konfliktu, wciągającego społeczność międzynarodową. Wcześniej brak zgody co do państwowości jugosłowiańskiej był przyczyną konfliktu między Słowenią i Chorwacją z jednej strony — optującymi za tym, żeby każda republika poszła swoją drogą — a Serbią i Czarnogórą próbującymi zachować Jugosławię jako jeden podmiot międzynarodowy. Drogę Macedonii do społeczności międzynarodowej blokuje (w sensie dosłownym) Grecja uważająca, że jest jedyną spadkobierczynią nazwy „Macedonia” i symboli starożytnej Macedonii.

W specyficznym przypadku b. NRD, transformacja m.in. polega na tym, że mieszkańcy uzyskali możliwość partycypacji w kształtowaniu polityki silnego państwa — RFN i zyskali nowe horyzonty i możliwości jakie daje obywatelstwo tego kraju (np. podróżowanie po całym świecie, czego nie mieli za czasów NRD).

## 5. Wymiar narodowościowy (etniczny)

Znaczenie etnicznego wymiaru transformacji jest bardzo zróżnicowane — od prawie niezauważalnego po istotny. Ten rodzaj transformacji polega na zmianach w świadomości narodowej — wliczając w to zmiany intensywności poczucia świadomości narodowej, i zmiany w stosunku do innych narodowości. **Przekształcenia świadomości narodowej istotne znaczenie miały na obszarze dawnych państw wielonarodowych i szły w kierunku nasilenia poczucia odrębności.**

W krajach o zdecydowanej dominacji jednej narodowości, cechującej się dużym poczuciem świadomości, procesy transformacji etnicznej miały znaczenie marginalne. Do takich krajów należą: Polska, Węgry, Czechy, Słowenia i Bułgaria. Nie znaczy to, że w tych krajach nie ujawniły się żadne zjawiska dotyczące kwestii etnicznych. W Polsce „odkryto” istnienie mniejszości narodowych, zwłaszcza niemieckiej. Wśród ludności uważającej się za mniejszość niemiecką miała miejsce ewolucja — najpierw szybki wzrost niemieckiej świadomości narodowej — a ostatnio odchodzenie czy osłabienie tej świadomości na rzecz śląskiej świadomości regionalnej. Mieszkańcy Moraw i Śląska czeskiego zastanawiają się, czy będąc Morawianami (Ślązakami) są jednocześnie Czechami. Spowodowało to powstanie morawskiego (i śląskiego) ruchu regionalistycznego czy narodowościowego, jednak bez większych reperkusji politycznych czy społecznych. Powstały też pewne napięcia w stosunkach z ludnością cygańską. W Bułgarii również nastąpiło „odkrycie” mniejszości narodowych, zwłaszcza tureckiej oraz wzrost świadomości narodowej i aktywności politycznej tej ostatniej co doprowadziło m.in. do tego, że partia ją reprezentująca stała się języczkiem u wagi w parlamencie bułgarskim. Na Węgrzech narasta problem mniejszości cygańskiej, przy czym jest to bardziej problem społeczny niż strictly polityczno-etniczny. Większe znaczenie dla poczucia etniczności na Węgrzech ma kwestia sytuacji bardzo liczebnej (2–3 milionowej) mniejszości węgierskiej w krajach ościennych (Rumunia, Słowacja, Jugosławia, Ukraina). Czynniki ten do pewnego stopnia wpływa na stosunki międzynarodowe Węgier, choć nie ma bezpośredniego wpływu na życie mieszkańców Węgier.

Istotną transformację narodowościową przechodzi Słowacja. Transformacja ta dotyczy samych Słowaków oraz stosunków między etnicznymi Słowakami i Węgrami (11% ludności Słowacji). Słowacka świadomość narodowa jest stosunkowo młoda (o jej załączkach można mówić dopiero od okresu Romantyzmu) i dość słaba, znacznie słabsza niż polska, czeska czy węgierska. Świadomość ta pospiesznie dojrzewa, odkąd, bez pytania mieszkańców Słowacji, utworzono odrębne państwo słowackie. Chaotycz-



nie poszukuje się wyznaczników słowackiej świadomości narodowej, w tym np. stosunku do przeszłości. Sytuacja taka nie sprzyja racjonalności myślenia i działania, rodzi kompleksy i lęki, które uwidaczniają się np. w stosunku do mniejszości węgierskiej. Partia reprezentująca węgierską mniejszość liczy się w słowackim parlamencie, choć w przeciwieństwie do partii tureckiej w parlamencie bułgarskim nie gra roli języczka u wagi, gdyż żadna z partii słowackich nie odważyłaby korzystać z usług partii węgierskiej w grze przeciw innym partiom słowackim.

Pewne problemy ze świadomością narodową mają też Rumunii. Pytają oni czy Mołdawianie (mieszkający w Republice Mołdawii) są częścią narodu rumuńskiego, czy też odrębnym narodem. Większość Rumunów zdaje się przychylić do tej pierwszej opinii. Konsekwencją tego jest pragnienie „zjednoczenia ziem rumuńskich” w jednym państwie, do czego najwyraźniej nie mają ochoty sami Mołdawianie, którzy coraz wyraźniej uważają się za odrębny naród — niezależnie od bliskości językowo-kulturowej z Rumunami — i nie chcą rezygnować ze swojej państwowości. Ważnym wyznacznikiem wewnętrznej i międzynarodowej sytuacji Rumunii są stosunki między etnicznymi Rumunami i Węgrami w Rumunii. Partia węgierskiej mniejszości jest jedną z największych w rumuńskim parlamencie. Jej rola jest podobna do tej, jaką pełni partia węgierska w parlamencie słowackim. Wymiar etniczny w Rumunii ma też transformacja gospodarcza i polityczna. Likwidacja i parcelacja kołchozów, z której została wyłączona ludność cygańska, dawniej zatrudniona głównie w kołchozach, pozbawiła ją zajęcia a często i środków do życia. Jednocześnie likwidacja ograniczeń w podróżowaniu dała ludności cygańskiej (szacowanej na kilkaset tysięcy do dwóch milionów) możliwość wędrowania po całym kraju i za granicę w poszukiwaniu środków utrzymania i dla realizacji swojego tradycyjnego sposobu życia.

Szczególne nasilenie postaw nacjonalistycznych nastąpiło w byłej Jugosławii, może poza Słowenią. Postawy te zostały „odmrożone” po okresie rządów komunistycznych, które bardzo uważnie i często ostro kontrolowały ruchy narodowościowe i dbały o równowagę etniczną w Jugosławii (np. skrupulatnie przestrzegana zasada równej reprezentacji wszystkich głównych narodowości w obsadzie niemal wszystkich stanowisk w administracji centralnej i władzach partyjnych). Równowaga ta zresztą nie wszystkim narodowościom się podobała. Ważne jest również to, że na tym obszarze niemal wszędzie narodowości były wymieszane (jedynie w Słowenii Słowenci stanowili ok. 90% ludności), co potęgowało konflikty. Skrajnym przypadkiem jest Bośnia i Hercegowina, gdzie żadna z narodowości nie stanowiła większości, a Muzułmanie bośniaccy zwani Bośniakami,

Serbowie i Chorwaci mieli różne poglądy na temat tego, czym jest i powinna być Bośnia i Hercegowina. Dla najliczniejszej (ok. 45% ludności republiki w momencie wybuchu wojny) lecz militarnie najsłabszej narodowości — Bośniaków, Bośnia była osobnym krajem, ich jedyną ojczyzną; dla dwu pozostałych narodowości Bośnia była tylko sztucznym tworem Austriaków, reaktywowanym po II wojnie przez komunistów. Jej ziemie zostały oderwane od macierzy (chorwackiej względnie serbskiej) i do niej powinny powrócić. Ta zasadnicza różnica poglądów stała się przyczyną wojny domowej w Bośni. Naprzeciw siebie stanęli Muzułmanie bośniaccy i Serbowie, a Chorwaci wspierali którąś z tych stron w zależności od koniunktury politycznej. Różne poglądy na to, czym jest i powinna być Chorwacja — niezależnym państwem czy częścią państwa jugosłowiańskiego — pomiędzy Chorwatami i Serbami (11% mieszkańców Chorwacji) doprowadziło do secesji regionów zamieszkałych oraz podbitych przez Serbów (ok. ¼ terytorium Chorwacji). Wzrost uczuć narodowych dwu głównych narodowości Republiki Macedonii — Macedończyków (ok. 60% ludności) i Albańczyków (ok. ⅓ ludności) i związane z tym napięcia są podstawowym determinantem wewnętrznej sytuacji politycznej w tym kraju i jego stosunków z Albanią. Podobnie można powiedzieć o stosunkach między Albańczykami i mniejszością grecką w Albanii (choć stanowi ona znacznie mniejszy odsetek niż mniejszość albańska w Macedonii) i stosunkach między Albanią i Grecją. Wzrost uczuć narodowych i frustracji wśród Serbów w Serbii — spowodowany niezadowoleniem z położenia Serbów w starej federacji jugosłowiańskiej a potem z rozpadu tejże federacji — skutkowało m.in. wzmożoną presją na mniejszości zamieszkałe w Serbii, zwłaszcza na Albańczyków. Nastąpiła likwidacja autonomicznego okręgu Kosowo (ponad 2 mln ludności w tym ponad 90% to Albańczycy), ograniczenie lub wręcz zakaz działalności instytucji tej mniejszości, w tym szkolnictwa i prasy w języku albańskim. Zlikwidowano też autonomiczny okręg Wojwodina zamieszkały w 50% przez Serbów, 25% przez Węgrów a w 25% przez Chorwatów, Rumunów, Słowaków, Rusinów i inne narodowości.

W byłym ZSRR odrębnie należy potraktować kilka grup regionów i narodowości.

W krajach bałtyckich podstawową sprawą stał się stosunek między główną narodowością danego kraju a jedną lub kilkoma mniejszościami. Na Litwie, gdzie Litwini stanowią 80% ludności i posiadają b. silne poczucie świadomości narodowej, zasadniczy konflikt odbywał się na linii Litwini — Polacy (7% ludności). (Rosjanie stanowiący 9% ludności stali na uboczu.) Konflikt ten nigdy nie nabrał intensywności grożącej nieodwracalnymi skutkami. Apogeum napięć przypadało na lata 1991–1992,

obecnie występuje wyraźne wygaszenie uczuć narodowych po obu stronach. Na Łotwie i w Estonii głównymi stronami sporu były rdzenne narodowości i mniejszość rosyjskojęzyczna, a głównym przedmiotem sporu — status prawny tej ostatniej (była o tym mowa wyżej). Również i ten konflikt nie przybrał formy konfrontacji siłowej, a jego intensywność stopniowo maleje. Sytuacja ludności rosyjskiej na Łotwie i w Estonii stała się jednym z zasadniczych czynników oddziałujących na świadomość narodową i postawy Rosjan w samej Rosji, przyczyniając się do pogłębienia frustracji i radykalizacji postaw nacjonalistycznych.

W Mołdawii główna grupa etniczna tego kraju — Mołdawianie (ok.  $\frac{2}{3}$  ludności) stoi przed pytaniem, czy będąc Mołdawianami są równocześnie Rumunami. W pierwszym okresie transformacji opcja panrumuńska była bardziej widoczna. Znalazło to potwierdzenie w kilku działaniach symbolicznych — w przejściu z cyrylicy na alfabet łaciński z zastosowaniem dokładnie takiej samej ortografii jak w Rumunii (czemu towarzyszyło porzucenie pojęcia „język mołdawski” na rzecz pojęcia „język rumuński”), w przyjęciu barw narodowych identycznych z barwami Rumunii itd. W późniejszym jednak czasie — prawdopodobnie wskutek otwarcia granic i możliwości bezpośredniego kontaktowania się ludności Rumunii i Mołdawii; dostrzeżenia przez Mołdawian różnic między sobą a Rumunami i rozczarowania Rumunią — nastroje panrumuńskie dość szybko zaczęły zanikać i obecnie stanowią nieistotny margines. Na postawy ludności mołdawskiej wpłynęły też zachowania części mniejszości narodowych — Gagauzów i ludności rosyjskojęzycznej Nadniestrza — zdecydowanie przeciwstawiających się zjednoczeniu Mołdawii z Rumunią. Przegrana opcji panrumuńskiej nie powoduje jednak postaw antyrumuńskich i przyszła ewolucja świadomości narodowej Mołdawian nie jest z góry przesądzona.

Zarówno Gruzja jak i Armenia zostały wciągnięte w ostre konflikty zbrojne na tle narodowościowym. W Gruzji stronami konfliktu byli Gruzini i mniejszości narodowe — południowi Osetyńcy i Abchazowie dążący do oderwania swoich regionów od Gruzji. Wysoki stopień utożsamiania się Gruzinów z terytorium całej Gruzji powodował, że żądania te były zdecydowanie zwalczane, z użyciem siły zbrojnej. Wojna z Osetyńcami i Abchazami — wspieranymi mniej lub bardziej jawnie przez Rosję, zakończona faktyczną klęską Gruzji — była najważniejszym wyznacznikiem politycznej i gospodarczej sytuacji w tym kraju. Również wysoki poziom świadomości narodowej i poczucia jedności całego narodu ormiańskiego, kazał Ormianom stanowiącym większość w Górnym Karabachu ogłosić secesję od Azerbejdżanu i przyłączenie się do Armenii, co, obok zadawnionych animozji ormiańsko-azerskich, stało się przyczyną trwającego do dziś

ostrego konfliktu zbrojnego między Armenią i Azerbejdżanem. Wykańcza to zwłaszcza Armenię, choć to ona odnosi więcej zwycięstw militarnych.

W republikach zamieszkałych przez ludność turkojęzyczną (Azerbejdżan, Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan i Kirgizstan), ważnym elementem transformacji jest szukanie odpowiedzi na pytanie, czy ludność ta stanowi jeden naród (czego zwolennikami są „panturkiści” popierani przez Turcję) czy też są to odrębne narody, które powinny pielęgnować swoje kultury narodowe i języki literackie, w znacznym stopniu utworzone sztucznie w czasach radzieckich. Pytanie to stoi także przed innymi ludami turkojęzycznymi dawnego ZSRR, np. przed niewielką społecznością Gagauzów zamieszkałą na pograniczu Mołdawii i obwodu odeskiego Ukrainy. Drugie pytanie dotyczy wyboru orientacji kulturowej — rosyjskiej, europejskiej czy arabsko-muzułmańskiej. Jak na razie deklaracyjny wybór pada na orientację europejską, czego symbolicznym przejawem jest przejście z alfabetu rosyjskiego na łańciski, mimo usilnej akcji krajów arabskich propagującej pismo arabskie.

Ukrainę i Białoruś cechuje niski poziom świadomości narodowej większości ich ludności. Brakowi silnej świadomości narodowej sprzyjało bliskie podobieństwo językowe, kulturowe i religijne z Rosjanami. Obecnie obydwa kraje przechodzą okres intensywnego „dojrzwania narodowego” z czym wiąże się poszukiwanie symboli, w tym bohaterów narodowych, historycznej przeszłości jak również wrogów nacji, którzy mogliby mobilizować uczucia patriotyczne. Jedną z praktycznych konsekwencji „dojrzwania narodowego” jest podniesienie prestiżu języków ukraińskiego i białoruskiego, aż do uznania ich „językami państwowymi” w swoim kraju. Określenie „język państwowy” nie jest tożsamy z pojęciem „język urzędowy”, tym niemniej ogłoszenie lokalnych języków językami państwowymi pociągnęło za sobą ich popieranie w życiu publicznym, aż do przyjęcia kryterium znajomości języka państwowego w obsadzie stanowisk w administracji państwa. Zważywszy, że literackim językiem ukraińskim czy białoruskim aktywnie włada tylko stosunkowo niewielka część ludności, zwłaszcza ludności wysoko wykształconej, kryterium to, stosowane konsekwentnie, mogłoby stać się istotnym narzędziem dyskryminacji. Stąd też powstało żądanie uznania języka rosyjskiego za równorzędny drugi język państwowy w tych krajach. Żądanie to, oprócz znaczenia praktycznego, ma dużą wagę symboliczną. Sprzeciwiają się mu zwolennicy rozwoju ukraińskiej/białoruskiej świadomości narodowej i lokalnych języków argumentując, że przyznanie językowi rosyjskiemu statusu języka państwowego utrwali obecną jego dominację w życiu publicznym tych państw.

Generalnie niski poziom świadomości i poczucia odrębności Białorusinów w stosunku do Rosjan (mimo intensywnej „akcji uświadamiającej” ze strony „świadomych narodowo Białorusinów”) powoduje, że ludność tego kraju dość obojętnie odnosi się do sprawy niepodległości Białorusi, która to niepodległość przypadła Białorusi przypadkowo i bez starań. (To zdanie z całą pewnością wywołałoby gwałtowny sprzeciw „świadomych narodowo Białorusinów”). Świadczy o tym choćby wybranie w głosowaniu powszechnym na prezydenta Łukaszenkę, który niegdyś w parlamencie głosował (jako jedyny!) przeciw rozwiązaniu ZSRR, a więc przeciw niepodległości Białorusi, a podczas kampanii wyborczej powiedział, że będzie na kolanach prosił Rosję o przyjęcie Białorusi. (Zresztą jego główny kontrkandydat — ówczesny premier — był tak samo prorosyjski i robił co mógł dla ograniczenia suwerenności kraju na rzecz Rosji).

Nieco inna jest sytuacja na Ukrainie, gdzie istnieje pewna mniejszość skoncentrowana na zachodzie kraju (w Galicji, a także na Wołyniu i w Bukowinie) cechująca się wysokim poziomem świadomości narodowej (graniczącym z szowinizmem) propagująca aktywnie ideę ukraińskiej świadomości narodowej i broniąca niepodległości Ukrainy. Postawa tej ludności zmusza polityków ukraińskich do poszanowania przynajmniej symboli ukraińskiej suwerenności.

Bez wątpienia los wielu państw i narodów d. ZSRR i Europy Wschodniej będzie zależeć od postawy Rosjan. Rosjanie, w przeciwieństwie do wielu innych narodowości b. ZSRR cechują się dużym poczuciem tożsamości narodowej i pod tym względem nie zachodzą istotne zmiany. Zmienia się natomiast stosunek Rosjan do innych nacji. Upadek międzynarodowego znaczenia Rosji, rzekome lub faktyczne prześladowanie i poniżanie Rosjan za granicą, załamanie się dotychczasowego systemu społecznego i wzrost poczucia zagrożenia — powodują wzrost nieufności lub nawet wrogości do innych nacji, bliższych i dalszych. Widać to zarówno w sytuacji wewnętrznej — np. w stosunku do „ludzi narodowości kaukaskiej” (termin przyjęty w Rosji — narodowości takiej w znaczeniu dosłownym jak wiadomo nie ma) oskarżanej o bandytyzm, oszukiwanie i wyzyskiwanie Rosjan, jak i w stosunkach międzynarodowych (np. sprzeciwianie się przyjęciu krajów Europy Środkowej do NATO). W przeciwieństwie do innych krajów, gdzie obserwuje się wygasanie emocji na tle narodowościowym, w Rosji ciągle one rosną.

## 6. Wymiar światopoglądowy

Światopoglądowy wymiar transformacji najsilniej zaznaczył się w Rosji i kilku innych republikach postradzieckich a także do pewnego stopnia w dawnej Jugosławii. Polegał na załamaniu dotychczasowego systemu wartości i wierzeń związanych z ideologią komunistyczną.

W ZSRR (zwłaszcza w Rosji) ideologia ta przybierała znamiona wierzenia, zjawiska niemal religijnego. Powszechnie wierzono w „obiektywne prawa historii” odkryte przez klasyków marksizmu-leninizmu, determinujące ludzkie losy i przesądzające ostateczne zwycięstwo socjalizmu (komunizmu) pod przewodnictwem ZSRR nad kapitalizmem, któremu przewodzi Ameryka. Zwycięstwo komunizmu miało ostatecznie rozwiązać wszelkie problemy ludzkości. Mimo iż wizja nadejścia komunizmu i zbawienia ludzkości oddalała się, to była ona ciągle aktualna. Wierzenia komunistyczne miały też zewnętrzne atrybuty religijne — kult Lenina i wiara w jego szlachetność i nieomyłność, niezliczone pomniki Wodza itd. (Nie chodzi tu oczywiście o wymuszone terrorem wyrazy czołobitności jakie miały miejsce w okresie stalinowskim.)

Skutkiem pieriestrojki było „odbóstwienie” Lenina, zdemaskowanie jego zbrodni i pomyłek. Upadek socjalizmu w Europie Wschodniej a potem w samym ZSRR wstrząsnął świadomością społeczeństwa radzieckiego, zwłaszcza rosyjskiego. Nastąpiła próżnia światopoglądowa, którą zaczęły wypełniać najrozmaitsze idee. Najważniejsze z nich to kult pieniądza, nacjonalizm oraz religie (w znaczeniu dosłownym). Kult pieniądza przeradza się w przestępczość pozbawioną skrupułów, w myśl zasady — „nie ma Boga i partii, a więc wszystko wolno, wygrywa silniejszy i bezwzględniejszy”. Przemoc staje się często celem samym w sobie, a nie tylko sposobem zdobywania bogactwa. Nacjonalizm jest kolejną próbą wypełnienia luki po komunizmie. Wielu prominentnych ideologów komunistycznych jak i zwykłych obywateli odzyskało świadomość narodową i poświęciło się idei narodowej. Z kolei renesans uczuć religijnych — nie tak powszechny jak się często go przedstawia — uwidacznia się w rozkwicie szerokiego wachlarza wierzeń. Kraje b. ZSRR, zwłaszcza Rosja, Ukraina i Białoruś, są penetrowane przez misjonarzy najrozmaitszych religii i sekt świata. Sekty powstają też samoistnie. Powoduje to również negatywne reakcje Rosjan (czy Ukraińców i Białorusinów) i wzrost postaw ksenofobicznych, zwłaszcza wśród kleru prawosławnego, uważającego te kraje za teren zastrzeżony wyłącznie dla prawosławia. Jednym z beneficjentów wzrostu nastrojów religijnych jest też, i przede wszystkim, Cerkiew prawosławna. Jednakże wzrost ilości wiernych i politycznego znaczenia Cerkwi w sporym stopniu

wynika z przesłanek nacjonalistycznych (patriotycznych) a nie religijnych. Cerkiew prawosławna dla wielu jest po prostu tylko symbolem tożsamości narodowej Rosjan.

W dawnej Jugosławii ideologia komunistyczna w jej specyficznym jugosłowiańskim wariacie (akcent na samorządność pracowniczą, werbalny antystalinizm, podkreślanie idei „młodego Marksa” w przeciwieństwie do ZSRR, gdzie stawiano na „starego Marksa” itd.) odgrywała ważną rolę w kształtowaniu światopoglądu ludności. Samodzielność ideologiczna Jugosławii, jej polityczna niezależność od Moskwy, atrakcyjność jugosłowiańskich idei na świecie — były ważnymi elementami ogólnojugosłowiańskiej dumy narodowej a tym samym cementowały społeczeństwo tego kraju. Zalamanie się wiary w jugosłowiański komunizm było więc również ciosem w ideę jedności jugosłowiańskiej.

W innych krajach socjalistycznych stosunek do ideologii komunistycznej był bardziej „świecki”. Nawet jeśli zdobywała licznych zwolenników, to zwykle miała ona dla nich charakter instrumentu, np. dla osiągnięcia poprawy bytu najuboższych warstw, modernizacji państwa itp., nie mówiąc o celach bardziej egoistycznych. Instrumentalny charakter ideologii komunistycznej w tych krajach umożliwił prawie bezbolesne dla świadomości i konstrukcji światopoglądu odrzucenie jej.

## Refleksja końcowa

Jak widać z powyższego przeglądu, transformacja jest zjawiskiem niezwykle wielowątkowym. Dotyczy zagadnień ze sfery ducha, instytucji i rzeczy. Wątki czy wymiary transformacji pozostają w skomplikowanych relacjach wzajemnych. Czasami relacje te dają się łatwo zidentyfikować, czasami zaś pozostaje poprzestać na osobnym potraktowaniu każdego wątku. Polska, jak wynika z powyższego przeglądu, należy do krajów, gdzie procesy transformacji są stosunkowo mało złożone i zdecydowanie dominuje ich wymiar ekonomiczny.

GRZEGORZ GORZELAK

## REGIONALNE UWARUNKOWANIA TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

### 1. Wprowadzenie

Przestrzenne aspekty procesu transformacji systemowej w Polsce były już przedmiotem kilku mniej lub bardziej kompleksowych analiz<sup>1</sup>. Dotyczyły one głównie przestrzennego rozkładu (zróżnicowania) skutków transformacji, choć niektóre odnosiły się także do jej czynników. Badano więc następujące zagadnienia: procesy demograficzne, migracje, poziom i strukturę wykształcenia zasobów pracy, przekształcenia strukturalne w poszczególnych działach gospodarki, przekształcenia własnościowe, produkt krajowy brutto i związane z nim kategorie ekonomiczne, rynek pracy, powiązania transportowe, poziom warunków życia, stan środowiska naturalnego oraz emisję zanieczyszczeń, zachowania polityczne, instytucjonalne zaplecze reform. Jak wynika z tego przeglądu, zakres badań był szeroki i — w zasadzie — objął podstawowe zagadnienia związane z transformacją gospodarczą i polityczną rozpatrywaną w układach regionalnych. Niektóre prace wykraczały poza opis stanu istniejącego i zawierały próby nakreślenia prawdopodobnych trajektorii rozwoju poszczególnych regionów w horyzoncie najbliższych kilkunastu lat.

Można więc uznać, że — mimo wielu luk oraz różnic poglądów w odniesieniu do szeregu zagadnień — rozpoznanie przestrzennego rozkładu najważniejszych czynników i przejawów transformacji jest dobre. Należy jednak w ogólnej ocenie stanu naszej wiedzy wziąć pod uwagę, iż rozpoznanie to ogranicza się, po pierwsze, do procesów rozpatrywanych w ujęciach

---

<sup>1</sup>Por. np.: G. Gorzelak, *Regionalne oblicze polskiej transformacji w latach 1990–2005*, [w:] A. Mync, B. Jałowiecki (red.) *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, „Biuletyn KPZK PAN” z. 168, Warszawa, 1994, jak również inne opracowania w tym tomie; J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993; zespół opracowań pod kierunkiem S. M. Zawadzkiego, IRG SGFI, Warszawa 1994; *Raport o polityce regionalnej*, CUP, Warszawa, 1994; T. Zarycki, *Polityczne profile polskich regionów*, EURORREG, Warszawa 1994 (maszynopis); L. Zienkowski (red.) *Produkt krajowy brutto i dochody ludności według województw w 1992 roku*, GUS, Warszawa 1994.



makroekonomicznych i makroprzestrzennych, po drugie zaś jest oparte o dość tradycyjne ujęcia analityczne, wykorzystujące „rutynowe”, ogólnie dostępne dane statystyczne (choć np. badania PKB w ujęciach wojewódzkich stanowią niewątpliwe poszerzenie statystyki). Ponadto, dotychczasowe badania w znacznie większym stopniu były poświęcone opisowi faktograficznemu niż usystematyzowanej refleksji teoretycznej.

W niniejszej wypowiedzi zostanie podjęta wstępna próba systematyzacji czynników odpowiedzialnych za zmiany polskiej przestrzeni społeczno-ekonomicznej wynikające z procesów transformacji systemowej. Rozważania te będą poprzedzone refleksją historyczną, w której konsekwencje wpływu na polską przestrzeń globalnych tendencji rozwoju zostaną skonfrontowane z przemianami polskiej przestrzeni w wyniku realizowania przez ponad cztery dekady wizji gospodarki socjalistycznej. Dalsza część zawiera krótką rekapitulację dotychczasowych ustaleń na temat przestrzennego obrazu polskiej transformacji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na te zagadnienia, które w dotychczasowych badaniach zostały pominięte lub nie uzyskały jednoznacznych odpowiedzi. Rekapitulacja ta służy wskazaniu pożądanych kierunków nowych badań, uzupełniających i pogłębiających zebraną już wiedzę na temat przestrzennych aspektów polskiej transformacji. Kolejne rozważania mają na celu sformułowanie kryteriów oceny przemian polskiej przestrzeni, a następnie próbę takiej oceny.

Niniejszy artykuł należy potraktować raczej jako zbiór hipotez i (często prawdopodobnie subiektywnych) ocen, niż w pełni udokumentowaną faktograficznie analizę. Być może niektóre z zawartych niżej sformułowań pobudzą do podjęcia bardziej pogłębionych badań.

## **2. Postfordyzm czy postkomunizm: refleksje nad czynnikami transformacji polskiej przestrzeni**

Polska przestrzeń społeczno-gospodarcza przez ponad cztery powojenne dekady była kształtowana zgodnie z zasadami gospodarki realnego socjalizmu<sup>2</sup>. Wynikało z nich, iż głównymi czynnikami rozwoju regionu (miasta, miejscowości) była inwestycja państwowa (z reguły przemysłowa), podejmowana w celu realizowania rozwojowej misji władzy, bez należytego rachunku ekonomicznego oraz bez uwzględnienia czynników ekologicznych. Konsekwencje tych właśnie mechanizmów — a więc nadmierna

<sup>2</sup>Por. np. propozycję teoretycznego usystematyzowania zasad rozwoju regionalnego w gospodarce socjalistycznej, zawartą w mojej pracy *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, IGP UW, t. 14, Warszawa 1989, ss. 75-85.

koncentracja przemysłu, opóźnienie urbanizacji względem industrializacji, zniszczenie środowiska naturalnego, zdominowanie wielu regionów przez „monokultury” przemysłów ciężkich i wydobywczych, postępująca dekapitalizacja ziem zachodnich i północnych — zostały szczegółowo opisane w diagnozie z lat osiemdziesiątych. Diagnoza ta wskazała również pozytywne cechy powojennego rozwoju gospodarczego i jego przestrzennych skutków, takie jak zachowanie względnie zrównoważonej przestrzennej struktury kraju, masowe przemieszczenie się ludności ze wsi do miast i istotny rozwój infrastruktury oraz awans wielu obszarów opóźnionych w rozwoju.

Jest zastanawiające, w jak **małym stopniu forsowna industrializacja socjalistyczna**, realizowana w trzech wyraźnych cyklach inwestycyjnych (1950–1956, 1959–1965, 1971–1976), **zmieniła przestrzenną strukturę polskiej gospodarki i systemu osadniczego**.

Nie oznacza to, iż polska przestrzeń się nie zmieniła. Zmieniał się cały kraj, jego gospodarka, społeczeństwo, struktury instytucjonalne, przyroda — i oczywiście przemianom ulegały układy przestrzenne. Masowe migracje spowodowały, że cały przyrost ludności kraju ulokował się w miastach, co prowadziło do powstawania nowych miast i wzrostu już istniejących. Powstały nowe centra przemysłowe, w tym głównie wiele nowych ośrodków wydobywania i przetwórstwa surowców (miedź, siarka, węgiel brunatny). Postępowało uprzemysłowienie regionów słabo dotychczas rozwiniętych (w tym np. miast, do których przybyła „wielka chemia” — Włocławek, Puławy, Płock). Nastąpił istotny rozwój infrastruktury na obszarach wschodnich i centralnych (lecz jednocześnie rozpad infrastruktury na ziemiach zachodnich i północnych). **Bezspornie polska przestrzeń końca lat osiemdziesiątych była jakościowo inna, niż u progu lat pięćdziesiątych.**

A jednak mimo tych niewątpliwych przemian **ogólna struktura polskiej przestrzeni zmieniła się jedynie w niewielkim stopniu**. Granice zaborów są widoczne do dziś, mimo owych znacznych przemian poszczególnych struktur przestrzennych w wyniku forsownej industrializacji. Nie przełamano dwóch „wielkich” cech strukturalnych polskiej przestrzeni: koncentracji prawie całego potencjału gospodarki w „trójkącie” rozpiętym na Gdańsku, Wrocławiu i Rzeszowie (mimo że wyjście poza ów trójkąt było głównym celem polskiej doktryny przestrzennej już od lat czterdziestych<sup>3</sup>) oraz jeszcze silniejszej koncentracji działalności gospodarczej w pasie o kształcie

<sup>3</sup>Por. plan krajowy z 1947 roku; także, na temat nie zrealizowanych założeń z końca lat 1940-tych rozwinięcia północno-wschodnich i północno-zachodnich obszarów kraju: K.T. Toeplitz, *Pierwszy plan krajowy*; [w:] B. Malisz (red.) *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*, „Studia KPZK PAN”. t. LXIV, PWN, Warszawa 1978, s. 29.

lity „L”, rozciągającym się od Gdańska przez Poznań do Wrocławia i dalej na wschód przez Górny Śląsk do Krakowa, wskazanym już w latach pięćdziesiątych przez S. Leszczyckiego<sup>4</sup>. Górny Śląsk przez cały okres Polski Ludowej dostarczał ponad 20% produkcji przemysłowej i koncentrował podobny udział inwestycji w przemyśle (proporcja ta utrzymywała się aż do 1989 roku, kiedy to województwo katowickie otrzymało 21,2% inwestycji przemysłowych!) — mimo tego, że już we wspomnianym planie przestrzennego zagospodarowania z 1947 r. deglomercja Górnego Śląska została uznana za jeden z priorytetowych celów polityki przestrzennej państwa. Także wielkie aglomeracje koncentrowały dominującą część inwestycji, a próby dekoncentracji i deglomeracji były całkowicie nieskuteczne. Mimo więc formułowania coraz to nowych koncepcji i doktryn polityki przestrzennej państwa (*równomierne rozmieszczenie sił wytwórczych; racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych, umiarkowana koncentracja policentryczna itd.*), przez całe czterdziestolecie postępowała **koncentracja** działalności produkcyjnej na obszarach już zainwestowanych — co, oczywiście, pogłębiało zasadniczy układ przestrzenny polskiej gospodarki<sup>5</sup>.

Podobnie, niewiele zmieniła się struktura układu osadniczego — hierarchia największych miast nie uległa przemianom, podobnie jak regionalne zróżnicowanie gęstości miast. Fakt ten stał się jedną z wiodących tez wspomnianej już diagnozy, która wskazywała właśnie na to, że — mimo zagrożeń płynących z nieokiełznanej koncentracji działalności wytwórczej — polski układ osadniczy nie utracił swych głównych zalet, czyli zrównoważenia sieci miast z punktu widzenia ich hierarchii i rozmieszczenia<sup>6</sup>. W oczywisty sposób potwierdza to opinię o znacznej stabilności układu przestrzennego Polski w okresie powojennym.

Podobne wnioski można wysnuć w przypadku pozostałych krajów Europy Środkowej: Czech, Słowacji i Węgier. Dokonały się tam co prawda pewne przekształcenia przestrzenne, ale **zasadniczy** układ nie uległ zmianie.

<sup>4</sup>Pas ten jest również widoczny do dzisiaj we wszelkich analizach przestrzennych, np. w poziomie PKB na mieszkańca. W latach siedemdziesiątych uwidocznił się w analizach prowadzonych za pomocą statystycznych metod porównawczych — por. np. G. Gorzelak, *Poziom rozwój społeczno-gospodarczy województw a kierunki ich specjalizacji gospodarczej*, „Wiadomości Statystyczne” nr 7, 1987 r. Oczywiście, obecna rola Górnego Śląska jest radykalnie odmienna niż poprzednio, choć i dotychczas jest to obszar szczególnie intensywnie zainwestowany.

<sup>5</sup>Wystarczy wspomnieć, że nie wykonana część Planu Sześcioletniego miała być zlokalizowana właśnie w słabiej rozwiniętych częściach kraju. Tendencje do koncentracji działalności gospodarczej zostały jednoznacznie potwierdzone przez faktograficzny dorobek „Diagnozy stanu gospodarki przestrzennej Polski”, zawarty w biuletynach KPZK PAN o numerach 116-120, 123-125.

<sup>6</sup>Por. J. Kołodziejski, *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. Raport końcowy*, „Studia KPZK PAN”, t. XCII, PWN, Warszawa 1987, ss. 61, 62.

Okazuje się więc, że w krajach socjalistycznych makroproporcje przestrzenne zmieniały się powoli. Czy jest to prawidłowością ogólną, czy też jedynie kraje socjalistyczne w całym okresie powojennym charakteryzowały się tak znaczną stabilnością struktur przestrzennych. a jeżeli tak, co było tego przyczyną?

Zwróćmy uwagę, że kraje Europy Zachodniej po okresie *boomu* powojennego przeszły głęboką restrukturyzację gospodarczą, która miała również swój wyraz przestrzenny. Jej kilka wzajemnie sprzężonych funkcjonalnie przejawów szeroko opisywano w literaturze — dlatego przypomnimy je w największym skrócie:

- Dezindustrializacja najpierw polegała na upadku okręgów przemysłowych węgla, stali i ciężkiej chemii (klasycznym przykładem jest Zagłębie Ruhry, ale obszarów takich z Zachodniej Europy było oczywiście znacznie więcej)<sup>7</sup> przemysłu stoczniowego (np. Liverpool) oraz włókienniczego (np. Środkowa Anglia), a następnie przejawiała się w ograniczaniu zatrudnienia w przemyśle na rzecz szeroko rozumianego sektora usług.
- Przesuwanie się części działalności wytwórczej z „*pasa mrozu*” do „*pasa słońca*” (a więc na południe). Dotyczy to przemysłów wykorzystujących przyspieszony postęp technologiczny w takich dziedzinach jak informatyka, automatyka, biotechnologie.
- Trzy fazy zmian struktury osadniczej: suburbanizacja-deurbanizacja-reurbanizacja, przy czym 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, a także odchodzenia od zhierarchizowanego ujmowania świata i relacji przestrzennych ku strukturom zdecentralizowanym.

Procesy te były niczym innym jak przestrzennymi manifestacjami przechodzenia od *fordowskiego* do *postfordowskiego* paradygmatu organizacji gospodarki, społeczeństwa i państwa<sup>8</sup>. 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

<sup>7</sup>Por. na ten temat B. Jałowiecki, *Polityka restrukturyzacji regionów — doświadczenia europejskie*, EUROREG, t. 11(44), Warszawa 1993.

<sup>8</sup>Por. na ten temat m.in.: Z. Chojnicki, *Postmodernistyczne zmiany globalnego porządku społeczno-gospodarczego*; R. Szul, *Restrukturyzacja gospodarcza. Pojęcia i doświadczenia międzynarodowe*, [w:] A. Kukliński (red.) *Polonia — Quo Vadis?*, EUROREG, t. 12(45), Warszawa 1993.

drugiej rewolucji naukowo-technicznej do systemu produkcyjnego wykorzystującego dorobek trzeciej rewolucji, którą obecnie przeżywamy.

Cenę tę, w postaci kryzysu indukowanego światową recesją, kraje socjalistyczne zapłaciły również, nie uzyskały jednak w zamian żadnych korzyści strukturalnych. Jak wykazywały analizy statystyczne<sup>9</sup>, z załamania gospodarczego przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych kraje socjalistyczne wyszły z niezmienionymi strukturami przedkryzysowymi. Analogiczna teza w odniesieniu do struktur przestrzennych Polski została w szczególności udowodniona w innej pracy<sup>10</sup>, a przytoczone dane o koncentracji inwestycji przemysłowych na Górnym Śląsku jeszcze w ostatnim roku PRL, świadczą o tym, że zarówno struktury działowo-gałęziowe, jak i przestrzenne były podtrzymywane aż do samego końca tego systemu gospodarczego.

Związek między paradygmatem organizującym gospodarkę, społeczeństwo i państwo a przestrzennym ustrukturalizowaniem tych trzech systemów staje się oczywisty. **Fordyzm** — czyli paradygmat oparty na produkcji masowej, w tym produkcji wielkotonażowej, zestandaryzowanej konsumpcji, nieelastycznej organizacji procesu produkcji, prymacie ilości nad jakością, zhierarchizowanych strukturach zarządzania — w „**naturalny**” sposób **sprzyjał koncentracji**, wynikającej z korzyści skali w sytuacji, gdy zewnętrzne niekorzyści będące rezultatem przekraczania skali optymalnej były przez układ produkcyjny eksternalizowane do układu społecznego. Masowa produkcja i masowa konsumpcja prowadziły do uniformizacji, do odhumanizowanego budownictwa opartego na wielkiej płycie<sup>11</sup>. Próby uzyskania bardziej wyrównanej struktury przestrzennej nie mogły się powieść — tak w krajach socjalistycznych, jak i kapitalistycznych — dopóki tkwiły one w „fordowskim” paradygmacie. Dlatego **przestrzenne doktryny realnego socjalizmu przegrały z realnymi procesami przestrzennymi**.

W uporczywym tkwieniu w fordowskich strukturach gospodarki, społeczeństwa i państwa należy upatrywać jednej z podstawowych przyczyn wielkiej przegranej całego systemu socjalistycznego. Dopóki kapitalizm i socjalizm prowadziły wyścig w ramach paradygmatu fordowskiego, opartego na

<sup>9</sup>Por. G. Gorzelak, *Kryzys a zmiany strukturalne w Polsce i wybranych krajach*, „Gospodarka Narodowa” nr 1, 1990 r.

<sup>10</sup>G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski...*, op.cit.

<sup>11</sup>Trzeba wyraźnie podkreślić, że podobne tendencje występowały również w krajach zachodnich — np. w niewielkim Lund wybudowano w latach 1960-tych szpital na 2000 łóżek. Budownictwo wielkopłytowe urzekało swą pozorną efektywnością także urbanistów większości bogatych krajów kapitalistycznych. Urok ten minął jednak już pod koniec lat 1960-tych — tylko nie wyzwolona z paradygmatu fordowskiego gospodarka socjalistyczna powielala ten typ budownictwa do samego końca.

drugiej rewolucji naukowo-technicznej, szczególnie zdolność mobilizacyjna socjalizmu (pomijam tu cenę, jaką płacili za to społeczeństwa) pozwalała na nadrobienie dystansu do przodujących państw Zachodu. Jednak niezdolność do przełamania tradycyjnych ram strukturalnych — w sytuacji, gdy nowe struktury gospodarcze, technologiczne i organizacyjne stały się najważniejszym elementem dynamizującym rozwój krajów kapitalistycznych — okazała się głównym czynnikiem kryzysogennym dla socjalizmu. Prawdziwa jest również — prawdopodobnie — teza, iż nowe struktury postfordyzmu mogły wykształcić się jedynie w gospodarce rynkowej i zdecentralizowanym pluralistycznym systemie politycznym. A więc nie było to możliwe w realnym socjalizmie.

Przejście krajów postsocjalistycznych, w tym i Polski, do otwartej gospodarki rynkowej zmieniło podstawowe wyznaczniki kształtujące przestrzenną organizację gospodarki. Zmiany te zostały spowodowane kilkoma czynnikami:

1. Stopniowo zaczynają obowiązywać **nowe kryteria lokalizacji**, takie, jak funkcjonują współcześnie w krajach wyżej rozwiniętych — zgodne z paradygmatem trzeciej rewolucji naukowo-technicznej i postfordowskiej organizacji<sup>12</sup>. W kryteriach tych — mówiąc najkrócej — brane są pod uwagę następujące charakterystyki danej jednostki przestrzennej:
  - Dostępność, mierzona m.in. bliskością lotniska międzynarodowego, autostrady, jakością połączeń telekomunikacyjnych, niezawodnością transportu, przy jednoczesnym zmniejszeniu się roli transportu kolejowego, co wynika ze spadku przewozów towarów masowych.
  - Jakość siły roboczej, jej kwalifikacje, możliwości pozyskania pracowników w dziedzinach, które dotychczas były szczególnie w Polsce słabo rozwinięte (zarządzanie i marketing, bankowość i finanse, nowoczesne usługi sekretarskie, doradztwo gospodarcze i prawne itp.) jak również cena pracy oraz stopień zorganizowania miejscowego rynku pracy (preferowane są rynki słabo zorganizowane, z niewielką rolą związków zawodowych).
  - Infrastruktura techniczno-ekonomiczna, w tym nowoczesna i niezawodna infrastruktura transportowa, energetyczna, informatyczna, a także infrastruktura finansowo-bankowa, obsługa biznesowa wyspecjalizowane szkolnictwo zawodowe o strukturze zgodnej z obecnymi i przyszłymi potrzebami sfery gospodarki — w tym także instytucje doszkalające i przeszkalające. Istotnym czynnikiem jest również sprawność władz publicznych i klimat stwarzany przez te

<sup>12</sup>Por. G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Lokalizacja zaawansowanych technologii w Polsce*. „Prace Instytutu Technologii Elektronicznej CEMI”, z. 1-3, 1992.

władze dla prowadzonej i nowo podejmowanej działalności gospodarczej.

- Jakość środowiska naturalnego i społeczno-kulturalnego, które powinno oferować zdrowe warunki życia i wypoczynku, a także niezbyt utrudniony dostęp do infrastruktury kulturalnej.
2. Zmieniły się **kryteria racjonalności ekonomicznej**. W znacznym obszarze gospodarki miejsce kryteriów ilościowych, silnie uwarunkowanych czynnikami pozaekonomicznymi, zajęły kryteria wąsko ekonomiczne. Wskutek tego wiele z dziedzin wytwarzania — dotychczas z takich czy innych względów traktowanych jako priorytetowe — utraciło swe znaczenie, w wyniku wycofania subsydiów i dopłat, bądź też z powodu radykalnego ograniczenia popytu. Klasycznym przypadkiem jest spadek wydobycia węgla kamiennego, spowodowany racjonalizacją zużycia energii, które nastąpiło m.in. wskutek racjonalizacji jej cen. W trudnej sytuacji znalazło się wiele obszarów sztucznie dotąd podtrzymywanych przez państwo za pośrednictwem sektora przedsiębiorstw, np. ośrodków wypoczynkowych, sanatoriów i innych instytucji subsydiowanego wypoczynku.
  3. Zmianie uległa **geografia powiązań z zagranicą**, co zmieniło również strukturę popytu finalnego na polskie produkty i usługi. Negatywnie odczuł to np. przemysł włókienniczy oraz wiele branż przemysłu maszynowego, elektro-maszynowego i zbrojeniowego; pozytywnie zaś — np. usługi projektowe i programistyczne. Czynniki ten odgrywa również istotną rolę w nowej strukturalizacji polskiej części międzynarodowej sieci transportowej.
  4. Wprowadzono **doktrynalne założenia** o nieinterwencji państwa i automatycznej regulacji rynkowej w stosunku do niektórych tylko dziedzin gospodarki. Najlepszym przykładem jest tu sektor państwowy w rolnictwie, w którego dramatycznej restrukturyzacji zastosowano czynniki pozaekonomiczne o „zwrocie” przeciwnym do poprzednio obowiązującego.

Na szczególne podkreślenie zasługuje to, iż **spośród czynników 1–4 jedynie nowe kryteria lokalizacji odnoszą się do wszystkich obszarów i układów przestrzennych w jednakowym stopniu**. Działają one powszechnie, są bowiem zorientowane na wszystkie cechy danego układu, nie zaś jedynie na niektóre z nich. Rozwój poszczególnych obszarów zależy więc od tego, w jakim stopniu cały kompleks ich cech jest zgodny z aktualnie obowiązującymi kryteriami lokalizacji. Czynniki przestrzenne oddziałuje więc bezpośrednio.

Natomiast oddziaływanie czynników 2–4 na poszczególne obszary jest zróżnicowane. Wynika to z tego, iż czynniki te są zorientowane na niektóre tylko elementy struktury działowo-gałęziowej danego układu przestrzennego. Dopiero za ich pośrednictwem oddziałują na poszczególne układy przestrzenne, których obecna i przyszła sytuacja jest w tym przypadku **wtórna** w stosunku do sytuacji dominujących w nich dziedzin gospodarki.

Rozróżnienie między powszechnie oddziałującymi nowymi kryteriami lokalizacji a wybiórczo działającymi przestrzennymi skutkami zdarzeń zachodzących w układzie działowo-gałęziowym jest bardzo ważne dla dokonania poprawnej diagnozy gospodarki przestrzennej. Polityka przestrzenna państwa, wynikająca z tej diagnozy musi dostosować swe cele i instrumenty do specyfiki problemów, przed jakimi stoją poszczególne obszary.

Jeżeli przyjmiemy, że transformacja postsocjalistyczna w istocie polega na przyspieszonym włączaniu się krajów uprzednio socjalistycznych do sfery gospodarki rządzonej prawami postfordyzmu, to tym samym mniejsze znaczenie powinniśmy przypisać konsekwencjom wynikającym z samych przemian ustrojowych — przejście od ideologii socjalistycznej (komunistycznej?) do ideologii kapitalizmu. Oczywiście istotną rolę odgrywają zarówno czynniki gospodarcze jak i ustrojowe. Niniejsze rozważania prowadzą jednak do wniosku, że **przemiany ustrojowe mają większe znaczenie w przypadku struktur świadomościowych**, takich jak kształt relacji międzyludzkich, morale i etos pracy, postawy względem różnicowań społecznych i in. (wpływają na nie i inne czynniki, takie jak religia). **Natomiast w przypadku struktur realnych (w tym także przestrzennych) relatywnie większe znaczenie mają obiektywne procesy zmian w organizacji i technologii produkcji.**

### 3. Przestrzenne efekty transformacji

Prześledzimy obecnie najważniejsze przestrzenne efekty polskiej transformacji. Zakładam, że podstawowy obraz statystyczny regionalnego zróżnicowania polskiej transformacji, zawarty w opracowaniach wymienionych w przypisie 1, jest Czytelnikowi choć w części znany, co pozwala na ograniczenie rozważań do obrazu syntetycznego oraz na podniesienie jedynie kilku wybranych zagadnień szczegółowych.



### 3.1. Ludność

Rozmieszczenie ludności jest bardzo stabilne i w krótkim okresie niezależne od czynników ekonomicznych. Wynika ono z dwóch procesów: ruchu naturalnego ludności i migracji.

Można przypuszczać (choć wymaga to statystycznego potwierdzenia), że proces transformacji nie spowodował, jak dotąd, większych regionalnych różnic w ruchu naturalnym ludności.

Począwszy od kryzysu w latach 1979–1982 nastąpił w Polsce znaczny **spadek migracji wewnętrznych**, który dalej pogłębił się w latach dziewięćdziesiątych. Ruch migracyjny jest obecnie o połowę mniejszy niż w okresie 1976–1980. Zjawisko to jest dość łatwo wytłumaczalne. Do tradycyjnego czynnika hamującego przemieszczanie się ludności, którym były trudności mieszkaniowe w miastach, doszedł teraz czynnik ściśle związany z transformacją, a mianowicie brak pracy. Przy ogólnym rozwarstwieniu poziomu zamożności ludności i zmniejszeniu się ruchliwości społecznej, spadek ruchu migracyjnego jest naturalny.

Jest to jednak zjawisko wysoce niekorzystne. Brak migracji oznacza petryfikację, a nawet pogłębianie się niedostosowania (stabilnego) rozmieszczenia siły roboczej do zmieniającego się rozmieszczenia aktywności gospodarczej. Powoduje również niemożność rozwiązania napiętych problemów ekonomicznych i społecznych w regionach niejako „skazanych” na stagnację lub na głęboką restrukturyzację.

### 3.2. Rynek pracy

Procesy transformacji szczególnie silnie odbiły się na rynku pracy. Wpływ ten ma kilka aspektów.

Po pierwsze, powstało **masowe bezrobocie**, które jest silnie zróżnicowane przestrzennie. Bezrobocie jest stosunkowo dobrze zdiagnozowane, zarówno w wymiarze statystycznym, jak i ze względu na lokalne przyczyny gospodarcze i skutki społeczne.

Po drugie, na znacznych obszarach nastąpiło **załamanie się lokalnego rynku pracy** w wyniku raptownego spadku produkcji w dziedzinach, które dominowały w gospodarce tych obszarów (np. rolnictwo państwowe, produkcja zbrojeniowa, wydobywanie surowców). W wielu przypadkach między sytuacją na rynku pracy a ogólną kondycją gospodarki lokalnej wystąpiła silna współzależność typu „błędnego koła”. Negatywne efekty mnożnikowe wynikają z ograniczania miejscowego popytu i prowadzą do trwałej depresji społeczno-gospodarczej. Ponieważ endogenne czynniki rozwoju ulegają znacznemu osłabieniu, jedynie silna interwencja z zewnątrz byłaby

w stanie zmienić ten wysoce niekorzystny stan rzeczy. Szanse na taką interwencję są jednak nikłe, bowiem stale niewystarczające środki rządowe powinny być kierowane do przedsięwzięć przynoszących szybkie korzyści i wzrost gospodarczy, a obszary dotknięte masowym bezrobociem strukturalnym stają się coraz mniej atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów. Brak jest przy tym obiektywnej i pełnej oceny efektywności instrumentów stosowanych do zwalczania masowego bezrobocia strukturalnego.

Po trzecie, rynek pracy uległ silnej **segmentacji**, która ma wyraźne oblicze przestrzenne. Po raz pierwszy od kilku dekad **wykształcenie** stało się cechą różnicującą pozycję pracownika na rynku pracy<sup>13</sup>. Osoby z wykształceniem wyższym mają znacznie większe szanse na utrzymanie się w pracy. W różnicowaniu się zarobków, czynnik wykształcenia zaczyna odgrywać pierwszoplanową rolę. W konsekwencji, obszary o tradycyjnie niskim poziomie wykształcenia i mało zróżnicowanych kwalifikacjach miejscowej siły roboczej — już z reguły znajdujące się w fazie stagnacji gospodarczej — tracą szanse na zmianę tej sytuacji. Z drugiej strony czynnik wykształcenia staje się dodatkowym impulsem dla przyspieszenia rozwoju wielkich aglomeracji, w których poziom kwalifikacji siły roboczej jest znacznie wyższy niż na innych obszarach kraju.

Czynnik wykształcenia silnie różnicuje więc polską przestrzeń społeczno-gospodarczą i można postawić tezę, iż stanie się jednym z najważniejszych wyznaczników kształtujących procesy rozwoju regionalnego i lokalnego oraz regionalne i lokalne rynki pracy. Wykształcenie odgrywa coraz większą rolę, bowiem w procesie budowy gospodarki postfordowskiej rola sektora IV (nauka i informacja) będzie rosła. Działalność podejmowana w tym sektorze oraz w najbardziej progresywnej części sektora III (bankowość, finanse) będzie silnie skoncentrowana przestrzennie. Jej dominująca część zostanie ograniczona do kilku największych aglomeracji kraju. Podobną koncentrację przestrzenną będą przejawiały zarządy największych organizacji gospodarczych, które muszą korzystać z wysoko kwalifikowanego personelu biurowego oraz z szerokiego zaplecza tzw. usług biznesowych.

### 3.3. Regionalne oblicze restrukturyzacji gospodarki

Restrukturyzacja gospodarki przebiega nierównomiernie. Bardzo wiele branż i poszczególnych przedsiębiorstw poddano presji rynku i zmuszono do przejścia na pełne samofinansowanie, bez względu na ekonomiczne i społeczne skutki takiej operacji. Zostały jednak zachowane całe

<sup>13</sup>Por. J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, *Rynek pracy intelektualnej*, EUOREG, Warszawa 1994.

sektory gospodarki — np. produkcja energii, górnictwo węglowe, koleje, telekomunikacja, przemysł motoryzacyjny — w których regulacyjna rola państwa jest znaczna, a istotnym wyznacznikiem opłacalności jest finansowanie działalności gospodarczej — bezpośrednio (w formie pokrywania deficytu i zezwalania na rosnące zaległości podatkowe) oraz pośrednie (dzięki ochronie krajowych monopolii przed konkurencją).

Kompleksowy obraz regionalnego zróżnicowania restrukturyzacji gospodarczej dopiero się tworzy, choć dotychczasowe analizy ukazują najważniejsze przejawy prywatyzacji, aktywności kapitału zagranicznego, dynamiki aktywności gospodarczej itd. Istniejący obraz regionalnego zróżnicowania procesów transformacji skłania do wniosku o rosnącej **polaryzacji** procesów gospodarczych, choć są w tej mierze i inne opinie<sup>14</sup>. Jeżeli nawet teza o polaryzacji została sformułowana nieco „na wyrost”, to ma ona silny walor prognostyczny. Można bowiem założyć, że tendencje zaobserwowane w latach 1990–1993 mają charakter trwałe, a więc że regiony o szybszej dynamice wzrost ten utrzymają, a regiony stagnujące nie zdołają w ciągu najbliższych lat wejść na ścieżkę trwałego rozwoju. Jeżeli tak by się rzeczywiście stało, polaryzacja przestrzenna w skali całego zespołu regionów Polski byłaby faktem.

Dotychczasowe badania nad regionalnym zróżnicowaniem dynamiki głównych sektorów gospodarki i przekształceń własnościowych w ostatnich 4 latach pozwalają na wstępną identyfikację ośrodków wzrostu i stagnacji; przyspieszonej restrukturyzacji i petryfikacji dawnych, odziedziczonych

---

<sup>14</sup>Tezę o polaryzacji kwestionuje zespół pod kierunkiem L. Zienkowskiego w niezwykle cennym opracowaniu nt. regionalnego zróżnicowania PKB. Autorzy wskazują, iż w okresie 1986–1992 współczynnik zmienności regionalnego PKB na mieszkańca nie uległ w zasadzie zmianie, a nawet lekko spadł. Nie ma przy tym podstaw do podważania porównywalności szacunków dla lat 1986 i 1992.

Okres 1986–1992 składa się w istocie z dwóch radykalnie odmiennych podokresów: schyłku gospodarki socjalistycznej (1987–1989) oraz początku budowania gospodarki rynkowej (1990–1992). Teza o polaryzacji dotyczy jedynie okresu po roku 1990, bowiem dopiero wtedy dynamika rozwoju poszczególnych województw uległa silnemu zróżnicowaniu. Jak wiadomo, wyższą dynamikę notowały zarówno regiony niżej, jak i wyżej rozwinięte. Tym samym mniej korzystne zmiany zachodziły zarówno w województwach, które w 1990 r. zaliczały się do czołówki, jak i we względnie zacofanych. W rezultacie ogólne, średnie zróżnicowanie poziomu rozwoju istotnie mogło się nie zmienić, i stąd wniosek — wysnuty ze stabilności współczynnika zmienności PKB na mieszkańca — jest uprawniony.

Tezę o polaryzacji można również uzasadniać tym, że bezwzględnie różnice między najwyżej a najmniej rozwiniętymi regionami — mierzone poziomem PKB na mieszkańca — rosną. Mamy więc do czynienia z polaryzacją przestrzenną regionów znajdujących się na skrajnych pozycjach. Polaryzacja ta ma wszelkie szanse na pogłębienie, ponieważ najwyżej rozwinięte regiony są najlepiej dostosowane do nowych warunków gospodarowania, najgorzej zaś — regiony najmniej rozwinięte. Mimo więc braku statystycznego dowodu na polaryzację przestrzenną, jej przejawy są widoczne, a perspektywy jej pogłębienia są znaczne.

Tabela 1

## Dawny i obecny potencjał regionów: cztery sytuacje modelowe

		reakcja na transformację	
		<i>dodatnia</i>	<i>ujemna</i>
sytuacja w gospodarce socjalistycznej	<i>dobra</i>	pozytywna kontynuacja (np. wielkie aglomeracje)	negatywna nieciągłość (np. stare okręgi przemysłowe)
	<i>zła</i>	pozytywna nieciągłość (np. regiony zachodnie)	negatywna kontynuacja (np. „Sciana Wschodnia”)

struktur społecznych i gospodarczych. Tabela 1 prezentuje jedną z możliwych systematyzacji tych procesów.

Wiodąca rola wielkich aglomeracji: Warszawy, Poznania, Trójmiasta, Krakowa i Wrocławia nie jest kwestionowana. Są to ośrodki najlepiej przystosowane do postfordowskiej organizacji produkcji i konsumpcji. W miastach tych procesy restrukturyzacji są najszybsze, a na miejsce zakładów upadających pojawiają się nowe, w progresywnych dziedzinach gospodarki. Korzystnie zmienia się przestrzeń tych miast, różnicując się zgodnie z użytkową i rynkową wartością poszczególnych jej części. Procesy gospodarcze uzyskują wsparcie w procesach społecznych i politycznych, szybko zmieniają się kwalifikacje ludności, utrzymują się związki między biznesem i produkcją a zapleczem naukowo-badawczym (ta ostatnia teza wymaga bardziej precyzyjnego sprawdzenia), najsilniejsze są też związki z zagranicą.

Transformacja przyniosła istotne ożywienie gospodarcze kilku regionom, które dotychczas znajdowały się na peryferiach życia gospodarczego, a ich majątek ulegał szybkiej dekapitalizacji. Zachodnie pogranicze korzysta z bliskości Niemiec zarówno dzięki napływowi niemieckich kupujących (obroty szacuje się na ok. 4 mld marek rocznie), jak i kapitału inwestycyjnego.

Wymienione aglomeracje i pas zachodni, dzięki nowym kryteriom lokalizacji uzyskały nowy potencjał rozwoju lub wzmocniły dotychczasowy. W obu przypadkach istotną rolę odegrała dostępność komunikacyjna i transportowa, a aglomeracje oferują ponadto wysoko kwalifikowanych pracowników, zróżnicowaną gospodarkę, dobrze rozwiniętą infrastrukturę.

Są jednak i obszary szczególnie nieatrakcyjne z punktu widzenia nowych kryteriów lokalizacji. Można wyróżnić dwa ich typy: peryferyjne regiony

wschodnie i północno-wschodnie, o słabo rozwiniętej infrastrukturze i niskich kwalifikacjach siły roboczej, oraz stare regiony przemysłowe, „przytłoczone” upadającym przemysłem, z zanieczyszczonym środowiskiem i wąsko specjalizowaną siłą roboczą o kwalifikacjach podporządkowanych dawnej strukturze przemysłowej<sup>15</sup>.

Wiele regionów przeżywa trudności wynikające z załamania się jednego, wiodącego sektora gospodarki. W znacznej części są to regiony surowcowe, których *prosperity* mija (lub minie) wraz ze zmianami cen światowych (siarka, miedź), wyczerpaniem się surowca (wałbrzyskie), racjonalizacją produkcji i zużycia energii, m.in. w drodze włączenia do jej cen kosztów napraw szkód ekologicznych (zagłębia węgla brunatnego). Są to również wspomniane regiony koncentracji dawnych PGR, przemysłu zbrojeniowego, środków transportu i innego, który przegrał konkurencję z Zachodem.

Tabela 2 obrazuje, w syntetycznej postaci, potencjał polskich regionów do transformacji.

Podobne przemiany przestrzeni społeczno-gospodarczej zachodzą oczywiście nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach postsocjalistycznych. Rys. 1 przedstawia jedną z prób generalizacji tych procesów.

Pełniejszy obraz procesów restrukturyzacji regionalnej można będzie uzyskać w drodze oszacowania regionalnych skutków polityk sektorowych. W tym celu należało by sporządzić bilans przepływów finansowych między regionami a centrum, którego propozycja jest zawarta w tabeli 3 (szczegółowy zakres takiego bilansu powinien być przedmiotem odrębnych rozważań).

Formułowanie hipotez nt. wyników takiego bilansu jest ryzykowne. Można bowiem założyć, że regiony o najwyższym poziomie rozwoju uzyskują (w przeliczeniu na mieszkańca) wielokrotnie wyższe wpływy z budżetu, niż regiony niżej rozwinięte. Z drugiej jednak strony wpłaty do budżetu centralnego z regionów wyżej rozwiniętych są znacznie wyższe. Ostateczny wynik bilansu nie byłby więc oczywisty i hipoteza, iż pośrednia interwencja państwa opóźnia restrukturyzację wielu układów regionalnych, mogłaby uzyskać liczbowe potwierdzenie.

---

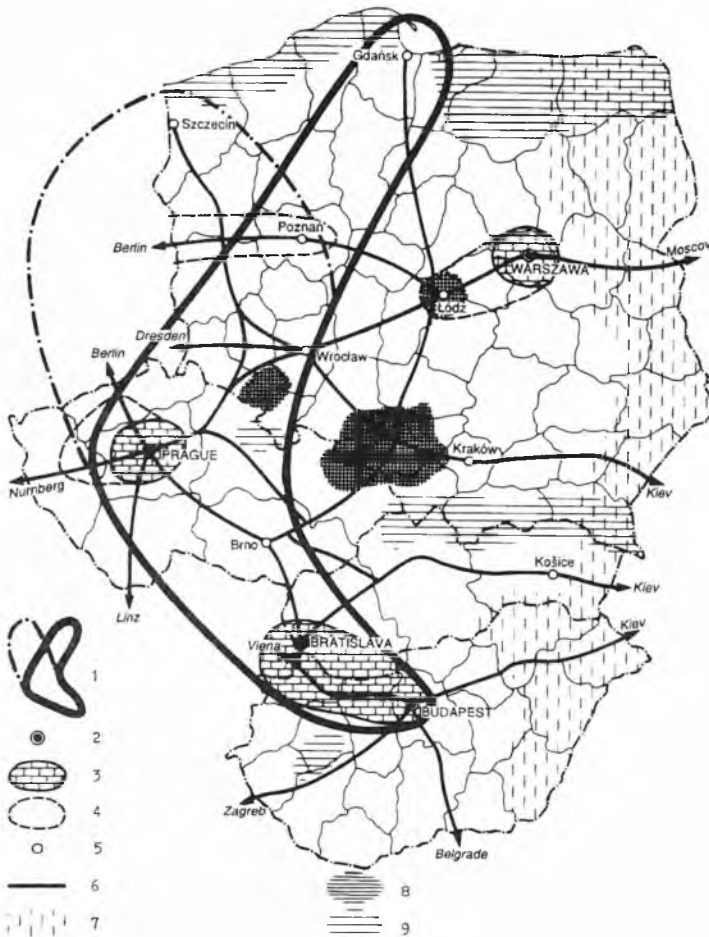
<sup>15</sup>Tragedią niektórych układów przestrzennych jest przywiązanie miejscowej ludności do tradycyjnych struktur produkcyjnych. Presja społeczna w województwie katowickim nie pozwala na drastyczne ograniczenie liczby zasadniczych szkół zawodowych kształcących górników i hutników, co już dziś powiększa przyszłe bezrobocie strukturalne w tym regionie.

Tabela 2

## Klasyfikacja województw ze względu na ich potencjał do transformacji

typy województw	województwa	struktura społeczno-ekonomiczna	stopień rozwoju	dostępność kapitału
<b>Typ 1:</b> silne, liderzy transformacji	warszawskie, poznańskie, wrocławskie, krakowskie, gdańskie	zróżnicowana	wysoki	dobra
<b>Typ 2:</b> dobrze przygotowane do transformacji	bydgoskie, toruńskie, szczecińskie, gorzowskie, zielonogórskie, kaliskie, opolskie, bielskie, lubelskie, leszczyńskie, elbląskie	zróżnicowana	średni	dobra
<b>Typ 3:</b> restrukturyzacja potrzebna i możliwa	jeleniogórskie, legnickie, piłskie, koszalińskie, słupskie, olsztyńskie, tarnobrzeskie, tarnowskie, kieleckie, częstochowskie, białostockie, rzeszowskie, płockie	zróżnicowana, z miastami zakładowymi	średni/niski	zła
<b>Typ 4:</b> niezbędna głęboka, restrukturyzacja, trudna	katowickie, łódzkie, wałbrzyskie	monofunkcyjna (przemysłowa)	wysoki	dobra /średnia
<b>Typ 5:</b> prezentujące pewien potencjał rozwoju	suwalskie, ciechanowskie, ostrołęckie, łomżyńskie, białkopodlaskie, chełmskie, zamojskie, przemyskie, krośnieńskie	monofunkcyjna (rolna)	niski	zła
<b>Typ 6:</b> neutralne, pewne działy wymagające restrukturyzacji	konińskie, piotrkowskie, sieradzkie, wrocławskie, skierniewickie, radomskie, nowosądeckie, siedleckie	zróżnicowana	średni	średnia

Źródło: G. Gorzelak, *Regionalne oblicze polskiej transformacji w latach 1990–2005*, [w:] A. Mync, B. Jałowiecki (red.) *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, „Biuletyn KPZK PAN” z. 168, Warszawa, 1994.



Rys. 1 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 „Sciana Wschodnia”; 8: stare okręgi przemysłowe; 9: regiony o znacznym potencjale turystycznym.

Zródło: G. Gorzelak, B. Jałowicki, A. Kukliński, I. Zienkowski, *Europa Środkowa 2005 — scenariusz rozwoju*. EUROREG — Komitet „Polska w 21 wieku”, Warszawa, 1995 (w druku).

Tabela 3

## Regionalne skutki polityk sektorowych: propozycja badawcza

katégorie przepływów	z centrum do regionów	z regionów do centrum
w gospodarce	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inwestycje centralne, poza inwestycjami w tzw. sferze budżetowej;</li> <li>• subsydia i dotacje,</li> <li>• straty przedsiębiorstw państwowych pokrywane przez budżet państwa;</li> <li>• nie płacone i umarzane podatki, składki na ZUS, nie spłacane kredyty gwarantowane przez państwo itp.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podatki od działalności gospodarczej, w tym VAT;</li> <li>• składki ZUS płacone przez pracodawcę</li> </ul>
w sferze społecznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• renty, emerytury, zasiłki socjalne i dla bezrobotnych;</li> <li>• nakłady na szkolnictwo, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, naukę, kulturę</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• podatki od ludności;</li> <li>• składki ZUS płacone przez osoby fizyczne</li> </ul>

## 3.4. Sieci powiązań przestrzennych

Procesy transformacji w istotny sposób zmieniły sieci powiązań przestrzennych, co jest naturalną konsekwencją przemian w terytorialnym rozkładzie produkcji i kierunkach handlu.

Jednym z czynników tych zmian jest internacjonalizacja polskiej gospodarki i konsekwencje nowej mapy gospodarczej Europy, w tym również otwarciu republik postradzieckich i przemian w Rosji. Już obecnie polskie drogi w tym kierunku są bardzo silnie obciążone transportem towarowym między Europą Zachodnią a Estonią, Litwą, Łotwą, Białorusią, Ukrainą i Rosją. Szczególne znaczenie może mieć w tym kontekście Obwód Kaliningradzki, który — być może — przyjmie rolę „handlowej bramy Rosji” (w pewnym sensie na wzór Szanghaju w Chinach). Jedyna droga lądowa z Zachodu do niego przebiega przez Polskę. Polska stała się, obok Czech i Słowacji, głównym szlakiem tranzytowym na osi Wschód–Zachód i ma szansę czerpać rosnące korzyści z efektów mnożnikowych, indukowanych przez zwiększające się przewozów na tym kierunku, jeżeli tylko zostaną poczynione odpowiednie inwestycje w infrastrukturze transportowej. Zaniechanie tych inwestycji grozi utratą korzyści z funkcji tranzytowych (opłaty tranzytowe, praca polskich przewoźników, obsługa tranzytu w paśmie przydrożnym) na rzecz pasma południowego (Czechy i Słowacja) oraz transportu morskiego do Obwodu Kaliningradzkiego i republik bałtyckich.



Słaba penetracja kapitału zagranicznego we wschodnich regionach Polski jest w znacznej części wynikiem ich trudnej dostępności transportowej, a brak poprawy w tym zakresie będzie prowadził do dalszej peryferyzacji tych terenów.

Znaczenie tradycyjnie uważanego za priorytetowy kierunku Północ–Południe silnie spadło w wyniku destabilizacji południa Europy, stałych niepokojów na Bliskim Wschodzie oraz konkurencji wschodnich landów RFN, które — dzięki ogromnym transferom kapitałowym z zachodniej części Niemiec — były w stanie w niezwykle szybkim tempie poprawić standard już dawno rozwiniętej infrastruktury transportowej. Nie jest również wykluczone, że postępująca integracja krajów nordyckich (Szwecji i Finlandii) z Unią Europejską spowoduje spadek zainteresowania tych krajów kontaktami handlowymi z południem Europy i Bliskim Wschodem.

Zmniejszanie się roli powiązań na osi Północ–Południe ma również swe źródła w zmianach geografii polskiej gospodarki. Rola węgla jako nośnika energii i towaru eksportowego będzie stale maleć, podobnie jak i znaczenie innych produktów masowych wytwarzanych na południu kraju. Nie jest również pewne, czy nawet za kilkanaście lat polskie porty zdołają odzyskać dawną wielkość przeładunków, która po 1990 roku spadła o 40%. Procesy te, jak również dynamicznie rozwijające się powiązania polskiej gospodarki z Zachodem, powodują dodatkowy wzrost znaczenia powiązań równoleżnikowych kosztem południkowych. Programy budowy autostrad i modernizacji sieci kolejowej powinny uwzględnić zjawiska, niezależnie od nacisków różnych *lobbies* regionalnych i branżowych.

Na osobną uwagę zasługują procesy rozwoju wokół przejść granicznych i infrastruktura samych przejść. Sytuacja na zachodzie kraju jest znacznie bardziej klarowna niż na wschodzie. Wyraźne są efekty mnożnikowe w zachodnim pasie przygranicznym i wzdłuż głównych pasm infrastruktury transportowej. Względny niedorozwój „*Sciany Wschodniej*”, jak również słabość ekonomiczna partnerów za wschodnią granicą powodują, że efekty te są tam znacznie słabsze i w dużej części ukryte w „*szarej ekonomii*”. Jak jednak wskazują przeprowadzone już badania, również na wschodzie kraju w pasmach infrastruktury transportowej i głównych ośrodkach kontaktów transgranicznych koncentruje się przedsiębiorczość i prywatna aktywność gospodarcza.

### 3.5. Instytucjonalne zaplecze transformacji regionalnej

Przemianom systemu gospodarczego towarzyszyła równoległa reforma systemu politycznego. Z interesującego nas punktu widzenia zniesienie

zasady **jednolitej władzy państwowej** i związane z tym przywrócenie **samorządu terytorialnego** stało się fundamentalnym faktem politycznym, w radykalny sposób zmieniającym strukturę instytucjonalną przestrzennego wyrazu transformacji. Samorządna gmina stała się podstawowym ogniwem organizacji państwa i społeczeństwa, jak również, dzięki wyborom samorządowym, jednostką wyznaczającą strukturę życia politycznego.

Logiczną kontynuacją reform politycznych jest przebudowa pozostałych szczebli podziału terytorialnego: centralnego, regionalnego (wojewódzkiego) i ewentualnie powiatowego. Dyskusje na ten temat trwają od kilku już lat i koncentrują się wokół dwóch zagadnień: przywrócenia powiatu i kształtu nowego województwa. Jest przy tym zastanawiające, że rozważania te są prowadzone w zasadzie niezależnie, choć, w istocie, są nierozłącznie ze sobą powiązane.

Z regionalnego punktu widzenia kluczowym problemem jest kształt (wielkość i ustrój) jednostki **wojewódzkiej**. Pytanie **powiat** jest, w tym ujęciu, wtórne i drugorzędne, wynikające z rozwiązań na szczeblu wojewódzkim. Przekształcenia szczebla regionalnego są bowiem nierozłączną częścią **reformy centrum**, która powinna dopełnić — niejako „od góry” — fundamentalną zmianę ustrojową, jaką było przywrócenie samorządu.

Należy wyróżnić trzy nurty rozważań nad wielkością i ustrojem nowego województwa: polityczny, administracyjny i gospodarczy.

Z politycznego punktu widzenia jest pożądane, by województwo było wyposażone w **ciało przedstawicielskie** (np. sejmik wojewódzki czy radę regionalną) wyłaniane w bezpośrednich wyborach. Obecnie na szczeblu wojewódzkim brakuje takiej instytucji. Istnieje „polityczna pustka”, bowiem brak jest interesu politycznego na szczeblu regionalnym i układ decyzyjny zostaje podporządkowany administracji regionalnej. Pustki tej nie zapełni danie większych kompetencji obecnym sejmikom samorządowym, ponieważ wyrastają one z układu politycznego zawiązanego na szczeblu lokalnym.

Jest sprawą oczywistą, że państwo demokratyczne — w którym społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje w pluralistycznym systemie politycznym, a gospodarka jest podporządkowane zasadom rynku — nie powinno być zarządzane podobnie, jak państwo realnego socjalizmu. Dotychczasowe reformy, sprowadzone do przywrócenia samorządu, należy zatem 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** centrum postępuje proces wręcz odwrotny, co wyraża się m.in. coraz ściślejszemu podporządkowaniu 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 decentralizacyjna, odciążająca centrum i przesuująca 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, o ograniczone zasobach gospodarczych nie jest wystarczająco silnym partnerem dla dużych organizacji gospodarczych, a tym bardziej dla korporacji transnarodowych i organizacji międzynarodowych, co będzie stawać się coraz poważniejszym ograniczeniem, wobec postępującej internacjonalizacji polskiej gospodarki oraz integracji z Unią Europejską.

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku o potrzebie **radykalnego powiększenia polskiego województwa, a tym samym do zredukowania liczby województw** (do 12–13)<sup>16</sup>. Jedynie duże województwo będzie w stanie sprostać głębokiej decentralizacji szczebla centralnego i będzie mogło 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 liczby<sup>17</sup> — a więc rezygnacji z przebudowy centrum, jego decentralizacji i upolitycznienia szczebla regionalnego — wprowadzanie powiatów byłoby nieracjonalne.

W proponowanej reformie mogące znaleźć zastosowanie cztery modele regionalizacji Polski<sup>18</sup>:

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.

<sup>16</sup>Siedzibami nowych, dużych województw powinny być: Szczecin, Gdańsk, Białystok, Poznań, Bydgoszcz, Łódź, Warszawa, Lublin, Wrocław, Katowice, Kraków, Rzeszów.

<sup>17</sup>Mała zmiana liczby województw byłaby ze wszech miar niepożądana, ponieważ pociągałaby za sobą koszty, których przeciwnicy radykalnej reformy chcieliby uniknąć (bałagan organizacyjny, brak ciągłości zarządzania, brak ciągłości statystyki), a nie dawałaby korzyści płynących z reformy.

<sup>18</sup>Por. M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny”, t. 7–8, 1991.

2. **Łączna regionalna dekoncentracja i decentralizacja.** Pewne funkcje są zdekoncentrowane do szczebla regionalnego (jak w modelu 1), ale inne są zdecentralizowane, tzn. władze regionalne mają wyłączność w ich wypełnianiu. Takimi funkcjami mogą być, na przykład, gospodarka wodna, zarząd nad drogami publicznymi, planowanie rozwoju, promocja.
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 państwa oraz, w dalszej perspektywie, do jego federalizacji.

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

Po pierwsze, twierdzi się np., że ze stolicy obecnego, „małego” województwa „lepiej widać” problemy lokalne. Problem oczywiście nie polega jednak na fizycznym oddaleniu stolicy województwa od „problemu”, ale od „rozkładu” 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. Tę argumentację zdaje się nie brać pod uwagę, że wprowadzenie dużych województw będzie się wiązało z nowym rozkładem kompetencji między poszczególne szczeble (przy niezmienności kompetencji gminy).

Pochodną tego typu rozumowania są argumenty formułowane przy omawianiu współpracy transgranicznej z Niemcami wskazujące, że cztery obecnie istniejące małe województwa (szczecińskie, gorzowskie, zielonogórskie, jeleniogórskie) lepiej strzegą interesu Polski, niż byłoby to możliwe, gdyby wzdłuż zachodniej granicy istniały trzy duże województwa (szczecińskie, poznańskie, wrocławskie). Rozumowanie to jest oparte o przesłanki wyżej skomentowane („oddalenie od problemu”). Ponadto, nie jest wcale jasne, dlaczego interes polski ma być lepiej strzeżony przez obecnego wojewodę ściśle podporządkowanego Warszawie, a nie przez zespół władz powiatowych oraz przez trzech wojewodów o szerokich kompetencjach i wyposażonych w znacznie większe środki finansowe.

Inny rodzaj argumentacji wskazuje, że istnienie 49 ośrodków wojewódzkich, nie zaś tylko kilkunastu, przyczynia się do bardziej równomiernego rozłożenia nakładów na rozwój ośrodków miejskich, bowiem władza administracyjna w naturalny sposób inwestuje blisko siebie, kosztem obszarów

peryferyjnych. Argument ten jest zasadny, jeżeli przyjmiemy, że celem polityki regionalnej jest wyrównywanie różnic, metodą względnie równomiernego rozłożenia ograniczonych środków. Teza ta jest jednak w niniejszych rozważaniach kwestionowana (por. punkt 5 nt. polityki regionalnej).

**Wybór modelu terytorialnej organizacji kraju jest wyborem politycznym**, przesądzającym o charakterze państwa na kilka następnych dziesięcioleci. Argumenty rzeczowe są w tym kontekście wtórne, bowiem, jak słusznie się wskazuje, do prawie każdej koncepcji politycznej można dostarczyć sensownej argumentacji opartej o cechy sieci osadniczej, powiązania przestrzenno-funkcjonalne itp. O ostatecznych decyzjach przesądzają interesy polityczne głównych partii, będące emanacją 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, nie zaś jedynie krótkowzrocznym dążeniem do utrzymania lub przejęcia władzy.

Innym zagadnieniem jest **instytucjonalne zaplecze transformacji**, czyli szeroko rozumiana obsługa biznesowa. Można wyodrębnić tu pięć rodzajów takich instytucji:

- Regionalne oddziały banków, firm ubezpieczeniowych i innych komercyjnych instytucji funkcjonujących w sektorze finansowym; regionalne oddziały dużych firm konsultingowych, reklamowych itp. działających na zasadach komercyjnych; inne regionalne oddziały firm z szerokiego zakresu „obsługi biznesu”. O powstaniu takich instytucji decydują zewnętrzne w stosunku do danego regionu zarządy, przy czym spodziewane zyski — zależne od aktywności gospodarczej na danym terenie — są główną przesłanką decyzji o otwarciu regionalnego oddziału. Instytucje takie, będące elementem gospodarczej struktury regionu, przyczyniają się do wzrostu różnicowań regionalnych, ponieważ ich gęstość jest większa w regionach już wysoko rozwiniętych.
- Regionalne oddziały agend rządowych, działające w szeroko rozumianej sferze gospodarki, np. urzędy zatrudnienia, izby skarbowe, zarządy dróg, zarządy energetyczne itp. W wielu przypadkach agendy takie powinny zostać podporządkowane administracji regionalnej, co znacznie lepiej dostosowałoby ich działalność do miejscowych potrzeb. Ponieważ są to głównie powszechnie występujące instytucje budżetowe, ich funkcjonowanie wyrównuje niejako różnice międzyregionalne, choć można przypuszczać, że sprawność ich działania na terenie kraju jest znacznie zróżnicowana.
- Regionalne oddziały organizacji publicznych, stowarzyszeń zawodowych, towarzystw naukowych. Skupiają one miejscowe elity zawodowe,

i dlatego mogą silnie i pozytywnie wpływać na racjonalizację struktur gospodarczych i mobilizację społeczną. Nie wydaje się, by instytucje te różnicowały polską przestrzeń, ponieważ są rozmieszczone w miarę równomiernie, a w słabszych ośrodkach funkcjonują prawdopodobnie bardziej intensywnie.

- Agencje rozwoju regionalnego, regionalne izby handlowo-przemysłowe, kluby przedsiębiorczości, instytucje prowadzące szkolenia i przeszkolenia zawodowe itp. Instytucje te powstają w wyniku aktywności lokalnych i regionalnych władz publicznych i są szczególnie ważnym elementem instytucjonalnej infrastruktury rozwoju regionalnego.
- Firmy obsługi biznesu (doradztwo, szkolenia zawodowe, obsługa prawna, usługi biurowe, informatyczne itd.), z reguły prywatne, które stanowią niezwykle istotny element instytucjonalnego zaplecza działalności gospodarczej, same stając się jednym z elementów regionalnej gospodarki. Poziom nasycenia takimi firmami jest silnie zróżnicowany regionalnie.

Oddziaływanie na regionalną infrastrukturę instytucjonalną jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów polityki regionalnej i powinno być traktowane jako jej priorytetowe zadanie.

#### 4. Bilans otwarcia: próba oceny

Ocena przemian polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej, które zażyły wyniku transformacji systemowej, nie może być jednoznaczna. W przestrzeni tej miały bowiem miejsce przekształcenia zarówno korzystne, jak i niekorzystne, a znaczna ich część jeszcze się nie zakończyła.

Ocena przekształceń przestrzeni zależy również od przyjętego **systemu wartości** co do kształtu państwa (demokratyczne — autorytarne, zcentralizowane — zdecentralizowane), jego związków z otoczeniem międzynarodowym (otwarte — zamknięte), typu gospodarki (państwowa — prywatna), zasad podziału (egalitarne — elitarne) itp. Wartości te wyznaczają doktrynę przestrzenną, zgodnie z którą mogą być oceniane procesy i zjawiska zachodzące w przestrzeni społeczno-gospodarczej.

W niniejszym opracowaniu zostały przyjęte następujące zasady doktrynę tę kształtujące:

1. Polska powinna dążyć do stworzenia silnego, lecz „minimalnego” unitarnego państwa prawa, o zdecentralizowanej administracji, autonomicznym samorządzie lokalnym i regionalnym, kontrolowanym jedynie pod względem legalności.

2. Polska powinna być krajem otwartym na zagranicę, a ramy tej otwartości powinny być wyznaczone przez zasady obowiązujące w zintegrowanej Europie Zachodniej. Oznacza to dążenie do swobodnej aktywności kapitału zagranicznego, zmniejszanie celnej i innej ochrony przed konkurencją zagraniczną, wolny przepływ osób i informacji.
3. W ciągu najbliższych lat dominującą zasadą, określającą politykę gospodarczą powinien być wzrost gospodarczy i restrukturyzacja gospodarki, co jest możliwe jedynie przy bardzo znacznym wysiłku inwestycyjnym — a w konsekwencji przy znacznym ograniczeniu dynamiki wzrostu środków na bieżące spożycie.
4. Indywidualna kompetytywność i merytokratyczne sposoby nagradzania aktywności ludzkiej powinny wyznaczyć nowe zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji, rola postaw o orientacji „rynkowo-indywidualistycznej” powinna rosnąć, kosztem postaw „egalitarno-roszczeniowych”.
5. Państwo nie może uwolnić się od sprawowania opieki nad najłabszymi grupami społecznymi oraz nad grupami społeczno-zawodowymi dotkniętymi przez procesy restrukturyzacji. Zasady te powinny być jednak realizowane przy równoczesnej indywidualizacji systemu ubezpieczeń społecznych oraz jednoznacznym wydzieleniu funkcji socjalnych z zakładów pracy. Zadań tych nie powinna pełnić polityka regionalna, lecz właściwe polityki sektorowe (socjalna, edukacyjna itp.).
6. Działalność gospodarcza oraz funkcjonowanie usług socjalnych nie może prowadzić do nieodwracalnego zniszczenia środowiska naturalnego, co nie oznacza jednak bezwzględnego podporządkowania gospodarki skrajnie pojmowanemu podejściu ekologicznemu. Zasada odpowiedzialności zanieczyszczającego za przywrócenie stanu pierwotnego powinna obowiązywać powszechnie.

Powyższe założenia prowadzą do **proefektywnościowo i proekologicznie zorientowanej doktryny polityki przestrzennej**, która powinna być podporządkowana wymogowi wzrostu przy jednoczesnej zmianie struktury gospodarki na bardziej zbliżoną do struktur istniejących w wysoko rozwiniętych państwach Zachodniej Europy.

Z punktu widzenia powyższych założeń, ocena poszczególnych elementów przemian polskiej przestrzeni rysuje się następująco:

1. Zwiększenie się przestrzennych zróżnicowań społeczno-gospodarczych samo w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym, ponieważ następuje raczej w wyniku szybkiej restrukturyzacji regionów najwyższej rozwiniętych i najbardziej zaawansowanych w procesie transformacji, nie zaś w wyniku regresu regionów najniższej rozwiniętych. Te ostatnie tracą

dystans do czołówki ponieważ stosunkowo wolniej przebiegają w nich procesy dostosowawcze. Polaryzacja jest więc rezultatem „ucieczki do przodu”, co jest zjawiskiem pozytywnym. Nadmierna polaryzacja niesie natomiast niebezpieczeństwo powstania odczuć frustracji i braku szans w regionach obecnie — i przez wiele następnych lat — względnie niżej rozwiniętych, co może paraliżować inicjatywy lokalne i prowadzić do powstania błędnego koła niemożności.

2. Ten ogólny obraz nie powinien przesłaniać szczególnie niekorzystnej sytuacji na pewnych obszarach Polski, znacznie gorszej — i to często bez racjonalnego uzasadnienia — niż przed rozpoczęciem transformacji. Chodzi tu o województwa zachodnie i północne, dotknięte zbyt gwałtownym i nie we wszystkich przypadkach koniecznym upadkiem rolnictwa państwowego. W rezultacie, znaczne części kraju zostały pozbawione swego dotychczasowego rdzenia gospodarczego i nie widać szans, aby inne sektory wytwórcze czy usługowe były w stanie lukę tę zapełnić. Tereny te będą przeżywały dłuższy okres zapaści ekonomicznej i społecznej, co niewątpliwie negatywnie zaważy na procesach ogólnogospodarczej restrukturyzacji, będzie bowiem odciągać znaczne środki (zasiłki dla bezrobotnych, pomoc socjalna) na cele zupełnie nierozwójowe.
3. Polska nie zdoła szybko nadrobić zapóźnienia w rozwoju infrastruktury miejskiej i techniczno-ekonomicznej, będącego spuścizną po jednostronnie rozumianej socjalistycznej industrializacji. Wspomniano już o tym, że brak mieszkań i brak pomysłu na rozwiązanie problemu mieszkaniowego opóźnia racjonalizację krajowych struktur przestrzennych. Rozwój budownictwa mieszkaniowego nie powinien być ujmowany jedynie w kategoriach społecznych, jako zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych ludności. Być może uda się przeprowadzić szacunek strat gospodarczych, powodowanych ograniczeniem przestrzennej ruchliwości ludności i niemożnością przepływu zasobów pracy z regionów o ich nadmiarze do regionów, które rozwijają się dynamicznie i cierpią na niedobór siły roboczej. Straty te zachodzą niejako po dwóch stronach rachunku: w wyniku ograniczenia korzyści z dynamizacji wzrostu i w wyniku topienia znacznych kwot na zasiłki dla bezrobotnych, pomoc socjalną i (ciągle śladowe) formy aktywnego zwalczania bezrobocia, które na terenach o masowym, strukturalnym bezrobociu muszą mieć jedynie bardzo ograniczoną skuteczność.

Na pewnych obszarach obecny nadmiar rąk do pracy może być, przynajmniej przejściowo, złagodzony przez rozpoczęcie realizacji bardzo pożądanego programu rozwoju infrastruktury techniczno-ekonomicz-



nej, w tym infrastruktury transportowej. Rozwój ten jest absolutnie konieczny, aby stworzyć szanse pełniejszej internacjonalizacji polskiej gospodarki i czerpać korzyści z geograficznego położenia Polski na przecięciu dwóch ważnych transeuropejskich szlaków transportowych. Chodzi tu głównie o jakościowe aspekty infrastruktury, bowiem gęstość dróg czy sieci kolejowej wydaje się wystarczająca.

Fatalna sytuacja na przejściach granicznych, wynikająca głównie z ich niedoinwestowania, jest kolejnym infrastrukturalnym czynnikiem ograniczającym włączanie Polski do międzynarodowego systemu gospodarczego. Powoduje to codzienne straty gospodarcze i polityczne, a także pogarsza obraz Polski jako miejsca dla przyszłych inwestycji.

4. Zmiany przestrzennej struktury polskiej gospodarki w wielu przypadkach będą wypadkową procesów w układzie działowo-gałęziowym. Tak więc od determinacji w przeprowadzaniu reform i politycznej woli podjęcia związanego z tym ryzyka będzie zależał los Górnego Śląska, którego restrukturyzacja jest odkładana. Jej opóźnianie powoduje wymierne straty gospodarcze i zwiększa przyszłe koszty społeczne. Problem Górnego Śląska jest *par excellence* przestrzenny (regionalny). Może być rozwiązany jedynie w wyniku działań w głównych gałęziach polskiego przemysłu skoncentrowanych na Śląsku. Narzędzia i instrumenty „klasycznej” polityki regionalnej mają jedynie wspomagające znaczenie. Opóźnianie przemian strukturalnych w tym regionie należy do najbardziej niekorzystnych cech pierwszego okresu transformacji.

5. Za niezwykle ważną, pozytywną przemianę należy uznać przywrócenie samorządu terytorialnego, czego nie potrzeba dłużej uzasadniać. Natomiast zahamowanie reform organizacji władz państwa, w tym jego terytorialnej organizacji, jest zjawiskiem bardzo negatywnym, tym bardziej, że nie wynika z racjonalnej argumentacji, lecz z prymatu doraźnego interesu klasowo-partyjnego nad strategicznym interesem państwa.

Procesy restrukturyzacji regionalnej opóźniają się wskutek m.in. pustki politycznej na szczeblu regionalnym oraz rosnącego uzależniania administracji wojewódzkiej od rozczłonkowanych agend centralnych. Brak dużych, silnych województw, które byłyby wyposażone w instytucje przedstawicielskie, hamuje budowę infrastruktury, opóźnia przekształcenia własnościowe, ogranicza bezpośrednie kontakty międzynarodowe, spowalnia strukturalizację polskiej sceny politycznej, zmniejsza mobilizację społeczną.

Przytoczono tu argumenty, że ograniczenie liczby województw zmniejszyłoby korzystne impulsy rozwojowe idące do aktualnych siedzib wojewódzkich, a tym samym przyczyniało się do upadku wielu ośrodków

regionalnych. Jak wskazano, są to argumenty zgodne z egalitarną doktryną polityki przestrzennej. Natomiast przyjęcie opcji efektywnościowej jednoznacznie prowadzi do koncepcji radykalnie mniej licznych, lecz silnych ośrodków regionalnych, zdolnych do wykształcania kompetywnych struktur gospodarczych, społecznych i przestrzennych.

6. Korzystny, lecz ciągle niewystarczający, jest rozwój infrastruktury instytucjonalnej, choć postęp jest rzeczywiście imponujący. Za najpilniejszy należy uznać rozwój wszelkich form kształcenia, doksztalcania i przeszkalania zawodowego, ponieważ te dziedziny są — wydaje się — szczególnie niedorozwinięte, w stosunku do ogromnych zapóźnień w poziomie i strukturze kwalifikacji Polaków.
7. Za zjawisko pozytywne należy uznać pojawiającą się współzależność między obiektywnymi procesami transformacji gospodarczej a krystalizującymi się postawami politycznymi<sup>19</sup>. Świadczyć to może o tym, że przedsiębiorczość rozwija się szybciej na obszarach o silniejszych postawach prorynkowych i indywidualistycznych. Uprawniona jest też interpretacja, że pozytywny przebieg zmian w gospodarce jest dostrzegany przez ludność, która odnosi z tego osobiste korzyści i przyjmuje postawy polityczne wspierające dalszą transformację. Oczywiście, możliwe są obie te interpretacje jednocześnie. Tak czy inaczej, wykształcają się silne ośrodki transformacji, w których procesy zachodzące w warstwie realnej mają swe pozytywne odbicie w warstwie świadomościowej. Zgodnie z prawidłowościami dyfuzji innowacji, ośrodki te będą promieniować na okoliczne obszary i procesy restrukturyzacji, a postawy protransformacyjne będą się rozszerzać.
8. Zdecydowana większość polskiego społeczeństwa ponosiła koszty związane z transformacją ustrojową. Zróżnicowanie polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej spowodowało, że koszty te zostały szczególnie silnie skoncentrowane na niektórych obszarach. Rodzące się depresje gospodarcze i społeczne są niewątpliwym zjawiskiem negatywnym, choć tylko w części można było ich uniknąć. Niestety, obszary te mają dość niewielkie szanse rozwoju i jedynie w dłuższej perspektywie można liczyć na odrodzenie się ich gospodarki np. dzięki turystyce. Sytuacja taka będzie prowadzić do znacznego obciążenia budżetu pomocą socjalną oraz do martnotrawstwa znacznego potencjału ludzkiego i rzeczowego.

---

<sup>19</sup>Por., dla województw, T. Zarycki, *Polityczne profile polskich regionów*, op.cit.; także, w skali gmin, L. Zienkowski, A. Nowak, *How far physical models may provide inside information into rules governing economic transition*, 34<sup>th</sup> RSA European Congress, Groningen 1994.

## 5. Polityka regionalna

W całym okresie po 1989 roku polityka regionalna znikła z pola aktywności rządu. Ciężar polityki regionalnej przesunął się dość nieoczekiwanie do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, które, jako jedyne (obok Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych), „regionalizowało” stosowane przez siebie instrumenty<sup>20</sup> — choć inicjatywa pozostawała w CUP. Jak przyznaje instytucja, która politykę tę powinna prowadzić (czyli CUP) w istocie centralna interwencja w regiony ograniczyła się do pasywnego reagowania na niekorzystne zjawiska na rynku pracy i na niepokojące społeczne. Z powodu ostrego niedoboru środków, próby te skazane były jednak na niepowodzenie. 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 negatywne — prowadzi do utrwalenia starych struktur regionalnych i tym samym przeciwdziałania procesowi restrukturyzacji.

Brak było **prospektywnego** spojrzenia na procesy, jakie zajdą dopiero w przyszłości. Z tego powodu nawet te ograniczone przejawy polityki regionalnej nie zostały ukierunkowane na ułatwianie reformowania gospodarki kraju, ale były zakorzenione w starych doktrynach wspierania regionów borykających się z bieżącymi problemami i trudnościami.

Istnieje pilna potrzeba stworzenia **zintegrowanego podejścia do działowo-gałęziowych i regionalnych aspektów gospodarki narodowej**. Tradycyjnie, oba systemy (działowo-gałęziowy i terytorialny) zwykło się rozpatrywać i „planować” oddzielnie, co powodowało, że polityka regionalna była słaba i nieefektywna, stale przegrywała z wymaganiami najsilniejszych gospodarczo działów i gałęzi. Jeżeli polska transformacja zakończyć ma się sukcesem, integracja ta powinna stać się jedną z głównych zasad jakiegokolwiek polityki na polskiej scenie gospodarczej i społecznej. Jest to zgodne z praktyką większości krajów Zachodniej Europy, w których wiele instrumentów polityki regionalnej *de facto* jest jedynie przestrzennie zróżnicowanymi instrumentami polityki sektorowych.

Włączenie się Polski do struktur Unii Europejskiej będzie następowało powoli, a pełne członkostwo nie jest możliwe przed upływem co najmniej dziesięciu lat. Do tego czasu polityka regionalna Unii z pewnością się zmieni z polityki egalitarno-dystrybucyjnej ku działaniom podnoszącym konkurencyjność Unii w gospodarce światowej. Już obecnie naciski Dyirekcji Generalnej IV, odpowiedzialnej za przeciwdziałanie zakłóceniom

<sup>20</sup>Niestety nie dokonano oceny skuteczności tych instrumentów — żaden urząd w Polsce nie jest w stanie przedstawić efektywności ich działania.

w wolnej konkurencji na obszarze Unii, w istotny sposób ograniczają subsydiowanie przedsięwzięć zlokalizowanych w regionach uznanych za wymagające pomocy, prowadzonych przez Dyрекcję XVI (Polityka regionalna). Tendencje te będą się nasilać, a zmiana myślenia o istocie polityki regionalnej, zaprezentowana ostatnio m.in. przez zgromadzenie ministrów ds. gospodarki przestrzennej OECD, prawdopodobnie przeniknie i do Unii.

Zarówno więc z punktu widzenia wspomagania procesów restrukturyzacji, jak i z uwagi na szersze tło międzynarodowe, **poliska polityka regionalna** (jeżeli zostanie w ogóle podjęta) **powinna zostać podporządkowana zasadom efektywności i koncentracji działań na obszarach rokujących największe szanse na stworzenie nowoczesnych, kompetytywnych i technologicznie zaawansowanych (a więc przyjaznych dla środowiska) struktur gospodarczych.**

Z drugiej jednak strony, regiony stojące na krawędzi społecznej, gospodarczej i ekologicznej katastrofy (a w niektórych przypadkach katastrofa taka miała już miejsce) nie powinny zostać pozostawione samym sobie. Państwo musi podjąć się wprowadzenia oraz wspierania instytucjonalnie, politycznie i finansowo programów regionalnej odbudowy. Listę takich regionów otwiera Górny Śląsk. Złożoność jego problemów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych (do których należy jeszcze dodać problemy etniczne i kulturowe)<sup>21</sup> wybiega daleko poza możliwości regionu. Kolejnymi kandydatami do bezpośredniej interwencji państwa są województwo łódzkie oraz południowo-wschodnia i południowo-zachodnia części kraju. Interwencja taka powinna polegać na wdrażaniu długookresowych programów infrastrukturalnych, zwracających szczególną uwagę na zmianę kwalifikacji siły roboczej i wdrażanie nowych technologii, pozwalających na poprawę stanu środowiska naturalnego.

**W obecnej fazie transformacji należy z dużą rezerwą podchodzić do polityki regionalnej, która miałaby przyjmować formę „pomocy”.** Na nowej mapie gospodarczej Polski można wskazać kilka tylko regionów — wielkie aglomeracje, liderzy transformacji — które pomocy nie wymagają. Wszystkie inne regiony — stare okręgi przemysłowe, zacofany wschód, postpegeerowski zachód, niedorozwinięte centrum — o pomoc taką mogłyby nawet zasadnie występować. Jednak środki ewentualnie na pomoc tę przeznaczone, należy skierować raczej na cele, które przynoszą trwałą

<sup>21</sup>Por. na ten temat cykl prac powstałych w Uniwersytecie Śląskim, w tym m.in.: W. Błasiak (red.) *Górny Śląsk. Szczególny przypadek kulturowy*, IGP UW, t. 32, Warszawa 1990; W. Błasiak, T. Nawrocki, M. S. Szczepański, *Górny Śląsk 2005. Scenariusz restrukturyzacji*, Tow. Zachęty Kultury, Katowice 1994; K. Wódcz (ed.) *Transformation of Old Industrial Regions as a Sociological Problem*, Wyd. US, Katowice 1994; M. S. Szczepański (red.) *Górny Śląsk na moście Europy*, Tow. Zachęty Kultury, Katowice 1994.

rozwój i dają długofalowe, ogólnogospodarcze efekty mnożnikowe. Pomoc należy zarezerwować dla polityki socjalnej, odciążając politykę regionalną od dystrybucyjnych i egalitarnych zadań.

Polityka regionalna państwa, operująca kategoriami makroprzestrzennymi, powinna być wsparta zespołem polityk regionalnych na szczeblu poszczególnych regionów, delimitowanych w zależności od konkretnego problemu (jednak możliwie blisko granic administracyjnych).

**Ostateczny wybór typu polityki regionalnej oraz nowej organizacji terytorialnej państwa będzie wyborem czysto politycznym — lecz fakt, że polityka regionalna jest częścią polityki, powinien stać się dla wszystkich oczywisty.**

AGNIESZKA MYNC

# GOSPODARKA WSCHODNIEJ CZĘŚCI NIEMIEC W WARUNKACH ZMIAN SYSTEMOWYCH

## Wprowadzenie

W byłej NRD transformacja gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową odbywa się w odmiennych warunkach niż w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Odmiennosc ta wynika przede wszystkim z faktu, iż w byłej NRD nie mamy już do czynienia z odrębnym organizmem gospodarczym, ale z częścią nowego, dużego organizmu, którego trzon — była RFN — stanowił w przeszłości doskonale funkcjonujący system gospodarczy.

Odmiennosc polskiej sytuacji od sytuacji niemieckiej — przy podobieństwie założeń i celów prowadzonych reform — skłania do oglądania gospodarki byłej NRD z tym większą uwagą. Dokonując porównań między byłymi krajami socjalistycznymi, trzeba jednak pamiętać, że również w przeszłości ta część Europy nie stanowiła monolitu, a każdy kraj miał swoją — nieraz głęboką — specyfikę, która rzutuje na przebieg obecnych reform. Dlatego sporo uwagi poświęcę przeszłości gospodarki wschodnionieemieckiej i przyczynom jej upadku.

## 1. Dlaczego gospodarka byłej NRD musiała upaść?

Pełnej odpowiedzi na powyższe pytanie dotychczas nie udzielono. Nie są również wyjaśnione do końca przyczyny rozpadu innych byłych gospodarek centralnie planowanych w Europie Środkowej i Wschodniej. Najczęściej spotykana w literaturze przedmiotu jest teza, iż czynnikiem, który

o tym zdecydował, był brak innowacyjności tych gospodarek<sup>1</sup>. Spróbuję wykazać, że w przypadku NRD teza ta potwierdza się z dużym prawdopodobieństwem.

**Definicja:** *Innowacyjność jest to zdolność do tworzenia innowacji, czyli nowości — nowych rzeczy lub idei, które poprzez naśladownictwo zostają upowszechnione w praktyce (dyfuzja innowacji). Innowacje można również określić jako celowo wprowadzone zmiany, które polegają na zastępowaniu dotychczasowych stanów rzeczy innymi, ocenianymi dodatnio w świetle określonych kryteriów i składającymi się w sumie na postęp. Miarą ważności innowacji jest zasięg ich oddziaływania. Po pewnym czasie innowacja przestaje być traktowana jako coś nowego<sup>2</sup>.*

## 1.1. Trudne warunki startu po wojnie

Jeśli spojrzeć na Niemcy po drugiej wojnie światowej, to nie ulega wątpliwości, że historia obeszła się najgorzej ze wschodnią częścią tego kraju. Wprawdzie zniszczenia przemysłu w wyniku działań wojennych okazały się mniejsze niż pierwotnie przypuszczano, ale podział na strefy okupacyjne spowodował odcięcie znajdujących się tutaj zakładów i regionów przemysłowych od ich baz surowcowych i kooperantów. Uniemożliwiło to początkowo ich samodzielny byt, bowiem przed wojną funkcjonowały one przede wszystkim w oparciu o powiązania gospodarcze z zachodnią częścią kraju<sup>3</sup>. Należy dodać, że tutejsze regiony przemysłowe (leżące głównie na południu) należały wówczas do najwyżej rozwiniętych w Niemczech<sup>4</sup>. Ogromna część przemysłu została następnie zniszczona w wyniku reparacji

<sup>1</sup>Por. np.: H. Maier, *Die Innovationsträgheit der Planwirtschaft in der DDR — Ursachen und Folgen*, „Deutschland Archiv”, Nr. 7, Juli 1993.

<sup>2</sup>Por.: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Prakseologii Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 83–84; Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, Warszawa 1971, s. 9; B. Kacprzyński, *Polska nauka, technologia, restrukturalizacja 1993*, Studia Regionalne i Lokalne, t. 10(43), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa 1993, np. s. 95–109; B. Jałowiecki, *Innowacje w naukach społecznych*, „Studia Socjologiczne”, nr 3–4 (126–127), 1992, s. 191–204.

<sup>3</sup>Przykładowo, do produkowanych przed wojną w Niemczech Wschodnich samochodów i motocykli sprowadzono z regionów zachodnich prawie 95% silników i ponad 85% innych części.

Por.: M. Richter, *1945–1949: Sowjetische Besatzungszone Deutschlands (SBZ)*, [w:] *Geschichte der DDR*, Informationen zur politischen Bildung, Nr. 231, Bundeszentrale für politische Bildung, 2 Quartal 1991, s. 5.

<sup>4</sup>W Niemczech Wschodnich powstawało przed wojną ok. ¼ produkcji przemysłowej Rzeszy.

wojennych oraz gospodarki rabunkowej<sup>5</sup>. Innowacyjność gospodarki w takich warunkach — jeśli w ogóle uprawnione jest tutaj użycie tego pojęcia — została więc ograniczona do minimum.

## 1.2. Wprowadzenie modelu radzieckiego w gospodarce

Największym obciążeniem dla gospodarki wschodnioniemieckiej w całym okresie powojennym okazało się jednakże wprowadzenie systemu centralnego planowania według modelu radzieckiego, opartego na uspołecznionej własności środków produkcji.

Pierwszych przekształceń własnościowych dokonano już w 1945 r. Były to akcje wywłaszczeniowe skierowane przeciwko właścicielom przedsiębiorstw przemysłowych, instytucji ubezpieczeniowych, banków, gospodarstw rolnych itp. Zwraca uwagę szybkość i szeroki zakres wprowadzanych zmian, które w wielu ówczesnych kręgach politycznych wydawały się innowacyjne. Do początków lat sześćdziesiątych uspołeczniono ponad 80% całego potencjału gospodarczego.

Pierwszy półroczny plan gospodarczy obowiązywał już w 1948 r. i był zaczątkiem następnych planów — na ogół pięcioletnich — tworzonych przez cały czas istnienia NRD. Planowanie gospodarcze zostało uznane za jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych państwa.

Specyfika radzieckiego modelu rozwoju gospodarki polegała na przyjęciu założenia, że jej główną siłą napędową jest rozwój przemysłu, zwłaszcza przemysłu ciężkiego. Model ten nie pasował do sytuacji w Niemczech Wschodnich: po pierwsze, istniały zbyt duże różnice w ogólnym poziomie rozwoju między obydwoma krajami; po drugie, złoża surowców niezbędnych do rozwoju przemysłu ciężkiego były w Niemczech Wschodnich bardzo ograniczone i gałęzie surowcowe, które powstały tutaj wcześniej, miały jedynie niewielkie znaczenie; i wreszcie po trzecie, gospodarka tego regionu Niemiec opierała się w przeszłości na przemysłach przetwórczych, niejednokrotnie wytwarzających produkty o wysokim stopniu specjalizacji.

Realizacja modelu radzieckiego spowodowała zaniedbanie — wcześniej dobrze rozwiniętych — gałęzi przemysłu, jak np. przemysł chemiczny czy precyzyjny. Odbywało się to również kosztem przemysłu wyrobów konsumpcyjnych, a w konsekwencji — za cenę niskiego standardu życia

---

<sup>5</sup>Według szacunków brytyjskich straty zdolności produkcyjnych poszczególnych gałęzi przemysłu w wyniku demontażu przedsiębiorstw w ramach reparacji wojennych wyniosły od 15% w przemyśle tekstylnym do 80% w przemyśle hutniczym.

Ch. Kleßmann, *Die doppelte Staatsgründung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1982, s. 36.



ludności. Przy tak określonych preferencjach rozwojowych, pole możliwych innowacji w NRD było przez wiele lat po wojnie bardzo wąskie. Nie sprzyjał także nowatorskiemu myśleniu stworzony mechanizm głównie odgórnego wprowadzania zmian, utrwalony jeszcze w okresach późniejszych.

### 1.3. System planowania

Planowanie w NRD miało charakter dwuszczeblowy — odbywało się na szczeblu centralnym i na szczeblu jednostek produkcyjnych. Sfera decyzyjna pozostawała wyłącznie na szczeblu centralnym. Podstawową zasadą funkcjonowania tego systemu było uzgadnianie celów między szczeblami. Szczebel centralny dążył do uzyskania w przedsiębiorstwach jak najwyższych zobowiązań odnośnie wskaźników produkcji, a przedsiębiorstwa — do uzgodnienia planów najmniej ryzykownych. Ocena działalności przedsiębiorstwa uzależniona była przede wszystkim od terminowego wykonania planów, ale nie należało ich nadmiernie przekroczyć, ponieważ narzucone wskaźniki uległyby w następnym roku podwyższeniu.

Tak zorganizowana gospodarka wytworzyła silne mechanizmy hamujące innowacyjność. Niepowodzenie wprowadzonej w przedsiębiorstwie innowacji, a tym samym niewykonanie planu, wiązało się często z sankcjami dla kierownictwa i całego przedsiębiorstwa. Sukces natomiast prowadził do podwyższenia wskaźników.

System centralnego planowania i sterowania gospodarką w NRD stał się z czasem w znacznym stopniu spetryfikowaną, „samonapędzającą się machiną”, o czym świadczy chociażby odrzucenie „pierestrojki” w latach osiemdziesiątych.

### 1.4. Biurokracja

Również nadmierne zbiurokratyzowanie gospodarki nie sprzyjało postępowi. Jednym z jego przejawów były bilanse produkcyjne sporządzane w ilości ok. 5 tys. rocznie w Komisji Planowania, ministerstwach i kombinatach, które następnie rozpracowywano na niższych szczeblach w 40 tys. bilansów szczegółowych<sup>6</sup>. Tego rodzaju wymogi gospodarki centralnie planowanej spowodowały konieczność powołania do życia dużego aparatu biurokratycznego, który rozrastał się z upływem czasu i ze wzrostem złożoności procesów gospodarczych.

Biurokracja przyczyniła się w dużym stopniu do zniszczenia jednej z podstawowych zasad gospodarowania, jaką jest elastyczność decyzji

---

<sup>6</sup>H. Maier, *op.cit.*, s. 808-809.

w zmieniających się warunkach, szybkość reakcji na pojawiające się potrzeby itp. Szczegółowe bilanse nie były w stanie zapewnić racjonalnej organizacji procesu produkcyjnego. Biurokracja wywołała także szereg zjawisk patologicznych, czego przykładem może być powstanie w NRD ogromnych zapasów magazynowych, gromadzonych z obawy przed niemożnością wykonania planów. Zapasy te były wykorzystywane przez przedsiębiorstwa w handlu wymiennym, co pozwalało im na utrzymywanie ciągłości produkcji. Jest to jednocześnie niewielki przykład na to, jak rodziła się gospodarka niedoborów lub brakujących ogniw<sup>7</sup>.

Obok państwowego aparatu biurokratycznego istniał w gospodarce aparat partyjny, który z czasem stał się siłą nadrzędną w stosunku do tego pierwszego. Ta podwójna biurokracja wzmocniła niedostatki centralnej gospodarki planowej poprzez:

- absolutną centralizację procesów decyzyjnych — najważniejsze decyzje podejmowane były przez Biuro Polityczne<sup>8</sup>,
- rozdzielenie decyzji od odpowiedzialności,
- ograniczenie kompetencji decyzyjnych centralnych organów państwa — decyzje Biura Politycznego miały w rzeczywistości rangę ustaw.

## 1.5. Próby przeciwdziałania luce technologicznej

Zawodność centralnej gospodarki planowej stała się szczególnie widoczna w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, gdy nastąpiła zmiana paradygmatu technologiczno-ekonomicznego związana m.in. z wprowadzaniem nowych technik informacyjnych i komunikacyjnych. Kraje socjalistyczne nie znalazły odpowiedzi na tę zmianę. Ich inercyjne struktury powodowały stagnację. Coraz szybciej powiększała się luka technologiczna między Wschodem i Zachodem.

**Definicja:** *Paradygmat technologiczno-ekonomiczny jest to sposób organizacji produkcji, pracy i kapitału*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>Zagadnienie to opisał najwcześniej ekonomista węgierski J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.

<sup>8</sup>W pewnym okresie nawet premier musiał uzyskać pozwolenie sekretarza NSPJ ds. gospodarczych, by zapoznać się z analizą sytuacji ekonomicznej w NRD.

<sup>9</sup>W tym kontekście warto zapoznać się z artykułem: Z. Chojnicki, *Postmodernistyczne zmiany globalnego porządku społeczno-gospodarczego*, [w:] A. Kukliński (red.), *Polonia, quo vadis?*, Studia Regionalne i Lokalne, tom 12(45), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa 1993, s. 167–204; patrz także: R. Szul, *Restrukturyzacja gospodarcza. Pojęcie i doświadczenia międzynarodowe*, [w:] ibidem, zwłaszcza s. 219–227.

Kolejne próby unowocześnienia gospodarki podejmowane w NRD kończyły się niepowodzeniem. Nie przyniosło efektów zwiększenie wydatków na badania i rozwój do poziomu 2,8% produktu globalnego brutto, porównywalnego z Niemcami Zachodnimi. Fikcją okazał się wprowadzony w kombinatach na początku lat osiemdziesiątych obowiązek corocznej odnowy 30%–40% asortymentów produkcji, podczas gdy wcześniej stopa innowacji w NRD wynosiła 3%. Dla porównania, w czołowych przedsiębiorstwach zachodnich wskaźnik ten kształtował się na poziomie 10%. Jako fiasko trzeba też określić nadzwyczajną koncentrację środków inwestycyjnych w dziale mikroelektroniki. Pochłaniała ona 35% łącznych nakładów inwestycyjnych w gospodarce, nie przynosząc spodziewanych efektów w postaci zmniejszenia się luki technologicznej dzielącej NRD od krajów zachodnich. Posunięcie to spowodowało zaniedbanie inwestycji w sektorze produkcyjnym i w rezultacie doprowadziło do katastrofalnej dekapitalizacji majątku.

W ścisłym związku ze słabością innowacyjną gospodarki pozostaje także ogromne zniszczenie środowiska naturalnego. Wzrost cen energii na rynkach światowych w latach siedemdziesiątych, przy jednoczesnym obniżeniu się poziomu nowoczesności produktów wschodniemieckich spowodował znaczne pogorszenie *terms of trade*<sup>10</sup> dla NRD. Pogłębiło to zadłużenie kraju za granicą. Strategia przeciwdziałania tej sytuacji oceniana jest bardzo krytycznie. NRD rozpoczęła bowiem wówczas na rynkach zagranicznych wymianę produktów przemysłu maszynowego na ropę naftową, by następnie reeksportować ją z zyskiem na Zachód. Było to możliwe w wyniku wprowadzenia w kraju niemal pełnej substytucji ropy naftowej przez węgiel brunatny. Koszty ekologiczne tej operacji były ogromne. NRD stała się największym w Europie źródłem emisji m.in. dwutlenku siarki, tlenu węgla i pyłów (w przeliczeniu na mieszkańca). W 1989 r. zniszczenia objęły prawie 55% powierzchni lasów.

\* \* \*

Wyobrażenia i nadzieje wiązane z gospodarką centralnie planowaną w NRD okazały się całkowitą iluzją. Spodziewane — dzięki systemowi planowania — efekty wydłużenia horyzontu decyzyjnego w postaci przeciwdziałania skutkom cyklicznego rozwoju ekonomicznego, zapobiegania powstawaniu „wąskich gardeł” w procesie produkcyjnym czy zwiększenia możliwości unikania szkód ekologicznych — nie pojawiły się. Centralna

<sup>10</sup>Stosunki wymiany, czyli stosunek, w jakim jedno dobra wymienia się na inne; w handlu zagranicznym chodzi o wymianę dóbr eksportowanych na importowane.

gospodarka planowa nie przyniosła ze sobą większej racjonalności gospodarowania, natomiast ograniczyła do minimum wpływ pojedynczych uczestników procesów produkcyjnych na ich przebieg, i w rezultacie prowadziła do marnotrawstwa ludzkiej energii, dóbr materialnych i zniszczenia środowiska naturalnego.

Aparat partyjny i państwowy w Niemieckiej Republice Demokratycznej — niemal do upadku muru berlińskiego w listopadzie 1989 r. — reprezentował pogląd, iż dalszy rozwój tego kraju jest możliwy „na drodze socjalistycznej”. Wynikało to z przekonania o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego NRD niż innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Uważano zatem, że problemy innych nie dotyczą NRD, a dystans technologiczny w stosunku do Zachodu uda się zmniejszyć siłami wewnętrznymi.

Nawet po upadku muru berlińskiego w wielu kręgach pozostała niezachwiana wiara w słuszność poprzedniego ustroju. Wypadki potoczyły się jednak inaczej. 1 lipca 1990 r. wszedł w życie układ państwowy o ustanowieniu unii walutowej, gospodarczej i socjalnej między RFN i NRD<sup>11</sup>, a w trzy miesiące później — 3 października 1990 r. — nastąpiło zjednoczenie Niemiec<sup>12</sup>.

## 2. Socjalna gospodarka rynkowa — cel dla Niemiec Wschodnich

Wraz z ustanowieniem unii walutowej, gospodarczej i socjalnej między obydwojma państwami niemieckimi w NRD rozpoczął się proces wprowadzania socjalnej gospodarki rynkowej. W przeciwieństwie do krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które — rozpoczynając reformy — znajdowały się niemal pod każdym względem w punkcie zerowym, podstawy funkcjonowania gospodarki rynkowej zostały tutaj stworzone przy pomocy jednego aktu prawnego.

Unia oznaczała konieczność dostosowania prawa gospodarczego i socjalnego NRD do obowiązującego w RFN. Wiązało się to z wprowadzeniem w Niemczech Wschodnich marki zachodnionieemieckiej (unia walutowa), a tym samym z automatycznym włączeniem jeszcze wówczas odrębnego kraju do zachodnioeuropejskiego obiegu gospodarczego i finansowego.

<sup>11</sup>*Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*, BT-Drucksache 11/7350; także: „Bulletin”, Nr. 63, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 18.05.90.

<sup>12</sup>*Deutschland ist Eins. Der Einigungsvertrag*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, September 1990.

Sieć bankowa, stworzona w tym czasie dla przeprowadzenia wymiany waluty, zapoczątkowała budowę nowoczesnej infrastruktury obsługi rynku.

Zagwarantowano swobodny przepływ towarów, kapitału, usług i pracy. NRD zobowiązała się do respektowania zasady, że podstawą działalności gospodarczej jest przedsiębiorczość indywidualna oparta na własności prywatnej. Mechanizmy rynku i konkurencji miały być od tego momentu jedynymi mechanizmami kształtowania cen. Zmiany w systemie finansowym szły w kierunku przystosowania go do gospodarki rynkowej. NRD została pośrednio zobowiązana do przestrzegania prawa Wspólnot Europejskich, aczkolwiek z formalnego punktu widzenia zobowiązanie to zyskało moc wiążącą dopiero w momencie zjednoczenia Niemiec. Wszystkie te elementy były częścią unii gospodarczej.

W podobny sposób zostały określone warunki unii socjalnej. Chodziło przede wszystkim o stworzenie takiego samego jak w RFN systemu ubezpieczeń, pomocy społecznej oraz prawa pracy.

Wraz z wejściem w życie układu zjednoczeniowego, oznaczającego przyłączenie Niemieckiej Republiki Demokratycznej do Republiki Federalnej Niemiec, na jej terytorium zaczęła obowiązywać konstytucja RFN<sup>13</sup>. Nie wielką liczbę odrębnych regulacji przyjęto na okres przejściowy (do końca 1995 r.). Tym samym układ zjednoczeniowy wprowadzał na obszarze Niemiec Wschodnich zasady socjalnej gospodarki rynkowej w sposób bezpośredni.

Skrótowno ujmując, w byłej NRD została zniesiona uspołeczniona własność środków produkcji. Do czasu zakończenia procesu prywatyzacji przeszły one pod zarząd Urzędu Powierniczego. Instrumenty rynku i konkurencji zastąpiły centralne planowanie procesów produkcji i dystrybucji. Podmioty gospodarcze, które sprywatyzowano, otrzymały daleko idącą autonomię, a w tym — prawo do swobodnego rozwijania stosunków handlowych z zagranicą. W ten sposób skończyła się rola państwa jako monopolisty w handlu zagranicznym. W miejsce systemu centralnie kształtowanych wynagrodzeń została wprowadzona tzw. autonomia taryfowa, czyli prawo związków zawodowych do zawierania umów zbiorowych w imieniu pracowników (w tym przypadku regulujących stawki wynagrodzeń). Priorytetowe znaczenie zyskały finansowe bodźce zwiększania wydajności pracy. Pracownicy odzyskali swobodę organizowania się w związki zawodowe. (Por. tab. 1)

W tym kontekście przybliżenia wymaga **pojęcie „socjalnej gospodarki rynkowej”**. Bazuje ono na koncepcjach powstałych w ekonomii w latach

<sup>13</sup>*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1989.

Tabela 1

**Porównawcza charakterystyka systemów gospodarczych w byłych państwach niemieckich**

Cecha	Była RFN	Była NRD
Własność środków produkcji	prywatna, publiczna i mieszana	uspołeczniona
Autonomia podmiotów gospodarczych	daleko idąca	ograniczona
System wynagrodzeń	autonomia taryfowa (prawo związków zawodowych do zawierania umów zbiorowych w imieniu pracowników, np. w kwestii wynagrodzeń)	system centralny (odgórne ustalanie wysokości płac)
Swoboda zrzeszania się	wolność organizowania się i swoboda działania związków gospodarczych i zawodowych	brak swobodnego organizowania się w związki gospodarcze oraz minimalny zakres możliwości działania związków zawodowych
Czynniki wzrostu wydajności pracy	priorytetowe znaczenie bodźców finansowych (zysku i dochodu)	system bodźców materialnych i pozamaterialnych
Proces decyzyjny w sferze produkcji	podjęcie decyzji w oparciu o rozpoznanie rynku i konkurencji	system nakazowo-rozdzielczy
Polityka gospodarcza	instrument sterowania makroekonomicznego i strukturalnego	centralna koordynacja planowania gospodarczego
Handel zagraniczny	stosunki handlowe z zagranicą utrzymywane przez prywatne podmioty gospodarcze	państwowy monopol handlu zagranicznego

Opracowanie własne na podstawie: G. Steeb, L. Böhnert, *Volkswirtschaft*, Wiesbaden 1979.

trzydziestych i czterdziestych, które zostały wzbogacone akcentami społecznymi. Zgodnie z teorią socjalnej gospodarki rynkowej celem gospodarowania jest „połączenie, na bazie gospodarki opartej na mechanizmach konkurencji, wolnej inicjatywy z postępem społecznym, który zapewniają właśnie mechanizmy wolnorynkowe”<sup>14</sup>. Określenie „społeczny” ma tutaj trzy wymiary:

<sup>14</sup>A. Müller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, Bern 1976, s. 249.

1. gospodarka rynkowa steruje produkcją zgodnie z potrzebami konsumentów;
2. konkurencja prowadzi do wzrostu produktywności pracy;
3. za pośrednictwem instrumentów polityki społecznej następuje redystrybucja powstających w gospodarce rynkowej dochodów<sup>15</sup>.

Trzeci wymiar, oznaczający współdziałanie wszystkich warstw społecznych w podziale dochodów, a co za tym idzie ich bezpieczeństwo socjalne, jest najpełniejszym odzwierciedleniem dokonującego się postępu społecznego.

Niemcy Wschodnie objęte są procesem redystrybucji dochodów powstających w całym Niemczech, głównie w Niemczech Zachodnich. Dochody gospodarki wschodnioniemieckiej są ciągle zbyt niskie, by mogły stanowić istotny wkład w realizację polityki społecznej państwa. W coraz większym stopniu jednakże daje się odczuć, że obciążenia gospodarki zachodnioniemieckiej z tego tytułu są zbyt duże. Okazuje się ponadto, iż nie jest ona w stanie pokryć potrzeb wschodnioniemieckiej części społeczeństwa na poziomie wymogów państwa socjalnego. Coraz bardziej widoczne stają się sytuacje konfliktowe między Wschodem i Zachodem, między pracą i kapitałem, między nędzą i bogactwem, między ludnością niemiecką a imigrantami<sup>16</sup>.

Wraz z procesem transformacji, którego jednym z celów jest państwo socjalne, zniknęło paradoksalnie dla mieszkańców byłej NRD bezpieczeństwo socjalne, wyrażające się w państwie socjalistycznym gwarancją zatrudnienia, wspieraniem aktywności zawodowej kobiet, różnorodnymi formami polityki socjalnej, poczynając od szczybla przedsiębiorstwa, powszechną dostępnością żłobków, przedszkoli i innej infrastruktury społecznej. Trudności zaczynają, wśród dużej części społeczeństwa wschodnioniemieckiego górować nad nadziejami.

Niemieckie jednoczenie się nacechowane jest sprzecznością między celami państwa socjalnego i jego bogatym instrumentarium a bardzo odległą od tych celów rzeczywistością wschodniej części Niemiec. W tym kontekście coraz częściej pojawia się teza o kryzysie państwa socjalnego w dotychczasowym kształcie. Rodzi się potrzeba przebudowy systemu norm i wartości zgodnie z wymogami czasu<sup>17</sup>. Postulaty te są jednak głównie formułowane przez naukowców lub polityków. Sfera polityki zdaje się na razie od nich dystansować.

<sup>15</sup>Ibidem, s. 246.

<sup>16</sup>Por. np.: G. Bäcker, *Gespaltene Gesellschaft. Soziale Probleme und sozialpolitische Herausforderungen im vereinigten Deutschland*, „Soziale Sicherheit”, Heft 1/92.

<sup>17</sup>Por.: F. Nullmeier, *Sozialstaat*, [w:] U. Andersen, W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1992, ss. 491–492.

### 3. Założenia, instrumenty i mechanizmy restrukturyzacji

#### 3.1. Polityka gospodarcza w stosunku do nowych landów<sup>18</sup>

Wprowadzanie gospodarki wschodnioniemieckiej na tory rynkowe oraz tworzenie wspólnego systemu gospodarczego stanowi od kilku lat znaczącą część niemieckiej polityki gospodarczej. Priorytetem tej polityki jest dążenie do stworzenia jednakowych warunków życia w całych Niemczech, i jakkolwiek cel ten wydaje się coraz bardziej odległy, to podporządkowano mu bezpośrednio lub pośrednio wszelkie działania. Jego realne przybliżenie będzie możliwe dopiero wówczas, gdy gospodarka wschodnioniemiecka wejdzie w fazę samopowielającego się rozwoju, a impulsy z zewnątrz — dotychczas główna siła napędowa — będą spełniać jedynie rolę wspomagającą.

Równie odległa wydaje się zapowiedziane przez rząd federalny stworzenie na obszarze byłej NRD wysoko rozwiniętego i nowoczesnego regionu gospodarczego, który będzie mógł konkurować z innymi wysoko rozwiniętymi regionami w Europie<sup>19</sup>.

Mimo wszystko w kolejnych przyjmowanych założeniach polityki gospodarczej widoczna jest coraz większa determinacja. Za najważniejsze uważa się wzmocnienie dynamiki rozwoju gospodarczego w całych Niemczech. Mają temu służyć stabilne warunki instytucjonalne i regulacje prawne dotyczące działalności gospodarczej, poprawa sytuacji finansowej państwa, stabilna polityka cenowa oraz tworzenie „klimatu” sprzyjającego inwestowaniu.

---

<sup>18</sup>Landy (kraje związkowe) mają na terenie Niemiec długą tradycję, sięgającą XIII wieku. Państwem związkowym (federacją) była zarówno Rzesza Niemiecka utworzona w 1871 r., jak i Republika Weimarska. Również oba państwa niemieckie, które powstały w 1949 r., miały strukturę federalną. NRD jednakże praktycznie nigdy nie funkcjonowała na zasadzie federacji, pomimo formalnego istnienia krajów związkowych. *Nota bene*, w tej ostatniej kwestii, ze względu na złożoność sytuacji, toczy się w środowisku prawniczym ożywiony spór. Można dodać, że nie rozwiązując landów, dokonano w 1952 r. nowego podziału administracyjnego NRD na 15 okręgów, a w 1958 r. rozwiązano Izbę Krajów. Powrót do podziału na landy w Niemczech Wschodnich — w ogólnych zarysach odpowiadającego danemu podziałowi — miał miejsce w 1990 r.

Patrz np.: W. Rutz, *Die Wiedererrichtung der östlichen Bundesländer. Kritische Bemerkungen zu ihren Zuschnitt*, „Raumforschung und Raumordnung”, Heft 5, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 1991; G. von Glinski, 5+11=16. *Kraje związkowe Niemiec*, „Profil”, Nr. 9/1990, s. 3–4.

<sup>19</sup>*Jahreswirtschaftsbericht 1991 der Bundesregierung*, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, 8.3.1991, s. 10, 21.



Równolegle zmierza się do wzmocnienia wolnorynkowych reguł gospodarowania w nowych landach. Służą temu m.in. działania na rzecz poprawy efektywności administracji, od której w dużym stopniu zależy wprowadzanie w życie nowych zasad działalności gospodarczej. Z Zachodu kierowani są do administracji w Niemczech Wschodnich wysokowykwalifikowani pracownicy, opłacani z budżetu państwa.

W celu poprawy warunków dla inwestycji prywatnych, wszystkie podmioty terytorialne podejmują starania na rzecz zwiększenia ilości terenów przeznaczonych pod inwestycje. Poza uruchomieniem wewnętrznych impulsów rozwojowych, działanie to ma przyspieszyć tworzenie nowych miejsc pracy. Inwestorom sprzyja wysokie tempo prywatyzacji majątku państwowego, natomiast dużo zastrzeżeń budzą procedury administracyjne, ciągle zbyt skomplikowane, pomimo powszechnego uznania konieczności ich uproszczenia. Pozwoliłoby to lepiej wykorzystać różnorodne instrumenty preferencyjne, przewidziane dla inwestorów prywatnych.

Rozwój Niemiec Wschodnich wymaga szybkiej rozbudowy nowoczesnej infrastruktury. Za szczególnie pilne uznaje się stworzenie efektywnej sieci telekomunikacyjnej, a następnie przyłączenie systemu komunikacyjnego i transportowego do systemu zachodniego. Niezbędne jest także rozbudowanie infrastruktury komunalnej i podniesienie jej jakości. Rozważa się możliwości przeznaczenia na te cele dodatkowych środków przez wszystkie podmioty terytorialne oraz zaangażowania kapitału prywatnego.

Nieodłączną częścią socjalnej gospodarki rynkowej jest kształtowanie rynku pracy i polityka społeczna. W pierwszej kolejności chodzi o zwiększenie możliwości zatrudnienia w nowych landach oraz tworzenie warunków do przekwalifikowania pracowników i podwyższania kwalifikacji zawodowych.

Założono, że pogłębiający się deficyt finansów publicznych powinien ulec zdecydowanemu obniżeniu przed 1996 r. Będzie to jednak możliwe jedynie przy zachowaniu dyscypliny budżetowej przez rząd federalny, landy i gminy zachodnie, a także przy ograniczeniu wydatków — przede wszystkim na cele konsumpcyjne — przez nowe landy i gminy.

Dla harmonijnego rozwoju gospodarczego nowych landów niezbędna jest ponadto likwidacja barier w handlu z państwami środkowo- i wschodnioeuropejskimi.

Jednak założenia niemieckiej polityki gospodarczej odnośnie tempa, skali i sposobów przekształceń, w których dominują czynniki ekonomiczne nad społecznymi, pozostawiają wiele wątpliwości.

### 3.2. Finansowanie przekształceń

Wraz ze zjednoczeniem Niemcy Wschodnie zostały włączone w obszar działania zachodnioniemieckiego prawa finansowego. Niektóre kwestie uregulowano przepisami przejściowymi. NRD od 1968 r. była rokrocznie dofinansowywana przez Niemcy Zachodnie<sup>20</sup>, ale mimo to sytuacja finansowa nowych landów w momencie ich przyłączenia do RFN była praktycznie „zerowa”. Jeśli uwzględni się natomiast zadłużenie NRD, to rozpoczęły one swą egzystencję od deficytu finansowego. Finansowanie przekształceń w nowych landach może więc następować jedynie w niewielkim stopniu z ich własnych środków (por. tab. 2). W głównej mierze opiera się ono na gospodarce starych landów i jej produktywności. W proces ten zaangażowany jest przede wszystkim budżet federalny, ale także budżety poszczególnych landów i gmin. Nie mniej ważny jest różnorodny udział wielu instytucji publicznych i prywatnych. W planie finansowym rządu federalnego na lata 1992–1996 finansowanie przekształceń w Niemczech Wschodnich stanowi jedną z najważniejszych pozycji<sup>21</sup>.

Zasadniczym źródłem dochodów państwa są podatki, rozdzielane między budżet federalny, landy i gminy. Najważniejsze są podatki wspólne, stanowiące łącznie ponad 70% wszystkich dochodów (por. tab. 2). Mają one największy wpływ na sytuację finansową podmiotów terytorialnych.

**Definicja:** *Poszczególne kategorie podatków pobierane są m.in. od następujących wyrobów, dochodów, posiadanych dóbr, nieruchomości, działalności gospodarczej:*

- *federalne — od paliw, wyrobów tytoniowych, alkoholowych (wino, wódka), ubezpieczeń, kawy, cukru;*
- *krajowe — od posiadanego majątku, pojazdów, piwa;*
- *gminne — od działalności gospodarczej, posiadanych gruntów;*
- *wspólne — od płac i dochodów indywidualnych, dochodów osób prawnych, od obrotu.*

Dzielenie dochodów z podatków wspólnych odbywa się w dwóch etapach. W pierwszym etapie następuje rozdział „pionowy” między budżet

<sup>20</sup>Zagadnienie to zostało stosunkowo obszernie potraktowane w pracy: A. Mync, *Procesy transformacji systemowej w byłej NRD ze szczególnym uwzględnieniem przekształceń gospodarczych*, Program badawczy „Restrukturyzacja polskich regionów jako problem współpracy europejskiej”, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa 1993, masyzynopsis.

<sup>21</sup>*Finanzbericht 1993. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1993*, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 18. August 1992, s. 11–62.

Tabela 2

**Łączne wpływy z podatków w Niemczech w latach 1990–1993,  
w mld marek**

Podatki	1990 <sup>1</sup>		1991		1992 <sup>2</sup>		1993 <sup>2</sup>	
	NZ	NW	NZ	NW	NZ	NW	NZ	NW
1. Federalne	65,9	3,4	93,7		106,0		96,4	
2. Krajowe <sup>3</sup>	25,4	0,2	27,1	2,0	29,7	2,4	29,1	2,8
3. Gminne	48,6	·	51,0	1,4	53,9	2,0	52,3	2,5
4. Wspólne	402,6	13,8	462,5	15,9	503,5	22,6	550,9	30,1
5. Opłaty celne	7,2	0,02	8,3		8,6		9,0	
Ogółem	549,7	17,4	661,9		728,5		773,2 <sup>4</sup>	

NZ — Niemcy Zachodnie,

NW — Niemcy Wschodnie

<sup>1</sup>Niemcy Wschodnie — tylko druga połowa roku;

<sup>2</sup>Wielkości szacunkowe;

<sup>3</sup>Podatki pobierane na szczeblu landów;

<sup>4</sup>W kwocie tej mieści się suma 115 mln marek wynikająca ze zmian w przepisach podatkowych.

Źródło: *Finanzbericht 1993. Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1993*, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 18. August 1992.

federalny, landy i gminy łącznie (por. tab. 3) według stałych proporcji, z wyjątkiem podatku obrotowego, gdzie proporcja jest zmienna i ustalana każdorazowo na drodze ustawowej. Następnie odbywa się podział „poziomy” między poszczególne landy. Obowiązują tutaj dwie zasady — podział proporcjonalny w stosunku do „siły podatkowej” landu oraz w stosunku do liczby ludności. Zważywszy na znacznie mniejszą siłę gospodarczą landów wschodnich, uzyskiwana przez nie część jest relatywnie istotnie niższa niż część przypadająca landom zachodnim. Jedyne bowiem ta część, która pochodzi z podatku obrotowego, rozdzielana jest według potrzeb.

W drugim etapie dokonywany jest wtórny podział dochodów w celu częściowego wyrównania sytuacji finansowej między landami. Kryterium wyrównywania jest różnica między siłą podatkową danego landu mierzona

Tabela 3

**Rozdział podatków wspólnych między budżet federalny, landy i gminy,  
w %**

Rodzaj podatku	Budżet federalny	Landy	Gminy
Podatek obrotowy	65,0	35,0	—
Podatek od płac i dochodów indywidualnych	42,5	42,5	15,0
Podatek od dochodów osób prawnych	50,0	50,0	—
Podatek od działalności gospodarczej	ok. 7,5	ok. 7,5	ok. 85,0

Źródło: *Der Bundeshaushalt — Unser Geld*, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, Dezember 1991, s. 15.

wysokością dochodów podatkowych na głowę mieszkańca, a wielkością przeciętną obliczoną dla wszystkich landów (do końca 1994 r. dla obydwu grup landów oddzielnie).

Środki finansowe rozdzielane w ramach regulacji wyrównawczych stanowiły dotychczas niewielką część wszystkich dochodów podatkowych. Gdyby uwzględniono w nich w pełni nowe landy, wielkość środków zwiększyłaby się prawie dziesięciokrotnie. Zachodnie landy — Dolna Saksonia, Nadrenia-Palatynat i Szlezwik-Holsztyn, mające dotychczas prawo do dotacji wyrównawczych, stałyby się płatnikami (prawo to zachowałyby jedynie Brema)<sup>22</sup>.

W celu zrekompensowania niekorzystnych dla nowych landów różnic, stworzono dodatkowe źródła finansowania, z których najważniejsze to m.in. Fundusz Jedności Niemieckiej, Program Przyspieszonego Rozwoju Wschodu<sup>23</sup>, fundusz obsługi kredytów. Kredytowanie nowych landów stanowi także główną sferę działalności programu ERP (patrz: definicja). Ze źródeł tych finansowana jest zarówno bieżąca działalność landów i gmin, jak i inwestycje. Do dziedzin wspomaganych w pierwszej kolejności należą: infrastruktura (przede wszystkim transportowa i komunikacyjna), ochrona środowiska, modernizacja gospodarki, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz nowe miejsca pracy.

<sup>22</sup>S. Koriath, *Die Finanzausstattung der Bundesländer. Übergangsprobleme der bundesstaatlichen Finanzverfassung*, „Deutsches Verwaltungsblatt”, Nr. 19, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn-München, 1. Oktober 1991, s. 1053.

<sup>23</sup>Por.: *Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost. Eine Dokumentation der wichtigsten Beschlüsse und Vorhaben*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, März 1991.

**Definicja:** Program ERP (*European Recovery Program*) został utworzony w 1947 r. przez George'a C. Marshall'a. W Polsce znany jest jako Plan Marshall'a. W okresie powojennym służył on odbudowie krajów zachodnioeuropejskich, w tym Republiki Federalnej Niemiec i Zachodniego Berlina. Zgromadzone wówczas środki finansowe, powiększone w następnych latach — zwłaszcza w wyniku korzystnego zainwestowania — utworzyły „specjalny majątek”, który na mocy późniejszego porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi, pozostał w dyspozycji RFN. Po zawarciu unii między państwami niemieckimi działalność ERP została zintensyfikowana w kierunku gospodarczego ożywienia Niemiec Wschodnich<sup>24</sup>.

Znaczące wsparcie finansowe dla Niemiec Wschodnich istnieje ponadto ze strony Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich) w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Socjalnego oraz Europejskiego Funduszu Wyrównawczego i Gwarancyjnego dla Rolnictwa. W latach 1991–1993 postawiono do ich dyspozycji 3 mld ECU<sup>25</sup>, z których współfinansowane były m.in. projekty inwestycyjne rządu federalnego i landów w rolnictwie, przemyśle, ochronie środowiska i infrastrukturze, a także projekty związane bezpośrednio z „rozwojem zasobów ludzkich”. Na lata 1994–1999 przewidziano dla wschodnich landów łącznie ok. 14 mld ECU, a więc rocznie ponad dwukrotnie więcej niż dotychczas. Są to kwoty porównywalne z pomocą dla Portugalii czy Irlandii<sup>26</sup>.

W sumie transfer środków finansowych z Niemiec Zachodnich do Wschodnich (bez dotacji Unii Europejskiej) wyniósł w 1991 r. około 130 mld marek, w 1992 r. — ponad 150 mld, w 1993 r. — 163 mld, a w 1994 r. — według wstępnych szacunków — wyniesie ponad 165 mld (por. tab. 4).

### 3.3. Prywatyzacja majątku państwowego byłej NRD

Skala prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i innych uspołecznionych podmiotów gospodarczych w Niemczech Wschodnich przekracza wszystkie znane dotąd na świecie przykłady. Pod zarządem Urzędu Powier-

<sup>24</sup>Por. np.: *Die ERP Programme 1991*, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1990.

<sup>25</sup>M. Wegner (Hrsg.), *Die Neuen Bundesländer in der EG*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993, s. 56–57.

Kwota 3 mld ECU po kursie z września 1994 r. (1 ECU = 1,92 DM) równa jest 5,76 mld marek. Por. *Europa Forum. Informationen aus dem Europäischen Parlament*, Nr. 8 und 9/94, 26.–30. September.

<sup>26</sup>J. Delors, *Mut zum Handeln und Vertrauen in die Zukunft Europas*. Die Fragen stellen: G. Nonnenmacher und G. Schöllgen, „Zeitschrift Deutschland”, Nr. 4, August 1994, s. 9.

Tabela 4

**Transfer środków finansowych z Niemiec Zachodnich do Wschodnich,  
w mld marek**

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994 <sup>1</sup>
Transfery do nowych landów	108,3	118,2	125,9	130,0
— Fundusz Jedności Niemieckiej	35,0	36,1	35,2	34,6
— transfery rządu federalnego	59,2	65,1	72,2	76,0
— środki z wyrównywania podatku obrotowego	10,8	11,5	12,0	12,5
— środki ze starych landów	2,0	2,5	3,0	3,9
— środki na wspieranie inwestycji prywatnych	1,3	3,0	3,5	3,9
Transfery na rzecz instytucji ubezpieczeń społecznych	20,9	32,1	37,0	35,5
— dopłaty do funduszu przeciwdziałania bezrobociu	20,9	30,6	32,1	28,5
— dopłaty do funduszu rent i emerytur	—	1,5	4,9	7,0
Transfer ogółem	129,2	150,3	162,9	165,5

<sup>1</sup> Szacunek instytucji badawczych.

Źródło: B. Brocka-Palacz, *Gospodarka wschodniej części Niemiec po zjednoczeniu*, „Economista”, nr 2, 1994, s. 256, (za: „Wochenbericht”, Nr. 48/93, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 1993).

niczego powołanego do przeprowadzenia procesu prywatyzacji<sup>27</sup> znalazło się około 8,5 tys. przedsiębiorstw przemysłowych z 45 tys. pojedynczych zakładów, 20 tys. sklepów, aptek i domów towarowych, ponad 7,5 tys. hoteli i restauracji, a także 2,4 mln ha użytków rolnych i leśnych<sup>28</sup>.

Ostateczny kierunek polityki prywatyzacyjnej wykształcił się w trakcie działalności Urzędu i jest obecnie określany jako: „Szybka prywatyzacja — zdecydowana sanacja — ostrożna likwidacja”<sup>29</sup>. Działalność ta była swoistym procesem uczenia się na błędach.

W początkowym okresie zakładano przede wszystkim konieczność ratowania przedsiębiorstw, z których większość bezpośrednio po wprowadzeniu marki zachodniemieckiej popadła w zapaść finansową. Chodziło o to, by możliwie wiele z nich uchronić przed natychmiastowym upadkiem. W pierwszej kolejności finansowano wówczas bieżącą działalność przedsię-

<sup>27</sup> Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990, Gesetzblatt I, Nr. 33.

<sup>28</sup> Jahresabschluss zum 31. Dezember 1993, Treuhandanstalt, Berlin, Juli 1994, s. 16.

<sup>29</sup> D.K. Rohwedder, *Schnelle Privatisierung — Entschlossene Sanierung — Behutsame Stilllegung*, [w:] *Weniger Staat — Mehr Markt. Privatisierung in Deutschland*, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, November 1991, s. 51–53.

biorstw, a następnie — spłatę ich długów. W mniejszym stopniu kierowano środki na inwestycje.

Celem następnego etapu było przede wszystkim możliwie szybkie sprywatyzowanie jak największej liczby podmiotów gospodarczych, by stworzyć im możliwość samodzielnego rozwoju. Jednocześnie chodziło o zmniejszenie kosztów funkcjonowania Urzędu Powierniczego. Wiele dużych przedsiębiorstw podzielono na mniejsze jednostki, kierując się skalą popytu oraz sytuacją finansową. Oferowana cena nie była przy ich sprzedaży czynnikiem decydującym. Za znacznie ważniejsze uważano przedstawienie przez kupującego przekonującej koncepcji sanacji przedsiębiorstwa oraz gwarancji utrzymania przez kilka lat miejsc pracy i przewidywanych inwestycji. Niemniej jednak charakterystyczną cechą drugiego etapu było założenie, iż najlepszym sposobem sanacji jest prywatyzacja.

W przedsiębiorstwach, które zostały zakwalifikowane jako spełniające warunki sanacji, ale nie znalazły nabywców, Urząd Powierniczy wspomagał takie sfery, jak: zarządzanie, działania zmierzające do racjonalizacji produkcji, a także kredytowanie niezbędnych inwestycji.

W przedsiębiorstwach, które nie spełniają warunków sanacji, przeprowadzany jest proces likwidacji. W miarę możliwości przedłuża się sztucznie ich egzystencję, by zyskać czas na stworzenie w to miejsce nowych miejsc pracy i przeszkolenie pracowników. Bezrobocie jest jednakże w takich przypadkach nie do uniknięcia, co — w opinii Urzędu — musi w fazie przejściowej znaleźć „akceptację” związków zawodowych i załóg przedsiębiorstw.

Poza sprzedażą podmiotów gospodarczych na zewnątrz, istnieje możliwość ich wykupu przez pracowników<sup>30</sup>. Głównymi problemami tego sposobu prywatyzacji są jednakże ograniczone możliwości finansowe pracowników oraz najczęściej brak doświadczenia w zarządzaniu. Wprawdzie na te cele przeznaczane są nisko oprocentowane kredyty (w pierwszych trzech latach odsetki przejmują na siebie państwo), ale środki własne kupujących muszą pokrywać co najmniej 20% wartości nominalnej przedsiębiorstwa. Dodatkowe kredyty stawia do dyspozycji program ERP. Przy kilku równorzędnych ofertach, ta forma prywatyzacji jest z reguły preferowana przez Urząd Powierniczy.

Dynamika prywatyzacji, pomimo różnorodnych barier, była w zasadzie wysoka przez cały czas funkcjonowania Urzędu Powierniczego. Szczególnemu przyspieszeniu uległa jednak w wyniku złagodzenia regulacji, przewidującej „zwrot przed odszkodowaniem” nieruchomości o nie wyjaśnionych

<sup>30</sup>*Management-Buy-Out in den neuen Bundesländern als Weg zur Privatisierung*, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, August 1991.

prawach własności. Złagodzenie polegało na preferencyjnym traktowaniu inwestorów w sytuacjach spornych. Procesy prywatyzacji majątku państwowego w Niemczech Wschodnich dobiegają końca, a ostateczne zakończenie jego działalności przewiduje się na koniec 1994 r.

Sprywatyzowanie majątku państwowego byłej NRD przez Urząd Powierniczy, zważywszy na ogromną skalę tego zadania, jest bez wątpienia sukcesem, jednak nie pozbawionym ujemnych stron. Te ostatnie sprawiają, że działalność Urzędu spotyka się również z ostrą krytyką. Nie wszystkie sprzedane przedsiębiorstwa funkcjonują bowiem zgodnie z przedstawionymi i zaakceptowanymi projektami. Nie wszyscy menedżerowie z Zachodu okazali się zdolni do wyprowadzenia przedsiębiorstw z sytuacji kryzysowych<sup>31</sup>. Zarzuty dotyczą także przesadnej biurokracji, która opóźnia przejmowanie przedsiębiorstw przez inwestorów.

Główną ujemną stroną działalności Urzędu Powierniczego, której nie można jednak ocenić jednoznacznie, jest pogłębiające się zadłużenie. Koszty prywatyzacji okazały się bowiem wyższe niż zyski ze sprzedaży. Nie spełniło się oczekiwanie, iż przyniesie ona dochody pozwalające pokryć szereg wydatków związanych ze zjednoczeniem. Zadłużenie Urzędu pogłębia ogólne zadłużenie państwa. Instytucja ta okazała się deficytowa, podobnie jak wiele innych przynoszących w przeszłości dochody.

## 4. Efekty przekształceń gospodarczych

Po ponad trzech latach od zjednoczenia, sytuacja gospodarki wschodnioniemieckiej była niezmiennie krytyczna, jak określali to niektórzy ekonomiści. Wprawdzie w 1992 r. nastąpił lekki wzrost produkcji ogółem, a produkt krajowy brutto zwiększył się prawie o 7%, ale — zważywszy na głębokie spadki produkcji w dwóch poprzednich latach — tych pierwszych oznak poprawy nie należy przeceniać.

W sferach, które notują ekspansję, popyt powstaje w dużej mierze ze strony publicznych zleceniodawców i dzięki transferowi środków finansowych z Zachodu. W przemyśle trwa stagnacja. Zasadniczą barierą są wysokie płace, niewspółmierne do wydajności. Do końca 1993 r. sytuację pogarszała recesja panująca w Niemczech Zachodnich i w krajach zachodnioeuropejskich. Powodowało to zawężenie rynków zbytu dla przedsiębiorstw wschodnioniemieckich — jeszcze ciągle niekonkurencyjnych w sto-

<sup>31</sup>Por.: N. Heckel, U. Weidenfeld, *Unmöglich. Statt sanierte Unternehmen hinterlassen zahlreiche von der Treuhandanstalt eingesetzte Kontrollleure in Ostdeutschland Firmenruinen*, „WirtschaftsWoche”, Nr. 18, 30.4.1993, s. 148–151.



sunku do zachodnich — oraz zmniejszało aktywność inwestorów zachodnich w nowych landach. Istniało niebezpieczeństwo, że rozpoczynające się w gospodarce lekkie ożywienie zostanie w wyniku recesji zahamowane.

Najślabszym ogniwem w restrukturyzacji gospodarki wschodniemieckiej okazał się przemysł przetwórczy. Jego produkcja spadła do  $\frac{1}{3}$  poziomu wyjściowego, a pracę straciło około 2 mln osób. Zjawisko to określa się pojęciem deindustrializacji<sup>32</sup>. Jednocześnie nastąpiły niekorzystne zmiany w strukturze gałęziowej, czego wyrazem jest m.in. utrata pierwszego miejsca przez przemysł maszynowy na rzecz spożywczego. Wysoka koniunktura w budownictwie przyspieszyła rozwój: przemysłu materiałów budowlanych, ceramicznego, tworzyw sztucznych, niektórych działów stalowego i elektrotechnicznego. Rosnąca konsumpcja sprzyja rozwojowi przemysłu spożywczego. Brak natomiast impulsów do rozwoju przemysłu chemicznego, maszynowego, elektronicznego, lekkiego. Obniżanie zatrudnienia w przedsiębiorstwach ma na celu zwiększenie ich konkurencyjności, co przy rosnących płacach i niskiej produktywności udaje się jedynie połowicznie.

Najbardziej newralgiczny problem w Niemczech Wschodnich przedstawia rynek pracy. Liczba zatrudnionych zmniejszyła się o około 2,8 mln osób (por. tab. 5), pomimo zastosowania różnorodnych instrumentów tworzenia nowych miejsc pracy. Stopa bezrobocia wynosząca w 1990 r. 2,6% przekroczyła w 1993 r. 16%. Jeśli uwzględni się ponadto pracujących w niepełnym wymiarze czasu, to łączny wskaźnik wynosił ponad 19%. Stałym zjawiskiem, aczkolwiek z wyraźną tendencją spadkową — w głównej mierze spowodowaną recesją w Niemczech Zachodnich — był odpływ siły roboczej ze wschodniej do zachodniej części kraju. Recesja pogarszała również sytuację na rynku pracy w Niemczech Zachodnich. W całych Niemczech zarejestrowanych jest obecnie ponad 4 mln osób bezrobotnych.

Kolejny problem to nierównowaga w handlu wewnątrzniemieckim. Ocenia się, iż popyt w Niemczech Wschodnich jest prawie dwukrotnie wyższy niż podaż rodzimych towarów. Jej struktura nie odpowiada ponadto strukturze popytu. Zapotrzebowanie na dobra inwestycyjne i wysokowartościowe towary użytkowe oraz dobra konsumpcyjne zaspokajane jest przez produkcję zachodnią. W 1992 r. przepływ towarów (w ujęciu wartościowym) ze starych landów do nowych był ponad 6,5-krotnie wyższy niż w przeciwnym kierunku.

---

<sup>32</sup>*Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1993*, [w:] *ifo Wirtschaftskonjunktur*, „Monatsberichte des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung”, Nr. 4/1993, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, April 1993, s. 15.

Tabela 5

**Rynek pracy w Niemczech Wschodnich w latach 1990–1993,  
wielkości przeciętne w roku, w tysiącach**

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
Zatrudnienie w kraju w tym:	8.868	7.179	6.341	6.100
— w ramach ABM <sup>2</sup>	3	183	388	320
— w niepełnym wymiarze czasu	758	1.616	370	230
Osoby, które przeszły na wcześniejsze emerytury	239	543	812	850
Uczestnicy kursów szkoleniowych (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy)	11	223	432	380
Bezrobotni	240	913	1.170	1.250
Saldo dojeżdżających do pracy	79	290	360	330

<sup>1</sup>Wielkości szacunkowe;

<sup>2</sup>ABM — Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — prace krótkookresowe wykonywane na zlecenie urzędów pracy i instytucji zatrudniającej (opłacane przez obie instytucje).

Źródło: *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1993*, [w:] *ifo Wirtschaftskonjunktur*, „Monatsberichte des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung”, Nr. 4/1993, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, April 1993, s. 19.

Jedyną szansą na poprawę sytuacji w Niemczech Wschodnich są inwestycje, których wspieranie — jak wspomniano — stanowi jeden z najważniejszych elementów niemieckiej polityki gospodarczej. Zarówno skalę, jak i dynamikę inwestowania należy ocenić jako bardzo wysoką. W 1992 r. nakłady wyniosły prawie 113 mld marek, a w 1993 r. — już ponad 130 mld (por. tab. 6). Inwestycje stanowią jeden z najbardziej pozytywnych elementów procesu przekształceń gospodarczych w byłej NRD, ale bezpośrednie efekty będą widoczne dopiero w dłuższej perspektywie.

O tym, że efekty negatywne procesów transformacji w Niemczech Wschodnich są ciągle silniejsze od pozytywnych, świadczy rosnące zadłużenie finansów publicznych. Na koniec 1992 r. wynosiło ono 1.345 mld marek (pomijając długi kolei, poczty i Urzędu Powierniczego)<sup>33</sup>. Nowe zadłużenie (łącznie z długami Urzędu) sięgnęło w tym roku 135 mld marek, co odpowiada 4,5% produktu globalnego brutto<sup>34</sup>.

<sup>33</sup>Bundesbank sieht Erfolge der Geldpolitik, „General-Anzeiger”, 29. April 1993.

<sup>34</sup>*Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1993*, op.cit., s. 20.

Tabela 6

### Nakłady inwestycyjne w nowych landach według sektorów w latach 1991–1993

Sektor	Inwestycje w mld marek			Zmiany w %	
	1991	1992	1993 <sup>1</sup>	1992/91	1993/92 <sup>1</sup>
Rolnictwo i leśnictwo	1,5	1,5	2,0	0,0	33,3
Przemysł	28,4	36,9	46,4	29,9	25,7
Budownictwo	3,6	5,0	6,6	38,9	32,0
Handel	4,5	5,2	6,5	15,6	25,0
Transport i łączność	15,7	22,0	24,0	40,1	9,1
Usługi	20,4	28,2	34,3	38,2	21,6
Przedsiębiorstwa łącznie	70,5	93,8	113,2	33,0	20,7
Instytucje państwowe i organizacje	14,0	19,0	22,0	35,7	15,8
Gospodarka ogółem	84,5	112,8	135,2	33,5	19,9

<sup>1</sup>Wielkości szacunkowe.

Źródło: F. Neumann, *Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern unter dem Einfluß der Konjunkturabschwächung*, „ifo Schnelldienst”, Nr. 11–12/1993, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 27. April 1993, s. 3 i obliczenia własne.

## 5. Próba oceny procesów przekształceń w kategoriach społecznych

Procesom transformacji w Niemczech towarzyszy wzrost napięcia społecznego zarówno we wschodniej, jak i w zachodniej części kraju, wywołany sytuacją kryzysową, w jakiej znalazły się Niemcy po zjednoczeniu. Helmut Schmidt w wywiadzie udzielonych czasopismu „Der Spiegel” stwierdził, że współczesne Niemcy przeżywają trojaki rodzaj kryzys: kryzys gospodarczy, kryzys zjednoczenia i kryzys prawa azylowego<sup>35</sup>.

Jeszcze w 1993 r. sytuacja gospodarcza wykazywała cechy głębokiej recesji. Wprawdzie recesją dotknięta jest przede wszystkim gospodarka zachodnioniemiecka, ale jej kondycja ma w obecnej fazie decydujące znaczenie dla rozwoju gospodarki w Niemczech Wschodnich.

<sup>35</sup>Es gibt drei große Krisen, „Der Spiegel”, Nr. 14, 5.04.1993.

Obok jawnego, istnieje w całych Niemczech bezrobocie ukryte. We wschodniej części jest ono głównie pozostałością poprzedniego systemu, natomiast w zachodniej zostało wytworzone przez gospodarkę rynkową, co brzmi paradoksalnie. Szacunki dla Niemiec Zachodnich mówią o 15% zatrudnionych w ramach bezrobocia ukrytego<sup>36</sup> (por. tab. 7).

Tabela 7

**Rzeczywiste i ukryte bezrobocie w Niemczech,  
w mln osób (wielkości szacunkowe)**

Wyszczagólnienie	1990	1991	1992	1993
Niemcy Wschodnie	0,9	2,9	3,0	2,8
Niemcy Zachodnie	2,2	2,1	2,2	2,7
Ogółem	3,1	5,0	5,2	5,5

Źródło: *Abstieg in die zweite Liga*, „Der Spiegel”, Nr. 19/1993, s. 147.

Silna początkowo dynamika wzrostu realnej siły nabywczej ludności w Niemczech Wschodnich, wywołana wzrostem płac, uległa przytłumieniu wskutek rosnących kosztów utrzymania, dostosowywanych do poziomu zachodnioniemieckiego. W 1992 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracobiorcy wzrosło o 38% w stosunku do roku poprzedniego, osiągając 64% poziomu zachodnioniemieckiego. Realne dochody ludności natomiast zwiększyły się w tym roku zaledwie o 12%.

Transfer środków do wschodniej części kraju stanowi w budżecie Niemiec Zachodnich coraz bardziej znaczącą pozycję. Przy obniżającym się produkcie krajowym brutto na 1 mieszkańca w Niemczech Zachodnich oznacza to coraz wyższe obciążenie kosztami zjednoczenia nie tylko gospodarki zachodnioniemieckiej, ale również wszystkich obywateli mieszkających w tej części kraju. Instytut badawczy Ifo określił Niemcy jako kraj żyjący w szoku obciążeń — prawie co druga zarobiona marka trafia do kasy państwowej<sup>37</sup>.

Poziom życia mieszkańców Niemiec Zachodnich praktycznie po raz pierwszy od czasów II wojny światowej został zagrożony — nie natychmiastowym spadkiem dobrobytu, ale zahamowaniem tendencji wzrostowej,

<sup>36</sup>*Abstieg in die zweite Liga*, „Der Spiegel”, Nr. 19/1993, s. 147.

<sup>37</sup>*Täglich eine neue Steuer*, „Der Spiegel”, Nr. 20, 17.5.1993, s. 134–138.

szczególnie silnej przez wszystkie lata osiemdziesiąte. Dotychczasowy nieprzerwany wzrost dobrobytu w Niemczech Zachodnich zapisał się trwale w świadomości, został podniesiony niemalże do cechy narodowej. Tym trudniejsza jest konieczność rezygnacji nawet z niewielkiej części przyrostu poziomu życia. Gotowość do poniesienia pewnych ofiar na rzecz rodaków w Niemczech Wschodnich, na co wskazują badania opinii społecznej, jest obecnie wyjątkowo niska. Niemcy ze Wschodu rozczarowali społeczeństwo zachodnioniemieckie, którego wiedza — przeciętnie biorąc — o społeczeństwie i gospodarce NRD była znikoma. Silne jest rozczarowanie tym, co system socjalistyczny pozostawił w gospodarce — zwłaszcza nieefektywnymi strukturami i katastrofalnym zanieczyszczeniem środowiska, ale też wschodnioniemiecką mentalnością nie przygotowaną na wyzwania, które stoją przed nowoczesnymi społeczeństwami.

Helmut Schmidt określił zaistniałą sytuację „kryzysem zjednoczenia”<sup>38</sup>, którego prawdopodobnie można byłoby uniknąć, gdyby nie popełniono szeregu błędów po wprowadzeniu unii walutowej. Zbyt mało realistyczne obietnice składano wówczas społeczeństwu Niemiec Wschodnich, przede wszystkim w kwestii szybkiego zrównania warunków życia z poziomem zachodnioniemieckim. Po drugie, brak było politycznej woli (czemu często towarzyszył brak wystarczającej wiedzy, niewybaczalny w polityce) uświadomienia społeczeństwu zachodnioniemieckiemu, z jakimi trudnościami będzie się wiązać jednoczenie obu państw. Zbyt długo trwająca euforia, której następstwem było przemilczanie faktów mogących świadczyć o nasilaniu się zjawisk niekorzystnych, doprowadziła do tego, że w 1993 r. mówiło się o nowej zimnej wojnie między Niemcami Wschodnimi i Zachodnimi<sup>39</sup>. Helmut Schmidt twierdzi, że „*Spółeczeństwo niemieckie byłoby w roku 1989 lub w 1990, także jeszcze 3 października 1990 roku gotowe do okazania solidarności i poniesienia znacznych ofiar*”<sup>40</sup>.

Kryzys prawa azylowego jest następstwem kryzysu gospodarczego i kryzysu zjednoczenia. W Niemczech Zachodnich narasta świadomość, iż społeczeństwo nie jest w stanie przyjąć na siebie jeszcze większych obciążeń, które niesie ze sobą napływ cudzoziemców. Zaś Niemcy ze wschodu mają poczucie, że ich poziom życia obniżają obcokrajowcy. Nie ma obecnie miejsca w polityce na przypominanie, w jakim stopniu cudzoziemcy przyczynili się do zbudowania niemieckiego dobrobytu. Tylko nieliczni zauważają, że istnieją w Niemczech całe sfery, jak np. pielęgniarstwo, gastronomia czy przemysł wydobywczy, które nie funkcjonowałyby bez obcokrajowców,

<sup>38</sup>H. Schmidt, *Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise*, Rowohlt, Berlin 1993.

<sup>39</sup>Por.: C. Schnibben, *Der neue kalte Krieg*, „Der Spiegel”, Nr. 20, 17.5.1993, s. 154.

<sup>40</sup>*Es gibt drei große Krisen*, op.cit., s. 47.

niezależnie od liczby bezrobotnych. Ponadto 2 mln obcokrajowców wypracowuje rocznie w Niemczech 13 mld marek świadczeń emerytalnych, a wypłaty dla obcokrajowców, którzy osiągnęli tutaj wiek emerytalny, wynoszą niecałe 4 mld marek. W niesprzyjającym obcokrajowcom klimacie społecznym i politycznym, prawo azylowe zostało w maju 1993 r. zaostżone.

Ogólna sytuacja kryzysowa powoduje wzrost napięcia, następstwem czego jest wzrost przestępczości, aktów terroru i wandalizmu. Frustracja przybiera na sile szczególnie w Niemczech Wschodnich. Według ośrodków badania opinii społecznej,  $\frac{2}{3}$  młodzieży w Niemczech Wschodnich akceptuje przemoc jako środek wyrażania opinii, a  $\frac{1}{5}$  — sympatyzuje z terroryzmem<sup>41</sup>. Akty przemocy ze strony ekstremistycznych grup kierowane są często przeciw cudzoziemcom.

Na tym tle Niemcy zadają sobie pytanie o swoją kondycję u schyłku XX wieku.

## Zakończenie

Efekty transformacji wschodnioniemieckiej gospodarki centralnie planowanej w gospodarke rynkową nie poddają się jednoznacznej ocenie. Niejednoznaczność ta wynika z zestawienia niewątpliwych efektów pozytywnych z kosztami ponoszonymi dla ich osiągnięcia.

Po stronie pozytywów należy wymienić przede wszystkim zachowanie ciągłości i konsekwencję, z jaką dokonywane są przekształcenia na drodze do pełnego zjednoczenia obu części Niemiec we wszystkich sferach życia gospodarczego i społecznego. Patrzącemu z zewnątrz, wzorcowy wydaje się w pierwszej kolejności system finansowania przekształceń, aczkolwiek w samych Niemczech również spotyka się z krytyką<sup>42</sup>. Efektem najbardziej wymiernym i zarazem imponującym jest skala prywatyzacji majątku państwowego. Korzystnie kształtują się inwestycje w nowych landach — w dużym stopniu będące pochodną prywatyzacji dokonywanej przez Urząd Powierniczy, ale także niezależne od niej. Na podkreślenie zasługuje rosnące zaangażowanie w tej sferze mieszkańców Niemiec Wschodnich, aczkolwiek w wymiarze finansowym skromne. Bardzo ważnym efektem jest niewielki wzrost produkcji ogółem w gospodarce wschodnioniemieckiej, a w szczególności stosunkowo silny rozwój budownictwa. Warto także zwrócić uwagę na wprowadzany na szeroką skalę system dostosowywania

<sup>41</sup>C. Schnibben, op.cit., s. 160.

<sup>42</sup>Por. np.: H. Schmidt, op.cit., s. 30.

poziomu kwalifikacji siły roboczej w nowych landach do wymogów nowoczesnej gospodarki.

Do najważniejszych pozycji po stronie negatywów należą: bezrobocie, zadłużenie państwa, spadek produkcji przemysłowej oraz deficyt wschodnich landów w handlu wewnątrzniemieckim. Nie mniej ważny jest wzrost napięcia społecznego w Niemczech Wschodnich wynikający ze zniecierpliwienia przedłużającym się procesem „wyrównywania warunków życia”. Objawy zniecierpliwienia pojawiają się także po stronie zachodniemieckiej, głównie za sprawą coraz wyższych kosztów, jakie pociąga za sobą zjednoczenie. Wyprzedzający wzrost produktywności wzrost płac w Niemczech Wschodnich, jest dla obywateli Niemiec Zachodnich dowodem, że społeczeństwo wschodniemieckie żyje na ich koszt. Z regionalnego punktu widzenia jednym z efektów negatywnych przekształceń gospodarczych w byłej NRD jest deindustrializacja wielu obszarów.

Dla przyszłości Niemiec Wschodnich najważniejszą kwestią jest to, czy i w jakim czasie zjawiska negatywne zaczną ustępować, a pozytywne — zintensyfikują się. Pierwsze wyraźniejsze oznaki poprawy sytuacji gospodarczej pojawiły się w 1994 r. Być może świadczy to o pokonaniu recesji przez Niemcy Zachodnie. Prognozy co do dalszego — trwałego — ożywienia są jednak nadal ostrożne.

**JERZY KOŁODZIEJSKI**

# **KSZTAŁTOWANIE ROZWOJU REGIONALNEGO W PROCESIE TRANSFORMACJI KRAJÓW POSTSOCJALISTYCZNYCH**

## **1. Diagnoza sytuacji**

### **1.1. Rozpad systemu ustrojowego**

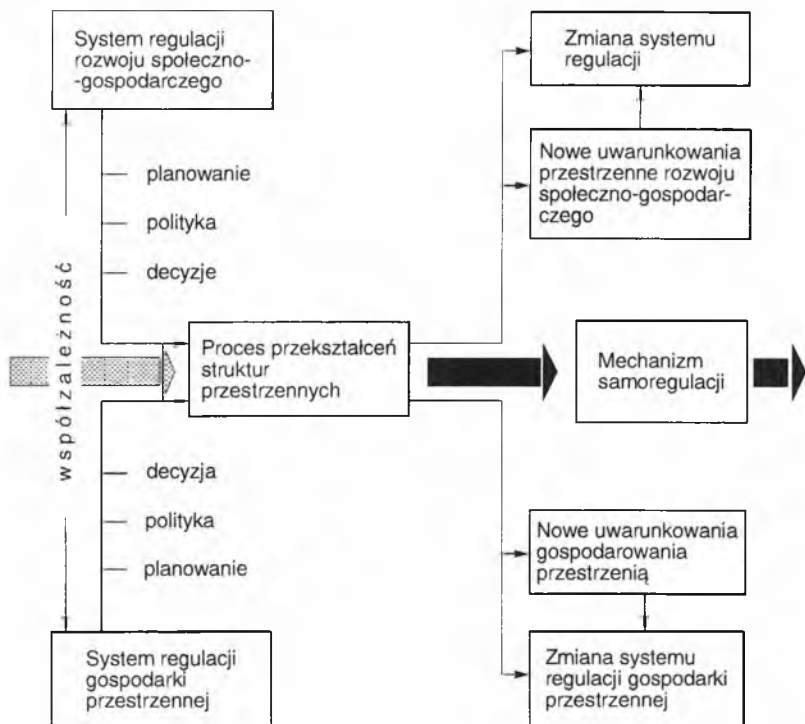
W scentralizowanym systemie sprawowania władzy w krajach realnego socjalizmu, polityka regionalna nie miała nigdy silnej pozycji w rzeczywistym mechanizmie podejmowania decyzji. Trwała na zasadzie bezwładności ideologicznej i legislacyjnej całego systemu. Była zróżnicowana systemowo w zależności od wielkości i struktury społeczno-gospodarczej i przestrzennej poszczególnych krajów, a jej paradygmat w różnym stopniu opierał się na doktrynie radzieckiej. Jego polska formuła począwszy od 1957 roku stanowiła coraz wyraźniejsze odstępstwo od tej doktryny i otwarcie na koncepcje europejskie.

Postępujący i długotrwały proces zapaści polityki regionalnej był następstwem załamania się systemu sterowania strategicznego rozwoju krajów realnego socjalizmu (rys. 1) wraz z rozpadem ich systemów politycznych.

Już od połowy lat siedemdziesiątych, w zróżnicowanym co prawda zakresie, wraz z pogłębiającym się kryzysem gospodarczym i społeczno-politycznym, władza stopniowo odchodziła od prób regulacji procesów rozwoju w ujęciu regionalnym. Polityka intraregionalna, pozbawiona zasileń centralnych, wędła w coraz liczniejszych „niemożnościach” władz regionalnych, a planowanie regionalne zaczęło schodzić na pozycje warsztatowych gier ekspertów i studiów problemowych.

W tej fazie rozpadu systemu socjalistycznego, wraz z narastaniem zjawisk kryzysowych oczywistą była koncentracja przedsięwzięć reformatorskich na problemach makroekonomicznych.





Rys. 1 Proces regulacji

## 1.2. Źródła zapasów

Po kilku latach zmian systemowych krajów postsocjalistycznych można zaryzykować tezę, że wraz z procesem przekształceń ustrojowych nie kształtują się korzystne warunki prawno-ustrojowe i organizacyjne do uprawiania aktywnej polityki regionalnej.

Przeciwnie. Dotychczasowy proces transformacji systemu zepchnął taką politykę na margines głównych przedsięwzięć reformatorskich naczelnych władz, a zainteresowanie nią terenowych ogniw władzy jest minimalne i sporadyczne.

Próby inspiracji intelektualnych — podejmowane przez środowiska naukowe i profesjonalne w tym zakresie — od dawna nie mają praktycznego znaczenia. Dlaczego?

**Po pierwsze** dlatego, że nadmiar makroekonomicznych i społeczno-politycznych problemów, wymagających pilnego rozwiązania, marginalizuje ich ujęcia przestrzenne, w tym regionalne.

**Po drugie** — w pierwszej fazie procesu transformacji zakwestionowano zasadność polityki regionalnej jako skutecznego narzędzia sterowania rozwojem, wyraźnie przeceniono samosterującą rolę mechanizmów rynkowych.

Na tym tle lansowane były poglądy, których istotę stanowiły następujące twierdzenia:

- konieczne jest kontynuowanie polityki „oczyszczania” gospodarki z ogniw nieefektywnych, a jakakolwiek interwencja fałszuje rzeczywisty obraz;
- występuje relatywnie niewielkie zróżnicowania międzyregionalne, w porównaniu z innymi krajami o podobnym poziomie rozwoju;
- nowe „mapy problemowe” są jeszcze nie w pełni czytelne, co grozi nie trafnym formułowaniem celów polityki regionalnej i nowej typologii regionów;
- brak jest realnych środków umożliwiających interwencję państwa;
- brak jest własnych doświadczeń oraz jednoznacznej oceny doświadczeń zagranicznych, związanych ze skutecznością polityki regionalnej w warunkach gospodarki rynkowej.

Takie argumenty przemawiały przeciwko zasadności polityki regionalnej państwa. Z drugiej za strony, w obawie przed coraz wyraźniej rysującym się zagrożeniem zdeformowania przestrzeni społeczno-ekonomicznej i jej skutkami — formułowano następujące argumenty za prowadzeniem polityki regionalnej:

- polityka „oczyszczania” gospodarki (zgodnie z ideą, że „brak polityki jest też polityką”) została już dostatecznie skompromitowana w przemyśle i rolnictwie; jej stosowanie do regionów prowadzi do wielu sytuacji wybuchowych;
- długoletnie badania naukowe przeczą argumentowi o relatywnie niewielkim zróżnicowaniu przestrzeni społeczno-gospodarczej i geograficznej; potwierdzeniem tych badań jest bardzo silne zróżnicowanie przestrzenne obecnych stanów depresji społecznej i gospodarczej;
- opóźnianie interwencji, może doprowadzić do wrzenia społecznego i uruchomić samodestrukcję społeczno-gospodarczą;
- politykę regionalną tworzą nie tylko środki zewnętrzne, ale także zróżnicowane zasady funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, w zależności od regionalnego zróżnicowania warunków rozwoju;

- nie ma sensu wyczekiwać, aż „ułamna” gospodarka rynkowa „dojrzeje” i doprowadzi do regresu w wielu regionach, ze wszystkimi skutkami społeczno-politycznymi; doświadczenia krajów rozwiniętego kapitalizmu są dostatecznie jednoznaczne, jeżeli chodzi o prowadzenie interwencyjnej polityki regionalnej.

Trwa proces wyzwalań się naturalnych sprzeczności i konfliktów pomiędzy cząstkowymi interesami samorządów lokalnych i podmiotów gospodarczych a racjonalnością państwa. W takiej sytuacji zaniechanie długookresowej polityki regionalnej zaostrza nierównowagę strukturalną — zarówno w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i ładu przestrzennego i ekologicznego.

### 1.3. Źródła transformacji systemowej

Dotychczasowe doświadczenia transformacji ustrojowej krajów postsocjalistycznych wystarczająco uzasadniają konieczność radykalnej i możliwie szybkiej zmiany stosowanej dotychczas „rynkowej” doktryny samostereowania, także poprzez prowadzenie aktywnej polityki regionalnej, jako narzędzia sterowania rozwojem i reanimację planowania regionalnego.

Wskazuje na to także całe dotychczasowe doświadczenie światowe. W tym świetle nie znajduje empirycznego potwierdzenia możliwość przeprowadzenia transformacji ustrojowej bez długookresowej strategii przekształceń strukturalnych państwa, gospodarki i społeczeństwa, tylko za pośrednictwem mechanizmów samoregulacji (np. rynkowych).

Integralnym elementem każdej strategii przemian strukturalnych musi być **aktywna polityka regionalna, a jej instrumentem — planowanie regionalne**.

W nowej ustrojowo sytuacji oznacza to konieczność wypracowania i stopniowego wdrożenia nowego modelu sterowania rozwojem regionalnym, odpowiadającego zarówno standardom Unii Europejskiej, jak i narodowym uwarunkowaniom krajów postsocjalistycznych.

**Wobec nieuchronnego postępu decentralizacji oraz rozwoju samorządności terytorialnej** na szczeblu lokalnym i regionalnym — ujęcia **makroprzestrzenne** oraz związane z nimi polityki (w tym także polityki interregionalne państw) muszą być komplementarne z ujęciami **regionalnymi** i lokalnymi (polityki intraregionalne regionów funkcjonalnych, problemowych lub stref zagospodarowania).

Ustrojową podstawę do zmiany **polityki regionalnej** stworzy ewolucja systemów terytorialnych państw postsocjalistycznych, której istotą będzie prawdopodobnie upodmiotowienie regionów.

## 2. Prognoza ustrojowych uwarunkowań nowego systemu rozwoju regionalnego

### 2.1. Rozległe pole niepewności

Prognoz, które stanowiłyby podstawę do określenia modelu systemu funkcjonowania rozwoju regionalnego, prognoz o średnim chociażby poziomie prawdopodobieństwa, nie można w tej chwili opracować w sposób naukowo zasadny i odpowiedzialny — wobec rozległego pola niepewności co do przyszłości politycznej i gospodarczej Europy Środkowo-Wschodniej i Wschodniej oraz perspektyw jej integracji z Europą Zachodnią.

Wskazują na to liczne prognozy autorskie, spośród których scenariusze EWG<sup>1</sup> można uznać za wystarczająco miarodajne (nie obciążone błędami subiektywnego chęćstwa, oparte na zrationalizowanych, obiektywnie uwarunkowanych przesłankach).

Przy konstruowaniu scenariuszy wzięto pod uwagę trzy elementy: prężność gospodarczą, spójność społeczną oraz czynniki międzynarodowe.

Za główne zmienne scenariuszy uznano: rolę rządu, restrukturyzację gospodarki, poprawę środowiska, spójność społeczną i polityczną, relacje z Zachodem oraz stopień integracji i kooperacji krajów Centralnej i Wschodniej Europy.

Opracowano pięć możliwych scenariuszy przyszłości:

- scenariusz swobodnego kapitalizmu, polegający na kreowaniu szczególnie korzystnych warunków dla wolnej przedsiębiorczości (wszystkie inne względy są na drugim miejscu);
- scenariusz populistyczno-autorytarny, przyjmujący za podstawę ideologię nacjonalistyczne i wysoki stopień protekcyjizmu;
- scenariusz oparcia się na Zachodzie, zakładający szybkie włączenie do Wspólnoty Europejskiej i podporządkowanie się jej standardom;
- scenariusz trwałego rozwoju, nastawiony na dobrobyt przyszłych pokoleń, przyznający wiodącą rolę ochronie środowiska;
- scenariusz zamętu, cechujący się stałymi zmianami polityki rządu oraz powolnymi i nieregularnymi przemianami zmierzającymi do gospodarki rynkowej.

Przeprowadzona w opracowaniu Unii Europejskiej prognoza wyznacza również skalę czasu zmian ustrojowych. Przewiduje się:

1995 r. — przeprowadzenie reformy konstytucyjnej;

<sup>1</sup>Zob. Hans Van Zon, *Alternative Scenarios for COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES Central Europe (Poland, Czech Republic, Slovakia, and Hungary)*, January, 1994.

- 2000 r. — konsolidację nowego systemu ekonomicznego i zakończenie procesu prywatyzacji;
- 2005 r. — konsolidację systemu politycznego i wykształcenie nowego stylu działania aparatu państwowego;
- 2010 r. — konsolidację społeczeństwa rządzącego się prawem;
- 2015 r. — konsolidację społeczeństwa obywatelskiego;
- 2020 r. — dostosowanie podstaw do nowego systemu społecznego i ekonomicznego;
- 2030 r. — stabilizację polityczną.

Harmonogram wskazuje na długotrwałość przemian i osiągania pożądaných efektów.

Na tym tle można zaryzykować prognozę długotrwałego i powolnego procesu integracji krajów postsocjalistycznych z Unią Europejską oraz wynikających z tego konsekwencji dla transformacji ich struktur ustrojowych.

## 2.2. Prognoza modelu państwa

Logika dotychczasowego procesu transformacji ustrojowej oraz obiektywne przesłanki dalszych przekształceń systemu politycznego krajów postsocjalistycznych zdają się wskazywać na to, że kształtować się będzie model państwa demokratycznego: najbardziej koherentny z przewidywanym i społecznie pożądanym miejscem tych krajów w Unii Europejskiej. Jako podstawę ustroju politycznego i gospodarczego przewiduje się:

- demokrację przedstawicielską, która tworzyłaby warunki przywracania więzi obywateli z ich państwem oraz wzajemnego powściągnięcia się władzy wykonawczej i ustawodawczej;
- społeczną gospodarkę rynkową, która generowałaby rozwój gospodarczy i stopniową poprawę materialnej sytuacji obywateli.

**Pierwsza** współzależność prowadziłaby do utrwalenia systemu parlamentarnego oraz do rozbudowy samorządu terytorialnego, wraz z jego upodmiotowieniem na wszystkich szczeblach terytorialnego systemu państwa.

**Druga** zaś oznaczałaby przyjęcie gospodarki prywatno-rynkowej i konkurencyjnej, jako czynnika najsilniej aktywizującego wszystkich uczestników życia gospodarczego i zapewniającego europejskie standardy cywilizacyjne. Wiązałoby się to integralnie ze sterującą funkcją państwa. Byłoby ono gwarantem rynkowych reguł gry oraz regulatorem procesów, których nie jest w stanie regulować gospodarka rynkowa.

Spontaniczność rozwoju nie prowadzi do samoczynnej racjonalizacji procesów restrukturyzacji. Niezbędna staje się aktywna rola państwa. Jego najważniejsze zadania — jak potwierdzają doświadczenia światowe — to<sup>2</sup>:

- prowadzenie polityki selektywnego protekcjonizmu oraz promocji przeobrażeń strukturalnych;
- kreowanie przesłanek, które przesądzą o tym, czy udział poszczególnych osób i grup społecznych w procesie restrukturyzacji jest rzeczywiście traktowany przez nie jako realizacja własnego interesu;
- zadania zmierzające do opanowywania żywiołowości rynku, w tym kojarzenie interesu prywatnego i publicznego (klasyczne zadanie ograniczenia działalności motywowanej interesem indywidualnym, w przypadku jej niezgodności z ogólnymi celami społecznymi);
- kształtowanie konsensusowego uzgadniania sprzecznych interesów, budowania społeczeństwa kooperacji i porozumienia.

### 2.3. Prognoza transformacji systemu terytorialnego państwa

Aktywność państwa w realizacji tak formułowanych zadań wymaga stworzenia warunków prawno-ustrojowych i organizacyjnych **umożliwiających prowadzenie zdecentralizowanej polityki lokalnej i regionalnej**. Samorządowe podmioty kształtowałyby rozwój miast, gmin wiejskich i regionów, ale z uwzględnieniem polityki państwa. Negocjowano by racjonalność ogólnospołeczną oraz interesy lokalne i regionalne. Fundamentalne znaczenie tej zasady dla funkcjonowania demokratycznego państwa wynika z obiektywnych uwarunkowań. Ich podstawą jest występowanie sprzeczności i konfliktów między racjonalnością ogólnospołeczną państwa jako całości, a cząstkowymi racjonalnościami podmiotów gospodarczych oraz samorządów terytorialnych.

W gospodarce rynkowej podmioty gospodarcze jako nadrzędny cel swojej działalności przyjmują maksymalizację efektu ekonomicznego, opartą na kalkulacji ponoszonych nakładów i uzyskiwanych korzyści. Preferuje to minimalizację kosztów zewnętrznych rozwoju oraz niedoceniać korzyści ogólnospołecznych, takich jak: wzrost stopy życiowej, efekty strukturalnie zrównoważonego rozwoju, ochrona środowiska przyrodniczego itp.

Występują także sprzeczności między dążeniami państwa do zaspokajania potrzeb ogólnospołecznych, a dążeniem samorządów terytorialnych do rozwoju najkorzystniejszego dla społeczności lokalnych, szczególnie zaś

<sup>2</sup>Zob. *Agenda 92, Problemy transformacji społeczno-gospodarczych w Europie Centralnej i Wschodniej z perspektywy 1992 roku. Podsumowanie wyników kolokwium zorganizowanego przez Austriacką Akademię Nauk i Międzynarodowy Instytut Pokoju*, Wiedeń, październik 1991.

do dynamizacji zagospodarowanie miast, osiedli i gmin oraz modernizacji i rozbudowy lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej.

Równocześnie z powyższymi, już znanymi sprzecznościami, kształtują się jakościowo nowe, w postaci niechęci samorządów terytorialnych do lokalizacji przedsięwzięć gospodarczych wysoce uciążliwych lokalnie, ale niezbędnych z punktu widzenia potrzeb ogólnokrajowych.

Empirycznie udokumentowana powszechność i częstotliwość sytuacji konfliktowych między różnorodnymi interesami lokalnymi gmin, a interesami ogólnospołecznymi potwierdza, że w prawno-ustrojowych regułach funkcjonowania państwa, problem jego zdolności negocjacyjnej musi być rozwiązany, i to nie na stalinowskiej zasadzie „jednolitej władzy państwowej”, która nie dopuszczała możliwości występowania sprzeczności i sytuacji konfliktowych.

Nową regułą musi być prawne oprzyrządowanie procesu negocjacyjnego, prowadzącego do rozwiązań konsensowych. Niestety ocena funkcjonujących dotychczas systemów terytorialnych państwa w krajach post-socjalistycznych wskazuje wyraźnie na ich nikłą zdolność do rozwiązywania sytuacji konfliktowych lub osiągnięcia konsensu.

Aby dokonać przełomu w tym zakresie, nowy system terytorialny powinien zapewnić funkcjonowanie mechanizmu, który w ciągłej grze informacyjno-decyzyjnej umożliwiałby:

- **identyfikację różnych interesów** i celów oraz sprzeczności między celami państwa, a interesami lokalnymi i cząstkowymi samorządów terytorialnych oraz podmiotów gospodarczych;
- **rozwiązanie** lub co najmniej minimalizację konfliktów, poprzez procedury negocjacyjne i decyzyjne oparte na rozwiązaniach konsensowych;
- **kreowanie polityk** wszystkich uczestników gry, stymulujących rozwiązania konsensowe.

## 2.4. Ustrojowe uwarunkowania rozwoju regionalnego

Funkcjonowanie tak określonego mechanizmu umożliwiłoby decentralizację kształtowania rozwoju regionalnego. Strategie i polityki regionalne określałyby jedynie pole i ogólne reguły gry decyzyjnej, w której:

- **podmiotami** byłyby zarówno centrum decyzyjne (rząd i jego agendy terenowe), jak i władze samorządów terytorialnych;
- **uczestnikami** zaś — podmioty gospodarujące.

W tej grze samorządowe podmioty polityki regionalnej i lokalnej miałyby możliwość wykorzystywania szans pojawiających się w procesie rzeczywistego rozwoju, szansę minimalizacji lub wyprzedzającego likwidowania

ograniczeń i zagrożeń rozwoju oraz możliwość rozwiązywania ujawniających się sprzeczności, a nawet konfliktowości interesów i dążeń różnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych. Oznaczałoby to przyjęcie niezbędnej dla funkcjonowania państwa demokratycznego **negocyjacyjnej formuły sprawowania władzy, której istotą jest dochodzenie do konsensu społecznego minimalizującego sytuacje konfliktowe.**

Organizacyjno-instytucjonalną konsekwencją przyjęcia tej formuły byłoby funkcjonowanie dwu współdziałających ale wyodrębnionych kompetencyjnie (przejrzystych społecznie) podsystemów terytorialnego systemu państwa:

- podsystemu samorządu terytorialnego;
- podsystemu administracji rządowej;
- tworzących w sumie system administracji publicznej.

**Wybór modelu ustrojowego państwa w poszczególnych krajach postsojalistycznych stworzył dopiero niezbędne warunki kształtowania jego zdecentralizowanego systemu terytorialnego.** Zależą one bowiem od tego, czy dalsza transformacja ustrojowa przebiegać będzie w kierunku demokracji przedstawicielskiej (parlamentarnej, samorządowej) i społecznej gospodarki rynkowej oraz jakie będą podstawy prawno-instytucjonalne procesu integracji z Unią Europejską. Kryteriom wynikającym z tak określonych uwarunkowań i potrzeb odpowiadałyby modele:

- zdecentralizowanej organizacji państwa, ze strukturą terytorialną i sektorową, która zapewnia równowagę interesów i sprawne procedury negocjacyjne;
- systemowego porządkowania całej organizacji przestrzennej społeczeństwa, gospodarki i państwa, zgodnie z zasadami najwyższej sprawności ich funkcjonowania;
- partnerskiego współdziałania samorządów terytorialnych z centralną i terenową administracją rządową;
- wieloszczeblowej struktury przestrzennej, odpowiadającej zarówno układom historycznie ukształtowanym, jak i współczesnym i przyszłym potrzebom społeczeństwa, gospodarki i państwa.

Systemy terytorialne państwa stałyby się czynnikiem generującym, stymulującym i utrwalającym stopniowe, systemowo uporządkowane przechodzenie od ustroju autorytarnego do demokratycznego. Jest to długotrwały proces, którego nie można — bez realnej groźby zmniejszenia sprawności funkcjonowania państwa (łącznie z jej załamaniem) — sprowadzić do jednorazowego przedsięwzięcia organizacyjnego.



Zagrożenie to jest szczególnie istotne, gdy polityczna niestabilność i gospodarcza recesja mnożnikowo osłabiają państwa postsocjalistyczne oraz zmniejszają ich podatność na gwałtowne zmiany strukturalne.

Poszukiwaniu modeli przekształceń towarzyszyć musi ocena przekształceń już dokonanych oraz wyraźne zarysowanie scenariuszy dalszej ewolucji systemów terytorialnych.

Możliwy jeszcze impas, w państwach postsocjalistycznych polegałby na tym, że bez empirycznie udokumentowanej diagnozy sytuacji oraz całościowej i spójnej koncepcji reformy, elity rządzące forsowałyby zmiany fragmentaryczne i to bez konstytucyjnego przyzwolenia. W odbiorze społecznym byłyby to wyraz aroganckiej pogardy dla demokracji w imię demokracji.

Powodzenie procesu transformacji doprowadziłoby zaś do sytuacji, w której polityka regionalna prowadzona byłaby jako:

- polityka regionalna państwa (polityka interregionalna); jej przedmiotem byłyby krajowy i międzynarodowy układ regionalny, a podmiotem rząd, który przez swoich terenowych przedstawicieli (np. wojewodów w Polsce) współdziałając z ministerstwami, centralnymi agencjami rządowymi, realizowałby cele i kryteria racjonalności ogólnospołecznej państwa;
- polityka regionalna samorządów terytorialnych (polityka intraregionalna); jej przedmiotem byłyby regiony samorządowe, a podmiotami — ich władze samorządowe, reprezentujące interesy, cele i dążenia lokalne i regionalne.

Przy naturalnej sprzeczności, a nawet konfliktowości interesów tak uformowanych podmiotów, spójność obu polityk regionalnych można by osiągać przez **negocjacje**.

Sprawne funkcjonowanie tego systemu wymagałoby określenia dwu odrębnych, ale komplementarnych pól (zakresów problemowych) obu polityk regionalnych.

Usankcjonowanie i regulacje prawne tego układu wymagałoby konstytucyjnego uprawomocnienia terytorialnego systemu funkcjonowania państwa.

### 3. Model systemu regulacji rozwoju regionalnego<sup>3</sup>

#### 3.1. Prawidłowości procesu regulacji

Badania empiryczne dotyczące mechanizmów rozwoju regionów mogą stanowić ograniczoną podstawę uogólnień, a rozległe pole niepewności co do najbardziej prawdopodobnej przyszłości zmniejsza dodatkowo wiarygodność wnioskowania. Tym niemniej, jak się wydaje, badania potwierdzają ponowny wzrost znaczenia uwarunkowań przestrzennych w procesach rozwoju. Procesy te przebiegają bowiem w określonej przestrzeni geograficznej. Jej heterogeniczny charakter różnicuje przestrzenne warunki rozwoju, w tym także poziom i strukturę zaspokajania potrzeb społecznych.

Rzeczywista współzależność między rozwojem społeczno-gospodarczym a przestrzennym zagospodarowaniem, synergiczny wpływ tej zależności na przekształcenia środowiska przyrodniczego oraz wpływ tych przekształceń na dalszy rozwój — określają istotę procesu interakcji między rozwojem a przeobrażeniami zagospodarowania przestrzennego i przekształceniami środowiska. Siłą motoryczną tego procesu jest konieczność stałego zaspokajania potrzeb społecznych, a jego podstawą — środowisko geograficzne już ukształtowane, które tworzy określone, zmienne w czasie uwarunkowania przestrzenne i ekologiczne rozwoju (możliwości i ograniczenia).

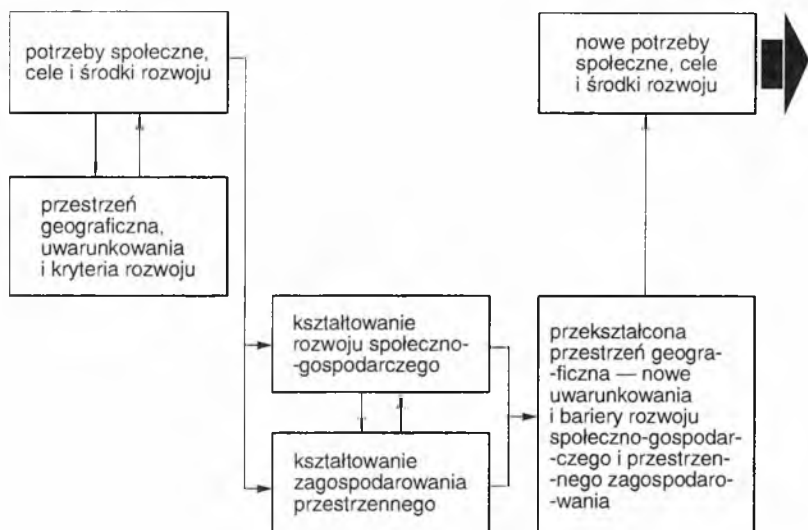
Uwarunkowania te w procesie rozwojowym często powodują trudności, konflikty, bariery lub progi dalszego rozwoju. Rzadko zaś tworzą korzystniejsze warunki rozwoju w każdej następnej jego fazie (rys. 2).

Ta obiektywnie uwarunkowana współzależność współczesnego rozwoju wskazuje na konieczność stałej racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego, jej integracji z procesem sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym oraz ochroną środowiska przyrodniczego (rys. 3).

#### 3.2. Gospodarka przestrzenna jako sfera regulacji rozwoju

Pojęcie gospodarki przestrzennej nie zostało dotychczas jednoznacznie zdefiniowane. Różnorodność stosowanych formuł powoduje istotne nieporozumienia i nieścisłości. Aby ich uniknąć przyjęto, że terminem gospodarka przestrzenna można objąć całą sferę działania praktycznego człowieka, w której zagadnienia **heterogeniczności przestrzeni geograficznej** oraz **pokonywanie odległości** fizycznych odgrywają rolę **motywacyjną**

<sup>3</sup>Zob. Kołodziejski J., 1991, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków.



Rys. 2 Kształtowanie procesu rozwoju

lub nieświadomą, lecz decydującą. Rozwijając tę definicję można powiedzieć, że gospodarka przestrzenna jest także jedną ze sfer, lub jednym z aspektów całej gospodarki narodowej. Z tego punktu widzenia stanowi podsystem w systemie gospodarki narodowej, określanej przez zmieniające się w czasie ustawodawstwo, kulturę, obyczaje i tradycje.

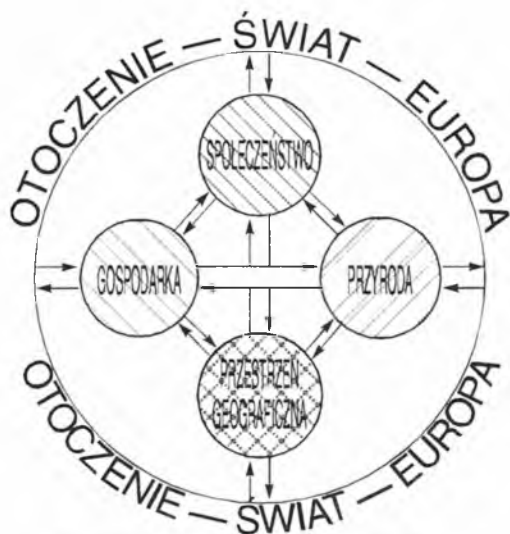
Podsystem ten funkcjonuje zarówno w sferze materialnej, jak i w sferze regulacji (sterowania).

W sferze materialnej jego wyrazem są procesy przekształceń i stany materialne zagospodarowania przestrzennego oraz związana z nimi przestrzenna organizacja społeczeństwa, gospodarki i władzy.

W sferze regulacji tworzy go całokształt działalności człowieka zmierzającej do realizacji celów rozwoju (społecznych, ekologicznych, kulturowych, ekonomicznych) opartej na wykorzystaniu cech i walorów przestrzeni geograficznej. Jego przedmiotem jest więc przestrzeń, celem — zagospodarowanie, a efektem — zaspokojenie określonych potrzeb społecznych.

W procesie ciągłych przekształceń struktur przestrzennych, dokonujących się wraz z realizacją celów rozwoju społeczno-gospodarczego, następują zmiany w środowisku przyrodniczym, wyczerpują się i degradują jego zasoby.

Rzeczywista współzależność rozwoju społeczno-gospodarczego i przekształceń struktur przestrzennych oznacza ponadto, że:

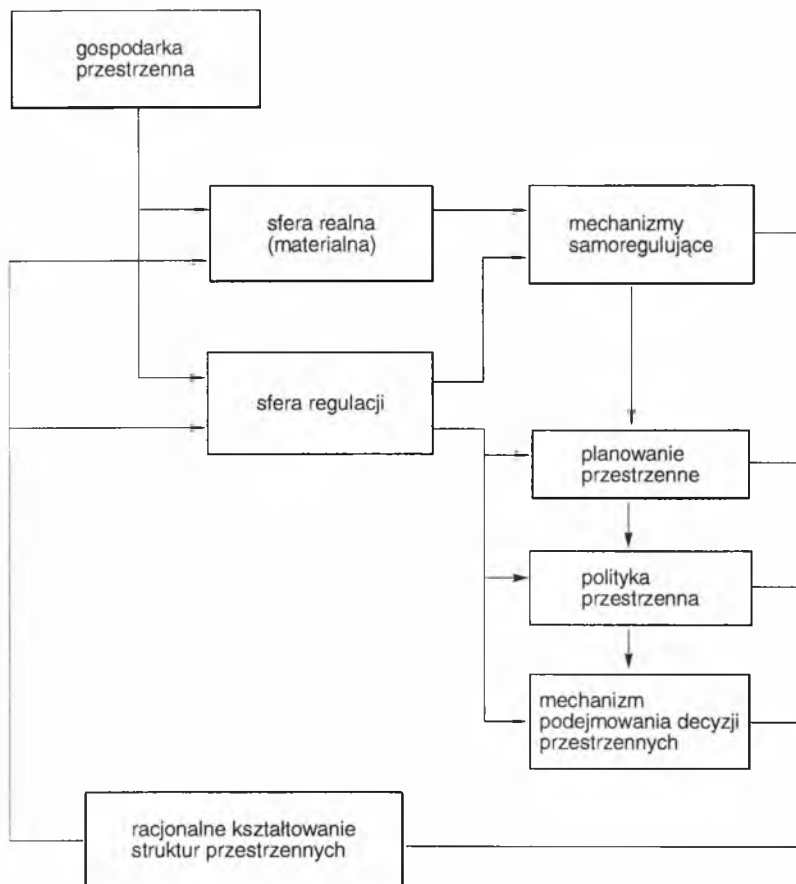


Rys. 3 Struktura relacji: przestrzeń geograficzna - gospodarka przestrzenna - strategie rozwoju

- system decyzyjny gospodarki przestrzennej jest współzależny z systemem gospodarowania; współzależności mają charakter metodologiczny, prawny i organizacyjny; ich znaczenie wzrasta wraz ze wzrostem znaczenia uwarunkowań przestrzennych w rozwoju społeczno-gospodarczym;
- podmiotami gospodarki przestrzennej są władze państwowe i samorządowe, a jej uczestnikami są podmioty gospodarujące, które realizują określone cele w określonych warunkach politycznych, społecznych, ekonomicznych i przestrzennych;
- metody planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego powinny być kształtowane z uwzględnieniem współzależności rzeczywiście występujących w procesie rozwoju; dopiero na tym tle można określić pole rozwiązań autonomicznych i współzależnych obu rodzajów planowania; skuteczność ich oddziaływania na kształtowanie rzeczywistego rozwoju zależy będzie w coraz większym stopniu od interdyscyplinarnego, holistycznego, długookresowego ujmowania rzeczywistości;
- koncepcje i metody formułowania polityki przestrzennej i regionalnej oraz polityki społeczno-gospodarczej powinny tworzyć wzajemnie powiązaną całość; wobec wzrastającej złożoności rozwoju podstawą aktywnej i zobiektywizowanej polityki przestrzennej i regionalnej powinno być planowanie przestrzenne; cele tej polityki powinny być współzależne z celami rozwoju społeczno-gospodarczego; powinny one wyznaczać kryteria kształtowania struktur przestrzennych, stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy (rys. 3);
- instrumentacja planowania przestrzennego i regionalnego powinna nawiązywać do systemu sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym, w tym także do mechanizmów ekonomicznych funkcjonowania reformowanej gospodarki.

Podstawowymi elementami tak rozwiniętego systemu regulacji gospodarki przestrzennej byłyby (rys. 4):

- (1) **planowanie przestrzenne (regionalne)**, które poprzez plany przestrzennego zagospodarowania określa koncepcje polityki przestrzennej i uczestniczy aktywnie w ich realizacji;
- (2) **polityka przestrzenna (regionalna)**, która ustala cele i środki kształtowania zagospodarowania w określonych, zmiennych w czasie warunkach zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, technicznych, politycznych);
- (3) **mechanizm podejmowania decyzji** przestrzennych oraz instrumentacja ich realizacji.



Rys. 4 Struktura gospodarki przestrzennej

Poprzez funkcjonowanie systemu regulacji gospodarki przestrzennej w systemie gospodarowania następuje więc racjonalizacja współzależności między gospodarką, środowiskiem przyrodniczym i zagospodarowaniem przestrzennym.

### 3.3. Mechanizm transformacji

Poznanie mechanizmu przekształceń struktur przestrzennych, wynikającego z zaawansowanych już i obiektywnie uwarunkowanych procesów, powinno być współzależne z badaniami przebiegu procesu transformacji

ustrojowej. Metodologiczna zasadność tego założenia wynika jednoznacznie z radykalnej zmiany uwarunkowań prawno-ustrojowych i instytucjonalnych funkcjonowania gospodarki przestrzennej, jakie następować będą wraz z odchodzeniem od realnego socjalizmu w kierunku gospodarki rynkowej i demokracji parlamentarnej:

- (1) **Funkcjonowanie gospodarki rynkowej**, społeczeństwa obywatelskiego i demokracji parlamentarnej oraz współzależne z tym otwarcie na świat, tworzyć będą nowe jakościowo warunki przekształceń gospodarki przestrzennej, a zmiany strukturalne jej systemu regulacji następować będą współzależnie z nadrzędnymi w stosunku do nich przeobrażeniami ustrojowymi. Do najważniejszych należy niewątpliwie model funkcjonowania państwa oraz związany z nim integralnie system terytorialny.
- (2) **Mechanizmy gospodarki rynkowej** w całym procesie transformacji ustrojowej będą miały coraz większy, ale nie wyłączny, udział w sterowaniu rozwojem społeczno-gospodarczym i przekształcaniami struktur przestrzennych, tworząc nową strukturę systemu regulacji. W systemie tym sterowanie rozwojem odbywać się będzie w coraz większym stopniu za pośrednictwem mechanizmów ekonomicznych, a system nakazowo-administracyjny dotyczyć będzie jedynie tych dziedzin rozwoju, w których regulacja ekonomiczna z różnych względów nie wystarczy do osiągnięcia celów ogólnospołecznych.
- (3) **Występują sprzeczności interesów**, a na ich tle konflikty pomiędzy racjonalnością ogólnospołeczną państwa jako całości, a cząstkowymi racjonalnościami podmiotów gospodarczych oraz samorządów terytorialnych (potrzeby, cele, interesy lokalne) (rys. 5).  
Ewolucja terytorialnego systemu funkcjonowania państwa powinna zapewnić działanie mechanizmu, który w ciągłym procesie gry społeczno-ekonomicznej umożliwiłby identyfikację, rozwiązywanie lub co najmniej minimalizację sytuacji konfliktowych, oraz kreowanie polityk wszystkich uczestników gry, stymulujących rozwiązania konsensowe. Powyższe warunki może spełniać jedynie zdecentralizowana organizacja państwa, której struktura terytorialna i sektorowa zapewnia równowagę interesów w oparciu o sprawne procedury negocjacyjne.
- (4) **Niepewność przyszłości** oraz odejście od dyrektywnego sterowania (planowania) wskazują na konieczność wypracowania scenariuszowej koncepcji metodycznej planowania — dynamicznego, otwartego, elastycznego i ciągłego — jako podstawy gospodarki przestrzennej. Pola najbardziej prawdopodobnego rozwoju można by określać przez dwa brzegowe scenariusze, wyrażające różne cele oraz i zharmonizowane z nimi narzędzia i środki rozwoju, odpowiadające najbardziej prawdopodob-



Rys. 5 Mechanizm sytuacji konfliktowych

nym, niekorzystnym i korzystnym warunkom zewnętrznym, określonym przez prognozy długookresowe. Scenariusze te wyznaczą pole, w którym przebiegał będzie rozwój rzeczywisty (rys. 6).

- (5) **Ciągłość procesu** diagnozowania, prognozowania i projektowania przemian zagospodarowania przestrzennego — z zachowaniem formuły planowania dynamicznego, otwartego i elastycznego — tworzyłaby podstawę do podejmowania decyzji przez podmioty gospodarki przestrzennej oraz do rozwiązania sytuacji konfliktowych (rys. 6).

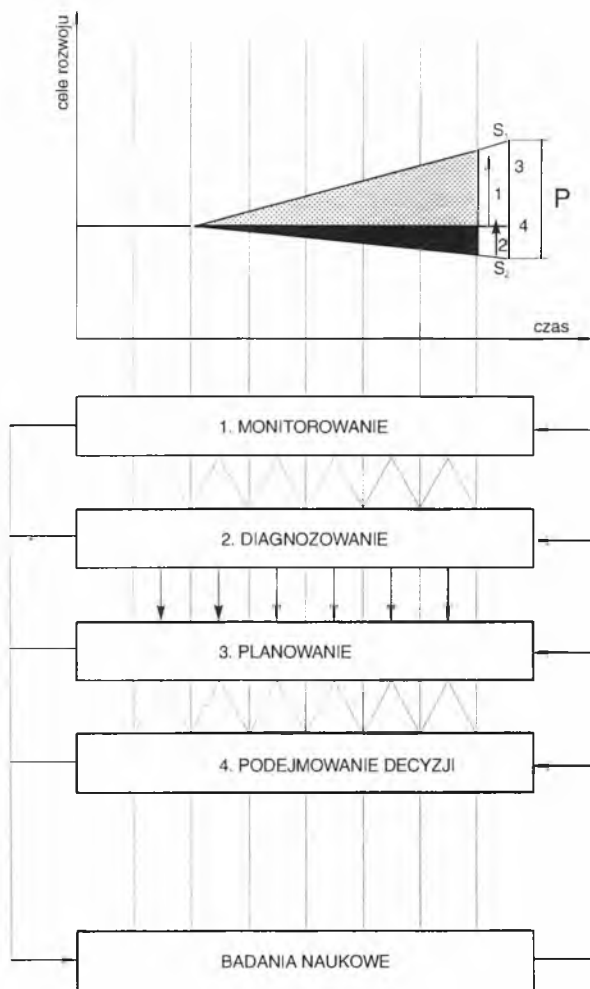
Empiryczna weryfikacja przedstawionej wyżej prognozy następować będzie w procesie poznawania rzeczywistości, a wraz z tym także ewolucja zadań i problemów badań empirycznych. Nic nie wskazuje jednak na to, aby można było obecnie zakwestionować zasadność przedstawionej koncepcji.

## 4. Kształtowanie nowego modelu systemu funkcjonowania polityki regionalnej

### 4.1. Niepewność uwarunkowań rozwoju regionalnego a potrzeba elastycznej i otwartej polityki regionalnej

Z prognozy uwarunkowań rozwoju krajów postsocjalistycznych na przełomie XX i XXI wieku wynika, że pole niepewności związanej z kształtowaniem się procesu ich rozwoju jest jeszcze bardzo rozległe. Wysoki poziom niepewności związany jest z naturalną nieklarownością najbardziej





### 1. ZASADA OKREŚLANIA POLA ROZWOJU

S1 – scenariusze szans: 1 – polityka zmierzająca do maksymalizowania szans; S2 – scenariusze zagrożeń: 2 – polityka zmierzająca do minimalizowania zagrożeń; P – pole prawdopodobieństwa rozwoju: 3 – strefa dynamizowania rozwoju, 4 – strefa przełamania recesji.

### 2. ZASADA CIĄGŁOŚCI PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

1. monitorowanie rzeczywistości, 2. diagnozowanie procesów przekształceń, 3. prognozowanie, programowanie i projektowanie przyszłości, 4. podejmowanie decyzji strategicznych, 5. badania naukowe;

współdziałania:

1-2 ciągłe, 2 3 cykliczne, 3 4 ciągłe; → współdziałanie planowania strategicznego z nauką.

Rys. 6 Model funkcjonowania planowania strategicznego

prawdopodobnego przebiegu procesów transformacji ustrojowej oraz pochodną charakteru, zakresu i struktury integracji z Europą. Dotychczasowy przebieg procesu transformacji wskazuje na to, że już osiągnięty poziom stabilizacji gospodarczej może załamać się powodując nawet destabilizację społeczno-polityczną. Tak więc wszystkie scenariusze rozwoju sytuacji w tych krajach są jeszcze prawdopodobne. Scenariusze zagrożeń są bowiem kontynuowane pomimo niektórych oznak zahamowania recesji i osiągnięcia pewnej stabilizacji politycznej. Scenariusze szans są więc jeszcze do uchwycenia. Główny zaś problem sterowania rozwojem polega na tym, aby przełamać trendy scenariuszy zagrożeń i przejść do realizacji scenariuszy szans.

Dlatego należałoby sformułować nową metodę prognozowania przyszłości oraz związaną z nią koncepcję systemu funkcjonowania polityki regionalnej, jako podstawy sterowania rozwojem regionalnym.

Jej istota polega na określeniu **polu rozwoju najbardziej prawdopodobnego**, w którym przebiegać będą rzeczywiste procesy wraz z ich sterowaniem. Wyznaczają je dwa brzegowe scenariusze wyrażające zróżnicowany poziom celów i zharmonizowanych z nimi środków rozwoju, odpowiadających najbardziej prawdopodobnym, niekorzystnym i korzystnym warunkom zewnętrznym i wewnętrznym, określonym w prognozach długookresowego rozwoju kraju.

**Scenariusz szans** określałby zewnętrzne uwarunkowania rozwoju regionów nawiązując do scenariusza przełamania zapaści cywilizacyjnej, uwzględniając warunki i mechanizmy pobudzające proces restrukturyzacji i transformacji ustrojowej kraju przedstawiałby on strategię rozwoju regionalnego (politykę regionalną), zmierzającą do jak najpełniejszego wykorzystania zasobów i walorów regionów, opierając się na popycie krajowym i międzynarodowym. Cechą charakterystyczną tej strategii byłoby jej proefektywnościowe oraz społeczno-ekologiczne uwarunkowanie.

**Scenariusz zagrożeń** określałby niekorzystne warunki rozwoju regionów. Uwzględniając niekorzystne uwarunkowania przekształceń strukturalnych, ograniczone możliwości gospodarki narodowej w zaspokajaniu najniezbędniejszych potrzeb społecznych w warunkach regresu lub stagnacji gospodarczej i braku popytu na zasoby regionów, braku środków na likwidację ukształtowanych dotychczas dysproporcji i zagrożeń, scenariusz przedstawiałby politykę regionalną związaną z minimalizowaniem zagrożeń, sytuacji konfliktowych, hamowaniem recesji, poszukiwaniem dróg wyjścia z kryzysu, kierowaniem regionów na drogę rozwoju w miarę pojawiania się szans na wykorzystanie ich zasobów i walorów. Byłaby to więc „strategia przetrwania” w niekorzystnych uwarunkowaniach zewnętrznych, zoriento-

wana jednak na aktywne serwowanie ofert rozwoju z chwilą pojawienia się korzystnych dla ich przyjęcia warunków zewnętrznych. W przypadku ich istotnego pogarszania scenariusz zagrożeń spełniałby funkcje ostrzegawcze.

Obydwa scenariusze tworzyłyby zatem układ komplementarny. Określając pole rozwoju regionów umożliwiałyby jednocześnie elastyczne przechodzenie ze scenariusza zagrożeń do scenariusza szans, w miarę poprawy uwarunkowań zewnętrznych lub też opanowywania stanów katastrofalnych w przypadku ich wystąpienia.

Koncepcję strategii rozwoju mieszczącej się w polu określonym przez scenariusze brzegowe można by określić w taki sposób, aby stanowiła ona elastyczne narzędzie sterowania rozwojem, zgodnie z ogólnymi kierunkami pożądanymi społecznie, jak i warunkami ograniczającymi szansę ich realizacji.

Dopiero tak określona strategia rozwoju kraju stworzyłaby niezbędne warunki umożliwiające sformułowanie koncepcji polityki regionalnej państwa, takiej polityki, która określałaby jedynie pole i ogólne zasady gry decyzyjnej, w której podmioty polityki regionalnej miałyby potencjalną możliwość wykorzystywania szans pojawiających się w procesie rzeczywistego rozwoju oraz minimalizacji lub też wyprzedzającego likwidowania ograniczeń i zagrożeń rozwoju.

Dopiero taka formuła strategii mogłaby stanowić narzędzie sterowania rozwojem wtedy, kiedy:

- zmienność uwarunkowań zewnętrznych tworzy rozległe pole niepewności w kształtowaniu długofalowej polityki regionalnej;
- rozwój spontaniczny, mechanizm regulacji rynku i aktywne instrumenty polityki państwa tworzą spójny system regulacji coraz bardziej złożonych procesów;
- występowanie sprzeczności, a nawet konfliktowości interesów i dążeń różnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych narzucające konieczność przyjęcia negocjacyjnej formuły sprawowania władzy, której istotą jest dochodzenie do porozumienia społecznego, minimalizującego sytuacje konfliktowe (rys. 5);
- nadmiar celów w stosunku do ograniczonych środków utrudnia podejmowanie bieżących decyzji w sprawach rozwoju;
- ciągła kalkulacja szans i zagrożeń musi być podstawą kształtowania rozwoju regionów zgodnie z najpilniejszymi aktualnie potrzebami, także z jego długookresowymi celami.

Jest to formuła kształtowania strategii elastycznych, otwartych i dynamicznych wobec otwartej przyszłości. Strategii, które odpowiadałyby na

pytanie, jak postępować zamiast jaka będzie przyszłość (co będzie); jak osiągać rozwiązania konsensowe przez procedury negocjacyjne; jak wykorzystywać szanse i minimalizować zagrożenia; jak godzić cele bieżące z długookresowymi (rys. 6).

## 4.2. Strategiczne cele polityki regionalnej

Z istoty całego procesu dokonujących się w krajach postsocjalistycznych przemian wynika, że polityka regionalna w okresie transformacji będzie:

- realizowana w bardzo nieustabilizowanych warunkach prawno-ustrojowych, organizacyjnych i kadrowych, społeczno-ekonomicznych i politycznych;
- nakierowana jednoznacznie na aktywny udział w restrukturalizacji kraju, w małym jeszcze stopniu zautonomizowanym regionalnie;
- polityką jasnych i stabilnych celów strategicznych oraz elastycznego systemu instrumentacji.

Długookresowe, strategiczne cele polityki regionalnej muszą być zgodne z procesami transformacji ustrojowej krajów.

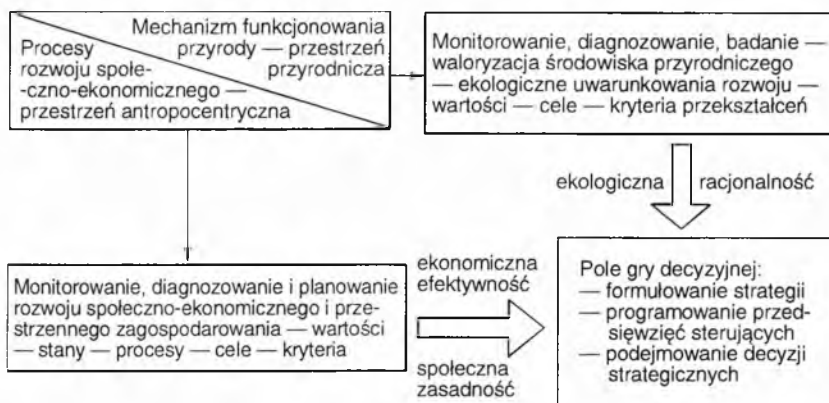
Z ich hipotetycznego przebiegu wynika zasadność uprawiania polityki regionalnej w dwóch płaszczyznach:

**Treścią pierwszej** byłyby strategiczne, długookresowe cele uniwersalne polityki państwa, rozwarstwione regionalnie w zależności od zróżnicowanych przestrzennie warunków rozwoju. Jak to wynika z diagnozy, tendencja ta wzmacnia się w miarę wzrostu złożoności struktur przestrzennych. Dlatego polityka regionalna państwa powinna być także funkcją zróżnicowanych przestrzennie celów jego polityki społeczno-gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej, a jej strategiczny, długookresowy charakter powinien zapewniać spójność i ciągłość rozwoju kraju w zróżnicowanym przestrzennie środowisku geograficznym.

Te ogólne i uniwersalne dla wszystkich krajów postsocjalistycznych cele polityki regionalnej na przełomie XX i XXI wieku, jak wynika z licznych już prognoz autorskich, można by określić jako:

- tworzenie mechanizmów rozwoju społeczno-gospodarczego regionów (w tym także przeciwdziałanie procesom recesji gospodarczej i depresji społecznej) dostosowanych do zróżnicowanych przestrzennie zasobów i warunków ich rozwoju;
- poprawę wraz z realizacją powyższego celu standardu cywilizacyjnego społeczności lokalnych i regionalnych (jako minimum społeczne — co najmniej zapobieganie regresowi);

- kształtowanie ładu zintegrowanego (społecznego, ekonomicznego, ekologicznego i przestrzennego) dostosowanego do standardów europejskich (w tym zapobieganie procesom degradacji, deformacji itp.)
- Systemowe rozwarstwienie tak formułowanych celów jest metodologicznie i warsztatowo opanowane (rys. 7, 8).



Rys. 7 Model gry informacyjno decyzyjnej

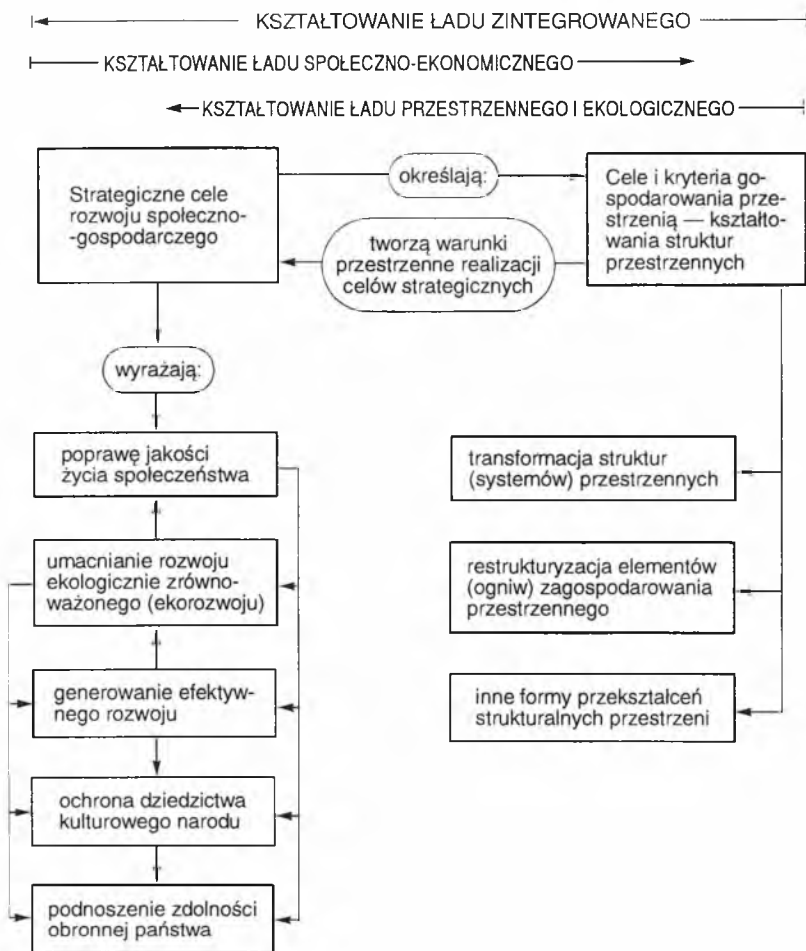
Nowe sytuację tworzą relacje występujące między celami społeczno-gospodarczymi a celami ekologicznymi.

W każdym regionie występuje bowiem w różnym stopniu ostrości konieczność określenia realnie istniejącej współzależności między celami ekologicznymi związanymi z ochroną i racjonalnym kształtowaniem środowiska przyrodniczego, a celami uwzględniającymi niezbędną społecznie potrzebę pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego.

Z rzeczywistej integralności rozwoju wynika bowiem, że nie można określić (ani realizować) polityki ekologicznej bez całej polityki społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Dlatego każda polityka regionalna powinna odpowiedzieć na co najmniej dwa pytania:

- (1) czy realizacja polityki ekorozwoju lub też określonych celów ekologicznych oraz spełnienie ukierunkowanych ekologicznie funkcji regionu w sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, przewidywanej do końca stulecia, umożliwi realizację satysfakcjonujących (akceptowanych przez społeczeństwo) celów społecznych i gospodarczych, czy rozwiąże główne problemy wyjścia z recesji lub nawet depresji społecznej i stworzy warunki przynajmniej normalnego rozwoju społeczności lokalnych;



Rys. 8 System celów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania w kształtowaniu ładu zintegrowanego

(2) jeśli nie, to jakie związane z tym zagrożenia i konflikty wystąpią i czy są szanse na ich usunięcie (sposoby i środki).

Z przedstawionych wyżej założeń, zasad i uwarunkowań wynika, że każda proekologiczna polityka regionalna powinna być wkomponowana w politykę interregionalną państwa oraz politykę intraregionalną władz samorządowych w taki sposób, aby kształtowały one spójny system gospodarowania.

**Treścią drugiej** płaszczyzny polityki regionalnej jest tak mocno akcentowana obecnie przez centra decyzyjne krajów postsocjalistycznych polityka interwencyjna państwa.

Jest oczywiste, że ze względu na zahamowanie rozwoju społeczno-gospodarczego części regionów ta płaszczyzna polityki jest najbardziej społecznie uzasadniona. Nie można jednak sprowadzić tylko do niej całej polityki regionalnej państwa oraz dopuścić do zerwania współzależności między strategicznymi jej celami i zasadami, a doraźnymi przedsięwzięciami interwencyjnymi. Powoduje to bowiem chaos, a długookresowo bywa często nieefektywne.

### **4.3. Dylemat związany ze środkami polityki regionalnej**

W powiązaniu z celami polityki regionalnej występuje bardzo ostro dylemat środków ich urzeczywistnienia, najostrzej w regionach, które potrzebują niezbędnej kapitałowej interwencji państwa. Tylko od jego możliwości uzależniona będzie doraźna pomoc interwencyjna. Jej współdziałanie z możliwościami kapitałowymi samorządów terytorialnych jest głównym problemem do rozwiązania, i to zarówno w sytuacji przejściowej, jak i modelowej ustrojowo, systemu funkcjonowania państwa.

Natomiast najistotniejszym problemem pobudzania środków w gospodarce rynkowej jest popyt kapitału na zasoby i warunki efektywności gospodarowania. W tym zakresie polityka regionalna ma dwa istotne zadania związane z dużym poziomem zróżnicowania warunków rozwoju gospodarczego kraju:

Pierwsze, to diagnozowanie warunków rozwoju regionów według europejskich standardów funkcjonowania kapitału (w taki sposób, aby potencjalne podmioty gospodarcze znalazły rzeczywiste warunki zewnętrzne gospodarowania).

Drugie, to formułowanie strategii rozwoju regionów, która umożliwiałaby podmiotom gospodarczym poznanie najbardziej prawdopodobnych szans i ograniczeń, jakie stwarza realizowana polityka regionalna.

### **4.4. Główne sytuacje problemowe polityki regionalnej**

Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji problemowych procesu transformacji potwierdza empirycznie, że podstawą polityki regionalnej mogłaby stać się zarówno zasada polaryzacji aktywności społeczno-gospodarczej w „biegunach wzrostu”, które pobudzałyby rozwój otaczających je regionów, jak i zasada selektywnej aktywizacji obszarów „depresji i zacofania” dokonywanej przez środki zewnętrzne.

Z istoty procesu transformacji systemowej krajów postsocjalistycznych wynika, że związane z programami restrukturalizacji ich gospodarek narodowych byłyby trzy główne typy polityki regionalnej:

- (1) w regionach, które kształtują się wokół „biegunów wzrostu” i z tego względu mają szansę stać się „lokomotywami postępu” istota polityki regionalnej mogłaby polegać na wykorzystaniu renty położenia zgodnie z ogólnokrajowymi rozwiązaniami systemowymi; powinny być one skazane na własną aktywność.
- (2) w regionach zaawansowanego regresu czy depresji, które nie mają żadnych szans na poprawę sytuacji bez pomocy państwa, należałoby stosować selektywną politykę interwencyjną skierowaną jedynie na wybrane sfery i obiekty oraz zapobiegać tworzeniu się coraz to nowych sfer regresu.
- (3) w regionach, w których procesy transformacji ustrojowej nie powodują ani specjalnie niekorzystnych procesów, ani nie tworzą nowych szans, należałoby prowadzić politykę opartą na celach uniwersalnych i bacznie obserwować rozwój sytuacji.

Niezależnie od charakteru regionu i typu polityki regionalnej sterującej jego rozwojem należałoby wkomponować w nią zasady ekorozwoju w taki sposób, aby tworzyła ona spójną i ekologicznie uwarunkowaną politykę rozwoju.

Jej cele powinny koniecznie uwzględniać zahamowanie regresu środowiska jako całości, najpóźniej do końca tego stulecia, oraz stopniową, ale odczuwalną dla jego „kondycji” i dla społeczeństwa poprawę już na progu XXI wieku. Oznacza to konieczność podniesienia celów ekologicznych do rangi jednego z głównych celów długookresowej polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej wszystkich krajów postsocjalistycznych.

## **5. Planowanie regionalne jako instrument polityki regionalnej**

### **5.1. Kierunki transformacji**

Dalsza egzystencja i społeczna zasadność planowania regionalnego zależy będą od miejsca i funkcji polityki regionalnej w procesie sterowania rozwojem kraju.

Zgodnie z hipotezą przebiegu procesu transformacji ustrojowej państwa w systemie społecznej gospodarki rynkowej, demokracji przedstawicielskiej i integracji z Europą wzrastać powinno znaczenie aktywnej polityki



regionalnej w kształtowaniu procesu restrukturyzacji gospodarki. Zmieniać się musi jej charakter, struktura i instytucjonalne usytuowanie w samorządowym systemie funkcjonowania państwa. To są konieczności i wyzwania współczesnego rozwoju wszystkich krajów postsocjalistycznych.

Metodologia i warsztat planowania regionalnego muszą im sprostać. Oznacza to konieczność głębokich jego przekształceń:

- od planowania „statycznego” i „docelowego” opartego o zasadę projektowania odległej przyszłości, do planowania ciągłego, elastycznego i otwartego wobec otwartego charakteru przyszłości i rozległego pola niepewności;
- od technokratycznego i autorytarnego wyznaczania celów do identyfikowania i negocjowania zróżnicowanych podmiotowo i konfliktowych interesów, poszukiwania konsensu i budowania pomostów, kooperacji społecznej według wynegocjowanych celów;
- od planowania przestrzennego (plany zagospodarowania przestrzennego regionów), do planowania integralnego (programy przeobrażeń strukturalnych rozwoju regionów);
- od planów wizji przekształceń do programów restrukturyzacji;
- od planowania rozwoju uwarunkowanego przyrodniczo do kształtowania ekorozwoju.

Poprzez uporządkowaną metodologicznie realizację tych przekształceń planowanie regionalne powinno stać się podstawowym narzędziem polityki regionalnej sterującej rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym oraz przeobrażeniami ekologicznymi regionów.

## 5.2. Struktura

Jego charakter określałyby **strategie rozwoju regionów** w ujęciu intraregionalnym (samorządowym) i ich relacje międzyregionalne tworzące treść polityki interregionalnej państwa. Tylko tak integralne podejście umożliwia bowiem harmonizowanie wszystkich celów, kojarzenie celów ze środkami, rozpatrywanie kształtowanej rzeczywistości we wszystkich podstawowych jej aspektach (społecznym, ekologicznym, ekonomicznym, przestrzennym a nawet techniczno-technologicznym w razie potrzeby) oraz horyzontach czasowych dostosowanych do realnych potrzeb racjonalizacji różnych dziedzin rozwoju.

Oznacza to koncentrację funkcji planowania regionalnego na:

- diagnozowaniu uwarunkowań rozwoju regionów (społecznych, politycznych, ekologicznych, ekonomicznych, przestrzennych, techniczno-

-technologicznych) w oparciu o monitoring zmian strukturalnych dokonujących się w ciągłym procesie przekształceń;

- stałym badaniu i prognozowaniu uwarunkowań zewnętrznych rozwoju; zmiany w czasie i niezależnych od podmiotów polityki regionalnej sytuacji zewnętrznych rozwoju regionów; określanie na tej podstawie pola wyboru najbardziej prawdopodobnego rozwoju regionów oraz strategii odpowiadających jego charakterystyce (tendencjom i cechom);
- określaniu koncepcji celów strategicznych i operacyjnych polityki społeczno-gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej państwa i władzy samorządowej (identyfikacja systemu celów i analiza możliwości ich osiągnięcia pod wpływem zarówno mechanizmów samoregulacji, jak i działalności państwa oraz samorządów terytorialnych; określanie pola wyboru celów z uwzględnieniem występujących i prognozowanych uwarunkowań zewnętrznych);
- określaniu sposobów realizacji przyjętych przez podmioty celów polityki społeczno-gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej; oddziaływanie państwa i samorządów na ich realizację z uwzględnieniem ustalonych prawnie zasad funkcjonowania regionów w systemie społeczno-gospodarczym i terytorialnym państwa (dobór środków, metod i form oddziaływań samorządu terytorialnego i państwa ukierunkowanych na osiągnięcie przyjętych celów polityki);
- uzgadnianiu interesów poszczególnych grup społeczno-zawodowych i terytorialnych już w procesie opracowywania strategii; w procesie tym państwo działając w ramach posiadanych kompetencji ustawowych i nie naruszając zasad funkcjonowania gospodarki narodowej oraz samodzielnosci innych podmiotów gospodarczych występowałoby coraz rzadziej jako jeden z podmiotów gospodarczych, zawsze zaś jako reprezentant **racjonalności ogólnospołecznej**.

Realizując powyższe funkcje wraz ze współzależną z nimi zasadę ciągłości i elastyczności (rys. 8) planowanie regionalne mogłoby stanowić podstawowe **narzędzie sterowania strategicznego** rozwojem regionów. Stwarzać podstawę do:

- zrównoważonego i proporcjonalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz współzależnych z nim przekształceń przestrzennych i ekologicznych, łączących z punktu widzenia kryteriów racjonalności ogólnospołecznej, lokalne i regionalne potrzeby, cele i interesy;
- oddziaływania z punktu widzenia kryteriów racjonalności ogólnospołecznej na rozwój i funkcjonowanie wszystkich podmiotów gospodarujących niezależnie od ich podporządkowania i zasięgu działania;

- kierowania strategicznego całą sferą działalności o znaczeniu regionalnym; zgodnie z kompetencjami podmiotów regionalnych.

Przyjęcie przedstawionych powyżej założeń modelowych zapewniłoby podmiotom polityki regionalnej **prawne** możliwości skutecznego oddziaływania za pośrednictwem planowania regionalnego poprzez aktywną politykę regionalną na wszystkie podmioty gospodarujące w regionach niezależnie od ich podporządkowania, a także na działalność samorządów lokalnych. Bez tej kompetencji nie można byłoby realizować zrównoważonego rozwoju w żadnym układzie terytorialnym, a jest to przecież konieczny warunek wzrostu efektywności gospodarowania i poprawy jakości życia społeczeństwa.

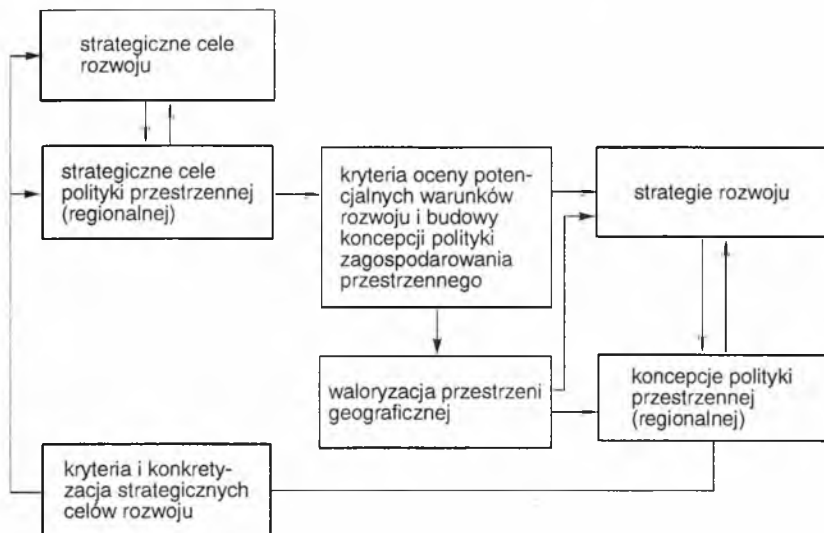
Wielorakie i wielostronne sprzeczności i konfliktogenność celów polityki państwa zarówno z interesami samorządów terytorialnych prezentujących interesy lokalne (regionalne), jak i cząstkowych interesów podmiotów gospodarujących, jak też konieczność partnerskiego ich współdziałania — powinny określać jedną z najistotniejszych funkcji polityki regionalnej i planowania regionalnego. Jest to **funkcja negocjacyjna**. Jej istotą jest z jednej strony minimalizowanie lub usuwanie sprzeczności i sytuacji konfliktowych pojawiających się w procesie rozwoju oraz wypracowywaniu rozwiązań konsensowych, z drugiej zaś tworzenie warunków do współdziałania wszystkich podmiotów gospodarczych i władz publicznych. Jej pochodną jest **funkcja informacyjna** o warunkach wewnętrznych i zewnętrznych rozwoju regionów, możliwych potencjalnie polach wyboru rozwiązań oraz celach i kryteriach o znaczeniu regionalnym lub ogólnonarodowym reprezentowanych przez państwo.

To właśnie poprzez te funkcje urzeczywistnić się powinna najpełniej nowa istota **kreacyjnej (twórczej) funkcji** planowania regionalnego realizowanej poprzez **społeczną partycypację**, a nie technokratyczne projektowanie (rys. 9).

**Strategie rozwoju regionalnego** opracowywane poprzez planowanie regionalne tworzyłyby w ten sposób zobiektywizowane podstawy do prowadzenia polityki regionalnej rozumianej jako:

- polityka interregionalna, której podmiotem byłoby centrum decyzyjne państwa;
- polityka intraregionalna samorządów terytorialnych, której podmiotami byłyby samorządowe władze regionalne wybierane w wyborach bezpośrednich funkcjonujące w regionach o statusie samorządowo-rządowym.

Jedyną metodą umożliwiającą w systemie demokratycznym osiągnięcie konsensu między różnymi, a często konfliktogennymi celami, interesami



Rys. 9 Transformacja celów rozwoju w procesie planowania strategicznego

i racjonalnościami tych obu układów — jest proces negocjowania. Od jego skuteczności zależeć będzie poziom osiągniętej spójności polityki regionalnej państwa.

Wprowadzenie proponowanego modelu planowania regionalnego współzależnego z polityką regionalną oprócz prawnoustrojowej reformy terytorialnego systemu funkcjonowania państwa wymagać będzie stworzenia **struktur kadrowo-organizacyjnych**, które byłyby w stanie wdrożyć system ciągłego diagnozowania rzeczywistości rozwoju regionalnego oraz otwartego i elastycznego prognozowania i programowania.

## 6. Wnioski końcowe

- (1) Kilkunastoletni impas w prowadzeniu aktywnej polityki regionalnej wynikał zarówno z niewydolności gospodarczej ostatniej fazy realnego socjalizmu, jak i z braku nowych podstaw prawno-ustrojowych jej uprawiania jako ważnego narzędzia kształtowania rozwoju regionów we współzależności z procesem transformacji ustrojowej i restrukturyzacji gospodarki.

W ostatnich trzech latach istotną przyczyną tego impasu była także doktryna liberalno-konserwatywna, negująca zasadność jej prowadzenia.

- (2) Zasadność prowadzenia aktywnej polityki regionalnej została empirycznie potwierdzona w rozwiniętych gospodarczo krajach Europy Zachodniej. Wynika jednak przede wszystkim z najbardziej prawdopodobnych scenariuszy rozwoju kraju na przełomie XX i XXI wieku.
- (3) Skierowanie polityki regionalnej na nowe tory wymaga przede wszystkim stworzenia nowego modelu jej funkcjonowania w nawiązaniu do przekształceń ustrojowych funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa.

Rozwiązanie tego problemu związane jest z określeniem i wyborem modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa i jego ustawowym (konstytucyjnym) usankcjonowaniem. Dopiero takie rozwiązanie stworzyłoby stabilne podstawy prawno-ustrojowe funkcjonowania polityki regionalnej.

- (4) Mnogość różnych nierozwiązanych dotychczas problemów, związanych z formowaniem i współzależnego z nim modelu systemu funkcjonowania gospodarki polityki regionalnej z jednej strony, oraz zróżnicowane sytuacje ustrojowe i problemowe krajów postsocjalistycznych z drugiej strony — wskazują na całą złożoność procesu kształtowania rozwoju regionalnego.

JANUSZ T. HRYNIEWICZ

## RUCHY REGIONALNE W POLSCE

### 1. Teorie i metody badawcze

Pojęcie ruchu społecznego jest niezwykle popularne w naukach społecznych i w publicystyce. Określa się tak całkiem różne zjawiska, np. ruch wyzwolenia kobiet, ruch państw niezaangażowanych, czy ruch ekologiczny. Dla celów dalszych analiz przyjmijmy, że ruch społeczny odnosi się do mniej lub bardziej zorganizowanej kolektywnej akcji, o nieinstytucjonalnym charakterze, podejmowanej dla osiągnięcia jakichś celów (Jałowicki 1989, s. 12).

Wychodząc z takiego założenia możemy przyjąć, że ruchy regionalne są szczególnym przypadkiem ruchów społecznych, w których kluczową rolę odgrywa czynnik więzi terytorialnej.

Badania nad ruchami regionalnymi mogą nawiązywać do trzech podejść teoretycznych i metodologicznych: funkcjonalnego, strukturalnego i postmodernistycznego. Podejście funkcjonalne kładzie nacisk na cele ruchu oraz ich związek z funkcjonowaniem państw i zbiorowości, których interesy reprezentują. Podejście strukturalne akcentuje czynniki konstytuujące ruch regionalny i relacje między nimi. Oba podejścia mogą oczywiście operować identycznymi kategoriami analitycznymi, jak np. przywództwo, mobilizacja, cele itd. Różnice sprowadzają się do rozłożenia akcentów. Można kłaść nacisk na sposób tworzenia i działania, bądź też na cele ruchu i ich wkład w integrację lub dezintegrację społeczną. Oba te podejścia wywodzą się z filozofii pozytywistycznej i z tego względu kładą one dość duży nacisk na wykrycie związku między celami danego ruchu regionalnego a cyklem rozwoju historii. Podejmuje się zatem rozważania nad tym, czy ruchy regionalne przyczyniają się do rozwoju społecznego czy raczej do stagnacji. Na tym tle postmodernistyczna perspektywa badawcza ma bardziej syntetyczny i programowo antyhistoryczny charakter. Ponieważ, w myśl metodologii postnowoczesnej, rozwój społeczny nie ma wytyczonego i przewidywalnego kierunku, nie ma także żadnego cyklu historycznego. Historia nie jest rozwojem, ale trwaniem. Z tego względu znika

problem dopasowania ruchów regionalnych do historii. Jeżeli nie znamy jest kierunku rozwoju, to bezsensowne jest dociekanie, czy coś jest z nim zgodne. Ruchy regionalne traktuje się zatem, w głównej mierze, jako wyraz tożsamości ludności zamieszkującej dane terytorium.

## 2. Ruch regionalny na tle innych działań zbiorowych

Ruchy regionalne odróżnić należy od regionalnych grup interesu, i nacisku które mają relatywnie bardziej sformalizowany charakter i tworzą się na ogół w oparciu o podział terytorialny kraju. Ścisłe powiązanie grup interesu ze strukturami administracyjnymi idzie w parze z ich w miarę ścisłym powiązaniem ze strukturami władzy państwowej. Przykładem regionalnych grup interesu mogą być: kluby posłów danego województwa, sejmiki wojewódzkie, urzędy wojewódzkie, wojewódzkie agencje rozwoju regionalnego itp. Regionalne grupy interesu stawiają sobie za cel wywieranie nacisku na decyzje władz państwowych (do których mają dostęp z racji uczestnictwa we władzy administracyjnej, gospodarczej lub politycznej) po to aby uzyskać rozstrzygnięcia korzystne dla wspólnoty terytorialno-administracyjnej, którą reprezentują. Wspólnotami tymi są na ogół województwa. Regionalne grupy interesu dość rzadko odwołują się do opinii publicznej. Z reguły uzasadniając swoje roszczenia używają argumentów ekonomicznych, rzadziej politycznych. Warto wspomnieć o importowanym z USA pojęciu „lobby”, które bywa często i niesłusznie mylone z pojęciem grupy interesu. Na polski „lobby” tłumaczy się jako „grupa nacisku”. Jest to zarejestrowana przy Kongresie USA grupa, która jako cel statutowy ma reprezentowanie interesów jakiejś kategorii społecznej, np. rolników albo regionu, czy wreszcie innego państwa. Jest to zatem organizacja formalna. W europejskich parlamentach nie ma odpowiednika lobby i z tego względu dla opisu stosunków politycznych w Europie lepiej używać terminu „grupa interesu”.

Ruchy regionalne odróżnia od grup interesu bardziej spontaniczny i często emocjonalny charakter, odwoływanie się do opinii publicznej i względna niezależność od administracyjno-terytorialnego podziału kraju. Ruch regionalny jest pojęciem nierozzerwalnie związanym z pojęciem zbiorowości, która stanowi jego zaplecze i dostarcza aktywnych uczestników ruchu, organizujących jego działalność. Sposób organizacji ruchu regionalnego jest dość płynny i nieokreślony. Na ogół mamy tu do czynienia z brakiem zinstytucjonalizowanego członkostwa, odmiennie niż np. w partiach politycznych. Bardzo często ruch regionalny jest utajony i niewi-

doczny a jego cele i ideologia są „przechowywane” przez niewielką grupę aktywistów, którzy nie mają żadnego znaczącego wpływu na zbiorowość stanowiącą potencjalne zaplecze ruchu regionalnego.

Ruch regionalny jako zjawisko społeczne istnieje o tyle, o ile treści przezeń głoszone są zgodne z postawami mieszkańców danego terytorium i są przedmiotem zainteresowania. Przejawiać się ono może obecnością problematyki regionalnej w „politykowaniu potocznym”, co oznacza, że problemy te są przedmiotem codziennych rozmów towarzyskich o polityce czy ekonomii. Znaczącym przejawem owych zainteresowań może być podatność członków danej zbiorowości na argumenty traktujące o szczególnych, specyficznych interesach danej zbiorowości, nierozzerwalnie związanych z faktem zamieszkiwania na danym terytorium.

Każdy ruch regionalny dąży do zaistnienia w sferze **komunikacji zbiorowej** i uruchomienia procesów **mobilizacji społecznej** w oparciu o instytucje właściwe obu tym dziedzinom życia społecznego. Pod pojęciem instytucji rozumieć należy kulturowo utrwalone, powtarzalne sposoby zachowań członków danej zbiorowości.

**Sfera komunikacji w danej zbiorowości** obejmuje wszelkie instytucje związane z wymianą informacji między członkami tej zbiorowości. Instytucjami tymi są: mass media czyli prasa radio, telewizja, ulotki, plakaty, zebrania publiczne, plotki, itp. **Mobilizacja społeczna** jest procesem mającym na celu uzyskanie poparcia dla głoszonych celów, zapewnienie względnie szerokiego uczestnictwa w podejmowanych akcjach oraz długofalowe podtrzymanie aktywności uczestników (na podst. Hryniewicz 1988).

Najważniejszą **instytucją mobilizacji** ruchu regionalnego jest przywództwo. Może ono mieć różnorodny charakter. **Przywództwo opinii** polega na tym, że cele ruchu wyznacza kolektyw skupiony wokół gazety, radia itp. Przywództwo opinii skupia się w zasadzie na podtrzymaniu aktywności i podsuwaniu argumentów integrujących uczestników i zwolenników ruchu. **Przywództwo zorganizowane** spotykamy, gdy ruch regionalny koncentruje się wokół (jednej lub więcej) organizacji formalnych, czyli prawnie zarejestrowanych i funkcjonujących w oparciu o regulaminy, statuty itp. Organizacjami takimi mogą być: partie polityczne, stowarzyszenia narodowościowe i ekologiczne, towarzystwa kulturalne, sejmiki wojewódzkie, i wszelkie inne formalne grupy interesów. Oba wymienione typy przywództwa mogą się wzajemnie przeplatać. Często się bowiem zdarza, że ruch regionalny, zintegrowany wokół jakiejś organizacji, jest popierany przez mass media, pełniące rolę przywództwa opinii. **Przywództwo nieformalne ruchu regionalnego** polega na tym, że cele i idee ruchu są kultywowane przez grupę społeczną niezorganizowaną w oparciu o przepisy. Ten typ przy-



wództwa miał duże znaczenie w niektórych mniejszościach narodowych w Polsce Ludowej, np. niemieckiej, kiedy istniały ograniczenia prawne dla rejestracji tego typu ugrupowań.

Drugą ważną instytucją ruchu regionalnego jest **uczestnictwo**. Może ono polegać na: udziale w zebraniach i manifestacjach, pisaniu petycji do parlamentu, rządu, prasy, radia czy telewizji, rozlepianiu plakatów, braniu udziału w zbiórkach pieniężnych, propagowaniu idei ruchu w trakcie politykowania potocznego itp. Uczestnictwa nie należy mylić z członkostwem, albowiem ten drugi termin odnosi się raczej do partii politycznych i innych grup formalnych. Uczestnictwo w ruchu regionalnym ma na ogół podbudowany emocjonalnie charakter. Kolejną instytucją mobilizacji jest **popieranie celów ruchu**. Praktycznie rzecz ujmując, uczestnictwo i popieranie są kategoriami trudno odróżnialnymi i zachodzącymi na siebie.

Każdy ruch społeczny może być analizowany w dwu aspektach: **świadomościowym i behawioralnym**. Aspekt świadomościowy odnosi się do idei, celów ruchu, sposobów argumentacji i uzasadniania celów. Aspekt świadomościowy ruchu regionalnego poznajemy w oparciu o studia nad instytucjami komunikacji zbiorowej. **Świadomościowy aspekt ruchu może być mierzony skalą intensywności postaw wobec różnych problemów funkcjonowania regionu**. Skala intensywności mierzy natężenie emocji towarzyszących postrzeganiu i przeżywaniu problemów objętych celami ruchu regionalnego przez członków danej zbiorowości. **Aspekt behawioralny dotyczy instytucji mobilizacji społecznej, tj. przywództwa, uczestnictwa i popierania**. Instytucja przywództwa może być opisana za pomocą skal ustrukturywania i płynności. **Ustrukturywanie polega na mniej lub bardziej wyraźnym określeniu przywództwa i jego roli**. Ma to miejsce wtedy gdy ruch regionalny koncentruje się wokół jednej organizacji formalnej, partii czy stowarzyszenia. Mniejszy zakres ustrukturywania spotykamy w przypadku przywództwa opinii, a najmniejszy w przypadku przywództwa nieformalnego. **Płynność przywództwa** polega na jego nieokreśloności z punktu widzenia podziału funkcji i ról przywódczych. Z relatywnie dużą płynnością możemy mieć do czynienia zarówno wtedy, gdy dużemu znaczeniu przywództwa zorganizowanego odpowiada takie same znaczenie przywództwa opinii, jak i w przypadku przywództwa nieformalnego.

Najważniejszą **charakterystyką popierania i uczestnictwa jest ich zakres**, czyli frakcja danej zbiorowości popierająca lub uczestnicząca w ruchu regionalnym. Analiza świadomościowego i behawioralnego aspektu ruchu regionalnego prowadzi do zasygnalizowania kolejnych jego cech tj. **realnego lub latentnego funkcjonowania ruchu regionalnego**.

Z funkcjonowaniem realnym mamy do czynienia wtedy gdy:

1. idee ruchu regionalnego są dość dobrze ugruntowane w instytucjach komunikacji zbiorowej;
2. intensywność postaw wobec idei ruchu regionalnego jest względnie duża;
3. instytucje mobilizacji społecznej, takie jak przywództwo, są w miarę dobrze ustrukturuwane i znane w zbiorowości oraz gdy istnieje dość duża gotowość do popierania i uczestnictwa w ruchu.

Z funkcjonowaniem latentnym ruchu regionalnego spotykamy się wtedy, gdy przywództwo jest nieformalne, instytucje komunikacji słabo odzwieczają idee regionalne, a gotowość do uczestnictwa i popierania ruchu jest nieokreślona.

Podstawą do pojawienia się ruchu regionalnego jest zatem zaistnienie określonego stanu świadomości zbiorowej, związanego z uruchomieniem instytucji komunikacji zbiorowej dla przekazywania i dyskusowania idei odnoszących się do wspólnoty celów i interesów zbiorowości zamieszkującej dane terytorium. Jest to czynnik pierwotny, warunkujący zaistnienie behawioralnego aspektu ruchu regionalnego i jego realnego funkcjonowania. Obserwacje ruchów regionalnych mogą zatem polegać na poszukiwaniu przejawów ich latentnego lub realnego funkcjonowania. W tym pierwszym przypadku do wykrycia ruchu regionalnego wystarczy odnotowanie względnie słabego zaistnienia treści regionalnych w instytucjach komunikacji zbiorowej, z jednoczesnym niewielkim natężeniem postaw wobec problemów regionalnej specyfiki.

Dla celów analitycznych dogodnie jest przyjęcie założenia o modelowym charakterze pojęcia ruchu społecznego. Model ruchu społecznego składa się z dwu elementów, tj. zbiorowości i jej świadomości. **Z ruchem społecznym mamy do czynienia wtedy, gdy idee regionalne zaistnieją w świadomości zbiorowej, co jest podstawą do wykreowania instytucji mobilizacji a zwłaszcza przywództwa i uczestnictwa.** Model ten może być przełożony na wskaźniki, które z kolei zastosowane do obserwacji pozwolą powiedzieć czy i w jakim stopniu wymogi modelu są spełnione i można mówić o istnieniu ruchu regionalnego.

O istnieniu ruchu regionalnego świadczą wszelkie — dające się zauważyć w mass mediach (o co najmniej lokalnym zasięgu) i w postawach danej zbiorowości — zaangażowanie dowolnej grupy osób polegające na dyskusowaniu kulturowej roli regionów i zbiorowości je zamieszkujących, ich usytuowania w politycznej i administracyjnej strukturze kraju, oraz popieranie już istniejących lub wysuwaniu własnych propozycji w tym zakresie.

### 3. Cywilizacyjne i intelektualne przesłanki kształtowania się ruchów regionalnych w Europie Zachodniej

W toku dalszych analiz odwoływał się będą do informacji charakteryzujących kwestię regionalną w postindustrialnej perspektywie. Natomiast pominię wszelkie wątki związane z „niedokończeniem formowania się narodów” co jest typowe dla wschodniej Europy (Jałowiecki 1992).

Polska wółczesna jest per saldo „importerem idei” z Europy Zachodniej. Współcześnie import ten jest nieproporcjonalnie duży, w związku z szybką transformacją ustrojową i poszukiwaniem wzorów dla ukształtowania w naszym kraju nowych instytucji ekonomicznych i demokratycznych. Podobne prawidłowości dotyczą idei regionalnych. Zastrzec należy, że teza mówiąca o tym, że pojawiające się w Polsce idee regionalne są wyłącznie efektem importu idei, jest oczywiście nieprawdziwa. Z drugiej jednak strony nie można nie zauważyć, że przykłady rozwiązań europejskich mają w Polsce dużą wartość argumentacyjną m.in. dlatego, że zostały wcześniej sprawdzone i dały w miarę pozytywne efekty.

Nie ulega wątpliwości, że kwestia regionalna przeżywa w Europie Zachodniej wyraźny renesans. Ma on swoje źródła w procesach cechujących cywilizację postindustrialną i jest wzmacniany przez idee postmodernistyczne.

Załóżmy, że pod pojęciem cywilizacji rozumiemy dominujący na danym obszarze system technologiczny, związaną z nim strukturę klasowo-zawodową, właściwy jej układ interesów grupowych, wzory kulturowe wyznaczające pożądane zachowania w sferze gospodarki i polityki oraz instytucje, czyli utrwalone kulturowo sposoby zachowań zbiorowych.

Na początek zajmijmy się cywilizacją postindustrialną, ona to bowiem określa ramy teoretyczne dla analizy kwestii regionalnej w Europie Zachodniej. Najważniejszym niewątpliwie rysem cywilizacji postprzemysłowej jest relatywne zmniejszenie się znaczenia przemysłu (dla tworzenia produktu społecznego) na rzecz usług, drastyczny spadek zatrudnienia w rolnictwie, oraz zwiększenie liczbowego udziału w strukturze społecznej menadżerów i specjalistów (Szczepeński 1992). I tak np. udział robotników w strukturze społecznej w latach 80-tych wynosił: w Australii 23,7%, w Kanadzie 17,01%, i w Finlandii 24%. Natomiast w strukturze społecznej polskich miast udział robotników wnosi od 40 do 50%, natomiast menadżerów i specjalistów od 16 do 20% (Hryniewicz 1990).

Widać więc wyraźnie, że w krajach „postindustrialnych” klasy ludowe przestały być dominującym ilościowo uczestnikiem demokratycznej gry wyborczej. Żeby adekwatnie ocenić to zjawisko, musimy wziąć pod uwagę degrengoladę programową i polityczną tych partii i środowisk opiniotwórczych, które tradycyjnie reprezentowały interesy robotników i wypracowywały ideologię uzasadniającą ich priorytetowe znaczenie w społeczeństwie. Równoległe do tych zjawisk zaznaczył się dość wyraźny spadek mocy przetargowej organizacji robotniczych, głównie związków zawodowych.

Wszystko to spowodowało, że wkomponowanie klasy robotniczej w instytucje demokratyczne i gospodarkę rynkową przestało być kluczową sferą niepewności dla systemu politycznego.

W społeczeństwach postindustrialnych, na skutek liczbowego zmniejszenia się klas ludowych, zmniejsza się sukcesywnie natężenie walki klasowej i jej polityczne znaczenie dla funkcjonowania tych społeczeństw — przynajmniej jeżeli chodzi o tradycyjnych jej uczestników tj. robotników przemysłowych i ich pracodawców. Niewykluczone, że w przyszłości pojawi się jakaś nowa reprezentacja biedniejszej części społeczeństwa, ale jej podstawową klientelą nie będą już robotnicy przemysłowi. Tak czy inaczej, zmniejszenie się politycznej roli tradycyjnego konfliktu klasowego skłoniło do poszukiwania nowych źródeł społecznych nierówności.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany cywilizacyjne nie likwidują deficytu środków i nieekwiwalentnej ich wymiany. Coraz częściej ośrodki opiniotwórcze i opinia publiczna są skłonne twierdzić, że współcześnie najsilniejszym czynnikiem kreującym nierówności społeczne i relacje wyzysku są relacje między różnymi obszarami danego kraju. Definicje owego wyzysku mają różną treść, w zależności od tego gdzie powstają. Wyzysk ten może polegać albo na tym, że regiony bogatsze dopłacają do biedniejszych, albo na tym, że regiony biedniejsze są dyskryminowane przez bogatsze.

Kolejny czynnik sprzyjający zainteresowaniu problematyką regionalną polega na swoistym zmęczeniu społeczeństw scentralizowanym, biurokratycznym państwem regulującym zachowania ludzi za pomocą przepisów układanych w stolicy. Coraz bardziej widoczna alienacja władzy centralnej skłania do wzmacniania więzi lokalnych (Jałowiecki 1989).

Towarzyszący tym procesom wzrost koncentracji opinii publicznej na problemach środowiska naturalnego, stwarza naturalne zapotrzebowanie na ideologię podnoszącą konieczność decentralizacji władzy politycznej i administracyjnej. Ideologia decentralizacji państwa i scedowania wielu jego funkcji na rzecz władz regionalnych wydaje się mieć dość duże szanse na osiągnięcie zakładanych celów. Dlaczego?

W państwie przemysłowym w centralizacji władzy państwowej najbardziej zainteresowani byli robotnicy i reprezentujące ich partie typu socjaldemokratycznego. Centralizacja ta była konieczna dla redystrybucji dochodu narodowego na rzecz poprawy poziomu życia klas ludowych. Scenarizowane państwo mogło bez większych przeszkód nakładać podatki i realizować różnego typu programy socjalne składające się na „państwo dobrobytu”. Opisane poprzednio zmniejszenie politycznego znaczenia klas ludowych i reprezentujących ich partii politycznych powoduje brak poważnego nacisku na podtrzymanie centralizacji i brak znaczącego sprzeciwu wobec decentralizacji. Wzrost poziomu wykształcenia i rozwój środków przenoszenia informacji spowodował, że niektóre idee będące przedmiotem badań uniwersyteckich bardzo szybko trafiają do opinii publicznej czy programów partii politycznych. I odwrotnie, problemy nurtujące opinię publiczną dość szybko stają się polem dociekań naukowych.

W latach 80-tych na uniwersytetach dość dużą popularność uzyskał nurt intelektualny zwany postmodernizmem. Jednym z ważniejszych rysów właściwej mu epistemologii jest zakwestionowanie linearności rozwoju społecznego. Oznacza to, poddanie w wątpliwość sensowności poszukiwania uniwersalnych wartości, czy celów rozwoju społecznego (Bauman 1987, Jawłowska 1991). Ta perspektywa teoretyczna skłania do zaprzeczenia celowości konstruowania wielkich projektów ogólnopństwowych, takich jak: wzrost powszechnego dobrobytu, przewyciężenie alienacji itp. Typowe dla postmodernizmu schematy analityczne skłaniają do uzasadnienia celowości projektów w małej skali, nastawionych na trwanie i usytuowanych w ramach konkretnych, małych społeczności. Warto zauważyć, że takie nastawienie poznawcze stanowi bardzo dobre uzupełnienie czy wręcz wzmocnienie opisanych poprzednio nastrojów kwestionowania wartości metropolitarne, atomizowanego stylu życia. Skłania do rezygnacji zeń na rzecz wkomponowania się we wspólnotę lokalną o możliwie dużej autonomii ekonomicznej i politycznej. Nie ulega wątpliwości, że dopełnieniem takiej społeczności jest raczej samodzielny region niż państwo.

Zaistnienie nowych zjawisk i procesów cywilizacyjnych i intelektualnych nie przekreśliło jednak całkowicie idei nacjonalistycznych i etnicznych. Nakładają się one na opisane resentymenty, traktujące o wyzysku jednych zbiorowości terytorialnych przez inne. Obecnie w krajach Europy Zachodniej występuje około 40 mniejszości etniczno-kulturowych i religijnych. Istnieją „ogniska zapalne” (Jałowiecki 1993, s. 21), np. Baskonia, Belgia, Irlandia, Włochy. Oczywiście jest, że nie zawsze poczucie tożsamości regionalnej musi prowadzić do konfliktów.

Generalnie rzecz biorąc, możemy wyróżnić trzy sposoby przejawiania się ruchów regionalnych w Europie:

1. niekwestionujące albo kwestionujące porządek konstytucyjny, np. dążenie do separacji lub państwa federalnego;
2. etniczne, np. językowe, kulturowe i religijne;
3. gospodarcze, akcentujące nierówność ekonomiczną (na podst. Gorze-lak 1993, s. 48).

Reasumując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że w jednorodnych narodowo państwach postprzemysłowych renesans kwestii regionalnej wiąże się ze zmniejszeniem natężenia tradycyjnie rozumianego konfliktu klasowego, politycznego znaczenia partii i organizacji robotniczych, politycznego nacisku na redystrybucyjne funkcje państwa i interwencjonizm państwowy oraz z przenikaniem do opinii publicznej postmodernistycznej filozofii i właściwych jej zasad postrzegania świata społecznego.

Oczekiwać należy, że we wszystkich państwach postindustrialnych nacisk na niezależność regionów będzie dość silny, w efekcie splotu sprzyjających mu okoliczności politycznych, psychologicznych i poznawczych.

## 4. Ruchy regionalne w Polsce

Polska jest krajem dość jednorodnym etnicznie i kulturowo, co w połączeniu z dość dużą, ponadregionalną identyfikacją z narodem powoduje, że idee regionalne są względnie słabo upowszechnione w opinii publicznej, chociaż, jak to zaraz zobaczymy, w niektórych rejonach kraju są przeżywane nieco bardziej intensywnie. Ta sytuacja sprawia, że typologia ruchów regionalnych jest znacznie prostsza, albowiem nie musi się odwoływać do tak dużej ilości kryteriów, jak w krajach o większym poziomie terytorialno-kulturowego zróżnicowania. Specyficznym polskim zjawiskiem, wzmacniającym czy wręcz kreującym ruchy regionalne, jest przebudowa ustrojowa i związana z nią konieczność zmiany terytorialnego podziału kraju na województwa.

Generalnie biorąc, ruchy regionalne istniejące obecnie w Polsce możemy podzielić na kilka grup. Pierwszą tworzą te ruchy regionalne, które dla uzasadnienia swoich propozycji odwołują się do „wspólnoty krwi” lub „ziemi”. Na ogół zasadniczym celem ich dążeń jest uzyskanie daleko idącej autonomii regionalnej.

Drugą grupę tworzą ruchy regionalne, akcentujące tożsamość terytorialną, ale o nastawieniu głównie pragmatycznym, zorientowane na większą niezależność, choć nie zawsze autonomię. Ruchy te kultywują tradycje

z myślą o współczesności, relatywnie słabiej akcentują swoistość kulturową i wolne są od ideologii etnicznej krzywdy.

Trzecią, najliczniejszą, grupę ruchów regionalnych tworzą wszystkie te ugrupowania, które są reakcją na planowaną reformę podziału terytorialno-administracyjnego kraju, polegającą m.in. na zmniejszeniu liczby województw. Celem tych ruchów jest albo poparcie dla postulatów decentralizacji władzy państwowej, albo uzyskanie statusu stolicy regionu dla danego miasta. Ten drugi rodzaj celów wiąże się raczej z zachowaniem dotychczasowych stolic wojewódzkich.

Czwartą grupę ruchów regionalnych stanowią te formacje, które angażują się w tworzenie tzw. regionów transgranicznych.

Zaprezentowana wyżej typologia nie ma, niestety charakteru rozłącznego, albowiem cele ruchów regionalnych są niezwykle różnorodne. Typologia ta ma charakter statystyczny i opiera się na obserwacji częstości występowania czy też intensywności akcentowania różnych treści w deklaracjach, statutach, prasie itp.

#### 4.1. Ruchy regionalne „krwi i ziemi”

Klasycznym przykładem ruchów regionalnych „krwi i ziemi” jest większość ugrupowań zaangażowanych w uzyskanie dla Górnego Śląska statusu regionu autonomicznego. Chodzi mi tu głównie o te ugrupowania, które odwołują się do tzw. *śląskości* albo, rzadziej, *niemieckości*. Jak wynika z badań W. Błasiaka na Górnym Śląsku wśród ludności autochtonicznej, zwłaszcza przed 1956 rokiem ukształtowała się „swoista śląska ideologia kulturowa o samoobronnym charakterze i silnie etnocentrycznej treści... polega to wśród części śląskiej zbiorowości na rozpatrywaniu swego położenia poprzez pryzmat etniczny »swoj« »obcy«, oraz widzeniu w »nieswoich« etniczno — terytorialnie wszelkiego zła” (Błasiak 1990).

Ten sposób myślenia i postrzegania rzeczywistości społecznej wydaje się przeżywać pewien renesans, jak świadczą niektóre artykuły z prasy lokalnej (Szczepański 1991). W efekcie, daje się zauważyć dość wyraźna tendencja, aby działalność i aktywność intelektualna w sferze polityki posługiwała się problematyką regionalnej odrębności i ewentualnie krzywdy (Nawrocki 1991).

Opisany wyżej kontekst ideologiczno-kulturowy, z oczywistych powodów, stwarza zapotrzebowanie na idee akcentujące naprawienie krzywd i dowartościowanie miejscowej społeczności poprzez uniezależnienie się od państwa, które problemów tutejszych nie rozumie, lub zrozumieć nie chce.

Obecnie na Śląsku działają, zarejestrowane ruchy regionalne: Związek Górnośląski, Ruch na Rzecz Autonomii Śląska, Związek Górnoślązaków oraz kilka ugrupowań ludności niemieckiej.

Związek Górnośląski identyfikuje się z wartościami symbolizującymi Górny Śląsk; za cel ma autonomię i utworzenie regionu śląskiego w historycznych granicach, obejmujących także skrawek Czech. Natomiast działacze Ruchu na Rzecz Autonomii dążą do przywrócenia regionowi takiego statusu w strukturze administracyjnej i politycznej kraju, jaki posiadał w II Rzeczpospolitej (Nawrocki 1991).

Jak wynika z analiz cytowanego tu autora, oba te ruchy odwołują się do ludności autochtonicznej, która jednak nie stanowi większości mieszkańców Górnego Śląska. Oznacza to, że o ile ruchy te nie zmieniają swojej plemiennej ideologii — będą miały dość umiarkowane możliwości mobilizowania opinii publicznej regionu na rzecz poparcia własnych propozycji w zakresie budowy regionu autonomicznego na Śląsku.

Spróbujmy obecnie dokonać przybliżonej oceny tych ruchów za pomocą kategorii analitycznych wprowadzonych w pierwszej części tego opracowania. Pod uwagę wzięte zostaną trzy stowarzyszenia śląskie, pominiemy zaś organizacje mniejszości niemieckiej. Niezależnie od stosunków między tymi stowarzyszeniami, potraktujemy je łącznie, jako elementy jednego ruchu regionalnego. Ruch ten wydaje się być dość dobrze ugruntowany w instytucjach komunikacji zbiorowej Śląska, zarówno w środkach masowego przekazu, jak i w politykowaniu codziennym. Na poziomie instytucji komunikacji zbiorowej ujawnia się jednak wyraźny konflikt z celami tych ugrupowań. Są one aprobowane z dość dużą intensywnością przez w zasadzie większą część ludności rodzimej, natomiast kontestowane przez ludność napływową. Potencjalny zakres mobilizacji członków i uczestników jest zatem ograniczony. Przywództwo jest zorganizowane i dość dobrze ustrukturuowane, a jego rdzeniem są trzy organizacje. Ponadto da się również wyróżnić przywództwo opinii, w postaci lokalnych mass mediów.

## 4.2. Pragmatyczne ruchy regionalne

Przykładem ruchu regionalnego nawiązującego do pragmatycznych przesłanek może być wielkopolski ruch regionalny. Pragmatyzm ten polega na odwoływaniu się do gospodarczych korzyści regionalizacji, braku ideologii krzywdy i mniej radykalnym odwoływaniu się do tradycji. Odwołanie do tradycji służy w tym przypadku do uzasadnienia ewentualnych granic regionu, albo też dla podkreślenia dających się zaobserwować cech ludności, takich jak pracowitość, gospodarność itp. (Wojtasiewicz 1991).



Tego typu analizy — które można określić mianem poszukiwań „charakteru regionalnego” — w tym przypadku mają na celu nie tyle poszukiwanie i akcentowanie odrębności etnicznej, co raczej zaakcentowanie poglądu o potrzebie autonomii regionalnej i rozwianie obaw z nią związanych. Skoro bowiem historia pokazuje, że w przeszłości radzono sobie z konkurencją dzięki wspomnianym wyżej cechom, nie ma powodu aby obecnie było inaczej.

Jedną z bardziej eksponowanych organizacji współtworzących ten ruch regionalny jest Unia Wielkopolan. W 1991 r. podjęła ona starania zmierzające do powołania wielkopolskiej, regionalnej izby gospodarczej, integrującej działające w Wielkopolsce izby przemysłowe, handlowe i rzemieślnicze (Biuletyn 19/1991).

Kolejną znaczącą inicjatywą, powstałą w środowisku wielkopolskich regionalistów jest projekt ochrony środowiska w Wielkopolsce. Autorzy projektu proponują m.in. powołanie odrębnych norm dostosowanych do regionalnej specyfiki. Proponuje się ponadto powołanie przedsiębiorstw, które gospodarowałyby pieniędzmi uzyskanymi z kar za zanieczyszczanie przyrody, inwestując je np. w nowe, nie trujące technologie (Ratajczak 1991). Wielkopolski ruch regionalny jest nieco słabiej od śląskiego ugruntowany w instytucjach masowej komunikacji, mass mediach i politykowaniu codziennym. Obecność idei regionalnych w instytucjach komunikacji zbiorowej nie konfliktuje jednak z zbiorowości terytorialnej. Mniejsza też wydaje się intensywność przeżywania idei regionalnych. Przywództwo jest zorganizowane i dość dobrze ustrukturuwane. Dość wyraźnie wykrystalizowane wydaje się przywództwo opinii. Potencjalny zakres mobilizacji poparcia i członkostwa rozciąga się na całą zbiorowość zamieszkującą Wielkopolskę.

Dość interesującą inicjatywę zmierzającą do odrodzenia tradycji solidarności regionalnej podjęto na północy Polski — na Pomorzu Nadwiślańskim. W jego skład wchodzi województwa: gdańskie, elbląskie, bydgoskie, toruńskie i włocławskie. Rolę intelektualnie integrującą zainteresowane środowiska pełni Biuletyn wydawany przez Komisję d/s Współpracy Międzywojewódzkiej z siedzibą w Toruniu. Na podstawie lektury biuletynów domniemywać można, że trzon ruchu regionalnego stanowią na Pomorzu intelektualni uniwersyteccy, działacze sejmików i urzędnicy administracji wojewódzkiej.

Pierwsze posiedzenie Komisji Międzywojewódzkiej odbyło się w Toruniu w maju 1993 r. Jej zespoły mają zajmować: gospodarką wodną, komunikacją, strukturami regionalnymi, ochroną zdrowia, zatrudnieniem oraz ochroną środowiska przyrodniczego i kulturowego. Uznano, że obecna,

daleko posunięta odrębność województw nie sprzyja racjonalnym działaniom. Celowa byłaby więc integracja wysiłków w ponadwojewódzkim wymiarze (Biuletyn 9/1991).

Warto także odnotować obecność na Pomorzu jednego z liderów krajowego ruchu na rzecz regionalizacji, tj. Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego. Jego zdaniem już obecnie należy decentralizować kompetencje na poziom regionów w takich sprawach jak: ekologia, wymiana przygraniczna, gospodarka morska i rolnictwo. Projektując granicę przyszłego regionu — Pomorza Nadwiślańskiego, działacze Zrzeszenia włączają weń Kaszuby, Bory Tucholskie, Żuławy, Ziemię Chełmińską i część Kujaw. Projekt ten jest przez autorów odnoszony do tradycji Prus Królewskich, organizacji kościelnej i istniejącej na tym terenie świadomości „Pomorzaka — Pomorzana”. Ustrój przyszłych regionów powinien być dostosowany do konkretnej sytuacji; obok regionów autonomicznych mogłyby istnieć regiony samorządowe i funkcjonalne (Biuletyn 5/1991).

Z zaprezentowanych tu informacji wynika, że próby rekonstrukcji więzi regionalnej na Pomorzu opierają się na dwu rodzajach tradycji kulturowej. Pierwszą tworzy odwołanie się do polskiej konstrukcji administracyjnej pod nazwą Prus Królewskich; druga odwołuje się do etnicznej więzi kaszubskiej, żywej nadal na części terytorium Pomorza. Na podkreślenie zasługuje fakt, że jak dotychczas rekonstrukcja pomorskiej więzi regionalnej orientuje się na współczesność i w zasadzie nie nadaje decydującego znaczenia wątkom etnicznym.

Pomorski ruch regionalny wydaje się być słabiej od wielkopolskiego ugruntowany w instytucjach komunikacji zbiorowej, zwłaszcza w politykowaniu codziennym. Intensywność i natężenie postaw towarzyszących problemom regionalnym jest dość niewielkie, za wyjątkiem społeczności kaszubskiej, zamieszkującej jednak mniejszą część regionu. Idee regionalne raczej nie konfliktują społeczności terytorialnej. Pomijając społeczność kaszubską, przywództwo jest zorganizowane i ustrukturyowane, ale przywództwo opinii raczej słabo wykształcone. Potencjalny zakres uczestnictwa rozciąga się na cały region.

Na przeciwnym krańcu Polski, na południowym wschodzie ukształtował się Galicyjski Ruch Regionalny. Jest to interesująca formacja, bowiem, jak do tej pory, nie stawia sobie celów politycznych ani etniczno-kulturowych. Oznacza to, że nie spotyka się tam postulatów autonomii regionalnej, ani prób tworzenia jakiegoś nowego podziału administracyjno-terytorialnego. Zdaniem R. Szula, na tle innych ruchów regionalnych, ruch galicyjski cechuje: słabe upowszechnienie w instytucjach komunikacji zbiorowej oraz ograniczoność społeczna, polegająca na tym, że w ruchu tym biorą udział

przedstawiciele niektórych tylko grup społecznych. Aktywność ruchu nakierowana jest w głównej mierze na przekonywanie opinii publicznej, że region faktycznie istnieje i posiada własną specyfikę (Szul 1993). Galicyjski ruch regionalny odwołuje się do historycznej nazwy Galicja, identyfikującej północno-wschodni fragment monarchii Austro-Węgierskiej. Nawiązanie do tych tradycji ma w głównej mierze sentymentalny charakter. Akcentuje się, że w ramach monarchii Galicja posiadała dość dużą autonomię, zaś ludność polska miała stosunkowo lepsze niż w innych zaborach możliwości rozwoju w zakresie nauki, oświaty kultury a także polityki. W Galicji ukształtowała się kadra urzędnicza przyszłego państwa polskiego. Tutaj rozwijały się przedsięwzięcia polityczno-wojskowe nakierowane na odzyskanie niepodległości. Dlatego niektórzy badacze określają Galicję mianem polskiego Piemontu (Szul 1993). Obecnie Austro-Węgry, jakkolwiek był to zaborca, na tle opresyjnych władz rosyjskich i pruskich jawią się raczej dobrotliwie.

Osobliwością ruchu galicyjskiego jest skład przywództwa i uczestnictwa. Ruch ten jest tworzony przez dwie grupy: inteligencję, zwłaszcza uniwersytecką, i przedsiębiorców. Po stronie uniwersyteckiej najaktywniejszymi uczestnikami ruchu są pracownicy Uniwersytetu Jagiellońskiego i uczelni Rzeszowa. We wrześniu 1993 r. odbyła się konferencja naukowa poświęcona historii Galicji, planuje się wydawanie czasopisma naukowego o tej problematyce. Popularność galicyjskości wśród przedsiębiorców jest akcentowana poprzez nazwy firm, sklepów i banków noszących nazwy Galicja, galicyjski itp. Wspomnieć należy także o prasie regionalnej, która okazjonalnie zamieszcza artykuły na tematy galicyjskie.

Generalnie rzecz biorąc ruch galicyjski jest obecny w mass mediach, natomiast bardzo słabo upowszechniony w politykowaniu codziennym. Równie słabo zarysowane wydają się instytucje mobilizacji ruchu. Przywództwo opinii jest wykrystalizowane, obejmuje mass media i uczelnie, ale jego aktywność ma charakter doraźny. Przywództwo ruchu jest płynne i nieustrukturuwane. Podobnie niską intensywnością charakteryzuje się członkostwo i uczestnictwo ruchu. Jest to zatem ruch pragmatyczny i kulturowy, pozbawiony (jak na razie) politycznego znaczenia.

Podkreślając względnie małe zainteresowanie opinii publicznej problematyką regionalną, należy zwrócić uwagę na osobliwe geograficzne zróżnicowanie aktywności w tym zakresie. Z zaprezentowanych materiałów wynika, że wyraźnie większe zainteresowanie autonomią regionalną odnotowuje się w zachodniej części kraju. Wniosek ten można potraktować jako argument na rzecz pewnego zróżnicowania statusu przyszłych regionów wobec władzy państwowej.

### 4.3. Ruchy regionalne a reforma administracyjno-terytorialnego podziału kraju

W tym punkcie omówione zostaną ruchy regionalne zaliczone do trzeciej grupy, tzn. takie, które wysuwają postulaty co do kształtu politycznego i terytorialno-administracyjnej mapy kraju. Najogólniej można przyjąć, że wszelkie usytuowania regionu w strukturze administracyjnej i politycznej kraju dadzą się sprowadzić do czterech propozycji, wynikających z analiz Michała Kuleszy.

Pierwszą z tych propozycji cytowany autor określa mianem województwa administracyjnego. Organy wojewódzkie wchodzi w skład administracji rządowej i są kierowane przez wojewodę, który jest także przedstawicielem rządu w sprawach politycznych. W województwie istnieje też sejmik będący organem samorządu terytorialnego.

Województwo funkcjonalne istnieje wtedy, gdy dochodzi do wyodrębnienia pewnych szczególnych zadań publicznych, które są wykonywane na tym poziomie, jak np. gospodarka wodna, aktywizacja gospodarcza, drogi itp. Do realizacji tego typu zadań można powołać odrębną od skarbu państwa instytucję, na czele której stoi wojewoda, kontrolowany z kolei przez radę nadzorczą. W Polsce nie ma odpowiedników tego typu rozwiązań.

Województwo samorządowe, podobnie jak obecnie gmina, uzyskuje niezależność cywilnoprawną i gospodarczą. Taką jednostką zarządza rada wojewódzka a wojewoda stoi na czele organu wykonującego jej uchwały.

Województwo autonomiczne (region), powstaje, gdy władzom wojewódzkim przekazuje się także uprawnienia ustawodawcze. Jednostką taką zarządza rząd regionalny a jego politycznym zapleczem jest sejm regionalny (województki) (Kulesza, Biuletyn 11/1991).

Wszystkie omówione wyżej ruchy regionalne za jeden z ważniejszych celów uważają zwiększenie niezależności własnego regionu od władzy centralnej. W celu wzmocnienia szans realizacji tego postulatu, w sierpniu 1991 r. powołano Społeczny Ruch Regionalny. Tworzą go: Związek Górnośląski, Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie, Unia Wielkopolska, Ruch Autonomii Śląska w Rybniku, Związek Górnoślązaków w Opolu, Kongres Liberalno-Demokratyczny i Krajowa Rada Towarzystw Gospodarczych. Organizacje te możemy uznać za niewątpliwych liderów ruchów regionalnych w Polsce.

Z podpisanej przez te organizacje wspólnej deklaracji można wnioskować, że chcą one działać na rzecz „wejścia polski do Europy” poprzez rozwój gospodarki rynkowej i decentralizację państwa, zmierzającą do powołania regionów z uprawnieniami ustawodawczymi. Za równoważny regionalni-

zacji sygnatariusze uznali postulat budowy w Polsce gospodarki rynkowej (Biuletyn 11/1991).

Tylko dwie organizacje podpisane pod deklaracją mają ogólnopolski charakter, a możliwość częściowego chociażby kształtowania opinii w skali kraju i aktów ustawodawczych ma tylko partia liberalna, docierająca do raczej nielicznych środowisk. W 1993 r. partia ta zjednoczyła się z Unią Demokratyczną, tworząc Unię Wolności. Dość silnie akcentuje ona idee regionalnej decentralizacji.

W trzy lata po zawiązaniu Społecznego Ruchu Regionalnego większość jego sygnatariuszy utworzyła Ligę Regionów. Jest to próba nadbudowania nad ruchami regionalnymi sformalizowanej grupy interesu, z własnym statutem, władzami i funduszami. Siedzibą władz Ligi Regionów jest Poznań. Członkostwo Ligi ma charakter zbiorowy, co oznacza, że członkiem może być stowarzyszenie lub inna organizacja działająca na rzecz rozwoju regionalizmu. Najważniejszym celem Ligi jest: utworzenie silnych gospodarczo regionów, posiadających uprawnienia prawodawcze i prawo tworzenia własnych budżetów. Zrealizowanie tego celu powinno, zdaniem Ligi, ułatwić wejście do Unii Europejskiej i adaptację do jej struktur gospodarczych i politycznych (Materiał programowy 1994). Postulat ten zmierza do znacznego zmniejszenia obecnej liczby województw, których jest 49. W skład Ligi wchodzi: Ruch Autonomii Śląska, Związek Górnośląski, Związek Górnoślązaków, Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie, Związek Podhalan, Wielkopolskie Towarzystwo Kulturalne i Unia Wielkopolan. Z deklaracji Ligi wynika, że ideałem jest podział kraju na województwa autonomiczne (Materiał Programowy 1994).

W trakcie dalszych rozważań omówione zostaną ruchy regionalne zmierzające do zachowania obecnego statusu niektórych stolic województw. Ich liczbę znacznie zmniejszy projektowana reforma regionalna. W wielu „zagrożonych” miastach obserwuje się działania zmierzające do nadania reformie takiego kształtu, aby zabezpieczyć własne metropolitarne aspiracje.

I tak przedstawiciele 11 województw na spotkaniu w lutym 1991 r. w Koszalinie stwierdzili, że nowy podział administracyjny musi być poprzedzony szeroką dyskusją, a „stanowisko 37 zagrożonych województw” powinno być rozpatrzone ze szczególną pieczołowitością. Kontynuacją tego spotkania była narada w Toruniu w marcu tegoż roku, na której stwierdzono m.in., że „szereg nowych województw i ich siedzib sprawdzilo się pod względem organizacyjnym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym i nie mogą one ulec pochopnej likwidacji” (Biuletyn 2/1991).

Na podstawie różnych opracowań, memorandumów, uchwał i apeli można sądzić, iż stosunkowo najbardziej aktywnie na rzecz uzyskania statusu sto-

licy regionu działają aktywiści z takich miast jak: Opole, Gorzów, Siedlce i Częstochowa. Argumentacja we wszystkich przypadkach jest dość podobna — odwołuje się do posiadanego przejścia granicznego, ważnej fabryki, dużej rzeki, czy tylko moralnego prawa.

Najbardziej jednak działa na wyobraźnię argument Częstochowian sprowadzający się do tego, że byłoby ze wszech miar niezręczne i niekorzystne, gdyby miasto kultu maryjnego o światowym znaczeniu nie było równocześnie stolicą regionu.

W zasadzie tylko w Opolu w batalię „o region” włączyła się partia polityczna. Tamtejsza Unia Demokratyczna poparła starania zmierzające do powstania regionu opolskiego, uczyniła to również jedna z organizacji reprezentujących niemiecką mniejszość (Biuletyn 2/1991).

We wszystkich pozostałych przypadkach trzon grup zaangażowanych w „walkę o region” zdają się stanowić urzędnicy wojewódzcy, wspomagani ewentualnie przez działaczy sejmików wojewódzkich. Nikłe zaangażowanie partii politycznych wynika nie tylko z ich słabości, ale z o wiele istotniejszych przyczyn. Jedną z ważniejszych jest chyba przekonanie, że tą drogą nie zdobędzie się popularności poza miastami bezpośrednio „dotkniętymi” reformą administracyjną. Przekonanie to wydaje się być słuszne w świetle cytowanych poprzednio badań na temat popularności kwestii regionalnej. Ponadto takie zaangażowanie groziłoby „wewnętrznym pęknięciem” niektórych organizacji wojewódzkich partii politycznych, bowiem preferencje gminne nie zawsze pokrywają się z preferencjami działaczy z wojewódzkiej stolicy.

Dla opisu interesujących nas zjawisk niezwykle użyteczne wydają się rezultaty badań nad stosunkiem gmin do regionalizacji kraju. W 1991 r. zespół powołany przez premiera Bieleckiego zwrócił się do samorządów gminnych z pytaniem m.in. o to, jakie miasto powinno być stolicą regionu, w którym miałyby i chciałyby znaleźć się gmina.

Okazało się, że działacze samorządu lokalnego chcieliby, aby ich gminy należały do dużych regionów, których stolicami byłyby największe miasta polskie. Znaczna większość odpowiedzi wskazuje na naturalne ciążenie gmin do takich miast jak: Warszawa, Poznań, Gdańsk, Kraków, Katowice, Lublin, Wrocław, Szczecin, Łódź i Białystok. Znaczącą choć mniejszą liczbę wskazań uzyskały Rzeszów i Olsztyn (Miazga 1992).

Omówione w tym punkcie ruchy społeczne charakteryzują się małą i doraźną obecnością w instytucjach komunikacji masowej, w mass mediach i politykowaniu codziennym. Ich obronny charakter sprawia, że cele są rzadko podzielane poza zagrożoną metropolią, w której intensywność postaw towarzyszących celom ruchu może być dość duża. Przywództwo

jest zorganizowane i ustrukturuwane. Przywództwo opinii działa doraźnie. Zakres mobilizacji i członkostwa jest ograniczony i nie obejmuje całego regionu.

Opisane wyżej obronne ruchy regionalne mają cele wyraźnie sprzeczne z ruchami regionalnymi, które akcentują postulat decentralizacji państwa. Ocena ruchów regionalnych w kategoriach komunikacji, mobilizacji i przywództwa prowadzi do wniosku, że ruchy obronne mają znacznie słabsze możliwości przekonania opinii publicznej do swoich postulatów niż ruchy regionalne propagujące decentralizację państwa.

Reasumując stwierdzić należy, że regionalizacja w chwili obecnej nie wydaje się być czynnikiem sprawczym dla zaistnienia konfliktów społecznych o dużej skali.

#### **4.4. Ruchy regionalne związane z tworzeniem regionów transgranicznych**

Pod pojęciem regionu transgranicznego rozumieć należy obszar szczególnie intensywnych powiązań gospodarczych, o względnie wyraźnie zaznaczonej i administracyjnie potwierdzonej odrębności, w skład którego wchodzi terytoria dwu lub więcej państw.

Stwierdzić należy, że społeczna aktywność towarzysząca tworzeniu regionów transgranicznych wykazuje dość luźny związek z klasyczną problematyką ruchów regionalnych. Na miano ruchu regionalnego aktywność taka zasługuje dlatego, że tak czy inaczej problem odrębności danego terytorium od reszty kraju jest stawiany. Siłą rzeczy rodzi to konieczność przedyskutowania i wypracowania przez polityków lokalnych i opinię publiczną modelu relacji między danym regionem a resztą kraju i partnerami zagranicznymi. Propozycje tworzenia regionów transgranicznych są w znacznej mierze efektem „importu idei” z Zachodniej Europy. Specyfika tych ruchów regionalnych wynika stąd, że w wyjątkowo niewielkim stopniu odwołują się one do historii i tradycji kulturowej. Jedynym wyjątkiem jest propozycja utworzenia regionu transgranicznego na Śląsku.

Dotychczas pojawiło się kilka propozycji włączenia niektórych zachodnich i wschodnich obszarów Polski do tego typu ponadgranicznych porozumień. Na pograniczu zachodnim większą inicjatywę wykazują Niemcy.

Najwcześniejszą tego typu propozycją był tzw. plan Stolpego. Polegał on na utworzeniu regionu obejmującego Brandenburgię, a po stronie polskiej obszar przygraniczny o szerokości około 100 km. W wywiadzie dla „Polityki” z 15.VIII.1992 r. twórca tego planu, premier Brandenburgii Manfred Stolpe stwierdził, że silnymi atutami Polski są taniość siły roboczej

oraz baza surowcowa i materiałowa. Może to prowadzić do pewnych zmian rynku pracy w Niemczech, polegających na „eksportowaniu miejsc pracy” do polskiej części regionu transgranicznego, i sprawiać pewne kłopoty brandenburskim pracownikom. We wspomnianym wywiadzie przedstawiono te zmiany jako korzystne dla Niemiec, albowiem znacznie gorszy byłby dla nich masowy napływ polskich robotników.

Z wypowiedzi premiera Brandenburgii dość wyraźnie wynika, że dla polskich partnerów przewiduje on drugoplanową rolę dostarczycieli surowców i prefabrykatów. Biorąc pod uwagę dysproporcje ekonomicznego zaawansowania, taki podział pracy wydaje się dość oczywisty.

Kolejna propozycja regionu transgranicznego to tzw. Euroregion Pomerania utworzony z 14 powiatów Meklemburgii i Brandenburgii, którego partnerem ma być związek gmin województwa szczecińskiego. Sejmik województwa szczecińskiego zaproponował, aby do Pomeranii włączyć również duńską wyspę Bornholm i szwedzką prowincję Skone. Kolejną propozycją jest utworzenie Euroregionu Nysa u zbiegu polskiej, czeskiej i niemieckiej granicy.

Oceniając propozycje polsko-niemieckich euroregionów, zgodzić się wypada z Bohdanem Jałowieckim, który stwierdza, że tego typu koncepcje byłyby korzystne, gdyby nie ogromna różnica potencjałów między Polską a Niemcami. Propozycje te nie budziłyby żadnych podejrzeń, gdyby „równocześnie Niemcy proponowali zakładanie euroregionów na innych swoich terenach pogranicznych” (Jałowiecki 1992). Zdaniem cytowanego autora, propozycje te mogą się przekształcić w próby ekonomicznego wchłaniania polskich terytoriów, o ile towarzyszyć im będzie nazbyt daleko idąca rezygnacja z kontroli państwa nad tym, co się dzieje w regionach.

Stosunek do euroregionów nie może być raz na zawsze przesądzony. Powinien zależeć od tego, w jaki sposób integracja europejska będzie postępować lub się cofać. W tym drugim przypadku problem uczestnictwa w tego typu strukturach powinien być w relatywnie większym stopniu poddany kontroli władz centralnych. Należy zatem tak postępować, aby partnerami silnych ekonomicznie landów były nie słabe polskie województwa, ale duże regiony, utworzone w wyniku reformy organizacji terytorialnej kraju. Strategiczne decyzje, związane z kształtowaniem tej współpracy, powinny być skoordynowane z polityką państwa. Polskie składniki owych euroregionów potraktować można jako „lokomotywy rozwojowe” dla reszty kraju.

Zarysowany wyżej schemat postępowania może powiększyć różnicowanie między wschodnimi i zachodnimi regionami kraju. Są to koszty, które należy ponieść, aby w przyszłości uzyskać bardziej korzystną pozycję na rynku międzynarodowym.



Jak dotychczas najbardziej zaawansowaną propozycją ponadgranicznej współpracy na wschodzie jest idea Euroregionu Karpackiego. W październiku 1992 r. w Rzeszowie przedstawiciele Polski, Słowacji, Węgier i Ukrainy uzgodnili statut euroregionu. Na razie współpraca koncentruje się wokół problemów ochrony środowiska górskiego, a w przyszłości przewiduje się wspólne przedsięwzięcia przemysłowe i turystyczne (Gazeta Wyborcza 1992, Kuźniar 1991).

Jak się wydaje, propozycja ta jest jakościowo odmienna od poprzednio omówionych, na co składa się kilka przyczyn. Słabe zaawansowanie procesów rynkowych u partnerów (poza Węgrami) sprawia, że przedsięwzięcie ma raczej charakter administracyjno-polityczny niż realno-gospodarczy, co w przyszłości być może ulegnie zmianie. Biorąc pod uwagę zaprezentowaną wcześniej definicję euroregionu, mamy tu do czynienia raczej z nazwą niż z realną treścią.

Reasumując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że transgraniczne ruchy regionalne są dość odmiennie ugruntowane w instytucjach komunikacji zbiorowej. Ruchy związane z regionami ponadgranicznymi na zachodniej granicy ugruntowane są znacznie lepiej, zarówno w mass mediach jak i politykowaniu codziennym, czemu towarzyszy raczej duża intensywność przeżyć. Przywództwo jest dobrze zorganizowane i ustrukturyzowane, a rdzeniem są urzędy wojewódzkie. Przywództwo opinii jest także wykrystalizowane, obejmując nie tylko regionalne ale i krajowe mass media, które w zależności od swego oblicza politycznego, popierają lub zwalczają porozumienia ponadgraniczne.

Poza Śląskiem uczestnictwo ogranicza się jednak w głównej mierze do instytucji zaangażowanych w tworzenie omawianych przedsięwzięć, np. przedsiębiorstwa, gminy, rzadziej partie polityczne. Ruchy transgraniczne na wschodniej granicy są słabiej ugruntowane w komunikacji zbiorowej, a ich cele są mało intensywnie przeżywane.

## Podsumowanie

Ruch regionalny odpowiada idealnemu modelowi, kiedy idee regionalne zaistnieją w świadomości zbiorowej i wykreowane zostaną instytucje przywództwa i uczestnictwa. Podstawą do zaistnienia ruchu regionalnego jest obecność idei regionalnych w instytucjach komunikacji zbiorowej, tj. w mass mediach i politykowaniu codziennym. Mobilizacja ruchu dokonuje się w oparciu o instytucje przywództwa i uczestnictwa. Przywództwo może być ustrukturyzowane i zorganizowane, albo płynne. Można również

wyróżnić przywództwo opinii. Funkcjonowanie ruchu regionalnego jako całości ma charakter realny lub latentny. W Polsce wyróżniliśmy cztery rodzaje ruchów regionalnych: „krwi i ziemi”, oraz ruchy pragmatyczne, obronne i transgraniczne.

## Literatura cytowana

Artykuły w Biuletynach wydawanych przez Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa przy Urzędzie Rady Ministrów, o ile nie były podpisane, numery biuletynów zaznaczono w tekście.

Bauman Z., *Legislators and Interpreters. On Modernity, Postmodernity and Intellectuals*, New York 1987.

Błasiak W., *Śląska zbiorowość terytorialna i jej kultura w latach 1945–56*, [w:] M. Błaszczak-Wacławik, W. Błasiak, T. Nawrocki, *Górny Śląsk, szczególnie przypadek kulturowy*, Jan Szumacher, Kielce 1990, s. 136.

Gorzela G., 1993; *Regionalizm i regionalizacja w Polsce*, [w:] *Czy Polska będzie krajem regionalnym?*, EUROREG, Warszawa.

Hryniewicz J., 1990; *Struktura społeczna i społeczne nierówności*, [w:] *Społeczności lokalne u progu przemian ustrojowych*, pod red. J. Hryniewicza. IGPUW Warszawa, s. 48–50.

Hryniewicz J.T., 1988; *Teoria mobilizacji społecznej i jej zastosowanie do analizy działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, *Studia Socjologiczne*, nr 3(110).

Jałowiecki B., 1992; *Kwestia regionalna*, *Wspólnota* nr 109–110.

Jałowiecki B., 1989; *Local Social Movements in a global processes perspective*, in *Regional and Local Studies*, Warsaw.

Jawłowska A., *Tu i teraz w perspektywie kultury postmodernistycznej*, *Kultura i Społeczeństwo* nr 1/1991.

Kuźniar R., *Współpraca transgraniczna w rejonie wschodnich Karpat*, *Biuletyn* nr 5/1991.

Kulesza M., 1991; *Reforma ustroju terytorialnego państwa*, *Biuletyn* nr 11.

Materiał programowy, 1994; *I Zjazd Ligii Regionów*, Poznań.

Miązga M., *Ośrodki regionalne w opiniach samorządów*, *Wspólnota* nr 109–110/1992.

Nawrocki T., *Społeczne uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska*, [w:] *Restrukturyzacja regionów...* op.cit., s. 401 i nast.

Ratajczak L., Nowaczewski F., Doliński J., *Ekologia w Wielkopolsce*, *Biuletyn* nr 3/1991.

- Szczepański M.S., *Teorie zmian społecznych*. Część I, wyd. II, Katowice 1992, s. 100.
- Szczepański M.S., *Kulturowe uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska*, [w:] *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, pod red. B. Jałowieckiego i A. Kuklińskiego, EUROREG, Warszawa 1991, s. 377.
- Szul R., 1993; *Some problems of regionalism in contemporary Europe with references to Eastern Europe*, in *Regional Question in Europe — Question regionale en Europe*, ed. by G. Gorzelak and B. Jałowiecki, Euroreg, Warsaw.
- Wojtasiewicz L. z zespołem, 1991; *Restrukturyzacja gospodarki Wielkopolski w ramach gospodarki europejskiej*, [w:] *Restrukturyzacja gospodarki regionalnej i lokalnej*, seria wydawnicza, zeszyt 7, *Regiony w Europie: Polityka EWG. Zgromadzenie regionów i jego członkowie*. s. 41 i nast.

JERZY PAWEŁ GIEORGICA

## GEOGRAFIA WPŁYWÓW POLITYCZNYCH W POLSCE

W literaturze dotyczącej badań w dziedzinie geografii politycznej spotykane są co najmniej trzy różne terminy odnoszące się do opisu terytorialnego zróżnicowania sfery polityki:

1. Geografia wyborcza,
2. Geografia wpływów politycznych, oraz
3. Geografia reprezentacji politycznej.

W niniejszym artykule syntetyzującym wyniki różnych prac badawczych i ustaleń dotyczących polskiej przestrzeni politycznej — przedmiotem rozważań są przede wszystkim nawarstwiające się efekty procesów demokratycznych, zachodzących od 1989 roku. Z tego powodu, za najbardziej odpowiedni należy przyjąć termin *geografia wpływów politycznych*, który pozostając w zgodzie z przyjmowanym powszechnie paradygmatem badań dotyczących *political neighbourhood effect* jest jednocześnie najbardziej adekwatny do zawartości przedstawianej pracy. Chodzi w nim bowiem nie tyle o problem wpływu czynnika geograficznego na reprezentatywność wyborów czy ukazanie związków między przestrzennym zróżnicowaniem preferencji wyborczych a innymi zjawiskami społecznymi, lecz przede wszystkim o pokazanie aktualnego stanu polskiej sceny politycznej w wymiarze terytorialno-przestrzennym.

Badania dotyczące terytorialnego zróżnicowania wpływów politycznych, analogiczne do prowadzonych w zachodnich systemach demokratycznych<sup>1</sup>, nie mają zbyt wielu odniesień w Polsce. Wynika to przede wszystkim z ułomności demokracji w najnowszej historii Polski, a co za tym idzie z niedostatku i niedomogów badań empirycznych i teoretycznych.

Trudności pierwszego rodzaju — to przede wszystkim brak tradycji, nawyków i doświadczeń obywatelskich oraz demokracji parlamentarnej. Równie poważnym mankamentem jest niedorozwój i brak skuteczności działania mechanizmów oraz instytucji demokratycznych na znacznej części obszarów kraju i w większości dziedzin życia społecznego. W zasadzie

---

<sup>1</sup>Por. wybraną literaturę przedmiotu zawartą na końcu artykułu.

wszystkie dominujące dziś na scenie politycznej partie, instytucje wyborcze, autorytety społeczne mają stosunkowo świeży, zaledwie kilkuletni rodowód. Nie bez znaczenia jest też utrzymywanie się w świadomości zbiorowej Polaków symboli, archetypów i stereotypów ukształtowanych przez doświadczenia historyczne ostatniego wieku: długich okresów niedemokratycznych, lub antydemokratycznych rządów (okupacyjnych, autokratycznych, totalitarnych, centralistyczno-biurokratycznych). Osobnym problemem jest dominująca w życiu społecznym rola Kościoła rzymskokatolickiego, odgrywającego niekiedy rolę substytutu państwa, zorganizowanego w porządku hierarchicznym.

Brak zbiorowych nawyków demokratycznych sprawia, że terytorialno-przestrzenne zróżnicowania polityczne w Polsce w połowie lat 90-tych, nie mają w większości charakteru trwałego — na podobieństwo stałości preferencji wyborczych w demokracjach zachodnich — i pozostają wtórne wobec generalnych zróżnicowań politycznych całego społeczeństwa.

Niedomogi zaś w zakresie prowadzonych badań odnoszą się zarówno do teorii, metodologii jak też do niedostatku nagromadzonego materiału empirycznego.

Do 1989 r. impulsy do badań zróżnicowań politycznych w Polsce można było obserwować w momentach kryzysowego pulsowania sytuacji politycznej. W okresach przesilenia pojawiały się tendencje do bardziej pluralistycznego ujmowania przez władze życia społecznego, a w związku z tym przyzwalano na krótkotrwałe eksperymenty badawcze. Pierwsze prace naukowe pojawiły się po wyborach w 1957 r., kiedy to po raz pierwszy w PRL-u przedmiotem naukowej analizy stało się zjawisko przestrzennego zróżnicowania poparcia dla zmian politycznych utożsamianych z partyjnym przywództwem Władysława Gomułki.

W takt kolejnych kryzysów i przełomów w PRL pojawiały się kolejne prace badawcze, głównie o charakterze empirycznym. Decydujący wpływ na ich powstawanie, przeprowadzenie, sposób przedstawiania wniosków miał ideologiczny rytuał związany z politycznym zapotrzebowaniem nowej ekipy władzy. O trwałym przełamaniu tabu zadecydowały jednak wydarzenia polityczne zapoczątkowane w końcu lat 50-tych.

W 1958 r., ówczesne centrum władzy podjęło, z przyczyn instrumentalnych powodowanych potrzebą przeprowadzenia korekty doktrynalnej, pierwszą próbę zdecentralizowania panującego stalinowskiego systemu totalitarnego. Eksperyment polegający na przekazaniu w *dół* niektórych, zupełnie nieistotnych dla logiki funkcjonowania systemu, uprawnień władczych, nie powiódł się jednak. Decydującą barierą dla reform okazał się opór biurokratycznego aparatu władzy szczebla wojewódzkiego. Fakt ten

miał istotne znaczenie dla wszystkich później prowadzonych (do 1989 r.) badań. Przedmiotem szczególnie wnikliwych obserwacji i analiz stało się przestrzenne zróżnicowanie zachowań aparatu partyjno-administracyjnego szczebla wojewódzkiego, a więc jego struktury, rozmieszczenia i siły politycznej presji na struktury rządzącej partii oraz władz państwa (szczególnie lobbies gospodarcze). Aparat ten odegrał zresztą znaczącą rolę w przezwrocie politycznym, dokonanym wewnątrz partyjnej elity władzy w 1970 r. Ważną nauką, jaką wyciągnęła stąd nowa, zwycięska ekipa Edwarda Gierka była podjęta w 1972 r. decyzja o reformie administracyjnej na szczeblu gminy, a w połowie dekady zwiększenie liczby województw. U głębszego podłoża tych decyzji leżała polityczna konieczność osłabienia siły regionalnego aparatu PZPR, zwłaszcza na najbardziej uprzemysłowionych obszarach kraju. W tym celu zmieniono strukturę administracyjną całego państwa. Zlikwidowano 17 istniejących wówczas województw i 22 stanowiska wojewódzkich sekretarzy. E. Gierek, którego śląska machina aparatu partyjno-administracyjno-gospodarczego wyniosła na szczyty władzy, uczynił to w obawie przed ewentualnym kolejnym przewrotem i utratą władzy. Narastające aspiracje polityczne kompleksu energetyczno-surowcowego, skoncentrowanego na obszarze Śląska, udało się wówczas rządzącej ekipie skutecznie zaspokoić poprzez zewnętrzną pomoc gospodarczą. Pozostał jednak utrzymujący się do dziś dwuszczeblowy podział terytorialny kraju na 49 województw i ponad 2000 gmin. Zmiana ta początkowo rzeczywiście doprowadziła do znacznego osłabienia niektórych lokalnych ośrodków władzy, zwanych wówczas księstwami wojewódzkimi, i spowodowała znaczne wzmocnienie i tak już dostatecznie scentralizowanego systemu władzy. W miarę wyczerpywania się rezerw innowacji i wzrostu gospodarczego systemu realnego socjalizmu, pojawiać się zaczęły pierwsze głębsze zróżnicowania polityczne, odpowiednie do utrwalonej już wielkości terytorialnej koncentracji przemysłu.

Decydujące znaczenie dla kreowania przestrzeni politycznej w latach 80-tych, sądząc po wynikach rytualnych wyborów, miało istnienie branżowo-gałęziowej struktury gospodarczej (lobby na rzecz nowych inwestycji) a wtórnie — stopień koncentracji tzw. *wielkoprzemysłowej klasy robotniczej*. Jej kolejne bunty, paradoksalnie w imię haseł głoszonych przez władze, doprowadziły jak wiadomo do powstania *Solidarności*, a w końcu do całkowitej zmiany systemu.

Na podstawie analizy zachowań wyborczych odnotowywanych w latach 1984–1989 w przekroju terytorialnym ustalono, że najwyższe poparcie ostatnie rządy PZPR-owskie uzyskiwały (globalnie) w województwach o charakterze rolniczym, o silnym odsetku skolektywizowanej ziemi. Naj-

niższe poparcie paradoksalnie, jeżeli brać pod uwagę głoszoną oficjalnie doktrynę, ekipa komunistyczna uzyskiwała w dużych okręgach przemysłowych — silnych i zwartych ośrodkach robotniczych.

Wybory parlamentarne 1989 r. stanowią umowną cezurę ustanowienia nowego paradygmatu badań nad politycznym zróżnicowaniem przestrzeni kraju. W ostatnich wyborach typu plebiscytnego (ponieważ wyborcy faktycznie wypowiedzieć się mieli za lub przeciw sprawowanemu systemowi władzy) okazało się, że Polska stanowi obszar dosyć znacznych różnic jeśli chodzi o poparcie dla antagonistycznych ugrupowań politycznych. Nie były one tak duże jak spodziewali się przeciwnicy panującego reżimu, lecz wystarczająco duże w wymiarze *świadomościowym my-oni*, aby doprowadzić do pokojowego upadku panującego ustroju zwanego realnym socjalizmem.

**Różnice preferencji wynikały po części z oddziaływania czynników obiektywnych i strukturalnych, stanowiących o obliczu globalnej struktury i kultury politycznej społeczeństwa.**

W początkowej fazie rozwoju nowej demokracji w Polsce te właśnie uwarunkowania, przynajmniej w opinii sztabów wyborczych partii uczestniczących w wyborach, miały decydujące znaczenie dla konstruowania platform wyborczych. Programy kierowane do społeczeństwa nie były więc modelowane pod kątem pozyskiwania większości głosów konkretnych społeczności terytorialnych, lecz akceptacji intuicyjnie rozpoznawanych nastrojów społecznych, niezależnych często od miejsca zajmowanego w strukturze społecznej. Logika walki wyborczej nakazywała więc — przy braku konkretnej, szczegółowej wiedzy o głębszych podziałach społecznych — poszukiwać poparcia w jak najszerszych środowiskach. Wydaje się ponadto, że mimo nagromadzonej już niemałej wiedzy socjologicznej, niewiele nowego da się powiedzieć o cechach kultury politycznej polskiego społeczeństwa, rozumianej jako agregacja jednostkowych wzorów zachowań oraz jej przestrzennego rozkładu. Jak wiadomo jest ona zróżnicowana według kryteriów przeszłości historycznej i standardowych cech charakterystyki społeczno-ekonomicznej, takich jak podział na miasto i wieś, wykształcenie, czy stopień zamożności.

Proces poszukiwania, dostosowywania i osvajania przez partie swojego elektoratu przypominał więc początkowo dziecięcą grę w komórki do wynajęcia. Partie oferowały swoje propozycje i oczekiwały sygnałów akceptacji. Obecnie, jak się wydaje, partie polityczne znajdują się na etapie wyższym, polegającym z grubsza na identyfikacji i agresywnym wyrażaniu nie tylko akceptowanych idei, lecz także agregowania i artykułowania interesów zbiorowych, niekoniecznie jednak przyporządkowanych względnie wyodrębnionym społecznościom terytorialnym.

Poza tą naturalną logiką procesu politycznego pozostawała jedyna do-tychczas kampania prezydencka. W kampanii tej kandydaci, niejako z konieczności, prezentować musieli szerokie programy sytuując się ponad podziałami społecznymi i politycznymi. Podstawowa baza zwycięskiego kandydata okazała się relatywnie najbardziej autorytarna, antydemokratyczna i dewocyjna. Odnajdując na mapie okręgi wyborcze, w których zwycięzca wyborów otrzymał największe poparcie, można więc z dużą dozą prawdopodobieństwa wnosić o terytorialnych obszarach rozpowszechnienia tego rodzaju postaw i doszukiwać się następnie ich głębszych uwarunkowań. Podatny grunt dla akceptacji programu o takim zabarwieniu wskazać można głównie na obszarach Galicji (nowosądeckie, rzeszowskie, tarnowskie), byłej Kongresówki (radomskie, warszawskie) oraz w mniejszych miastach (do 20 tys. mieszkańców). W I turze wyborów Lech Wałęsa otrzymał tam ok. 60% poparcia. Prawdopodobnie ta została zauważona i wykorzystana przy konstrukcji prezydenckiego bloku wyborczego BBWR, którego terytorialny obszar wpływów potwierdził się prawie dokładnie w wyborach parlamentarnych (1993 r.). Również we wstępnej fazie kampanii przed nowymi wyborami prezydenckimi (1995 r.) L. Wałęsa prezentuje program, którego główne elementy oraz styl prezentacji są wyraźnie adresowane do typu elektoratu, zamieszkującego wspomniany obszar.

Podobną w zasadzie strategię stosują inne znaczące podmioty polskiej sceny politycznej. Większość z nich dysponuje już dokładnym rozpoznaniem, na jakich obszarach może liczyć na szczególnie życzliwe przyjęcie oraz gdzie znajduje się ich terytorialne jądro elektoratu. W przypadku Unii Wolności jest to Poznań, SLD — Włocławek, PSL — Kielecczyzna, KPN — Śląsk itp. Korzystając ze znanych socjologicznych praw rządzących zachowaniami wyborczymi, poszczególne ugrupowania starają się, nie bez sukcesów, powiększać obszary swoich wpływów. Problem polega jednak na tym, że w Polsce, w odróżnieniu do ustabilizowanych demokracji zachodnich, sfera niepewności jest odwrotnie proporcjonalna do obszarów pewności poparcia. Stąd bierze się nieporównywalnie większa nieprzewidywalność wyników kolejnych wyborów.

W sporej części polskiej przestrzeni politycznej najbardziej znacząco interweniuje nie do końca jeszcze rozpoznane czynniki regionalne i lokalne. W wyniku zastosowania metody tzw. *czynnikowej analizy ekologicznej* udało się stwierdzić, że jak dotychczas najsilniejsze poparcie dla nowotworzącej się *solidarnościowej* elity władzy, w wymiarze terytorialnym, było m.in. determinowane:

- czynnikami integracyjnymi, mierzonymi m.in. stopniem religijności spo-



łeczności lokalnych, oraz stopniem ich oporu wobec władz w latach 1944–1987;

- stopniem skolektywizowania rolnictwa (zależność odwrotnie proporcjonalna),
- oporem wobec tworzenia przez władze nowych związków zawodowych po stanie wojennym,
- stanem gospodarności w regionie (zależność odwrotnie proporcjonalna: im większa na terenie danego województwa liczba laureatów konkursu *mistrz gospodarności*, tym większe poparcie dla reprezentantów starego reżimu),
- poziomem urbanizacji (im słabsza urbanizacja — tym większe poparcie dla *Solidarności*).

Wyniki pierwszego quasi demokratycznego głosowania wyborczego w 1989 r. odsłoniły więc pierwsze bardziej wyraziste prawidłowości rządzące regionalnymi różnicowaniami politycznymi. Jakkolwiek wcześniej intuicyjnie podejrzewano ich istnienie, to jednak spodziewano się, że będą one w bardziej wyraźny sposób związane raczej z regionalnymi różnicowaniami poziomu rozwoju ekonomicznego. Nowoodkryte prawidłowości nosiły tymczasem bardziej piętno kolejnych stadiów rozwoju społeczeństwa (obywatelskiego) a precyzyjniej ujmując: końcowych etapów kształtowania się nowoczesnego państwa i narodu polskiego, jego najnowszej historii, ze szczególnym uwzględnieniem okresu powojennego czterdziestopięciolecia.

Wyniki każdorazowych następnych wyborów pozwalały na doszukiwanie się coraz to nowych elementów mających bezpośredni lub pośredni wpływ na krajobraz wpływów politycznych w Polsce. Uściślano też sukcesywnie zauważone wcześniej prawidłowości.

Ustalono przede wszystkim, że źródła nowej geografii wpływów politycznych pochodzą z dawnych podziałów kraju według granic rozbiorowych sprzed 1918 roku, oraz nowych granic Polski ustanowionych w 1945 roku. Kreślone najgrubszą kreską granice politycznego różnicowania kraju pozwalają wyodrębnić następujące obszary (regiony), które w jednorodny i odmienny od innych sposób manifestowały w kolejnych wyborach swoje swoiste sympatie polityczne:

- Terytoria (województwa) wchodzące w skład ziem dawnego zaboru austriackiego (Galicja), pruskiego (Wielkopolska), rosyjskiego (Kongresówka).
- Obszar ziem zachodnich i północnych przyłączony do Polski po 1945 r.
- Wyspowe obszary największych miast polskich.

Obszary dawnych zaborów austriackiego i pruskiego mają w Polsce najstarsze tradycje nowoczesnej demokracji. W II połowie XIX w. nastąpiło

pierwsze zetknięcie się tamtejszej ludności z demokratycznymi, powszechnymi prawami wyborczymi. Doświadczenia te w fazie inkubacji zostały dodatkowo przez zaborców nieświadomie potęgowane. Stosowane wobec Polaków ograniczenia prawa wyborczego, zwłaszcza w zaborze austriackim (gdzie początkowo pozbawiano prawa głosu znaczną część społeczności narodowej a innej części przyznawano głos o mniejszej wadze) stały się powodem przyspieszonej edukacji obywatelskiej i narodowej. W okresie międzywojennym zaszczerpięte już nawyki, np. obywatelski obowiązek uczestnictwa w wyborach, zostały na tych ziemiach utrwalone. W 45-letniej historii wyborów plebiscytarnych w PRL na terenach województw o wyrażenie polskich korzeniach, a wchodzących ongiś w skład zaboru austriackiego i pruskiego, wskaźniki frekwencji wyborczej kształtowały się zawsze najwyżej. Po 1989 r. prawidłowość ta również została zachowana a nawet ugruntowana. Badacze uznali to za zjawisko strukturalne, choć nie do końca wytłumaczalne.

Na mapie obecnych sympatii politycznych dawnych zaborów austriackiego i pruskiego istnieją jednak pewne różnice. Jedną z nich wyraża się w tym, że elektorat galicyjski, i to niezależnie od siły wpływu innych czynników, w blisko dwukrotnie większym stopniu niż elektorat byłego zaboru pruskiego wyraża swoje poparcie dla orientacji konserwatywno-prawicowych. Artykułuje on w największym natężeniu poparcie dla tradycyjnych wartości i norm polskiej wsi i zachowawczego polskiego katolicyzmu. Co również odmienne, znaczenie i wpływy innych orientacji politycznych na tych terenach są znacząco mniejsze i równoważą się na stosunkowo niskim poziomie.

Przestrzeń polityczna na ziemiach byłego zaboru pruskiego jest natomiast zagospodarowana w sposób odmienny, różnorodniejszy i zarazem bardziej zrównoważony niż w reszcie kraju, a zwłaszcza w monokulturowej politycznie Galicji. Występuje tam relatywnie większe poparcie dla treści reformatorskich prezentowanych przez obóz b. premiera Tadeusza Mazowieckiego (w wyborach prezydenckich w 1990 r.) oraz jednocześnie zrównoważone wysokie poparcie dla partii politycznych, biorących nieprzerwanie udział w wyborach w okresie 1989–1994.

Znaczące różnice preferencji politycznych na obszarach obydwu omawianych byłych zaborów, jak można sądzić na podstawie przeprowadzonych analiz, mają swoje przyczyny w oddziaływaniu czynników ekonomicznych. Biorąc pod uwagę wyniki ostatnich wyborów samorządowych (1994 r.) są one jednak znacząco modyfikowane przez czynniki i uwarunkowania kulturowe (różne wzory zachowań zbiorowych) i dlatego nie przypisuje się im znaczenia samoistnego. Nie mniejsze znaczenie nabiera także waga

czynników *stricte* politycznych, takich jak: koniunktura polityczna danej partii, ocena poziomu życia i dynamiki rozwojowej, akceptacja lub odrzucanie celów programowych czy częściowego stanowiska partii w konkretnej sprawie (np. aborcji). Słowem, jak to zwykle bywa, wielość partii wcale nie oznacza łatwości wyboru, czy choćby czasowej identyfikacji. Biorąc to pod uwagę należy więc np. na obszarach byłego zaboru pruskiego odróżniać takie terytorialne profile polityczne jak: gospodarną Wielkopolskę i Dolny Śląsk, monokulturowy gospodarczo i zróżnicowany narodowościowo Górny Śląsk, kosmopolityczne Pomorze, Gdańskie i Szczecińskie oraz Kaszuby. Niewątpliwie jednak na tych terenach proces profilowania stałych sympatii politycznych jest dalece zaawansowany.

W pewnym sensie osobne miejsce na mapie politycznej kraju przypisać należy elektoratowi ziem zachodnich i północnych, które zostały przyłączone do Polski po 1945 r. Sa one relatywnie najbardziej zdeintegrowane społecznie, zamieszkałe przez ludność przesiedleńczą, wymieszaną, często niechętną do współdziałania i od wielu już lat najbardziej zagrożone strukturalnym bezrobociem. Pomorze Środkowe, Mazury, Warmia, stanowiły ongiś jednolity kulturowo i politycznie obszar Prus ciągnący się od Niderlandów aż po Królewiec. W polskiej rzeczywistości państwowej mimo trzeciego już pokolenia mieszkańców, ich odmienność (w sensie np. zachowań wyborczych) od reszty kraju pozostaje nadal widoczna. Ta część terytorium jest też najbardziej podatna na demagogię populistyczną.

Ludność ziem zamieszkujących terytorium byłej Kongresówki cechuje mniejsza tradycja uczestnictwa w publicznym życiu politycznym rozumianym w sposób demokratyczny. Tłumaczy to być może relatywnie małe obecnie, w stosunku do reszty kraju, zaangażowanie polityczne elektoratu, mierzone niskim wskaźnikiem frekwencji w wyborach oraz niewielkim zróżnicowaniem preferencji politycznych. W literaturze przedmiotu zauważono, że obszary później włączone w system demokratycznych wyborów charakteryzują się zwykle obniżoną frekwencją oraz większą popularnością orientacji populistycznych. Wydaje się, że Kongresówka dobrze pasuje do tej tezy.

Generalnie, na profil polityczny obszaru byłej Kongresówki najsilniej oddziałują takie czynniki i cechy socjologiczne elektoratu jak:

- rozdrobniona gospodarka wiejska,
- tradycyjne, katolickie oblicze wsi,
- agrarny charakter dominujących i artykułowanych zbiorowo interesów społecznych,
- małe wyrobienie polityczne, podatność na hasła populistyczne.

Cechy te sprawiają, że w całości, poza nielicznymi wyjątkami, obszar byłej Kongresówki pozostaje relatywnie najsilniejszym w kraju i bardzo zrównoważonych w czasie i w przestrzeni oparciem ugrupowań chłopskich, a zwłaszcza Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Nowym zjawiskiem w polskiej geografii wpływów politycznych, odnotowywanym od kilku ostatnich wyborów, jest zbliżona charakterystyka zachowań elektoratu w największych aglomeracjach miejskich. Przy zastosowaniu dychotomicznego podziału na miasto i wieś łatwiej zauważyć, że tym co zaczyna wyróżniać miasta jest powolne wyrównywanie się, a nawet odwracanie się dotychczasowej dynamiki zjawiska, polegającego na wyższej aktywności wyborczej mieszkańców wsi niż miast. W nowych warunkach systemowych, kiedy nie ma przymusu uczestnictwa w wyborach i istnieje konieczność dokonywania aktywnego i w pełni świadomego wyboru, następuje znaczny spadek frekwencji w wyborach, zwłaszcza samorządowych. Obecnie wielkie miasta — prawdopodobnie z powodu bardziej sprzyjających wyborom obywatelskim cech zbiorowości miejskich, takich jak wyższe wykształcenie, bardziej pluralistyczne normy, oraz większe zróżnicowanie interesów — stanowią odrębne obszary na mapie zróżnicowań wpływów politycznych w Polsce.

Nowa geografia stałych i względnie silnych wpływów 5–7 największych polskich partii ma ponadto tendencję do rozprzestrzeniania się na miasta średniej wielkości. Na terenach wiejskich, np. w przywoływanej już Kongresówce, siła jednego głosu jest blisko dziesięciokrotnie większa niż w dużych miastach. W dwóch ostatnich wyborach samorządowych (1991 r. i 1994 r.) w okręgach wielomandatowych na obszarach zurbanizowanych 42% elektoratu wybierało zaledwie 9% ogółu radnych. Po ostatnich wyborach, PSL-owska część koalicji rządowej zwróciła się z ankietą konsultacyjną do wszystkich radnych w kraju z prośbą o wyrażenie swej opinii w sprawie kontynuowania nieśmiałych reform organizacji terytorialnej państwa, zapoczątkowanych przez poprzedni rząd, w szczególności ponownego ustanowienia historycznie utrwalonych w polskiej tradycji powiatów. W świetle przytoczonych danych, uzależnianie kontynuacji reform od wyników takiego sondażu stanowi ewidentną manipulację polityczną. Stała się ona możliwa dzięki wykorzystaniu istniejących dysproporcji i geografii wpływów politycznych.

Nawet dla mniej wyrobionych obserwatorów jest oczywiste, że skumulowanie rozproszonych głosów na obszarach mniej zurbanizowanych oznaczać musi stopniową tendencję utraty wpływów elektoratu partii chłopskiej, przed czym, co naturalne, chce się ona obronić.

Inną ilustracją różnic w geografii wpływów politycznych jest rozkład głosów jakie w ostatnich (1993 r.) wyborach parlamentarnych otrzymał zwycięski blok Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Przy zrównoważonym na niskim poziomie poparciu na  $\frac{3}{4}$  obszaru kraju, decydujące o ostatecznym zwycięstwie (oprócz konsekwencji prawa wyborczego — równego dla wszystkich) głosy zebrano w miastach średniej wielkości oraz w okręgach najbardziej zurbanizowanych: w aglomeracji katowickiej i województwie warszawskim, gdzie SLD uzyskało łącznie ok. 20% głosów.

Tabela 1

**Poparcie dla zwycięskich partii w wyborach do Sejmu (1993 r.) w sześciu najbardziej zurbanizowanych województwach (w tys.)**

Partia, koalicja	warszawskie	katowickie	krakowskie	łódzkie	poznańskie	wrocławskie
SLD	218,2	295,3	64,0	122,0	100,6	83,6
PSL	54,9	64,4	44,0	24,6	54,2	42,4
UD+KLD	161,6–77,5	167,1–60,7	85,4–25,9	55,3–23,1	123,5–21,1	67,7–20,6
UP	117,6	102,8	31,9	50,6	78,7	38,7
KPN	41,0	130,0	53,7	25,7	11,3	19,7
BBWR	71,6	90,7	33,5	23,3	18,6	25,4

Tabela 1 obrazuje, jakie znaczenie mają najbardziej zurbanizowane województwa dla partii, które wygrały ostatnie wybory do Sejmu. Na obszarze tych województw największy odsetek głosów otrzymały Unia Demokratyczna i Kongres Liberalno-Demokratyczny (obecnie Unia Wolności) odpowiednio 45,3% oraz 41,6%. Miejski charakter ma również elektorat Unii Pracy — 42%. Kolejne trzy ugrupowania: KPN, BBWR oraz SLD są również częściej popierane przez mieszkańców najbardziej zurbanizowanych województw (odpowiednio: 35,6%, 35,0% oraz 31,5%). Tylko jedna partia — PSL, mimo pewnej obecności w miastach, nie może być uważana za partię o zrównoważonych w tym przekroju wpływach. Siła jej elektoratu wynika raczej z bardzo wysokiego i zrównoważonego wpływu na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych we wszystkich województwach, szczególnie byłej Kongresówce.

Partie i ugrupowania pozaparlamentarne, które przegrały wybory: PC, RdR, PL, UPR, ZChN, NSZZ „S” i inne, otrzymały najsilniejsze poparcie na terenach na wschód od Wisły, szczególnie w byłej Galicji (poparcie rządu

Tabela 2

## Główne cechy wyborów przeprowadzonych w Polsce w latach 1989–1993

Kryteria analizy	Wybory parlamentarne 4.06.1989	Wybory samorządowe 28.04.1990	Wybory prezydenckie 25.11–9.12.1990	Wybory parlamentarne 4.11.1991	Wybory parlamentarne 19.11.1993
Główny problem kampanii wyborczej	Plebiscyt dot. akceptacji lub odrzucenia dotychczasowego systemu władzy	Przejęcie władzy w terenie przez zwycięski obóz „Solidarności”	Rozbicie obozu „S” — „wojna na górze”	Pierwsze w pełni demokratyczne wybory: lewica vs. prawica	Zakwestionowanie tempa przyjętego kierunku reform
Główni aktorzy sceny wyborczej	Obóz związkowo-solidarnościowy vs obóz partyjno-rządowy	Komitety obywatelskie „S” vs PSL, SdRP, KPN itd.	L. Wałęsa, T. Mazowiecki, S. Tymiński	UD, SLD, KPN, WAK, POC, KLD, PL, NSZZ „S”	SLD, PSL, UD, UP, KPN, BBWR
Zwycięzcy wyborów	Obóz solidarnościowy	Komitety Obywatelskie	L. Wałęsa	Konserwatywno-liberalny odłam obozu „S”	Lewica postkomunistyczna, partia chłopska
Obszary największej frekwencji wyborczej	leszczyńskie, piłskie, rzeszowskie, Wielkopolska, Galicja	bielskie, nowosądeckie, rzeszowskie, leszczyńskie	Wielkopolska, Galicja, Śląsk, miasta średniej wielkości	Galicja, Wielkopolska, duże miasta	Duże miasta, Wielkopolska, Galicja
Obszary największego poparcia dla zwycięzców	Galicja, Podlasie, Lubelszczyzna	warszawskie, olsztyńskie, zielonogórskie, Galicja, płockie, gdańskie, wrocławskie, wałbrzyskie	Galicja, Podlasie, radomskie, gdańskie, wrocławskie, warszawskie	zachodnia część kraju, większe miasta	obszary zurbanizowane
Pokonani	obóz władzy PZPR	istniejące układy władz lokalnych	Obóz Tadeusza Mazowieckiego	lewica społeczno-polityczna	prawica, liberałowie
Główne czynniki warunkujące udział w wyborach oraz wybór danej opcji	Społeczne czynniki integracyjne: religijność, niska przestępczość, wysoki udział ziemi w rękach indywidualnych rolników, opór wobec PRL	Niechęć wobec nomenklatury i istniejących układów władzy,	Niedemokratyczne cechy elektoratu, religijność	Postawy obywatelskie	Niechęć do ponoszenia kosztów reform

40% ogółu tamtejszego elektoratu). Ziemię tę, zwłaszcza poza obszarami zurbanizowanymi, stanowią także teren konkurencyjnych wpływów PSL, który w wyniku selekcyjnego działania procesów wyborczych (5% i 7% ogółu głosów w skali kraju) przy stosunkowo niskim poparciu elektoratu (pakiet głosów rządu ok. 20%) mógł przejąć pełną władzę w tych województwach. Wydaje się jednak, że po minimalnym choćby porozumieniu ugrupowania prawicowe mogą w następnych wyborach zdobyć niemało mandatów.

Ogólne wnioski dotyczące przestrzenno-terytorialnego zróżnicowania polskiej sceny politycznej w ostatnich kilku latach przedstawione są syntetycznie w tabeli 2. Porównano tam najważniejsze cechy minionych kampanii wyborczych i wyników głosowania. Zestawienie to nie uwzględnia ostatnich wyborów samorządowych, które w polskiej tradycji uważane są za mało polityczne, a poza tym nie wniosły nowych elementów do geografii wpływów politycznych w Polsce.

## Literatura

- J.A. Agnew, *Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society*: Winchester. Mass. Allen and Unwin 1987.
- V. Bogdanov, *What is Proportional Representation?* Oxford: Martin Robertson 1984.
- J. Dalton, Russel J., Scott C. Flanagan and Paul Allen Beck, eds., *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton. University Press 1985.
- Dlaczego tak głosowano? Wybory prezydenckie '90.* (red. S. Gebethnera i K. Jasiewiczza) W-wa 1993.
- Electoral Politics* ed. by Dennis Kovangh, Clarendon Press. Oxford 1992.
- M.N. Franklin and others., *Electoral Change, Responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*, Cambridge University Press 1992.
- M. Gallagher, M. Laver, P. Mair, *Representative Government in Western Europe*, Mc Graw-Hill 1992.
- J.P. Gięrgica, *Aktorzy lokalnej sceny politycznej [w:] Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach* (P. Swianiewicz, B. Jałowicki red.) EUROREG UW 1991.
- J.P. Gięrgica, *Geografia wpływów politycznych w Polsce w świetle kampanii i wyników wyborów prezydenckich w Polsce '90*, EUROREG UW CPBP O9.8.

- J.P. Georgica, *Polska lokalna we władzy PZPR*, EUROREG UW, 1991.
- J.P. Georgica, *Polityczna reprezentacja interesów robotników*. IW ZZ 1990.
- B. Grofman and A.A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York: Agathon Press 1986.
- R.J. Johnston, *Political, electoral and spatial systems. An essay in Political Geography*, Oxford 1979.
- D. Knoke, *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge University Press 1990.
- R. Muir, *Politics, Geography and Behaviour*, London 1981.
- T.T. Mackie and R. Rose, *The International Almanac of Electoral History*, London: Macmillan 1974.
- R. Paddison, *The Fragmented State. The Political Geography of Power*, Oxford 1983.
- Party Organizations. A Data Handbook*, (ed. by R.S. Katz and P. Mair) Sage Publ. 1992.
- Pluralism and Political Geography, People, territory and state*, (ed. by N. Kliot and S. Waterman), London: Croom Helm 1983.
- Polska scena polityczna a wybory* (red. S. Gebethnera) Warszawa 1993.
- G.M. Pomper, *Voters, Elections and Parties: The Practice and Democratic Theory*, Rutgers. New York: Transaction Books 1988.
- J. Raciborski, *Rytuał, plebiscyt czy wybory?* IS UW 1989.
- S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, New York David McKay, 1970.
- T. i W. Rzepecki, *Sejm i Senat 1922–27. Podręcznik dla wyborców zawierający wyniki wyborów w powiatach, okręgach, województwach, podobizny senatorów i posłów oraz mapy poglądowe*, Poznań 1923.
- J. Sallnow, *An Electoral Atlas of Europe 1968–1981*, London: Butterworth Scientific 1982.
- The Power of Place: bringing together geographical and sociological imaginations*, Ed. by J.A. Agnew, J.S. Duncan, Boston 1988.
- P.J. Taylor, *Political Geography. World-Economy-Nation-State and Locality*, London. Longman 1985.
- J.J. Wiatr, *Niektóre zagadnienia opinii publicznej w świetle wyborów w 1957 i 1959 r.*, Studia Socjologiczno-Polityczne 1959 nr. 4.
- Wybory '91 a polska scena polityczna* (red. S. Gebethnera i J. Raciborskiego), Warszawa 1992.
- T. Zarycki, *Profile polityczne regionów*, EUROREG UW, 1994.
- T. Żukowski, *Mapa wyborcza Polski [w:] Bitwa o Belweder* (red. M. Grabowskiej i I. Krzemińskiego). Wyd. Myśl, Kraków, Warszawa 1991.





**BOHDAN JAŁOWIECKI**

## **KULTUROWE ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENI**

W Europie powstało i rozwinęło się kilka wielkich kręgów kulturowych: Grecja, Rzym klasyczny i chrześcijański, Bizancjum. Nie można też nie wspomnieć o pozaeuropejskich kręgach kulturowych, które wdarły się w europejską przestrzeń i odcisnęły na niej swoje piętno, jak Islam, najpierw w Hiszpanii a później na Bałkanach.

Wszystkie te kręgi kulturowe nakładając się i przenikając ukształtowały europejską przestrzeń, która wskutek tego jest tak silnie zróżnicowana. Widać to w strukturze osadniczej, urbanizacji, planach i architekturze miast, w reżimie agrarnym i kształtach wsi.

**Ta różnorodność, będąca podstawą europejskiej kultury i źródłem jej rozwoju, decyduje o jej prężności i atrakcyjności, także turystycznej.**

Europa jednak, jak słusznie zauważa Edgar Morin, jest pojęciem geograficznym pozbawionym granic z Azją i pojęciem historycznym o granicach zmiennych. Europa staje się coraz bardziej pojęciem subiektywnym, a europejska przestrzeń o nieostrych i płynnych granicach jest niejednolita i jako taka jest postrzegana.

W porównaniu z innymi krajami Europy, granice w tysiącletniej polskiej państwowości charakteryzowały się szczególnie dużą zmiennością. Obecne terytorium Polski jest znacznie silniej niż poprzednio zintegrowane z przestrzenią zachodniej Europy, tym niemniej szczególnie polskie ziemie wschodnie położone są na styku dwóch kultur i dwóch europejskich przestrzeni.

Zarówno potoczna obserwacja jak i mniej lub bardziej systematyczne badania zjawisk i procesów kulturowych, społecznych i politycznych wskazują, że ich przebieg jest silnie przestrzennie zróżnicowany. Różnice te wynikają z określonych cech ludności zamieszkującej poszczególne obszary kraju oraz z charakteru jego przestrzennego zagospodarowania.

Różnice te wyrażają się dość znaczną odmiennością postaw i zachowań w życiu codziennym, gospodarowaniu i polityce. Wiele badań wskazuje, że poszczególne regiony kraju cechują się różną podatnością na modernizację

i odmiennym nasileniem przedsiębiorczości. Różne są też, co pokazuje geografia wyborcza, sympatie polityczne w poszczególnych obszarach kraju.

Również zagospodarowanie przestrzeni — mimo silnej uniformizacji w ostatnim półwieczu — jest regionalnie dość silnie zróżnicowane.

Zróżnicowania polskiego krajobrazu mają historyczne podłoże, sięgające wielu wieków wstecz. Wiąże się ono z pierwszą falą urbanizacji w wiekach XIII, XIV i XV, która przyszła na część dzisiejszych ziem polskich wraz z niemieckim typem miast. Lokacja na prawie magdeburskim i jego wariantach zdeterminowała ich kształt przestrzenny. Przyjęcie określonego reżimu agrarnego determinowało kształt wsi. Podział pól decydował o rządowym, łańcuchowym lub okólnym typie siedliska. Tak więc ślady średniowiecznego modelu osadnictwa są nadal widoczne w polskim krajobrazie.

Podzielmy obszar Polski na trzy pasy wzdłuż południków i trzy wzdłuż równoleżników. W pasie południowym znajduje się ogółem 39% miast, które obecnie mają powyżej 10 000 mieszkańców; ale aż 49% miast założonych przed XIV wiekiem. Odpowiednio w pasie środkowym 31% i 23%, natomiast w pasie północnym 30% i 29%.

Jeszcze większe różnice występują przy podziale Polski na pasy wzdłuż południków. I tak w pasie zachodnim istnieje ogółem 42% miast, ale aż 68% miast powstałych przed XIV wiekiem. W pasie środkowym również 42% miast i 31% pochodzących z najstarszego okresu. I wreszcie we wschodnim istnieje jedynie 16% miast i zaledwie 2% pochodzących sprzed XIV wieku.

**Wisła niewątpliwie dzieli obszar Polski.** Część zachodnia jest silniej zurbanizowana, a miasta mają znacznie dawniejsze tradycje. Miasta części wschodniej są w znacznej większości (poza Lublinem i Przemyśłem) dużo młodsze i pochodzą głównie z XVII wieku i czasów późniejszych<sup>1</sup>.

Na ten obraz urbanistyczno-kulturowy nakłada się uprzemysłowienie ziem polskich w XIX wieku, które również przebiegało znacznie bardziej intensywnie na obszarach położonych na zachód od Wisły.

Wiek XIX pogłębił poprzednio istniejące różnice nie tylko przez nierównomierną industrializację, ale także wskutek przynależności poszczególnych ziem Polski do różnych organizmów politycznych. Wielkopolska i Pomorze wchodziły najpierw w skład Prus, a po 1870 r. w skład Rzeszy Niemieckiej. Cokolwiek by powiedzieć o krzywdach Polaków pod pruskim panowaniem, to trzeba jednakowoż zauważyć, że ziemie te wchodziły w skład szybko modernizującego się państwa europejskiego, które mimo

<sup>1</sup>Szerzej na temat zróżnicowań polskiej przestrzeni w procesie długiego trwania piszę w pracy *Spoleczne wytworzenie przestrzeni*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988.

nadużyć było jednak państwem prawa. W rezultacie w Wielkopolsce i na Pomorzu, niezależnie od ich peryferyjnego położenia w państwie niemieckim, następowały szybkie procesy modernizacyjne, a zbiorowość polska funkcjonowała w warunkach szacunku dla prawa, pracy, oszczędności i bogacenia się, a więc tych wartości, które sprzyjają rozwojowi kapitalizmu. Pochodną tych wartości było także poszanowanie ładu przestrzennego.

Znacznie odmienna sytuacja istniała na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego. Znajdował on się pod wpływem cywilizacji azjatyckiej i był administrowany w sposób dla niej charakterystyczny. Administracja była źle opłacana i niesprawna, a carscy czynownicy różnych szczebli byli całkowicie skorumpowani. Sytuacja ta czyniła wprawdzie, w niektórych przynajmniej przypadkach, okupację rosyjską bardziej „miękką”, ale silnie demoralizowała. Ziemie polskie, na zachodnich krańcach carskiego Imperium były swoistym pomostem między nim a Europą, toteż niewątpliwie korzystały z renty położenia. Szczególnie zachodnie pogranicze zaboru rosyjskiego miało stosunkowo niezłe warunki dla rozwoju gospodarczego. Oczywiście najbardziej spektakularnym przykładem jest Łódź, ale dotyczyło to także Zagłębia Dąbrowskiego, Częstochowy, Żyrardowa i Warszawy, a więc znowu ziem na zachód od Wisły.

W zaborze austriackim cywilizacyjne wpływy europejskie dawały o sobie znać szczególnie w większych ośrodkach miejskich, takich jak Kraków czy Lwów. W Monarchii Habsburskiej, która była państwem wielonarodowym, Polacy uzyskali autonomię kulturalną a także prawa polityczne i reprezentację w wiedeńskim parlamencie i we władzach samorządowych. W Galicji, wcześniej niż gdzie indziej, odbywały się wybory do samorządów lokalnych.

Odrębne warunki rozwoju trzech terytoriów, które w 1918 r. weszły w skład odrodzonego państwa polskiego, pozostawiły oczywiście głębokie ślady. Uzewnętrzniło się to w poziomie gospodarki, infrastruktury (drogi, koleje), w stopniu urbanizacji, w systemie prawnym, w zachowaniach ludności oraz w krajobrazie kulturowym.

Po II wojnie światowej granice państwa polskiego przesunęły się na zachód, kosztem ziem wschodnich, które w wyniku Traktatu Jałtańskiego weszły w skład b. ZSRR. Polska uzyskała tereny znacznie lepiej wyposażone w infrastrukturę techniczną, gęstą sieć względnie nowoczesnie wyposażonych miast i murowanych wsi. Walory te zostały pomniejszone wskutek wojennych ale przede wszystkim powojennych zniszczeń, spowodowanych przez Armię Czerwoną, a po części przez napływającą na te tereny ludność polską. Ziemie zachodnie i północne charakteryzowały się bez wątpie-

nia wyższym poziomem cywilizacyjnym i część napływającej ludności nie umiała wykorzystać istniejącej infrastruktury.

Badania socjologiczne i etnograficzne prowadzone na tych ziemiach bezpośrednio po wojnie i następnie po 1956 r. pokazały znaczną nieprzystawalność istniejącej substancji materialnej do umiejętności technicznych i zwyczajów ludności szczególnie na wsi. Nowi mieszkańcy ziem zachodnich i północnych musieli przez wiele lat adaptować się do zastanego środowiska materialnego, krajobrazu naturalnego i kulturowego oraz rzecz jasna adaptować to środowisko do siebie i swoich potrzeb.

Istotne zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni i w krajobrazie kulturowym przyniosła tzw. socjalistyczna industrializacja, która zagałęciła tkanę przemysłową na dotychczas uprzemysłowionych obszarach. Zgodnie z radziecką doktryną „miastotwórczej roli przemysłu” nastąpiła szkodliwa hiperindustrializacja miast, pogarszająca warunki środowiskowe i funkcjonalne przestrzeni miejskiej. Powstały nowe okręgi przemysłowe. Usiłowano, choć bez większych rezultatów, zniwelować regionalne różnice w poziomie uprzemysłowienia i urbanizacji, szczególnie między obszarami zachodnimi i wschodnimi. Nie zmieniło to jednak zasadniczo ukształtowanej przez stulecia struktury regionalnej kraju. Istotnym zjawiskiem były zmiany kulturowego krajobrazu wsi, polegające na eliminacji dworu i dworskiego parku oraz wprowadzenie na wieś obcych kulturowo form budownictwa, nawet kilkukondygnacyjnej zabudowy blokowej. Zasadniczo nowym elementem w krajobrazie miast były tzw. wielkie zespoły mieszkaniowe, które wraz z dzielnicami przemysłowymi rozbiły jego zwartość, zuniformizowały przestrzeń oraz pogorszyły relacje przestrzenne w mieście. W okresie ostatnich 50 lat, z uwagi na znaczną wielkość inwestycji o dużej trwałości, doprowadzono do istotnych zmian w krajobrazie kulturowym Polski. Ocena tych zmian nie może być niestety pozytywna. Obok odbudowy i ochrony kilku zespołów staromiejskich oraz pojedynczych obiektów, doprowadzono do zniszczenia tysięcy budowli zabytkowych i ogromnej dewastacji historycznej przestrzeni miast. Najbardziej typowym przykładem może być masowe uzupełnianie zabudowy obszarów staromiejskich standardowymi blokami mieszkalnymi lub pawilonami handlowymi.

Kształt miast i wsi, forma architektoniczna i wielkość budowli, użyte materiały, drogi, ulice, miejskie place itd. są wyrazem kultury danego społeczeństwa, odbiciem jego struktury społecznej, panujących stosunków politycznych, obyczajów wreszcie. Każda społeczność ma głęboko zakorzenione archetypy przestrzenne, wynikające ostatecznie z modelu świata danego społeczeństwa i zgodnie z nimi kształtuje i użytkuje swoją przestrzeń. Przestrzeń jest jednak także „pamięcią” społeczeństwa i w niej właśnie,

obok innych świadectw utrwalona jest historia zbiorowości. Dlatego też kolejne pokolenia na ogół nie kształtują dowolnie swojej przestrzeni, ponieważ są ograniczone istniejącymi kulturowymi normami, zgodnie z którymi pewne działania są zabronione a inne nakazane.

Istnienie i uświadomienie owych norm kulturowych, które są dobrem wspólnym większości użytkowników, decyduje o ładzie przestrzennym na danym terytorium.

U podłoża zagospodarowania przestrzeni znajduje się więc model świata, archetypy przestrzenne, pamięć społeczna i normy kulturowe. Spróbujmy zatem na kilku przykładach prześledzić relacje społeczeństwa i jego przestrzeni.

Najlepszym wzorem takich relacji może być grecka polis, w której związek przestrzeni, polityki społeczeństwa i państwa był szczególnie silny.

*Przestrzenna organizacja greckiego miasta — jak pisze Jan Waszkiewicz — odbijała osobliwości jego struktury społecznej. W mieście epoki klasycznej budowle miejskie nie są już bowiem zgrupowane, jak dawniej, dookoła pałacu królewskiego otoczonego fortyfikacjami. Miasto zwiera się teraz wokół agory, przestrzeni wspólnej, siedziby 'Hestia Koine' przestrzeni publicznej, gdzie omawiane są sprawy o znaczeniu ogólnym. Samo miasto otacza się teraz murami, chroniącymi i ograniczającymi całość składającą się na nie grupy ludzkiej. Tam, gdzie wznosiła się królewska cytadela — budowla prywatna, uprzywilejowana — buduje się świątynie otwarte dla powszechnego kultu. Na ruinach pałacu, na owym Akropolu, który wspólnota poświęca teraz swoim bogom, miasto samo rzuca się w sferę świętości, podobnie jak w sferze rzeczy świeckich urzeczywistnia siebie na obszarze agory. Te miejskie ramy określają w rezultacie przestrzeń umysłową; odsłaniają nowy horyzont myślowy. Kiedy miasto skupia się wokół placu publicznego, jest to już »polis« w pełnym znaczeniu tego słowa<sup>2</sup>.*

*Abstrakcyjna zasada greckiego państwa — jak trafnie zauważa Waszkiewicz — domagała się swego ukonkretnienia. Rolę tę ogrywała właśnie agora, gdzie przynajmniej od czasu do czasu miasto (a więc tworzący je obywatele) zbierało się dla rozpatrzenia wspólnych spraw (...) Już sam fakt, że agora (mimo swego centralnego położenia i wyróżnionej roli) nie pełni funkcji, do których została*

<sup>2</sup>Jan Waszkiewicz, *Przestrzenie greckiej kultury*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1989, s. 42

powołana permanentnie — ma duże znaczenie. W swojej zasadniczej roli agora bywa miejscem (oba te słowa są znaczące!) zebrzań publicznych. Wówczas nie tylko uosabia, ale i skupia w sobie całą polis, będącą przecież zbiorowością obywateli, a nie punktem na mapie. W takich sytuacjach agora spełnia funkcję zbliżoną do pałacu czy świątyni. Jest miejscem, gdzie przejawia się majestat władzy, arché (znacząca pierwotnie tyle, co rozkazodawstwo, źródło władzy i prawa). Jednakże w okresach przedzielających ważne publiczne wydarzenia, agora staje się fragmentem zwykłej przestrzeni życia codziennego. W systemie urbanistycznym greckiego miasta była ona zawsze ważnym węzłem komunikacyjnym, centralnym placem łączącym różne dzielnice miasta. Pełniła też funkcje rynku (...) Fakt, że najważniejszy obszar polis mógł pełnić również inne (i to trywialne funkcje), ma dalekosiężne skutki. Dostrzec tu można bowiem prefigurację późniejszego podziału charakterystycznego dla kultury greckiej: podziału na miejsce i akcję, nadającą miejscu właściwy sens, przy czym obydwie człony mogły być odbierane i opisywane oddzielnie. Agora i działalność polityczna, geografia i historia, geometria i kosmologia, wreszcie — dramat i miejsce jego rozgrywania to różne wcielenia tego samego podziału<sup>3</sup>

W przypadku polis przestrzeń nie jest jedynie obojętnym obszarem czy miejscem, ale odwzorowaniem struktury społecznej i systemu politycznego społeczności miejskiej. Mimo, że polis

*była ograniczona, wręcz ostentacyjnie zamknięta granicami murów miejskich. Niemniej sama polis nie zamykała się w tych granicach. Jej 'odpryski' były wszędzie tam, gdzie sięgały jej interesy (i zainteresowania). Należy też pamiętać, że proces kolonizacji prowadził do przenoszenia tego samego modelu, tej samej konfiguracji w całym basenie Morza Śródziemnego i Czarnego i że w związku z tym te same cechy otaczającej go przestrzeni podróżujący (lub choćby słuchający relacji podróżnika) Grek mógł odnaleźć w miejscach najbardziej odległych, w całym potencjalnie nieskończonym bezkresie<sup>4</sup>.*

Zupełnie odrębny model świata odwzorowuje Tokio, obecnie jedno z największych miast świata. Jego centrum jest puste. Całe miasto rozlacza się dookoła miejsca zabronionego i obojętnego, zamaskowanego zielenią i chronionego fosą, które jest miejscem zamieszkania cesarza. Jest ono

<sup>3</sup>ibidem, ss. 42-43

<sup>4</sup>ibidem, s. 45.

nieprzenikalne i cały ruch miejski musi je omijać. Ulice tego miasta nie mają nazw. Adres pocztowy opiera się na kadastrze, który jest znany listonoszom, ale nie osobom odwiedzającym daną dzielnicę. Sytuacja ta wydaje się niewygodna dla tych, którzy są przyzwyczajeni uważać system oparty na nazwach ulic i numerach domów za racjonalny. Tokio jest przykładem, że system racjonalny jest tylko jednym z wielu możliwych. Mimo że, jest on nielogiczny, niepotrzebnie skomplikowany i dziwacznie dysharmonijny, wydaje się być nie tylko bardzo trwałe, ale także satysfakcjonujący miliony mieszkańców, którzy opanowali przecież wszystkie osiągnięcia najnowszej techniki.

Anonimowość może być w pewnym stopniu przezwyciężona dzięki znajomości elementów tworzących system. Można np. podać adres rysując lub drukując mapkę pokazującą usytuowanie domu w stosunku do znanych reperów jak np. dworzec, linia kolejowa, kanał, charakterystyczny budynek, reklama itp. Miasto to może być poznane jedynie dzięki metodzie etnograficznej, trzeba się bowiem orientować nie przy pomocy książki i adresu, ale spacerując, oglądając i doświadczając przestrzeń<sup>5</sup>.

Podobnie **miasta prostokątne** (np. Los Angeles) powodują przykre dla Europejczyka odczucia, ponieważ naruszają głęboko zakorzenione przyzwyczajenie, że przestrzeń miejska musi mieć centrum organizujące zachowania jego mieszkańców i pozwalające im na samoidentyfikację. Wskutek wielu przyczyn historycznych, ekonomicznych, religijnych i wojskowych europejskie miasta są koncentryczne, co więcej — zgodnie z zasadami zachodniej metafizyki — centrum jest miejscem prawdy. Centra europejskich miast są zawsze pełne, naznaczone. W nich skupiają się wartości cywilizacji: duchowość (kościół), władza (urzędy), pieniądze (banki), towary (sklepy), słowa (place, kawiarnie i promenady). Udać się do centrum to spotkać „prawdę” społeczną i brać udział w spełnianiu się „rzeczywistości”<sup>6</sup>.

W mieście amerykańskim trudno jest odczytać organizującą zasadę. **Los Angeles**, żeby użyć porównania Jean Paul Sartre’a, przypomina wielką dżdżownicę, którą można pokroić na 25 kawałków wcale jej nie zabijając. Przejeżdżając przez tę wielką aglomerację napotykamy nakładające się na siebie 20 identyczne miasta, z których każde ma swoje obszary nędzy, ulicę handlową, nocne lokale, eleganckie przedmieście. Ma się więc wrażenie, jakby centrum średniego miasta powtarzało się dwadzieścia razy. Jest to w Ameryce powszechne, ponieważ poszczególne dzielnice powstawały w miarę jak przybywali nowi imigranci zachęteni rozwojem gospodarczym danego regionu.

<sup>5</sup>Roland Barthes, *L'Empire de signes*. Flammarion, Paris, 1970, ss. 43–50.

<sup>6</sup>ibidem, s. 43



Miasta amerykańskie robią wrażenie nieładu. Chaos w płaszczyźnie, gdzie miejscom zagospodarowanym towarzyszą puste przestrzenie, pogłębia chaos w pionie ponieważ sąsiadujące ze sobą domy nie tworzą względnie jednolitej, jak w miastach europejskich, linii dachów. Również ulice mają inne znaczenie. W europejskim mieście są przedłużeniem między trasą szybkiej komunikacji a zamkniętym „miejszem publicznym” służąc nie tyle do przemieszczania się ile do spaceru. W mieście amerykańskim ulica jest fragmentem trasy komunikacyjnej rozciągającej się niekiedy, w linii prostej na wiele kilometrów. Wynika stąd atrofia chodników, które prostopadłe do ulicy prowadzą do położonych w głębi domów<sup>7</sup>.

Archetypem miasta w kulturze europejskiej, podstawowym modelem odniesienia wytworzonej przestrzeni jest **miasto średniowieczne**. Szachownicowy układ ulic, główny rynek, katedra lub kościół farny, specjalizacja funkcjonalna poszczególnych przestrzeni miasta i jej stratyfikacja społeczna — wyrażająca się architekturą budynku mieszkalnego, a także jego położeniem, przy rynku lub bramnych ulicach.

Ten krótki przegląd różnych sposobów wytwarzania przestrzeni potwierdza niewątpliwie jego głębokie kulturowe i społeczne uwarunkowania.

Były to przykłady modelowe, pochodzące z różnych czasów i kultur. Z powyższych porównań nie należy oczywiście wysnuwać wniosku, że europejska przestrzeń jest jednolita. Przeciwnie, różnice są na tyle wyraźne, że pozwalają na łatwą identyfikację kręgu kulturowego, kraju, regionu, w którym się znajdujemy.

Różnice w architekturze gotyckiej katedry w Kordobie, Chartres, Gdańsku, Warszawie i Krakowie są przykładem banalnym. Budowle bowiem, bardziej niż plan architektoniczny, różnicują europejskie miasta. Krajozraz wsi zależy w równej mierze od reżimu agrarnego, co od typu budownictwa. Budownictwo wiejskie w pierwszym rzędzie jest różnicowane materiałem, który pochodzi z reguły z najbliższego sąsiedztwa. Na wsi zawsze budowało się z tego, co było pod ręką. Tam gdzie lasy zachowały się stosunkowo długo i była obfitość drzew, budowano przeważnie z drewna. Na terenach od dawna wylesionych wiejskie domy wznoszono z kamienia, z gliny, znacznie rzadziej z cegły, którą używano częściej na północy niż na południu. Ale nawet tam gdzie lasy przetrwały, w Pirenejach, Masywie Centralnym, kamień także był podstawowym materiałem budownictwa wiejskiego. Decydowały więc w tym przypadku przede wszystkim wzory kulturowe.

Na Zachodzie Europy dom wiejski od dawna był już budowlą większą, solidniejszą, trwalszą, niż chałupa polskiego chłopca pańszczyźnianego,

<sup>7</sup>Jean Paul Sartre, *Penser la ville*, AAM Edition, Bruxelles, 1989 s. 406.

a nawet tego, który stosunkowo niedawno z poddaństwa się uwolnił. To jeszcze jeden przykład pokazujący, w jaki sposób stosunki ekonomiczne i społeczne wpływają na zagospodarowanie przestrzeni.

Dom francuskiego, niemieckiego, szwajcarskiego czy austriackiego wieśniaka zmieniał się powoli, ewoluował z pokolenia na pokolenie i w miarę pojawiania się różnych udoskonaleń stopniowo był modernizowany. Wieś wschodnioeuropejską, w tym także polską (z wyjątkiem Wielkopolski) przez stulecia cechowała stagnacja. Dom prawie się nie zmieniał i jeszcze w okresie międzywojennym w wielu wiejskich chałupach spotkać było można otwarte palenisko. Ale nawet kiedy dobudowywano piec i komin, to zasadnicza forma domu nie ulegała zmianie.

To długie trwanie prymitywnego wiejskiego budownictwa było jeszcze po wojnie rajem dla etnografów, którzy mogli studiować kurpiowską, łowicką, łemkowską, beskidzką itp. architekturę wsi. Przełom nastąpił w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, kiedy władze zrezygnowały z kolektywizacji, poprawiła się znacznie opłacalność produkcji rolnej i otworzyły nowe możliwości pozarolniczego zarobkowania mieszkańców wsi. Wszystkie te czynniki umożliwiły znaczne ożywienie inwestycyjne na wsi. Nadwyżki dochodów, z powodów politycznych, nie mogły być lokowane w powiększanie areалу gospodarstwa, a znaczniejsze inwestycje produkcyjne były także utrudnione. Nadmiar gotówki lokowano więc w przede wszystkim w budownictwo mieszkaniowe.

Stara chałupa nie nadawała się do modernizacji, tak więc na jej miejscu lub obok stawiano nowy, murowany dom, najczęściej z pustaków. Z reguły miał on kształt prostopadłościanu i przypominał biedną kopię modernistycznej miejskiej willi z lat międzywojennych. Prawdopodobnie ten właśnie wzór najlepiej kojarzył się z nowoczesnością, był także znakiem zamożności, a więc prestiżu. Zarówno forma architektoniczna domu jak i użyty materiał zostały całkowicie oderwane od miejscowych tradycji. Polska wieś, w przeciwieństwie np. do wsi francuskiej zatraciła całkowicie indywidualność.

Jedynym wyjątkiem okazało się Podhale. Stanisław Witkiewicz na motywach budownictwa ludowego, stworzył na początku wieku regionalny styl architektoniczny, który upowszechnił się wśród ludności miejscowej wraz ze wzrostem zamożności, osiągniętej dzięki turystyce i emigracji zarobkowej do Ameryki. Budowane przez nowobogackich górali domy nawiązywały lepiej lub gorzej do witkiewiczowskiego stylu, który umożliwiał wznoszenie nawet dużych obiektów jak np. hotele. „Stylowe budownictwo” na Podhalu utrzymuje się także dzięki turystom, dla których stanowi ono pewną wartość, z czego zdają sobie sprawę miejscowi inwestorzy. Pewne, raczej

drugorzędne znaczenie dla zachowania stromych dachów ma także górski klimat z dużymi opadami śniegu. Współczesne podhalańskie budownictwo jest więc kolejnym przykładem kulturowych uwarunkowań przestrzennego zagospodarowania.

\* \* \*

Przestrzenne ramy codziennego życia mieszkańców poszczególnych regionów mogą sprzyjać postawom przedsiębiorczym i prowadzeniu działalności gospodarczej, lub przeciwnie — utrudniać je. Podstawowym czynnikiem jest infrastruktura, położenie wobec głównych szlaków komunikacyjnych i centrów aktywności gospodarczej i kulturalnej. Oczywiście peryferyjne położenie, z natury rzeczy jest czynnikiem utrudniającym działalność gospodarczą, z wyjątkiem pasów przygranicznych, o ile oczywiście granice są otwarte. Nie bez znaczenia jest jednak jakość środowiska i krajobrazu kulturowego, która współcześnie decyduje często o lokalizacji działalności gospodarczej.

Położenie, a więc centralność lub peryferyjność, podłoże historyczne i kulturowe oraz cechy struktury społecznej ludności, wpływają na postawy wobec różnych aspektów rzeczywistości, a więc także na zachowania polityczne, uzewnętrzniające się w wyborach parlamentarnych lub lokalnych.

Znajomość społecznych, kulturowych a także politycznych profili danych obszarów jest nie tylko naukową ciekawostką, ale ma także duże znaczenie praktyczne i może być pomocne w:

- opracowywaniu programów restrukturyzacji,
- realizacji inwestycji,
- kształtowaniu różnego rodzaju socjotechnik, od pobudzania przedsiębiorczości aż do pozyskiwania klienteli wyborczej.

**Znajomość tych profili jest także niezbędna w przypadku realizowania polityki regionalnej w państwie. Dana zbiorowość regionalna jest jej rzeczywistym podmiotem.**

**PAWEŁ SWIANIEWICZ**

## **STRATEGIE INWESTYCYJNE GMIN**

Ustawa o samorządzie terytorialnym z marca 1990 r. stanowi, że do zadań rady gminy należy „uchwalanie lokalnych programów rozwoju”. Należy zatem domniemywać, iż ustawodawca uważał za konieczne przygotowywanie takich programów we wszystkich gminach. Nigdzie jednak nie zostało to jasno powiedziane. Nie wiadomo także, kto miałby być odpowiedzialny za ich przygotowywanie. W praktyce wiele gmin nie przygotowuje planów rozwoju. Wśród tych, które takie plany przyjęły, częste jest rozumienie ich w sposób bardzo uproszczony. Najczęściej przyjmuje ono jedną z dwóch form:

- Jako program rozwoju traktuje się luźny (pozbawiony czytelnej wewnętrznej struktury) spis zadań (celów) rady gminy, powstały np. w oparciu o postulaty zgłaszane w toku kampanii wyborczej. Bardzo przypomina on znany z okresu rad narodowych „plan pracy rady na bieżącą kadencję”. Brak w takim dokumencie hierarchii priorytetów, kolejności podejmowanych działań itd. Z tego rodzaju „programami” stykałem się szczególnie często w małych gminach wiejskich.
- Program rozwoju lokalnego mylony jest z planem miejscowym. Zagadnienia przestrzennego zagospodarowania są oczywiście bardzo ważnym elementem prawidłowo przygotowanej strategii rozwojowej, nie są jednak jej częścią jedyną, ani nawet dominującą. Niestety w takim rozumieniu problematyki umacniają władze lokalne niektóre fachowe poradniki na temat lokalnych strategii rozwoju, przygotowywane przez specjalistów w zakresie planowania przestrzennego.

Tymczasem zapis ustawowy o „programach rozwoju” można potraktować jako inspirację do przygotowywania czytelnych strategii rozwoju lokalnego, które odznaczałyby się wyraźną hierarchią priorytetów, wskazaniem najważniejszych programów służących osiągnięciu sformułowanych celów i zapisem instrumentów, które mają pomóc w realizacji strategii.

Takie rozumienie programu rozwoju wymaga zmiany sposobu myślenia o planowaniu finansowym, a w szczególności o trybie przygotowywania budżetu gminy. Projektowanie i realizacja budżetu przestaje być zajęciem z dziedziny księgowości (przeplatanym niewiele wnoszącymi przetargami

pomiędzy grupami interesów), a staje się **instrumentem realizacji polityki lokalnej**. Idzie za tym szereg praktycznych konsekwencji w zakresie sposobu przygotowywania budżetu, nie jest jednak zadaniem tego artykułu rozwijanie tego tematu w szczegółach.

Takie „strategiczne” myślenie o rozwoju nie jest całkowicie nieobecne w polskich gminach, wydaje się jednak stosunkowo rzadkie (choć trzeba przyznać, że w toku minionej kadencji stawało się coraz częstsze).

Jednym z najważniejszych instrumentów, jakim mogą posługiwać się gminy dla realizowania swoich strategii rozwojowych, jest polityka inwestycyjna. Podejmę próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie są dominujące kierunki inwestycji gminnych?
- Jak inwestycje są planowane? Jak często zdarza się, że inwestycje gminne podporządkowane są całościowym wizjom rozwojowym?
- Jak polskie gminy posługują się kredytem, uważanym w teorii finansów publicznych za podstawowe źródło finansowania inwestycji lokalnych? Jakie są bariery kredytowania wydatków inwestycyjnych? W obliczu wyczerpywania się rezerw prostych gmin i dających się przewidzieć wzrastających napięć budżetów lokalnych, efektywne wykorzystanie instrumentów kredytowych może okazać się kluczowym sposobem pozwalającym na podtrzymywanie i stymulowanie procesów rozwojowych.

Trudno zebrać rzetelne informacje o inwestycjach komunalnych. Najbardziej szczegółowe dane, gromadzone w skali ogólnopolskiej przez GUS, zorganizowane są w oparciu o oficjalną klasyfikację budżetową, która w wielu miejscach jest nie dość precyzyjna, a w innych myląca. Ponad połowa wszystkich wydatków inwestycyjnych zaklasyfikowana jest w dziale 70 (gospodarka komunalna) w rozdziale 7395 (inne). Taka informacja ma oczywiście bardzo ograniczoną wartość. Równocześnie na przykład inwestycje drogowe sklasyfikowane są czasami w dziale 50 — transport (najczęściej w rozdziale 5613), a czasami w dziale 70 (gospodarka komunalna) w rozdziale 7261 (ulice, place, mosty i wiadukty). Zależy to między innymi od terenu, po którym przebiega droga. Dlatego też analiza danych w skali ogólnopolskiej, aczkolwiek wciąż interesująca, ma bardzo liczne ograniczenia. W niniejszym artykule, oprócz takich ułomnych danych obejmujących wszystkie jednostki, wykorzystuję także znacznie bardziej szczegółowe dane zebrane w 28 gminach w ramach badania przeprowadzonego na zlecenie Banku Światowego (Pigey, Swianiewicz 1994).

## 1. Wielkość wydatków inwestycyjnych

W 1991 r. gminy wydały na inwestycje 11,5 biliona złotych co stanowiło 25% całości wydatków budżetowych. W 1992 roku wielkość wydatków inwestycyjnych wzrosła do około 15 bilionów zł (o 38%), a więc tylko nieznacznie powyżej poziomu inflacji. Równocześnie, ponieważ przyrost wydatków bieżących był znacznie szybszy, proporcja wydatków kapitałowych do całości budżetu obniżyła się do 22%. Ten trend odwrócony został w 1993 roku, kiedy to gminy przeznaczyły na inwestycje ponad 24 biliony zł, czyli 24.9% wszystkich wydatków. Wydatki inwestycyjne liczone per capita osiągnęły 342 tys zł. w 1992 r. i prawie 627 tys w 1993 r.

Odsetek budżetów przeznaczony na inwestycje jest w Polsce bardzo wysoki w porównaniu z większością innych krajów europejskich (por. tabela 1). W skali kontynentu można dostrzec zależność: *im większa decentralizacja finansów publicznych, tym mniejszy odsetek budżetów lokalnych przeznaczany jest na inwestycje*. Wiąże się to z większym obciążeniem znacznymi wydatkami bieżącymi tam, gdzie więcej funkcji przekazanych zostało na szczebel lokalny. Wydaje się, że także w Polsce, w dłuższej perspektywie, utrzymanie obecnego, wysokiego poziomu inwestowania może być bardzo trudne. Wystarczy wyobrazić sobie skutki dla struktury budżetów gmin, jakie może wywołać powszechne przekazanie na szczebel lokalny odpowiedzialności za szkoły podstawowe, a dla dużych miast skutki tzw. „programu pilotażowego”. Należy tu dodać, że tak wysoki poziom inwestowania wiąże się z wielkim wysiłkiem polskich gmin. Już analizując dane dla 1991 roku Gilowska (1993, s. 25) pisała, że *„gminy chronią wydatki inwestycyjne nawet kosztem rezerw niezbędnych dla zachowania płynności finansowej na początku następnego roku budżetowego”*.

Zależność pomiędzy wielkością gminy a odsetkiem budżetów przeznaczanym na inwestycje przypomina odwróconą literę U. Znaczenie budżetu kapitałowego największe jest w gminach średniej wielkości (wg przyjętego w niniejszym artykule podziału — w gminach pomiędzy 20 i 50 tys mieszkańców), mniejsze zaś zarówno w miastach największych (zwłaszcza powyżej 100 tys) jak i — przede wszystkim — w gminach miejskich i małych miasteczkach (szczególnie w miasteczkach poniżej 10 tys mieszkańców) (por. tabela 2). Ten sam „kształt” zależności utrzymywał się przez cały okres 1991–1993. Bez względu na wielkość miejscowości, udział inwestycji w budżetach gmin zmniejszył się w 1992 roku, a następnie ponownie wzrósł w 1993 r. Ten wzrost był jednak niemal niezauważalny w największych miastach.

Tabela 1

**Wydatki inwestycyjne jako procent wszystkich wydatków lokalnych  
w wybranych krajach (1986)**

Dania	6,2
Norwegia	12,2
Szwecja	14,2
Finlandia	16,2
Wielka Brytania	13,2
Holandia	9,5
USA	15,7
Francja	35,3
Włochy	42,5

źródło: Mouritzen, Nielsen 1988.

Zróźnicowanie w poziomie wydatków inwestycyjnych per capita nie jest bardzo duże i w okresie 1991–1993 ulegało pewnemu zmniejszeniu. W 1991 r. obowiązywała dość wyraźna zasada — im większe miasto tym wyższy poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Od 1992 roku daje się zauważyć coraz większa dominacja miast średniej wielkości. Wiąże się to przede wszystkim z relatywnym spadkiem wydatków inwestycyjnych w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Trudno w tej chwili jednoznacznie orzec jaka jest przyczyna tego procesu, ale dane dotyczące zmiany w wydatkach inwestycyjnych per capita sugerują, że może to być oznaka narastającego kryzysu strukturalnego finansów wielkich miast. Relatywnego obniżania się poziomu inwestycji w miastach największych nie dało się prawdopodobnie powstrzymać w 1994 roku, ze względu na znaczne obciążenia związane z realizacją programu pilotażowego. Warto też zwrócić uwagę, że inwestycje w gminach wiejskich były w 1991 r. i w 1992 r. wyższe niż w najmniejszych gminach miejskich<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Trzeba jednak dodać, że te dwie grupy gmin (gminy wiejskie i miasta poniżej 10 tys. mieszkańców) odznaczają się największym odchyleniem standardowym w zasadzie wszystkich wskaźników finansowych. Wiąże się to z współwystępowaniem w ramach tych klas znacznej liczby gmin „biednych” i stosunkowo niewielkiej grupy gmin bardzo zamożnych (np. 20 gmin o dochodzie per capita powyżej 1 mln zł w 1992 roku). Te „bogate” gminy to przede wszystkim jednostki posiadające na swoim terenie duże zakłady przemysłowe, a także gminy turystyczne nad Bałtykiem oraz niektóre gminy położone przy granicy z Niemcami i Czechami. Do grupy tej zalicza się między innymi gmina Kleszczów (w woj. piotrkowskim), która ze względu na bardzo wysokie dochody podatkowe od kopalni i elektrowni Bełchatów, ma najwyższy w kraju poziom dochodów per capita.

Tabela 2

## Wydatki inwestycyjne gmin w zależności od wielkości gminy

## A. Jako % wszystkich wydatków

	1991	1992	1993
Gminy wiejskie	24	22	25
Gminy miejskie o wielkości:			
— do 10 tys	19	17	21
— 10–20 tys	26	23	26
— 20–50 tys	27	25	28
— 50–100 tys	25	23	26
— powyżej 100 tys	24	20	20
Ogółem	25	22	25

## B. Wydatki inwestycyjne per capita (w tys zł)

	1991	1992	1993
Gminy wiejskie	229	328	515
Gminy miejskie o wielkości:			
— do 10 tys	206	311	532
— 10–20 tys	271	369	597
— 20–50 tys	353	420	713
— 50–100 tys	325	381	648
— powyżej 100 tys	358	370	535
Ogółem	248	342	575

Na poziomie poszczególnych gmin zróżnicowanie jest oczywiście znacznie większe. W 1992 roku z jednej strony mieliśmy 116 gmin, które w ogóle nie finansowały inwestycji i 257, które wydały na ten cel poniżej 100 tys zł per capita. W 1993 roku liczba gmin nie prowadzących żadnych inwestycji zmniejszyła się do 10. Z drugiej strony w 1992 roku było 65 gmin, które wydały na inwestycje powyżej miliona zł per capita i 25, które wydały powyżej 1600 tys zł per capita. Na podkreślenie zasługuje fakt, że wszystkie spośród tych 25 gmin o najwyższym poziomie inwestycji były mniejsze niż



25 tys mieszkańców. Jednostki te zamieszkiwało tylko 0,6% ludności Polski, ale ich wydatki inwestycyjne stanowiły niemal 5% wszystkich środków przeznaczonych przez samorządy na inwestycje.

W 1993 roku 38 gmin wydało na inwestycje powyżej 2 mln zł per capita. Także i tym razem żadna z tych gmin nie miała więcej niż 25 tys mieszkańców.

Tabela 3 sugeruje, że wielkość inwestycji jest dodatnio skorelowana z poziomem zamożności gminy (mierzoną wielkością dochodów budżetowych gminy — z wyłączeniem subwencji i dotacji — na głowę mieszkańca). Zależność ta nie jest specjalnie zaskakująca, jednak siła związku jest uderzająca. Utrzymywanie się tak silnej zależności w dłuższym okresie prowadzić musi do znacznego zwiększania różnic między biednymi i bogatymi.

**Tabela 3**

**Zależność między wielkością wydatków inwestycyjnych a wysokością dochodów własnych per capita — współczynnik korelacji Pearsona**

	Dochody własne per capita		
	1991	1992	1993
— odsetek wydatków przeznaczanych na inwestycje	0,18**	0,20**	0,20**
— wydatki inwestycyjne per capita	0,90**	0,82**	0,94**

Uwaga: \*\* — korelacje istotne na poziomie 0,001.

Zróznicowanie to ma wyraźny wymiar geograficzny — przyczynia się do zwiększania zacofania regionów Polski wschodniej i południowo-wschodniej. Dzieje się mimo znacznego wysiłku inwestycyjnego gmin położonych w tych regionach (tabela 4).

## 2. Struktura inwestycji gminnych

W co przede wszystkim inwestują polskie gminy? Częściową odpowiedź na to pytanie zawiera tabela 5. Ponad 80% wszystkich zaangażowanych

Tabela 4

**Wymiar regionalny zróżnicowania dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych per capita (1993)**

	Dochody własne per capita jako % średniej krajowej	Wydatki inwestycyjne per capita jako % średniej krajowej
Galicja	73,6	82,1
Kongresówka	97,9	106,9
Ściana Wschodnia	77,4	85,0
Wielkopolska i Pomorze	102,5	101,3
Woj. północne i zachodnie	112,4	95,1
Woj. południowe i zachodnie	132,3	133,1

środków znalazła się w czterech działach: gospodarka komunalna, gospodarka mieszkaniowa i niematerialne usługi komunalne, rolnictwo oraz oświata i wychowanie.

Zdecydowanie dominującym działem inwestycji jest gospodarka komunalna, która pochłonęła niemal 60% środków na inwestycje. Informacja ta jest o tyle mało mówiąca, że dział ten obejmuje bardzo różne inwestycje, np. wodociągi, kanalizację, wysypiska śmieci, budowę dróg, oświetlenie ulic itd.

Gospodarka mieszkaniowa pochłonęła 10% inwestycji miejskich. Na następny w kolejności dział — oświatę i wychowanie — przypada 9% wydatków. Interesujące, że ponad 5% inwestycji dotyczyło szkół podstawowych, pomimo, że odsetek gmin, które przejęły szkołę do 1992 roku nieznacznie przekraczał 10%. Bardziej szczegółowa analiza wskazuje, że w inwestycje związane ze szkołami gminy formalnie nie odpowiadające za szkoły inwestowały niewiele rzadziej niż te, które szkoły przejęły. Jak wynika z licznych obserwacji, władze samorządowe bardzo często traktują same siebie jako „gospodarza terenu” i przeznaczają znaczne środki na finansowanie zadań, za które formalnie rzecz biorąc nie są odpowiedzialne. Dotyczy to nie tylko szkół, ale także szpitali czy dróg wojewódzkich, jednak w przypadku szkół podstawowych zjawisko to zaznacza się najwyraźniej.

Głównie kierunki inwestycji różnią się oczywiście w zależności od wielkości gminy. Z pewnym uproszczeniem można mówić o typowo „wiejskich” i typowo „miejskich” inwestycjach lokalnych. Do tych pierwszych należą przede wszystkim przedsięwzięcia związane z rolnictwem<sup>2</sup>. Inne typowe dla małych miejscowości kierunki inwestowania to: budowa dróg, telefonizacja i kultura. Inwestycje typowe dla dużych miast to oczywiście przedsięwzięcia związane z gospodarką komunalną (a zwłaszcza z utylizacją odpadów).

Tabela 5

## Struktura lokalnych wydatków inwestycyjnych (1992)

	Ogółem	Gminy wiejskie	Gminy miejskie o wielkości				
			-10 tys	10-20 tys	20-50 tys	50-100 tys	100 tys-
Rolnictwo	9,7	29,3	13,9	10,9	5,2	0,8	0,0
Transport	2,1	6,6	1,6	2,2	0,6	0,5	0,5
Łączność	1,1	2,9	2,1	1,4	0,8	0,1	0,1
Gospodarka komunalna	59,9	26,1	51,3	53,1	62,2	69,0	66,2
w tym:							
— oczyszczanie miasta	2,0	1,0	3,0	1,1	0,9	1,5	0,9
— ulice, place, mosty	3,1	1,0	2,6	2,1	4,4	1,1	0,6
— inne	54,4	23,2	43,9	48,0	55,0	64,7	58,4
Gospodarka mieszkaniowa	10,4	5,6	11,1	12,8	14,5	10,2	14,4
Oświata i wychowanie	8,9	15,6	8,0	8,2	8,4	6,8	8,3
w tym:							
— szkoły podstawowe	5,5	10,9	5,3	5,2	4,9	2,3	4,4
— przedszkola	1,3	1,3	0,5	1,1	0,8	2,8	2,1
Kultura i sztuka	1,0	2,4	0,7	1,2	0,6	0,8	0,3
Ochrona zdrowia	2,5	2,9	1,2	1,8	2,0	2,8	3,8
Opieka społeczna	0,2	0,1	0,0	0,2	0,3	0,4	0,3
Kultura fizyczna i sport	0,9	1,8	0,0	0,6	1,3	1,1	0,5
Administracja lokalna	3,3	4,4	2,1	4,1	1,9	5,0	4,8

<sup>2</sup>Klarowność wniosków mając tutaj jednak różnice w stosowaniu klasyfikacji budżetowej przez gminy. Dla przykładu, niektóre gminy do działu 40 (rolnictwo) zaliczają budowę wodociągów na terenach wiejskich.

Jak to już było wyżej wspomniane, dane przytoczone w tabeli 5 są bardzo nieprecyzyjne — ponad 50% całości środków zaklasyfikowana jest w dziale 70, rozdziale „inne”. Bardziej szczegółowe informacje na temat struktury inwestycji gminnych zostały zebrane w ankiecie przeprowadzonej w 28 gminach na zlecenie Banku Światowego (Pigey, Swianiewicz 1994). Wynika z nich, że w 1993 roku najwięcej środków inwestycyjnych pochłonęły: oczyszczalnie ścieków (prawie 17%) i sieci wodociągowe (15.5%)<sup>3</sup> (por. tabela 6). Inwestycje w dziedzinach związanych z ochroną środowiska (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, utylizacja odpadów) pochłonęły ponad 50% wszystkich dostępnych środków. Wiąże się to zarówno z postrzeganiem najważniejszych problemów miast jak i z dostępnością środków finansowych na tego rodzaju inwestycje (temat ten będzie omówiony dokładniej w dalszej części artykułu).

Ten duży wysiłek inwestycyjny gmin, skoncentrowany przede wszystkim na kilku dziedzinach gospodarki komunalnej przyniósł wymierne rezultaty. W szczególności, zmniejszona została dokuczliwość problemów związanych z gospodarką wodno-ściekową. Jak podaje Gilowska (1994a) w trakcie poprzedniej kadencji władz samorządowych długość sieci wodociągowej w polskich gminach wzrosła o 58%, sieci kanalizacyjnej o 24%, a wydajność komunalnych oczyszczalni ścieków wzrosła o 73%. Znaczny postęp został zanotowany także w innych dziedzinach: sieci ciepłowniczej, wysypisk śmieci itp. Mimo iż samorzady działały w bardzo trudnych warunkach przejściowych i w sytuacji pogłębiającego się kryzysu finansów publicznych, efekty ich działalności inwestycyjnej zdecydowanie przewyższają to, co udało się uzyskać w którejkolwiek kadencji rad narodowych.

### 3. Strategia inwestycyjna?

Na ile struktura inwestycji gminnych jest odbiciem świadomie przyjmowanych strategii inwestycyjnych, a na ile wynikiem działań o charakterze doraźnym i intuicyjnym? Ku tej drugiej odpowiedzi skłania się Gilowska (1994, s. 145–6) pisząc, iż

*gminy nie tyle realizują precyzyjnie wytyczone strategie rozwojowe, ile usiłują dostosować swoje wyposażenie infrastrukturalne do wyzwań społeczno-ekonomicznych. Nie można oczywiście negować istnienia w części gmin długoletnich programów inwestycyjnych, lecz należy*

<sup>3</sup>Dane zebrane w ramach studium Banku Światowego nie są w pełni porównywalne z danymi ogólnopolskimi ze względu na nadreprezentację miast średnich i dużych w próbie 28 gmin.

Tabela 6

## Struktura inwestycji lokalnych w 1993 roku w próbie 28 gmin

Gaz	1,5%
Gospodarka komunalna	72,1%
w tym:	
— oczyszczanie miast	1,3%
— ulice, place, mosty	7,7%
— kanalizacja sanitarna	7,5%
— oczyszczalnie ścieków	16,9%
— sieć wodociągowa	15,4%
— komunikacja miejska	4,4%
— uzbrojenie terenów	8,2%
— kanalizacja deszczowa	1,5%
— sieć ciepła	4,9%
Gospodarka mieszkaniowa	5,8%
Oświata i wychowanie	14,3%
Kultura i sztuka	1,2%
Kultura fizyczna	2,3%
Administracja samorządowa	1,6%

Uwaga: w tabeli uwzględniono tylko działy (oraz rozdziały), które pochłonęły powyżej 1% wydatków inwestycyjnych.

źródło: Pigey, Swianiewicz 1994, s. 27 i 28.

*z naciskiem podkreślić, że ewentualne skutki realizowania takich programów nie są jeszcze obserwowalne.*

Obserwację tę potwierdzają w znacznym stopniu wnioski ze wspomnianego badania przeprowadzonego na zlecenie Banku Światowego. W badaniu tym pytano władze gmin o kryteria stosowane przy wyborze priorytetów inwestycyjnych. Większość respondentów miała dużo problemów ze sformułowaniem odpowiedzi na to pytanie, co potwierdzałoby tezę o intuicyjności podejmowanych decyzji. Najczęstsze odpowiedzi wymieniały „możliwości finansowe gminy” lub „potrzeby lokalne”. Oczywiście tego rodzaju deklaracje nie dają właściwie żadnej istotnej informacji o polityce inwestycyjnej. Sądzę, że znaczący jest także fakt, iż kilka gmin nie zrozumiało zadanego pytania, dając w odpowiedzi szczegółowy opis kryteriów sto-

sowanych przy wyborze konkretnego projektu technicznego i wykonawcy inwestycji.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na dwa inne elementy wskazujące na brak właściwego planowania i koordynacji polityki inwestycyjnej:

- Większość gmin nie planuje inwestycji w skali kilku lat. W badaniu Banku Światowego aż 85% gmin przyznało, że nie dysponują żadnymi planami wykraczającymi poza bieżący rok budżetowy. Władze samorządowe podają zwykle szereg obiektywnych przyczyn takiego stanu rzeczy: wysoka inflacja, niestabilna gospodarka, niestabilne regulacje dotyczące finansów lokalnych, częste zmiany zadań samorządów. Ale problem w znacznej części polega też na braku umiejętności potrzebnych w planowaniu długookresowym, braku wizji przyszłości gminy (ogólnej strategii rozwoju), a nawet na niezrozumieniu terminu „planowanie” w gospodarce rynkowej. Niektóre gminy utrzymują, że „nie przygotowują planów wieloletnich, gdyż gospodarka planowa skończyła się w Polsce w 1989 roku”.
- Niewiele gmin posiada w strukturze swego urzędu wyspecjalizowane jednostki zajmujące się w sposób fachowy całością spraw dotyczących planowania inwestycji. Nawet tam gdzie, formalnie rzecz biorąc, istnieją wydziały inwestycji (lub inne jednostki o zbliżonej nazwie) bardzo często okazuje się, że w istocie mamy do czynienia z bardzo wyraźnym rozdzieleniem planowania w sensie technicznym i w sensie finansowym. Stosunkowo liczne są gminy, w których planowanie inwestycji odbywa się w poszczególnych wydziałach tematycznych i trudno jest doszukać się metody koordynacji tych prac.

Te krytyczne uwagi nie dotyczą oczywiście wszystkich gmin Polski, które stanowią zbiór bardzo silnie zróżnicowany. Jednak istnienie bardzo jasnych i czytelnych strategii inwestycyjnych dotyczy raczej mniejszości. Skoro tak, to jak można interpretować tak wyraźne skoncentrowanie inwestycji na kilku wybranych działaniach?

A także jak pogodzić tę krytykę z bardzo pozytywnie wypadającym porównaniem efektów działalności samorządów w latach 1990–1994 z pracą ich poprzedników z okresu „rad narodowych”?

Odpowiedź na te pytania musi się składać z kilku elementów. Po pierwsze, kadencja lat 1990–1994 wykorzystywała „rezerwy proste” polegające m.in. na niewątpliwym ograniczeniu wielkiego marnotrawstwa i nieracjonalności decyzji w gospodarce realnego socjalizmu. Wydaje się, że te rezerwy są już wyczerpane (lub też bardzo bliskie wyczerpania) i dalszy wzrost efektywności działań nie może już być wynikiem „prostego” wzrostu rze-

telności, dokładności itp. Może natomiast wiązać się z bardziej racjonalną alokacją środków dzięki opracowaniu skutecznych strategii rozwojowych.

Po drugie, **rzadkość konsekwentnych strategii nie oznacza całkowitego braku świadomych i racjonalnych elementów w podejmowanych decyzjach. Struktura inwestycji była zasadniczo zgodna ze świadomymi preferencjami liderów lokalnych.** W 1991 roku, w początkowym okresie kadencji władz samorządowych, burmistrzom i radnym zadano pytanie o najważniejsze problemy, jakie powinny rozwiązać ich gminy (Jałowiecki, Swianiewicz 1991). Na pierwszym miejscu wymieniona została ochrona środowiska, na drugim znajdowały się zagadnienia gospodarki ściekowej, a na trzecim zaopatrzenie w wodę. Nie sposób nie dostrzec zbieżności między tą percepcją problemów i podejmowanymi wtedy i nieco później decyzjami inwestycyjnymi. Niemal identyczne pytanie zadano trzy lata później kandydatom na radnych ubiegającym się o wybór w 1994 roku (Swianiewicz 1994). Kolejność wymieniania poszczególnych zagadnień była teraz nieco inna. Ponownie na pierwszym miejscu znalazły się zagadnienia ochrony środowiska, na drugie miejsce wysunęła się jednak problematyka remontów i budowy dróg. Jakże mogą być przyczyny zmian w rankingu sporządzonym według odpowiedzi z 1991 i 1994 roku? Być może, na miejsce mniej już palących problemów związanych z gospodarką wodno-ściekową, „weszły” drogi, które nie były poprzednio wymieniane wśród priorytetów. Taka interpretacja wskazywałaby jednak na istnienie pewnej typowej strategii władz lokalnych, które „po kolei” rozwiązują problemy społeczności lokalnych. Nawet jeśli strategia taka nie jest w pełni uświadomiona czy zwerbalizowana. Taka interpretacja nie podważa mojego poglądu, iż sformalizowany zapis strategii może przyczynić się do zwiększenia efektywności prowadzonych działań.

Po trzecie, **kierunki inwestycji gminnych okazały się dość dobrze sterowalne poprzez rozwiązania podejmowane w skali centralnej.** Nie ma wątpliwości, że inwestycje związane z gospodarką wodno-ściekową, utylizacją odpadów czy ciepłownictwem były silnie stymulowane przez relatywnie dobrą dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania. Dotacje (a w późniejszym okresie także preferencyjne kredyty) możliwe do uzyskania w Narodowym i Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska (NFOS i WFOS), a także w Banku Ochrony Środowiska (BOŚ) były w powszechnym mniemaniu niemal jedynymi dostępnymi źródłami finansowania poza dochodami budżetu gminy. Rozumowanie wielu burmistrzów i radnych było zatem prawdopodobnie bardzo proste: „w sytuacji, kiedy mam do zaspokojenia wiele pilnych potrzeb, rozpoczynam od inwestowania tam, gdzie jest to najłatwiejsze”.

Czwartym czynnikiem decydującym o strukturze inwestycji był niejednokrotnie **stan odziedziczony po poprzednikach**. Nowe rady stały przed dylematem, czy kontynuować rozpoczęte i ciągnące się nieraz od wielu lat, źle zaprojektowane inwestycje, czy też rozpocząć działania oparte o własne wybory, być może bardziej racjonalne, ale jednocześnie zaprzeczające zainwestowane już środki? W konkretnym przypadku dylemat mógł wyglądać następująco: kontynuować (po wprowadzeniu niezbędnych modyfikacji) budowę źle zaprojektowanej i fatalnie wykonywanej oczyszczalni czy też rozpocząć od pilniejszej (według oceny nowych władz samorządowych) modernizacji wysypiska śmieci? Znana z ekonomii kategoria „kosztów stałych” (Simon 1971) przesądzała niejednokrotnie o wyborze tego pierwszego rozwiązania.

Typowy proces decyzyjny można zapisać w postaci następującej sytuacji modelowej. Burmistrz (rada) ma do czynienia z wielością wariantów wydania ograniczonych środków na inwestycje. Zgodnie z teorią organizacji Simona (1971) wybór nie polegał na przyjęciu wariantu optymalnego, ale „pierwszego satysfakcjonującego”. Rozwiązania szukamy tylko wśród inwestycji, których potrzeba została już zasygnalizowana (np. przez wyborców, potencjalnych inwestorów, lokalnych przedsiębiorców itp.). W związku z brakiem całościowej strategii rozwoju, decyzja nie jest podejmowana w oparciu o, nawet bardzo uproszczoną, analizę nakłady/efekty dla  $n$  możliwych inwestycji, lecz w oparciu o inne kryteria. Należą do nich: łatwość uzyskania finansowania, koszt inwestycji w stosunku do wielkości budżetu gminy, a przede wszystkim aktywność nieformalnych i formalnych grup nacisku. W uproszczeniu można powiedzieć, że akceptowana jest ta inwestycja, która okazuje się pierwszą akceptowalną spośród „nasuwających się” decydecyentowi. Przez „akceptowalność” należy rozumieć zarówno zgodność z ogólnymi wartościami (celami) decydecyenta jak i wykonalność (w tym finansową). Warianty mogą „nasuwać się” decydecyentowi samoistnie (dzięki wiedzy o sytuacji w mieście i istniejących potrzebach) lub mogą być mu podsuwane przez zainteresowanych potencjalnych użytkowników.

Metoda taka ma liczne wady. Po pierwsze, zbyt często decyzje podejmowane są w oparciu o natarczywość i umiejętność argumentacji grup zainteresowanych daną inwestycją, a zbyt rzadko na porównawczej analizie relacji nakłady/efekty. Po drugie, istnieje niebezpieczeństwo utracenia z pola widzenia niektórych istotnych przedsięwzięć (rozpatrywanych jest tylko  $m$  możliwości, gdzie  $m < n$ ). Po trzecie, wysokie jest prawdopodobieństwo, że prowadzone inwestycje nie będą tworzyły logicznej (także w sensie kolejności ich wykonania) całości.



Oczywiście nawet brak całościowej strategii nie oznacza braku „strategii cząstkowych” czy też zestawu kryteriów (czasem nawet nie do końca uświadamianych) przy podejmowaniu decyzji inwestowania. Na podstawie obserwacji rzeczywiście podejmowanych działań oraz wywiadów zmierzających do odkrycia przyczyn zapadających decyzji, studium Pigei i Swianiewicza (1994) zaproponowało następującą klasyfikację „strategii wynikowych”:

- *Miasto jako maszyna wzrostu* — inwestycje lokalne i inne polityki samorządowe widziane są jako środki oddziaływania na gospodarkę lokalną. Gminy starają się skupić na takich przedsięwzięciach, które są szczególnie ważne dla potencjalnych inwestorów, albo które pomagają pokonać bariery wzrostu (na przykład: centra wspierania biznesu, inkubatory przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury technicznej, która ma obsługiwać przedsiębiorstwa lokalne). Takie podejście jest odbiciem teorii „city limits” Petersona (1981) podkreślającej rolę współzawodnictwa ekonomicznego w polityce lokalnej.
- *Podejście skupione na warunkach życia mieszkańców* — bezpośrednie zaspokajanie potrzeb mieszkańców jest głównym motywem podejmowanych działań. Typowe priorytety przy takim podejściu obejmują: budownictwo mieszkaniowe, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, kanalizację osiedli mieszkaniowych, opiekę społeczną i służbę zdrowia. Typowym kryterium stosowanym przy podejmowaniu wyborów dotyczących kolejności realizacji projektów inwestycyjnych jest liczba ludności obsługiwanej przez dane urządzenie. Polityki alokacyjne, a nawet redystrybucyjne widziane są jako najbardziej istotne.
- *Polityka lokalna jako reakcja na postulaty oddolne* — w tym podejściu rola władz lokalnych ogranicza się do wsłuchiwania się w „głos ludu” i odpowiadaniu na zgłaszane potrzeby. Postawa taka spotykana jest szczególnie często w małych gminach wiejskich. Podejście to można też określić mianem „populistycznego”.
- *Brak priorytetów* — władze lokalne nie mają żadnej sensownej listy priorytetów składającej się na długofalową strategię. Działalność przypomina „model straży pożarnej”, a wizję strategiczną zastępują pobożne życzenia oraz żądania kierowane pod adresem władz wyższego szczebla.

W badanej próbie 28 miast do typu „maszyny wzrostu” zakwalifikowano 24% jednostek, do typu skoncentrowanego na bieżących warunkach życia 52%, do typu „reaktywnego” 8% i do typu „brak priorytetów” 16%. W całej populacji gmin sytuacja wygląda zapewne gorzej (tzn. powszechniej reprezentowane są dwa ostatnie typy), ponieważ badana próba zawierała

nadreprezentację średnich i dużych miast, a także nadproporcjonalną reprezentację gmin znanych ze swej aktywności.

#### **4. Wykorzystanie kredytów do finansowania inwestycji komunalnych**

Teoria finansów lokalnych (por. np. King 1984) przyjmuje, że wydatki bieżące powinny być finansowane przez dochody bieżące, a inwestycyjne — za pomocą kredytów. Argumentacja za takim rozwiązaniem opiera się z grubsza na założeniu, że koszty inwestycji powinni ponosić jej faktyczni użytkownicy. W sytuacji częstych migracji między gminami, zasada ta mogłaby ulec zachwianiu, gdyby za pomocą kredytów finansować bieżące funkcjonowanie miasta, ale także wtedy, gdy na inwestycje przeznacza się środki bieżące. Dodatkowym argumentem jest konieczność zapewnienia względnej stabilizacji podatków lokalnych, co byłoby zagrożone przy finansowaniu inwestycji przez dochody podatkowe.

Ta teoretyczna zasada jedynie wyjątkowo jest przestrzegana rygorystycznie. Różnica między Polską, a krajami zachodnimi polega jednak na tym, że o ile tam zdarzają się (nawet dość liczne) wyjątki od reguły, to w Polsce zasada ta nie jest w ogóle stosowana, a nawet świadomość jej istnienia nie jest częsta. Obowiązująca klasyfikacja budżetowa nie tylko nie zachęca, ale wręcz utrudnia rozdzielanie budżetów bieżącego i inwestycyjnego. O ile jeszcze kategorie wydatków bieżących i inwestycyjnych są zrozumiałe i dość często stosowane, to oddzielanie (choćby konceptualne) dochodów kapitałowych od bieżących należy do rzadkości.

Tabele 7 i 8 pokazują, jak często gminy posługiwały się kredytem w ciągu ostatnich dwóch lat. Wynikają z nich następujące wnioski:

- Kredyty zaciągane są bardzo rzadko. Z dostępnych szacunków wynika, że nie więcej niż 15% kosztów inwestycji finansowana jest za ich pomocą. Równocześnie jednak, liczba gmin korzystających z tego instrumentu wzrosła w 1993 roku, w porównaniu z 1992 r., niemal trzykrotnie.
- Generalnie, im większa miejscowość tym częściej zaciągane są kredyty (jednak z wyłączeniem miast największych — powyżej 100 tys. mieszkańców),
- „Najodważniejsze” przy korzystaniu z pożyczek są gminy o dochodach własnych zbliżonych do przeciętnej krajowej. Gminy najuboższe prawdopodobnie rzadko posiadają programy inwestycyjne akceptowalne dla

Tabela 7

## Odsetek gmin korzystających z kredytów w zależności od liczby ludności

	1992	1993
Ogółem	3,6	9,0
Gminy wiejskie	2,3	7,3
Gminy miejskie o liczbie ludności:		
— do 10 tys	4,1	9,1
— 10–20 tys	7,7	13,2
— 20–50 tys	3,7	14,7
— 50–100 tys	9,6	22,2
— powyżej 100 tys	8,0	8,3

Tabela 8

## Odsetek gmin korzystających z kredytów w zależności od wielkości dochodów własnych per capita

Dochody własne per capita jako % średniej krajowej:	1992	1993
— do 65%	2,2	6,5
— 65–90%	2,8	9,5
— 90–110%	4,2	11,7
— 110–135%	6,6	12,0
— powyżej 135%	3,4	10,6

ewentualnych kredytodawców, a ponadto obawiają się o własną wypłacalność. Z kolei gminy najbogatsze prawdopodobnie w większym stopniu liczą na swoje własne dochody.

Do dotychczas zaprezentowanych danych trzeba wnieść jeszcze jedną istotną poprawkę. Jedyne niewielka część (niestety dostępne dane nie pozwalają na precyzyjną odpowiedź jaka) kredytów, o których mowa w tabelach 7 i 8 to pożyczki zaciągnięte na normalnych warunkach rynkowych. Szacunki wynikające z opracowania Pigey i Swianiewicza (1994) sugerują, że aż do 95% kredytów zaciąganych przez gminy stanowią pożyczki na zasadach preferencyjnych udzielane przez WFOŚ, NFOŚ i BOŚ. Szczegółość

warunków polega na bardzo niskiej stopie oprocentowania (najczęściej 0,3 stopy refinansowej) oraz warunkowym umorzeniu części kredytu.

Jedynie pojedyncze gminy zdecydowały się na zaciągnięcie kredytów na warunkach komercyjnych. Ich wadą był na ogół krótki okres, na który zaciągnano kredyt, a także częste oparcie na zagranicznych źródłach finansowania, co w istocie podrożało koszt kredytu. Znany jest mi tylko jeden przypadek (Płock) emisji obligacji przez miasto mających na celu częściowe sfinansowanie inwestycji<sup>4</sup>. Próba ta nie była zresztą do końca udana.

Wydaje się, że bariery rozwoju rynku kredytów komunalnych można podsumować w czterech punktach:

- Makroekonomiczne — wysoka inflacja, niska podaż kredytów długoterminowych.
- Instytucjonalne — słabość systemu bankowego, słabe kontakty pomiędzy władzami lokalnymi i bankami. W punkcie tym trzeba też wspomnieć o barierach prawnych, wiążących się z rozwojem rynku obligacji komunalnych (np. dyskryminacja podatkowa obligacji gminnych w porównaniu z obligacjami skarbu państwa).
- Psychologiczne — nieracjonalny niejednokrotnie strach przed zaciągnięciem jakichkolwiek kredytów (ślepa wiara w powiedzenia typu: „dobry zwyczaj nie pożyczaj”).
- Techniczne — nieumiejętność przygotowania dokumentacji dotyczącej inwestycji, która mogłaby być zaakceptowana przez bank.

Wśród władz lokalnych istnieje dość powszechne przekonanie, iż decydujące znaczenie ma pierwsza z wymienionych barier. Przekonanie to jest w znacznym stopniu błędne. Przeprowadzone rachunki symulacyjne wyraźnie wskazują, że długookresowy kredyt komercyjny może być bardzo korzystnym uzupełniającym źródłem finansowania, nawet w warunkach wysokiej i powoli malejącej inflacji. Wyraźnie podkreślam, że mam na myśli kredyt wieloletni (o okresie zapadalności co najmniej 10 lat), przy którym roczne spłaty rat kapitałowych nie są zabójcze dla budżetu. Oczywiście trzeba pamiętać o podstawowej zasadzie, że okres spłaty kredytu nie może przekraczać okresu korzystania z kredytowanego urządzenia. Dlatego też w obecnych warunkach makroekonomicznych zaciągnięcie pożyczki ma częściej sens w przypadku finansowania urządzeń infrastruktury niż na przykład przy zakupie autobusów dla zakładów komunikacji miejskiej. Staranny rachunek symulacyjny niejednokrotnie wykazuje, że korzyści związane z wcześniejszym ukończeniem i oddaniem do eksploatacji

<sup>4</sup>Pomijam tu tzw. „obligacje mieszkaniowe” emitowane przez stosunkowo liczne gminy. Nie mają one w istocie wiele wspólnego z prawdziwymi obligacjami komunalnymi, były raczej próbą twórczego obchodzenia niezyciowych przepisów dotyczących sprzedaży mieszkań kwaterunkowych.

inwestycji, zdecydowanie przewyższają koszty związane z obsługą zadłużenia. Nie ulega wątpliwości, że wobec wyczerpywania się „rezerw prostych” w gospodarowaniu finansami lokalnymi, rozsądne i zarazem odważne sięgnięcie po kredyty może istotnie poprawić możliwości inwestycyjne gmin. A przynajmniej nie powinno być odrzucane a priori, przed przeprowadzeniem odpowiednich analiz.

## Literatura

- Gilowska Z. (1993), *Polityka inwestycyjna gmin w 1991 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Gilowska Z. (1994), *Gminy gospodarujące*, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Poznań.
- Jałowiecki B., Swianiewicz P. (red.) (1991), *Między nadzieją i rozczarowaniem: samorząd lokalny rok po wyborach*, Uniwersytet Warszawski.
- King D. (1983), *Fiscal tiers: the economics of multilevel government*, Allen & Unwin, London.
- Mouritzen P.E., Nielsen K. (1988), *Handbook of comparative urban fiscal data*, Odense Universitet.
- Peterson P.E. (1981), *City limits*, University of Chicago Press.
- Pigey J. Swianiewicz P. (1994), *Poland: gmina investment survey*, Report prepared for the Government of Poland and the World Bank.
- Simon A.H. (1971), *Administrative behavior*, MacMillan, New York.
- Swianiewicz P. (1994), *Perspektywy polityki gospodarczej gmin w świetle wyników wyborów samorządowych 1994*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.









