

Grzegorz Gorzelak

POLSKA POLITYKA REGIONALNA WOBEC ZRÓŻNICOWAŃ POLSKIEJ PRZESTRZENI*

Artykuł przedstawia regionalne zróżnicowania Polski w wielu wymiarach i aspektach: gospodarczym, społecznym, politycznym. Poszczególne zjawiska układają się w przestrzeni Polski w zasadzie w podobny sposób, co prowadzi do potwierdzenia znanych tez o istnieniu silnej współzależności wielu zjawisk w procesie rozwoju. Historyczne uwarunkowania zróżnicowań przestrzeni po raz kolejny wskazują także na to, iż terytorialne różnice w Polsce są produktem „długiego trwania”. Obydwie te charakterystyki zróżnicowań – ich kompleksowość i historyczne uwarunkowania – każą z ostrożnością podchodzić do możliwych efektów polityki regionalnej, która może obiektywnie istniejącą rzeczywistość zmieniać tylko stopniowo i w niewielkim zakresie. W zakończeniu artykułu są sformułowane pewne zalecenia pod adresem tej polityki.

Wprowadzenie

Tradycyjnie polityka regionalna jest nastawiona na wyrównywanie różnic międzyregionalnych w drodze wspierania procesów rozwoju (lub przeciwdziałania procesom regresu) regionów najsłabiej rozwiniętych. Pod adresem takiej orientacji polityki regionalnej formułuje się wiele zarzutów, wskazujących na jej nieskuteczność oraz socjalne, nie zaś prorozwojowe nastawienie (por. np. Boldrin, Canova 2000; Sapir i in. 2003; także Rodríguez-Pose, Fratesi 2004). Wskazuje się przy tym, iż w konkurencyjnej gospodarce globalnej, w której siłą napędową rozwoju są innowacje, konieczne są inne orientacje polityki regionalnej, gdyż problem zróżnicowań międzyregionalnych nie odgrywa już pierwszoplanowej roli. Podnosi się również, iż – ponieważ dylemat „równość czy wydajność” jest ciągle aktualny, wbrew temu, co niektórzy czasem twierdzą – można dokonać wyboru na rzecz przyspieszenia rozwoju kraju kosztem pozostawienia istniejących różnic międzyregionalnych lub nawet dopuszczenia do ich wzrostu. Stanowisko takie zostało przyjęte w *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, zatwierdzonej przez Sejm RP w 2000 r. (por. MP Nr 26 z dnia 16 sierpnia 2001 r., poz. 432).

* W przygotowaniu rycin i tabel uczestniczył mgr Maciej Smętkowski. Niniejszy artykuł powstał na podstawie ekspertyzy wykonanej w grudniu 2003 r. dla MGPIPS.

To ostatnie stanowisko jest w pełni podzielane w niniejszym opracowaniu. Wskazuje się w nim, iż zróżnicowania regionalne w Polsce – podobnie zresztą jak i w innych krajach – są wynikiem procesów „długiego trwania” i że ich zmiana jest trudna, długotrwała, a często niemożliwa do osiągnięcia. Udokumentowaniu tej tezy służy pierwszy rozdział opracowania. Drugi omawia procesy dynamiki polskich regionów w okresie wzrostu po 1992 r. W części trzeciej zawarte jest syntetyczne, wyjaśniające ujęcie istoty zróżnicowań regionalnych w Polsce, a w czwartej, ostatniej, sformułowane są zalecenia i sugestie pod adresem polskiej polityki regionalnej. Opracowanie kończy krótkie podsumowanie, rekapituluje główne wątki.

1. Zróżnicowania polskich regionów

1.1. Poziom i struktura rozwoju

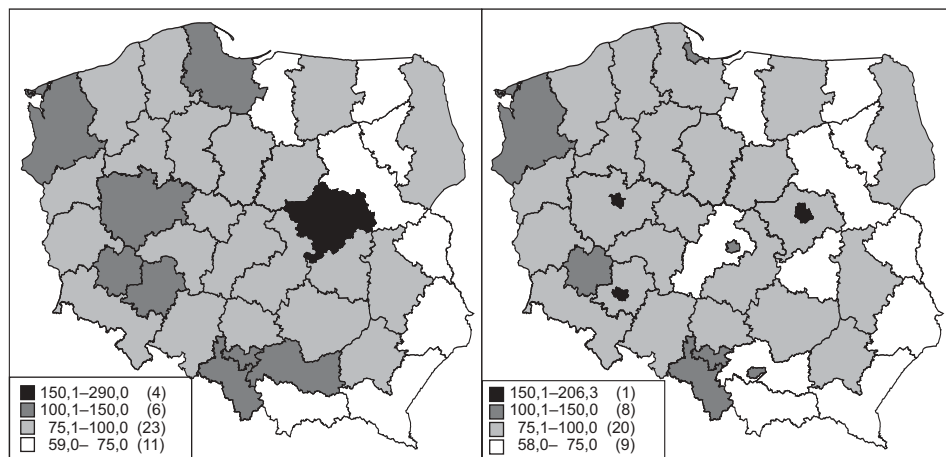
Polska jest krajem silnie regionalnie zróżnicowanym (por. ryc. 1). Skala rozpiętości PKB na jednego mieszkańca – syntetycznej miary mierzącej poziom rozwoju gospodarczego – wśród 44 jednostek terytorialnych utworzonych dla celów statystycznych (NTS 3) przekracza 1:5 (relacja między Warszawą a podregionem chełmsko-zamojskim); po włączeniu sześciu miast stanowiących samodzielne NTS 3 do otaczających je podregionów skala tych zróżnicowań maleje do ok. 3,6:1 (relacja między Warszawą wraz z podregionem warszawskim a podregionem chełmsko-zamojskim). Znaczne różnice obserwujemy także wewnątrz poszczególnych regionów, szczególnie zawierających wielkie miasta. Na przykład w województwie mazowieckim rozpiętość między Warszawą a regionem radomskim wynosiła w 2001 r. 3,9:1, w województwie małopolskim relacja skrajnych wielkości PKB na mieszkańca wynosi 2,5:1, a w wielkopolskim 2,6:1¹. Warto przy tym zauważyć, że w 2001 r. rozpiętości te nieco się zmniejszyły, co wynika z wolniejszego tempa wzrostu PKB w wielkich miastach niż w ich otoczeniu – czego nie można chyba tłumaczyć zmianą metodologii liczenia PKB w układach terytorialnych, wprowadzoną w 2001 r.

Różnice międzyregionalne nie są w Polsce większe niż w innych krajach europejskich². Tabela 1 przedstawia skale rozpiętości między najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami w krajach UE. Ostatnio w niektórych krajach różnice te rosną, w innych natomiast zmniejszają się mimo znacznych nakładów ponoszonych przez Unię Europejską w celu wyrównywania różnic międzyregionalnych. Jak wiadomo, w Unii Europejskiej obserwujemy konwergencję

¹ Należy pamiętać, że realne rozpiętości w wartościach PKB między wielkim miastem a otaczającym je obszarem są mniejsze z uwagi na dojazdy do pracy oraz często formalną tylko lokalizację działalności gospodarczej w mieście.

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

między krajami, nie można natomiast jednoznacznie stwierdzić, czy między regionami w skali całej Unii zachodzi konwergencja, czy też dywergencja (por. CEC 2004; także Rodriguez-Pose, Fratesi 2004).



Z wydzielonymi miastami stanowiącymi NTS 3

Z miastami włączonymi do otaczających je NTS 3

Ryc. 1. PKB na jednego mieszkańca, 2002 r., Polska = 100

Źródło: *Produkt krajowy brutto według województw w 2002 roku*, 2003, Katowice: GUS, tabela 12.

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

Kraje	Liczba regionów	Relacja wartości największej do najmniejszej	
		1998	2001
Polska	16	2,0:1	2,2:1
	44	5,2:1	5,1:1
Francja (kontynentalna)	22	2,0:1	2,1:1
Niemcy	42	3,4:1	2,8:1
Włochy	20	2,3:1	2,3:1
Hiszpania	17	2,2:1	2,1:1
Wielka Brytania	37	3,3:1	4,1:1
Czechy	8	2,4:1	2,8:1
Węgry	7	2,2:1	2,4:1
Rumunia	8	1,9:1	3,0:1
Słowacja	4	2,5:1	3,0:1

Źródło: CEC 2001, tabela 50; CEC 2004, tabela: Wskaźniki Regionalne.

Różnice międzyregionalne są w oczywisty sposób zależne od różnic w **regionalnych strukturach społeczno-gospodarczych**. Dla zobrazowania tej tezy można posłużyć się dość prostym wyliczeniem, odnoszącym się do

wydajności pracy w poszczególnych sektorach gospodarki, mierzonej wielkością wartości dodanej na jednego pracującego w danym sektorze. Obrazuje to tabela 2.

Tab. 2. Wartość dodana na jednego pracującego w zł, ceny bieżące, 2001 r.

Kategorie	Polska	Województwo o najwyższej wartości		Województwo o najniższej wartości		Relacja wartości skrajnych
		województwo	wartość	województwo	wartość	
Ogółem	44 081	mazowieckie	57 132	podkarpackie	28 405	2,0:1
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo	6 258	zachodniopomorskie	14 382	podkarpackie	1 868	7,7:1
Przemysł	50 985	mazowieckie	64 058	warmińsko-mazurskie	42 863	1,5:1
Usługi rynkowe	65 069	mazowieckie	79 117	warmińsko-mazurskie	56 434	1,4:1
Usługi nierynkowe	51 342	mazowieckie	60 068	lubelskie	44 734	1,3:1

Źródło: *Produkt krajowy brutto według województw w 2001 roku*, 2003, Katowice: GUS, tabela 3.

Poszczególne sektory wykazują silne zróżnicowanie wartości dodanej brutto na jednego pracującego, najwyższa występuje w przypadku usług nierynkowych, najniższa zaś w przypadku sektora tradycyjnego – rolnictwa, rybołówstwa i leśnictwa. Relacja w wydajności pracy między rolnictwem, łowiectwem, rybołówstwem i leśnictwem a usługami nierynkowymi wynosi 1:10, a przemysłem – 1:8.

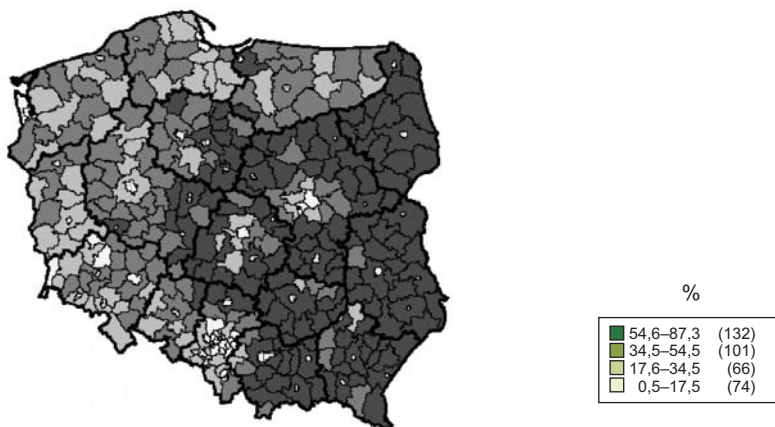
Województwa wschodnie i centralne oraz obszary pozametropolitalne notują znacząco większe udziały pracujących w dziale pierwszym niż województwa zachodnie i wielkie miasta – por. ryc. 2.

W 2000 r. udziały pracujących w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie w całej liczbie pracujących wynosiły (w wybranych województwach): śląskim – 12,2%, zachodniopomorskim – 15,5%; pomorskim – 15,5%; mazowieckim – 24,8%; lubelskim – 52,0%; świętokrzyskim – 49,0%; podkarpackim – 47,3%; podlaskim – 46,5%. Ponadto – co wynika z tabeli 2 – wydajność pracy w rolnictwie w regionach wschodnich jest kilkakrotnie niższa niż w województwach zachodnich.

Należenie się tych dwóch czynników – wartości dodanej brutto na jednego pracującego w poszczególnych działach oraz odsetka tych działów w strukturze ogółu pracujących w poszczególnych województwach – tłumaczy istniejące różnice w PKB na mieszkańca, wzmocnione niższą wydajnością pracy w działach pozarolniczych w regionach wschodnich w porównaniu z zachodnimi i na obszarach pozametropolitalnych w porównaniu z wielkimi miastami³. Do podobnego wniosku dochodzi także L. Zienkowski (2003), wskazując, iż na poziom PKB na mieszkańca dominujący wpływ ma wydajność pracy, a ta z kolei

³ Udziały pracujących w rolnictwie są zawyżone, ponieważ znaczna część z nich nie pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy. Nie osłabia to jednak tezy o podstawowym znaczeniu różnic strukturalnych dla regionalnych zróżnicowań PKB, a nawet ją wzmacnia.

Pracujący w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie; rybołówstwie i rybactwie w % pracujących ogółem w 2000 r.
Stan w dniu 31 grudnia



Pracujący w przemyśle i budownictwie w % pracujących ogółem w 2000 r.
Stan w dniu 31 grudnia



Pracujący w usługach rynkowych i nierynkowych w % pracujących ogółem w 2000 r.
Stan w dniu 31 grudnia



Ryc. 2. Udziały pracujących w działach gospodarki narodowej w ogóle pracujących, 2000 r.
Źródło: Powiaty w Polsce 2001, GUS.

zależy – choć nie wyłącznie – od struktur społeczno-zawodowych. W zbiorze podregionów niezawierających wielkich miast istnieje ujemna korelacja między udziałami rolnictwa w ogóle pracujących a wielkością PKB na mieszkańca.

Na marginesie omawiania aspektów strukturalnych można poczynić uwagę, iż w Polsce nie dopełniła się jeszcze transformacja gospodarki rolniczej w przemysłową, czego jednym z przejawów jest niski wskaźnik urbanizacji (por. Jałowiecki 2003). Znaczący udział ludności otrzymującej dochody z rolnictwa, osiągający w niektórych regionach wartości zbliżone do 50%, świadczy o tym, że przed polską gospodarką stoi konieczność wchłonięcia ogromnych nadwyżek pracowników, którzy zostaną zwolnieni z rolnictwa podczas koniecznej jego restrukturyzacji. Jednocześnie dziedzictwo realnego socjalizmu, którego naczelną gospodarczą dyrektywą była forsowna industrializacja, powoduje, że udziały zatrudnionych w przemyśle są jeszcze wyższe, a zatrudnionych w usługach znacznie niższe niż w wysoko rozwiniętych gospodarkach. Tak więc dalsza transformacja gospodarcza i społeczno-zawodowa będzie dokonywała się dzięki przechodzeniu bezpośrednio z rolnictwa do usług (z pominięciem znanych stadiów rozwoju, wskazywanych przez Daniela Bella i Waltera Rostowa), czego przestrzennym wyrazem będzie urbanizacja wsi, także w wyniku narastających procesów suburbanizacji i dezurbanizacji.

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

Tab. 3. PKB i dochody ludności na jednego mieszkańca w zł, ceny bieżące, 2001 r.

Kategorie	Polska	Województwo o najwyższej wartości		Województwo o najniższej wartości		Relacja wartości skrajnych
		województwo	wartość	województwo	Wartość	
PKB	19 430	mazowieckie	30 283	lubelskie	13 614	2,2:1
Dochody pierwotne brutto	14 495	mazowieckie	21 321	lubelskie	10 639	2,0:1
Dochody do dyspozycji brutto	14 069	mazowieckie	18 194	podkarpackie	10 942	1,7:1

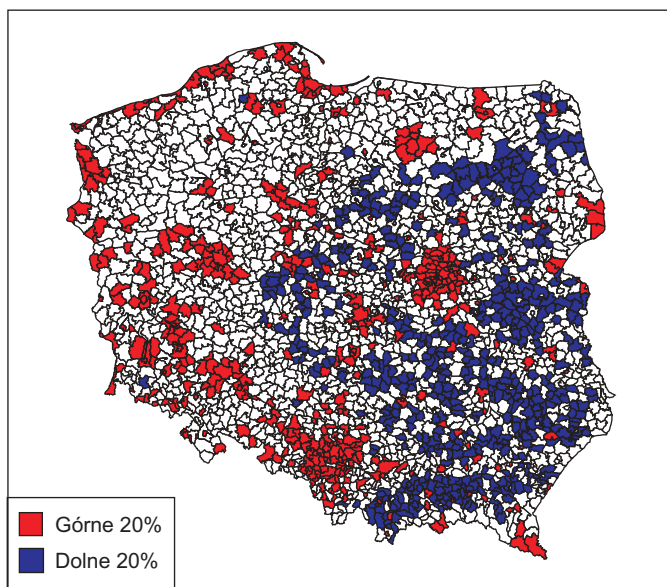
Źródło: *Produkt krajowy brutto według województw w 2001 roku, 2003*, Katowice: GUS, tabele 1, 6.

Widać działanie takich instrumentów jak KRUS, dzięki którym regionalne wartości dochodów do dyspozycji mniej różnią się od średniej krajowej niż dochody pierwotne, PKB na mieszkańca i wydajność pracy. Przejście do kategorii dochodów netto jeszcze bardziej spłaszczyłoby regionalny rozkład, ponieważ obciążenie podatkowe ludności rolniczej jest znacznie niższe niż ludności nierolniczej.

W skali subregionalnej rozpiętości w PKB są łagodzone także dzięki dojazdom do pracy. Tak np. ok. 25 tys. osób dojeżdża z Radomia do pracy w Warszawie, co powoduje znaczący doraźny transfer dochodów z metropolii do regionu, przyczyniając się jednocześnie do „wypłukiwania” jego zasobów, ponieważ najzdolniejsi i najbardziej aktywni z czasem przeniosą się z regionu do Warszawy (Lisowski 2000).

Różnice międzyregionalne w Polsce mają więc charakter głównie strukturalny. Polska nie jest tu żadnym wyjątkiem, takie jest bowiem generalne podłoże różnic w poziomie rozwoju. W Polsce druga pod względem ważności przyczyna różnic w zamożności – upadek regionów przemysłowych – nie występuje jeszcze na masową skalę, choć jest widoczna w kilku ośrodkach przemysłowych, takich jak śląski, wałbrzyski, radomski, bydgoski.

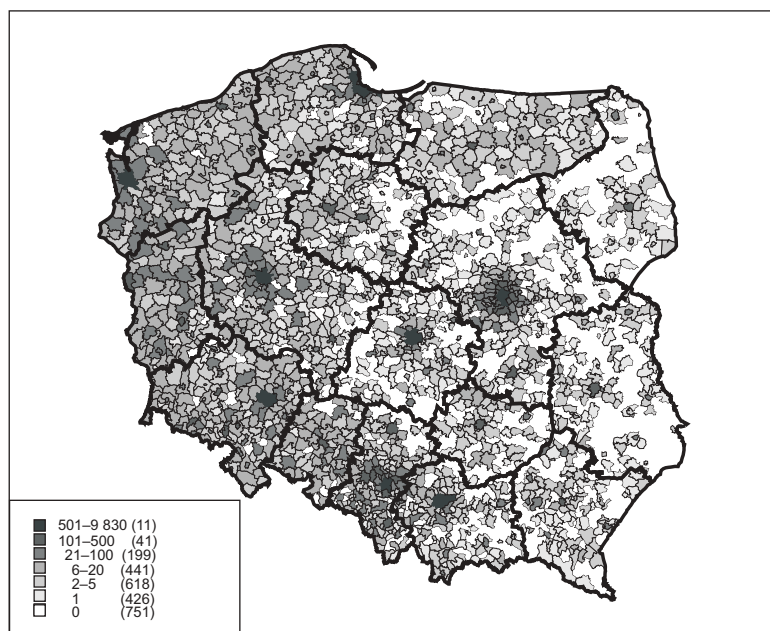
Dokładniejszy obraz zróżnicowań polskiej gospodarki możemy uzyskać, operując skalą gmin. Rycina 3 przedstawia najbiedniejsze i najbogatsze polskie gminy; bieda i ubóstwo są mierzone wielkością dochodów własnych budżetów lokalnych i udziałów w podatkach państwowych wpływających do tych budżetów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jest to dobra kategoria analityczna, obejmuje bowiem wyposażenie danego układu lokalnego w nagromadzony majątek, jak i intensywność procesów gospodarczych zachodzących na jego terenie. Kategoria ta odzwierciedla także wymiar strukturalny, na owej skali bowiem niżej lokują się gminy z dużymi udziałami rolnictwa w strukturze gospodarczej, ponieważ, jak wiadomo, dochody ludności rolniczej nie są obłożone podatkiem. Jest uderzające, że prawie wszystkie najuboższe gminy leżą w byłych zaborach rosyjskim i austriackim. Zwróćmy uwagę na łuk wzdłuż dawnej granicy rozdzielającej zabory pruski i rosyjski, koncentrujący wiele ubogich gmin, które przez 80 lat nie były w stanie przewyciężyć negatywnego dziedzictwa peryferyjnego położenia w byłym imperium rosyjskim – mimo dwóch wojen i trzech zmian ustroju w Polsce.



Ryc. 3. Dolne i górne kwintyle uporządkowania gmin na skali dochodów własnych i udziałów w podatkach państwowych na jednego mieszkańca, 2002 r.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Jednym z dobrych wskaźników transformacji postsocjalistycznej jest napływ kapitału zagranicznego. Jego występowanie jest przedstawione na ryc. 4.



Ryc. 4. Liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym w gminach, 2001 r.

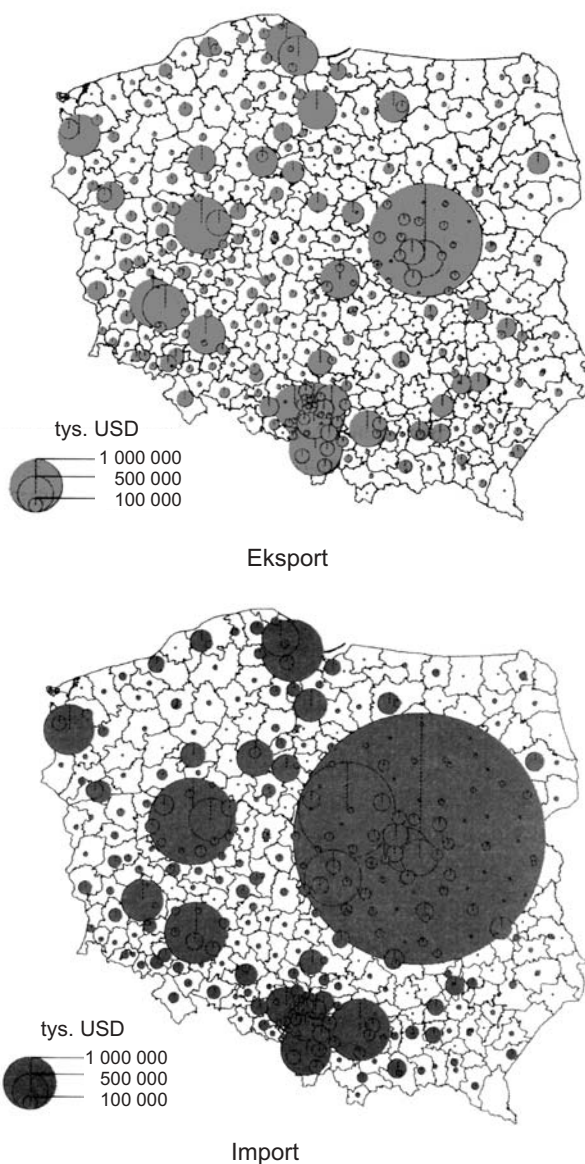
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Zwraca uwagę bardzo duża zbieżność między rozkładem zamożności gmin a koncentracją kapitału zagranicznego. Lokuje się on w gminach zamożniejszych, o mniejszym udziale rolnictwa w strukturze gospodarczej. Uderzające jest to, że we wskazanym wyżej pasie gmin przy dawnej granicy oddzielającej zabory rosyjski i pruski kapitału zagranicznego nie ma.

Z dotychczasowych rozważań wyłania się dość klarowny obraz przyczyn regionalnych różnicowań procesów gospodarczych w Polsce – są nimi głównie uwarunkowania historyczne, w tym zaś szczególnie podział Polski na zabory. Jak się okaże w dalszych częściach niniejszego tekstu, siatka zaborów kształtuje także procesy demograficzne i społeczne.

Potencjał gospodarczy określa w oczywisty sposób relacje poszczególnych części kraju z zagranicą. Dwie kolejne mapy pokazują wielkości importu i eksportu według powiatów. Należy pamiętać, że obraz ten jest nieco zakłócony w wyniku zastosowania metody przedsiębiorstw, nie zaś zakładowej, zgodnie z którą transakcje w handlu zagranicznym są przypisywane do miejsca, w którym znajduje się dane przedsiębiorstwo.

Ryc. 5 przedstawia regionalną strukturę polskiego eksportu i importu. Wyrażona jest dominacja wielkich miast oraz znacznie mniejsza gęstość przepływów towarowych i usługowych z zagranicą na wschodzie niż na zachodzie kraju.



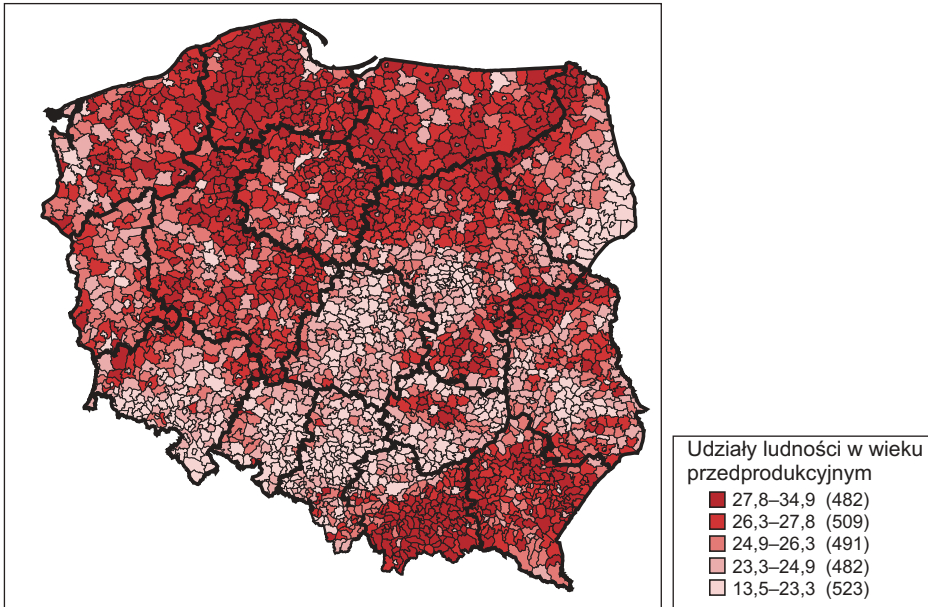
Ryc. 5. Wielkość eksportu i importu w 2000 r. wg powiatów

Źródło: Komornicki 2003, s. 62–63.

1.2. Struktury demograficzne

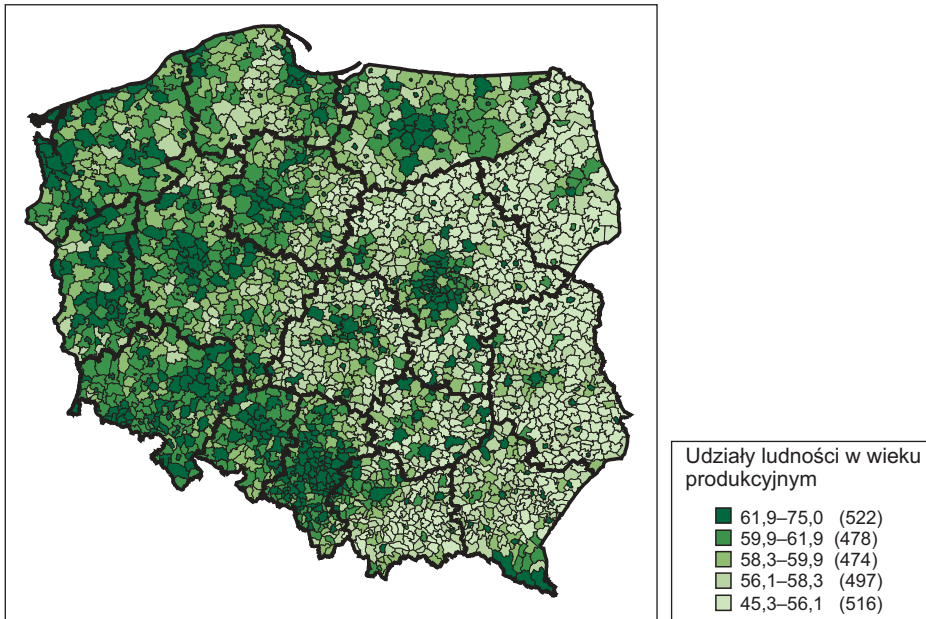
Wpływ zaborów jest wyraźnie widoczny w strukturach demograficznych (ryc. 6abc).

W byłym zaborze rosyjskim ludność jest starsza niż w pozostałych częściach kraju. Wynika to z dwóch zasadniczych powodów: relatywnie mniejszej „wyj-



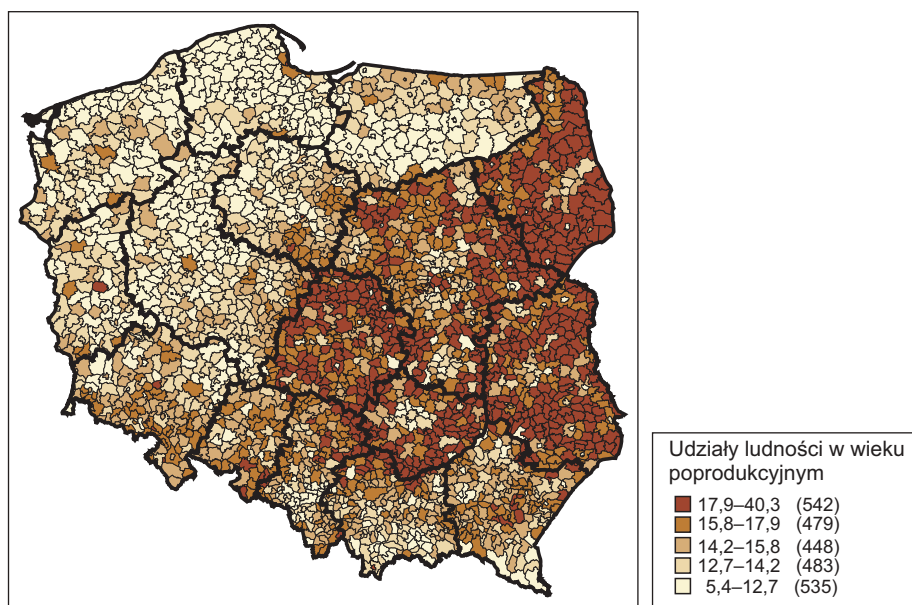
Ryc. 6a. Struktura wieku ludności wg gmin, 2001 r.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.



Ryc. 6b. Struktura wieku ludności wg gmin, 2001 r.

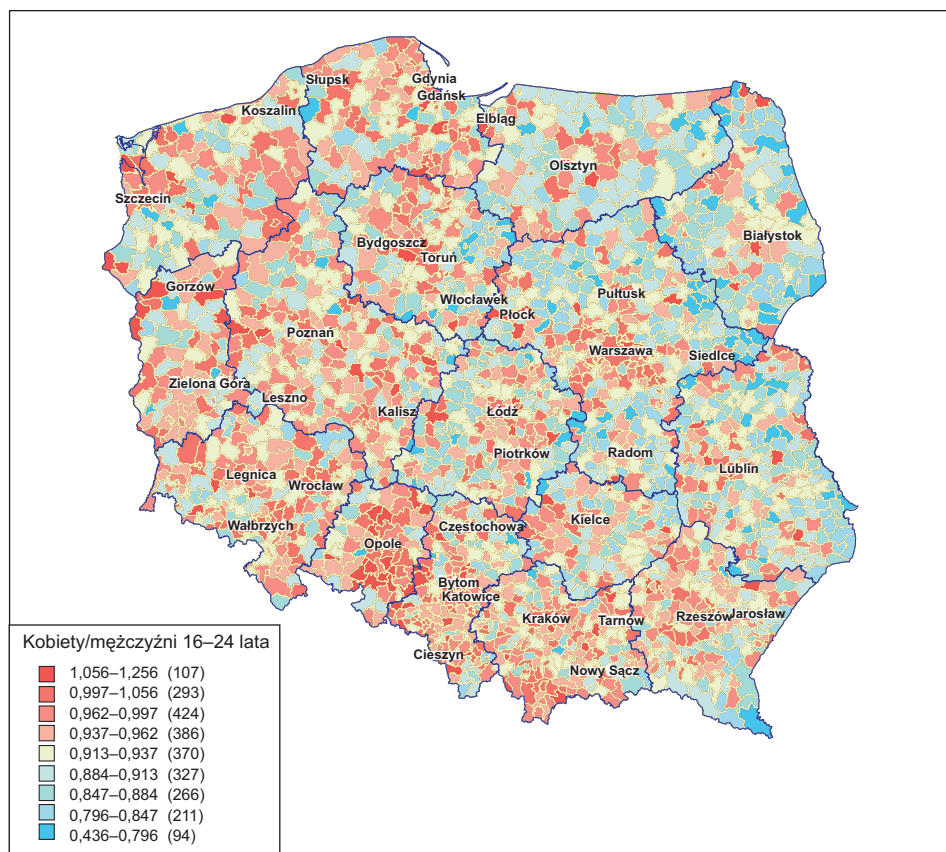
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.



Ryc. 6c. Struktura wieku ludności wg gmin, 2001 r.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

ściowej” (tzn. po drugiej wojnie światowej) gęstości zaludnienia obszarów wiejskich niż w byłym zaborze austriackim oraz znacznego odpływu migracyjnego w okresie powojennym, który – ponieważ migrują głównie osoby w wieku rozrodczym – dodatkowo zmniejszył odsetek młodej ludności. W konsekwencji w wielu częściach dawnej Kongresówki struktura wieku i płci jest głęboko zakłócona, co dalej ogranicza dynamikę demograficzną (por. ryc. 7). W niektórych obszarach Polski wschodniej zdolność do reprodukcji ludności w wyniku odpływu migracyjnego, szczególnie młodych kobiet, została silnie ograniczona, co nie tylko zakłóca stosunki ludnościowe na tych terenach, ale także niekorzystnie wpływa na sytuację gospodarczą, szczególnie w rolnictwie. W wielu gminach Polski wschodniej na jedną młodą kobietę przypada kilku młodych mężczyzn.

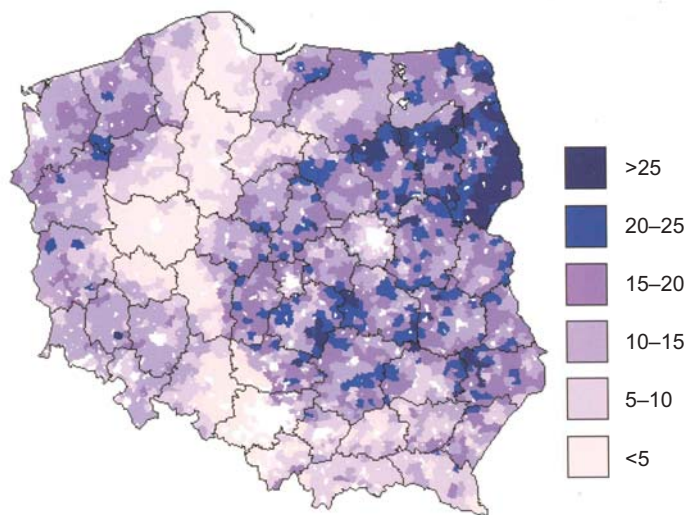


Ryc. 7. Relacja liczby kobiet w wieku 16–24 lata do liczby mężczyzn w wieku 16–24 lata
 Źródło: Narodowy Spis Powszechny 2002, wg kartogramu L. Szewczyka.

Najmłodsze są z jednej strony ziemie zachodnie i północne, z drugiej zaś była Galicja (dawny zabór austriacki). Struktura wieku ludności na ziemiach zachodnich i północnych jest wynikiem tego, iż zostały one zasiedlone po drugiej wojnie światowej przez ludzi relatywnie młodych (typowa struktura wieku migrantów). Duży udział ludności młodej w Polsce południowo-wschodniej wynika z tego, iż utrzymują się tam typowe dla rejonów wiejskich wzorce prokreacji (dużo dzieci w rodzinie), czemu odpływ migracyjny – zmniejszony w wyniku dostępności miejsc pracy w przemyśle w pobliskich miastach (powstałych jeszcze w czasach COP) – nie przeciwdziałał w dużym stopniu.

W dużych miastach i na Górnym Śląsku, dokąd zmierzały potoki migracyjne i gdzie jednocześnie wykształcił się miejski wzorzec aktywności demograficznej, liczba dzieci w rodzinie jest mniejsza niż na wsi. W rezultacie napływ młodych ludzi, którzy rodzą niewiele dzieci, spowodował, iż na obszarach tych znajdujemy największe udziały ludności w wieku produkcyjnym.

Niezwykle pouczająca jest mapa poziomu wykształcenia ludności rolniczej. Co prawda dane pochodzą z 1988 r., ale nie należy przypuszczać, by nawet po kilkunastu latach obraz regionalnych zróżnicowań był radykalnie odmienny (por. ryc. 8). Jak widać, najniższe wykształcenie ma ludność rolnicza w Polsce wschodniej i centralnej, a także na ziemiach odzyskanych, zasiedlonych przez migrantów ze wschodu. Okolice wielkich miast charakteryzują się wyższym poziomem wykształcenia ludności rolniczej.

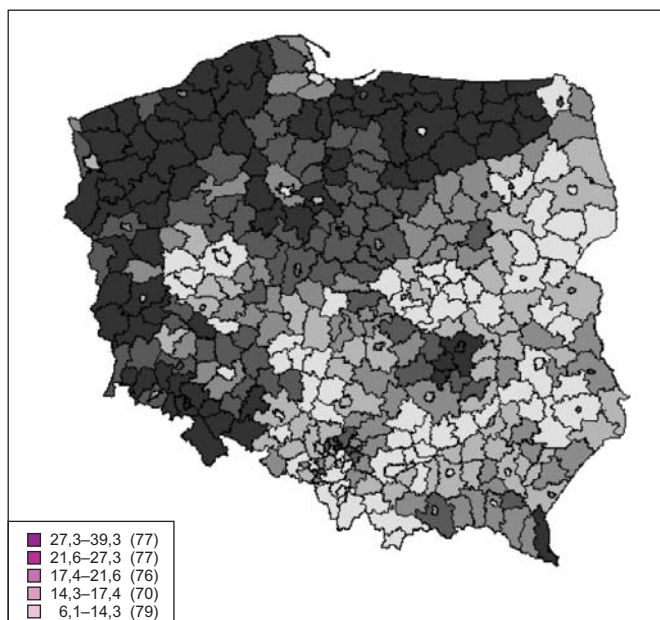


Ryc. 8. Odsetki właścicieli gospodarstw rolnych mających wykształcenie podstawowe lub niższe, NSP 1988 r.

Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce przedstawia ryc. 9. Jak wiadomo, największe bezrobocie występuje na terenach o dużym udziale byłych PGR-ów oraz w regionach przechodzących bolesną restrukturyzację przemysłu. Jak wynika przy tym z badań prowadzonych nad regionalnymi i lokalnymi rynkami pracy obraz efektywności instrumentów stosowanych w celu zwalczania bezrobocia⁴, rzeczywiste bezrobocie jest „przesunięte” względem oficjalnych statystyk: z jednej strony znaczna (przynajmniej 1/5) część bezrobotnych pracuje „na czarno”, przebywa czasowo za granicą, gdzie pracuje, lub też zalicza się do bezrobotnych wyłącznie formalnie (jak np. osoby, które uaktywniły się zawodowo wyłącznie w celu uzyskania prawa do bezpłatnej opieki zdrowotnej). Z drugiej zaś strony na wsi – szczególnie w Polsce południowo-wschodniej – występuje bezrobocie ukryte, szacowane nawet na 1,5 mln osób (wielkość ta odnosi się do ogólnej liczby osób niemających pełnego zatrudnienia w rolnictwie, nie daje więc obrazu liczby osób niemających żadnej pracy). Realne współczynniki bezrobocia byłyby więc

⁴ Grant KBN „Instrumenty rynku pracy w skali lokalnej”, EUROREG, lata 2002–2004.

niższe, a ich rozkład w regionach odmienny (większe stopy w Polsce centralnej i wschodniej, mniejsze w północno-zachodniej).



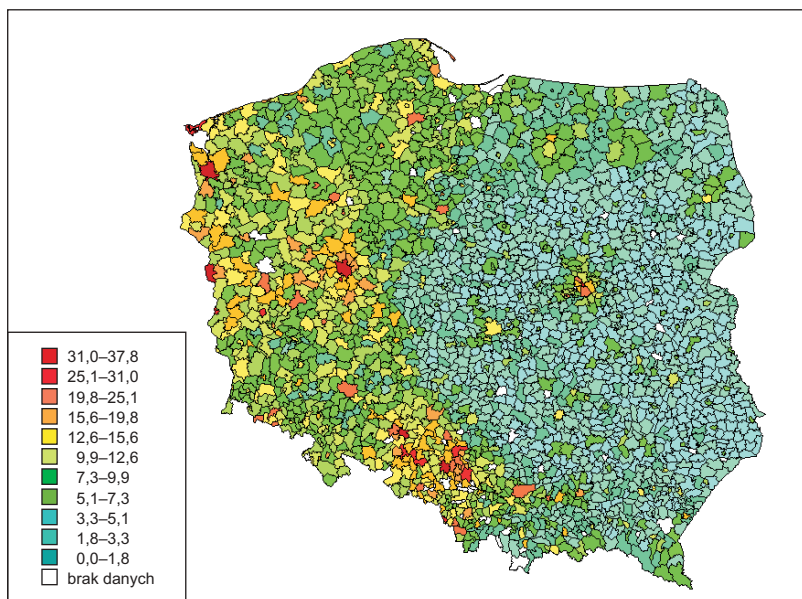
Ryc. 9. Stopa bezrobocia w powiatach, grudzień 2003 r.

1.3. Postawy i zachowania społeczne

Zróznicowane struktury społeczno-zawodowe oraz odmienne losy migracyjne prowadzą do regionalnie zróżnicowanych postaw i zachowań społecznych. Dobrą ich reprezentacją są zachowania wyborcze. Następne dwie ryciny przedstawiają zachowania polityczne społeczeństwa z początku i końca procesu transformacji i wskazują na różnicujący je regionalny schemat podobny do tego, który uwidaczniał się w poprzednio omawianych zjawiskach.

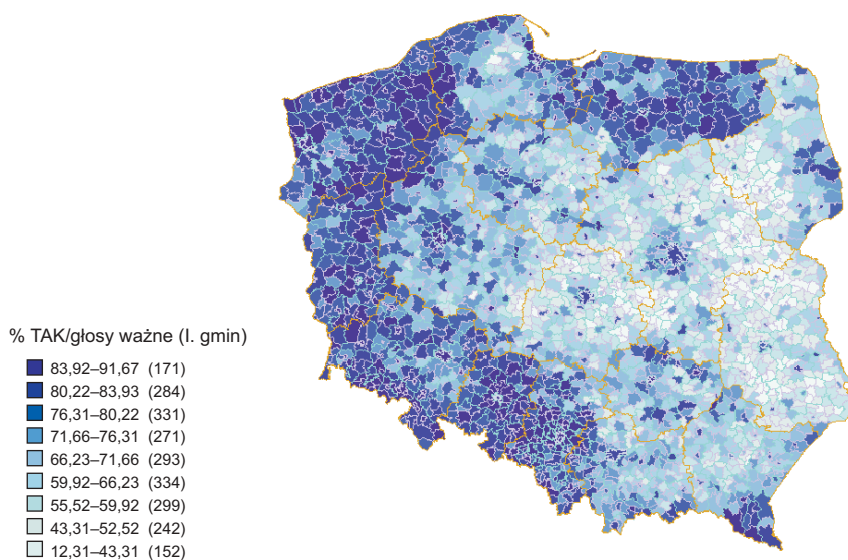
Największe poparcie T. Mazowiecki uzyskał w dużych miastach, na obszarze dawnego zaboru pruskiego oraz w Wielkopolsce i na Górnym Śląsku, najmniejsze zaś na terenie b. Kongresówki i Galicji. Mieszkańcy terenów najlepiej wyposażonych przez historię, na których w następnych latach procesy transformacji przebiegały korzystniej oraz na których samorządy lokalne działały lepiej i uzyskiwały lepsze rezultaty, już u progu transformacji – a więc wtedy, gdy powszechnie odczuwane koszty społeczne dominowały nad bardzo ograniczonymi korzyściami – wyrażali większe poparcie dla restrukturyzacji i transformacji postsocjalistycznej.

Bardzo podobny – a nawet bardziej wyrazisty – rozkład przestrzenny dał się zaobserwować podczas referendum akcesyjnego, przeprowadzonego w czerwcu 2003 r. Granica ziem odzyskanych uderzająco silnie rozdziela powiaty,



Ryc. 10. Odsetek głosów oddanych na T. Mazowieckiego w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 1990 r.

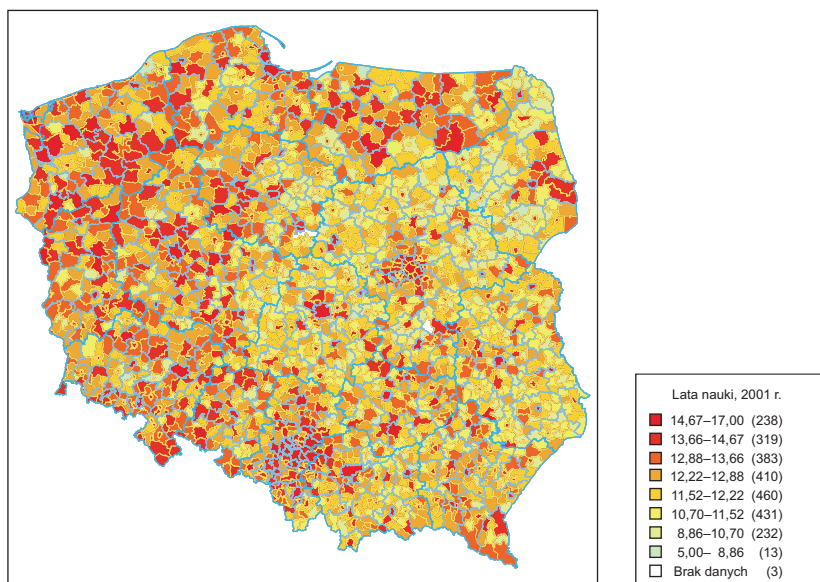
Źródło: dane Państwowej Komisji Wyborczej; zob. także Zarycki 1997.



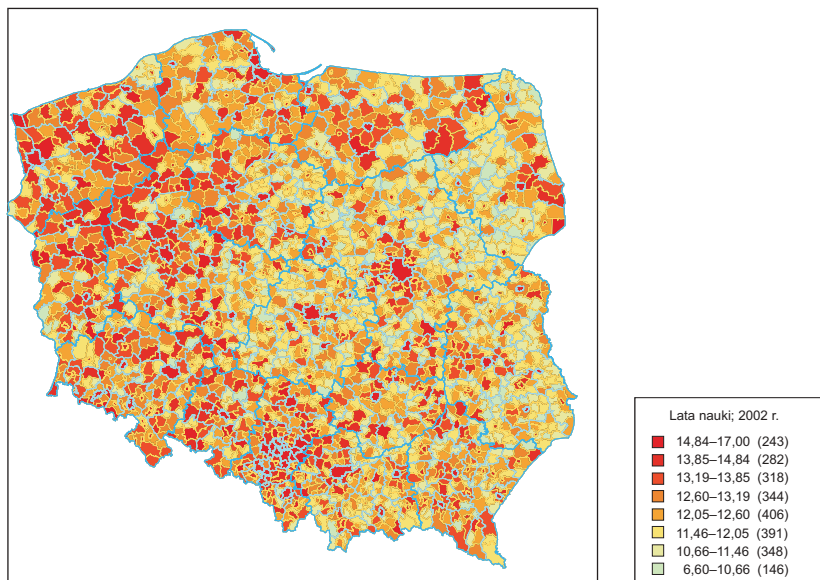
Ryc. 11. Głosy na „tak” w referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, czerwiec 2003 r.

Źródło: Wg kartogramu L. Szewczyka.

których mieszkańcy udzielili szczególnie wysokiego poparcia dla przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, od powiatów znajdujących się w granicach II Rzeczypospolitej, w których poparcie to było nieco mniejsze. W wielu powiatach wschodnich przeciwko akcesji do Unii padło więcej głosów niż za przystąpieniem.



Kadencja 1998–2002



Kadencja 2002–2006

Ryc. 12. Poziom wykształcenia radnych gmin (liczba lat nauki)

Źródło: Wg kartogramu L. Szewczyka.

Wcześniejsze badania (Gorzelał, Jałowiecki 1998) wskazywały, iż umiejętności sprawnego zarządzania sprawami lokalnymi były zróżnicowane regionalnie w podobny sposób. Najwyższą aktywność wykazywały samorządy lokalne w gminach ziem odzyskanych, najczęściej bowiem wykorzystywały innowacyjne (na ówczesne czasy, w początkach transformacji) instrumenty zarządzania lokalnego, najniższą i najbardziej tradycyjną w b. Galicji i Kongresówce. Podobnie wysoko były oceniane euroregiony w gminach zachodnich (ponad 40% wskazań, iż przynależność do euroregionu jest dla gminy korzystna i bardzo korzystna), natomiast w gminach wschodnich przedstawiciele samorządów często nawet nie wiedzieli, że ich gmina należy do euroregionu, a wskazania, iż instytucja ta jest pożyteczna, prawie się nie zdarzały (Jałowiecki 1999).

Te różnice regionalne tłumaczyć można – poza zjawiskami już przedstawionymi i większymi środkami płynącymi w ramach programu PHARE do regionów zachodnich niż do wschodnich (por. Gorzelał i in. 2004) – także poziomem wykształcenia radnych (por. ryc. 12).

Choć na przestrzeni kilku lat poziom wykształcenia radnych nieco się podwyższył, to w zachodniej i północnej części kraju jest on w dalszym ciągu wyższy niż we wschodniej i środkowej. Nie wynika to z wyższego poziomu wykształcenia mieszkańców. Różnica ta wiąże się prawdopodobnie z odmiennymi zachowaniami wyborczymi mieszkańców regionów zachodnich i północnych, dla których wykształcenie kandydatów na radnych jest widać ważniejszą przesłanką wyboru niż dla głosujących w regionach centralnych i wschodnich. Widzimy tu pewną zbieżność z rozkładem głosowań na T. Mazowieckiego i w referendum akcesyjnym, co potwierdza silniejsze postawy modernizacyjne w Polsce zachodniej i północnej niż we wschodniej i centralnej.

2. Trajektorie polskich regionów w okresie transformacji

Przez cały prawie okres transformacji postsocjalistycznej (od 1992 r.) zróżnicowanie regionalnego poziomu PKB na mieszkańca wzrasta (por. tabela 4).

Tab. 4. Współczynniki zmienności PKB na mieszkańca w wybranych latach

Zbiór regionów	Liczba jednostek	Rok	Wartość V
Dawne województwa	49	1992	23,4
		1998	27,8
NTS 3	44	1998	42,4
		2000	46,8
		2001	45,3
NTS z włączonymi 6 dużymi miastami	38	1998	28,3
		2000	31,2
		2001	30,8

Źródło: obliczenia własne.

Pewne zmniejszenie zróżnicowań regionalnych wystąpiło w 2001 r., co może być związane ze zwolnieniem tempa wzrostu polskiej gospodarki. Dysponujemy jednak zbyt krótkimi szeregami czasowymi PKB w układzie NTS 3 (mamy dopiero 4 lata tych szeregów), by móc bardziej jednoznacznie określić zmiany zróżnicowań w układzie tych jednostek statystycznych.

Trajektorie rozwoju poszczególnych regionów Polski w okresie 1992–1998 (dla którego mamy dane w układzie byłych województw) przedstawia tabela 5.

Tab. 5. Zróżnicowanie dynamiki PKB w wybranych b. województwach, 1992–1998

Byłe województwa	1992 ^a	1995 ^b	1998 ^b	1998, 1992 = 100
	Polska = 100			(Polska = 139)
Stołeczne warszawskie	158	169	216	190
Gdańskie	105	108	108	143
Krakowskie	117	113	121	144
Poznańskie	132	112	154	162
Szczecińskie	127	118	127	139
Wrocławskie	105	119	133	176
Gorzowskie	86	90	87	140
Zielonogórskie	105	95	99	131
Opolskie	100	100	102	142
Legnickie	126	122	133	147
Piotrkowskie	120	95	99	115
Płockie	149	134	131	122
Katowickie	116	128	113	136
Łódzkie	105	106	119	157
Wałbrzyskie	80	78	84	146
Białkopodlaskie	79	67	64	112
Chełmskie	87	64	66	105
Ostrołęckie	70	72	77	152
Radomskie	78	75	83	148
Słupskie	77	73	85	153
Suwalskie	65	64	75	160
Zamojskie	73	65	67	128

^a PKB w cenach czynników produkcji.

^b Wartość dodana brutto.

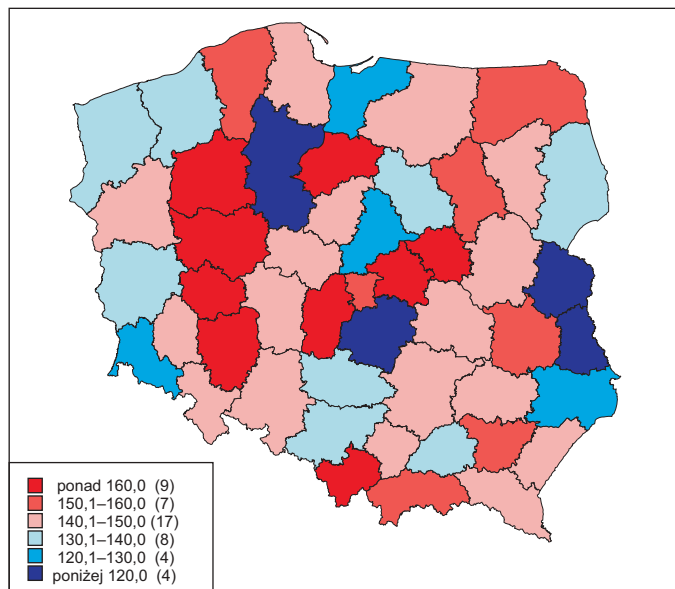
Źródło: *Produkt krajowy brutto i dochody ludności według województw w 1992. Część I: Metodologia wyników badań*, 1994, Warszawa: GUS, tabela 20; *Produkt krajowy brutto według województw w latach 1995–1998*, 2000, Katowice: GUS, tabela 9.

Najwyższe tempa wzrostu zanotowały regiony zawierające wielkie aglomeracje, w tym najszybsze tempo wzrostu wykazuje region warszawski (ponad dwukrotnie szybsze niż średnia krajowa, wynosząca dla lat 1992–1998 aż 139%). Kolejne pozycje zajmują były województwa wrocławskie (176%) oraz po-

znańskie (162% poziomu z 1992 r.). Byłe województwo łódzkie zanotowało także dość wysoką dynamikę (wzrost o 56%), co można tłumaczyć skalą jego miasta stołecznego (Łódź jest drugim pod względem liczby mieszkańców miastem w Polsce), stosunkowo niewielkim obszarem tego województwa, a także tym, iż upadek przemysłu lekkiego w tym regionie dokonał się w zasadzie przed 1992 r. Mimo że aglomeracja śląska jest największym skupiskiem ludności miejskiej w Polsce, nie udało jej się uzyskać dużej dynamiki wzrostu PKB. Byłe województwo katowickie notowało wzrost PKB nieco mniejszy niż średnia krajowa. Podobnie stało się b. województwie szczecińskim, które – łącząc cechy regionu zawierającego duże miasto i korzystnie położonego przy zachodniej granicy – powinno wykazywać bardzo szybki wzrost, podczas gdy systematycznie traciło dystans do innych województw „wielkomiejskich”. Jest to zbieżne z mniejszą, niż można by oczekiwać, dynamiką rozwoju województw zachodnich, powszechnie uważanych za regiony, które „wygrały” dzięki zmianie swojego względnego położenia, co umożliwiła polska transformacja. Mimo znacznego (szacowanego na ok. 5 mld zł rocznie w połowie lat 90.) napływu niemieckiego popytu konsumpcyjnego oraz dość dużej liczby (co prawda kapitałowo niewielkich) inwestycji zagranicznych, także głównie z Niemiec, regiony te wykazały dynamikę rozwoju zbliżoną do średniej krajowej. Być może ciążą na nich skutki upadku PGR-ów, nie można także wykluczyć hipotezy twierdzącej, że uzyskane z zewnątrz korzyści nie zostały w województwach zachodnich w wystarczającym stopniu przeznaczone na zwiększanie potencjału gospodarczego, lecz zostały wykorzystane głównie na konsumpcję i inwestycje nieprodukcyjne (mieszkania, domy). Wydaje się, że przyczyny niepełnego wykorzystania szans stworzonych polskim regionom zachodnim przez przekształcenia polityczne lat 1989–1990 warte są głębszego zbadania.

Regiony pozostałe, w tym „surowcowe” (płocki, tarnobrzeski, legnicki, piotrkowski, wałbrzyski), notują mniejsze lub większe pogorszenie swojej pozycji w kraju, podobnie jak regiony schyłkowych gałęzi przemysłu (katowicki, łódzki). W najtrudniejszej sytuacji znajdują się regiony wschodnie, tradycyjnie nisko rozwinięte, w których dynamika rozwoju po 1992 r. była niska, a w ostatnim okresie wręcz silnie ujemna.

Dynamikę PKB wszystkich byłych województw w latach 1992–1998 prezentuje ryc. 13. Potwierdza ona dane tab. 5, wskazując jednocześnie dodatkowo na szczególnie bolesną restrukturyzację w byłym województwie bydgoskim, które jako jedno z czterech byłych województw zanotowało w okresie 1992–1998 wzrost PKB mniejszy niż 20%.



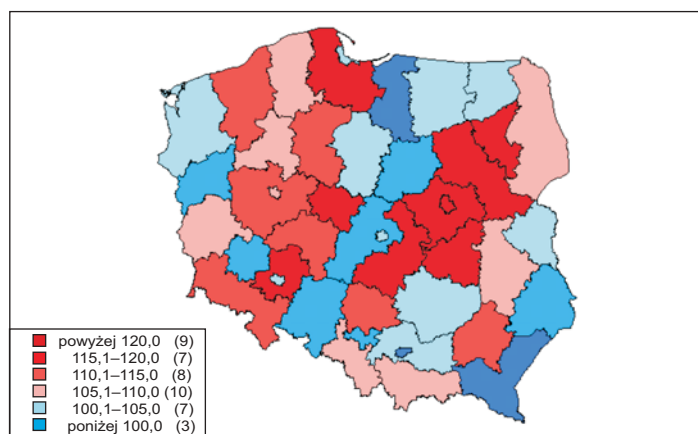
Ryc. 13. Tempa wzrostu PKB w b. województwach, 1992–1998 (1992 = 100), ceny stałe (Polska = 139)

Źródło: jak w tab. 5.

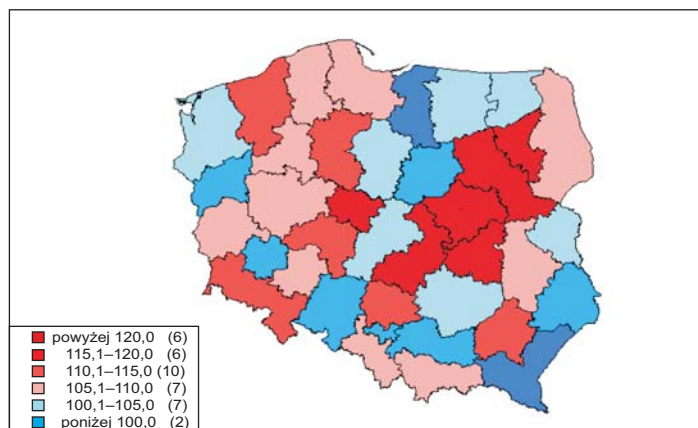
Ryc. 14 prezentuje wskaźniki dynamiki wzrostu PKB (w cenach stałych) w podregionach (NTS 3) w latach 1998–2002, w dwóch układach przestrzennych: w jednostkach 44 NTS z wydzielonymi sześcioma wielkimi miastami i w 38 jednostkach, powstałych po włączeniu NTS „miejskich” do otaczających je podregionów.

W okresie 1999–2002 cztery podregiony zanotowały bezwzględny spadek PKB, w tym dwa południowo-wschodnie o ponad 4% – przy wzroście PKB w skali kraju w ciągu tych dwóch lat o 9,3%. Oznacza to więc, że w podregionach tych nastąpił relatywny spadek o ponad 13 punktów procentowych względem średniej krajowej. Zwraca uwagę wysokie tempo wzrostu Polski centralnej – podregionów warszawskiego, ostrołęcko-siedleckiego, radomskiego i skierniewicko-piotrkowskiego. Drugim obszarem względnie szybszego tempa wzrostu (wyższego niż średnia krajowa) były regiony północno- i środkowo-zachodnie. Tempa wzrostu w poszczególnych podregionach były niestabilne.

Mimo tych wahań z roku na rok, dynamika rozwoju regionów w latach 1999–2001 jest silnie zbieżna z obrazem, jaki zaobserwowaliśmy dla lat wcześniejszych. Jak poprzednio, tak i w ostatnim okresie duże miasta i obszary je otaczające notują wysokie tempo wzrostu, natomiast regiony wschodnie i pozametropolitalne obszary centralne wykazują z reguły tempo niższe. Zwraca uwagę odwrócenie się niekorzystnych tendencji w niektórych regionach znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarczej – takich jak radomski (upadek przemysłu) czy ostrołęcki i łomżyński. Dopiero jednak dysponowanie dłuż-



44 NTS 3



NTS 3 z włączonymi miastami

Ryc. 14. Dynamika PKB w NTS 3 w okresie 1998–2002, ceny stałe, 1998 = 100 (Polska = 109,3)

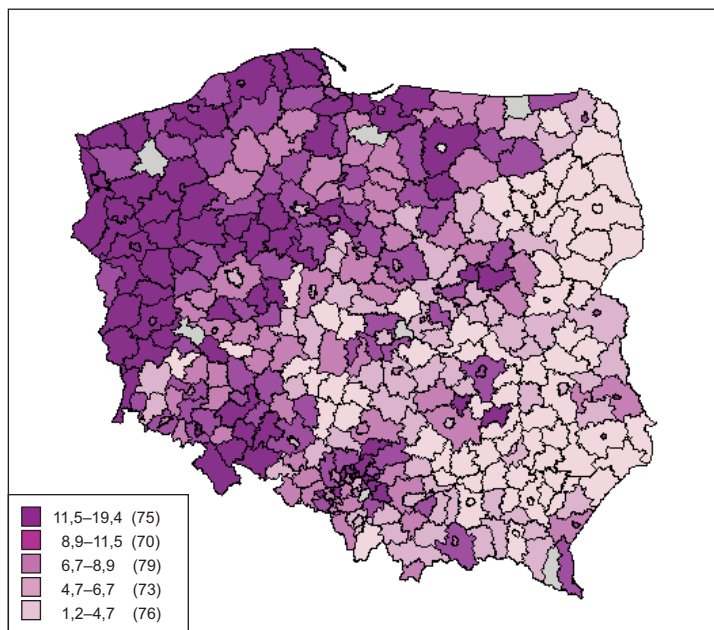
Źródło: Produkt krajowy brutto według województw, opracowania z lat 1999–2000, Katowice: GUS.

szymi szeregami czasowymi pozwoli na uzyskanie obrazu rzeczywistych tendencji rozwoju regionalnego Polski.

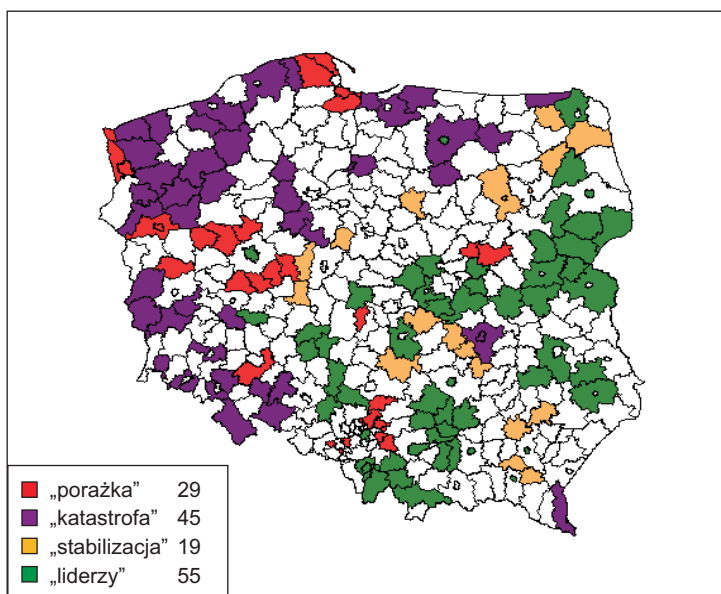
Znaczną stabilność wykazuje przestrzenny rozkład bezrobocia (por. ryc. 15, 16).

Cztery typy powiatów obejmują te z nich, w których wartości stopy bezrobocia w 1998 r. i jej wzrostu w okresie 1988–2003 różniły się od średniej krajowej o więcej niż jedno odchylenie standardowe (*in plus* lub *in minus*). Poszczególne nazwy typów oznaczają (por. Gorzelak 2003b):

- porażkę: względnie małe wyjściowe bezrobocie, względnie duży jego wzrost;
- katastrofę: względnie duże wyjściowe bezrobocie, względnie duży jego wzrost;
- stabilizację: względnie duże wyjściowe bezrobocie, względnie mały jego wzrost;
- sukces: względnie małe wyjściowe bezrobocie, względnie mały jego wzrost.



Ryc. 15. Wzrost stopy bezrobocia w okresie 1998–2003, w punktach procentowych



Ryc. 16. Typy powiatów wyznaczone ze względu na poziom bezrobocia w 1998 r. i jego zmiany w okresie 1998–2003

Jak widać, sytuacja na rynku pracy najgorzej wygląda w wielu regionach postpegeerowskich, a także w regionie radomskim (choć, jak pamiętamy, region ten notował w okresie 1998–2002 wzrost PKB szybszy niż średnio w kraju). Zwraca uwagę szybkie pogarszanie się sytuacji w niektórych częściach Górnego Śląska oraz w pierścieniu wokół Poznania, przy jednocześnie znacznie mniej niekorzystnych zmianach w pierścieniu wokół Warszawy.

3. Wymiary polskiej przestrzeni

W syntetycznym ujęciu, łączącym wyjściowy poziom rozwoju polskich regionów u progu transformacji oraz biorącym pod uwagę także jej przebieg w poszczególnych regionach, można wskazać, że dwa wymiary najsilniej współcześnie różnicują polską przestrzeń i wpływają na procesy rozwoju regionalnego, które zachodzą na tyle nierównomiernie, że różnice międzyregionalne dość szybko się powiększają:

1. **Wielkie miasta–reszta kraju.** Jest to nowy wyraz tradycyjnego podziału na miasto i wieś (por. Jałowiecki 1999). Obecnie jednak już nie sam status miasta i dominacja pozarolniczych sektorów gospodarki jest wyznacznikiem zdolności do rozwoju, jedynie miasta wielkie bowiem (a szczególnie Warszawa, a także Poznań, Kraków, Wrocław, Trójmiasto), o zróżnicowanej strukturze gospodarki, połączone z Europą względnie dobrą infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną, bogato wyposażone w różnorodne instytucje, w tym placówki badawczo-rozwojowe, zamieszkiwane przez ludność dość dobrze wykształconą, są w stanie nawiązać kontakty z konkurencyjną gospodarką globalną. Rozprzestrzenianie rozwoju z wielkiego miasta do jego otoczenia nie przekracza promienia 30 km (tak jest w przypadku Warszawy, w przypadku pozostałych dużych miast jest to odległość prawdopodobnie mniejsza), a w promieniu 50–100 km dominują efekty „wymywania” zasobów z regionu metropolitalnego do ośrodka centralnego (por. m.in. Smętkowski 2001).
2. **Wschód–zachód.** Jest to wymiar o „długim trwaniu”, silnie uwarunkowany historycznie. Od średniowiecza zachodnia część obecnych ziem polskich była wyżej rozwinięta niż część wschodnia (np. styl romański nie przekroczył linii Wisły). Podział ten pogłębiły zabory, których granice są do dziś widoczne w przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju. Po 1990 r. Polska wschodnia, której potencjał w znacznej części znajduje się w fazie przedprzemysłowej, zapłaciła mniejszą cenę za zmiany strukturalne (w latach 1990–1992), ale też po 1992 r. wykazywała znacznie mniejszą zdolność do sprostania wymogom otwartej, konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Obecny regres niektórych polskich regionów wschodnich jest w znacznej części wynikiem owego zapóźnienia strukturalnego i niezdolności polskich regionów wschodnich i pozametropolitalnych regionów centralnych do sprostania wymogom współczesnej, otwartej gospodarki.

Dominację tych właśnie dwóch wymiarów różnicujących polską przestrzeń można uzasadnić, odwołując się do zależności kształtujących współczesny

model rozwoju. Podział na wielkie miasta i obszary pozametropolitalne jest wynikiem zmiany w paradygmacie rozwoju. W poprzednim, zasobochłonnym modelu, w którym dominującą rolę w procesie wzrostu odgrywał przemysł, w Polsce – podobnie jak i w innych, choć nie wszystkich, krajach – występował syndrom urbanizacja–uprzemysłowienie–korzystne warunki życia (por. Gorzelak, Wyżnikiewicz 1981). Był to okres, w którym udział pracujących w przemyśle stanowił ponad 40% całej liczby pracujących (przy udziale rolnictwa podobnym do dzisiejszego). O poziomie i tempie rozwoju decydował więc poziom uprzemysłowienia i tempo wzrostu produkcji tego sektora.

W nowym modelu gospodarki wiedzochłonnej, który – choć jeszcze w Polsce nie dominuje, to jednak coraz silniej wyznacza rytm i strukturę procesów gospodarczych dzięki kontaktom gospodarki polskiej z gospodarką światową – przemysł traci kluczową pozycję na rzecz usług (por. tab. 6). Transformacja postsocjalistyczna to w znacznym stopniu proces dezindustrializacji, przy jednoczesnym szybkim rozwoju usług, szczególnie usług rynkowych, a wśród nich tzw. czwartego sektora. Jest więc oczywiste, że najszybsze tempo rozwoju mogą uzyskać te układy terytorialne, które w największym stopniu mogą rozwijać owe szybko rosnące dziedziny gospodarki. To są właśnie wielkie miasta, w których przemysł albo został zlikwidowany, albo też uległ daleko idącej restrukturyzacji, zmieniając się w nowoczesną kombinację działalności twórczej i wytwórczej, przemysłowej i usługowej (na rosnące trudności w różnieniu produkcji i usług wskazywał m.in. Reich 1995, 2000).

Tab. 6. Zmiany w udziałach przemysłu i budownictwa w ogóle pracujących w wybranych miastach

Miasta	Udział pracujących w przemyśle i budownictwie w ogóle pracujących		Różnica w punktach procentowych
	1992 ^a	2000	
Warszawa	32	25	–7
Gdańsk	39	33	–6
Katowice	44	35	–9
Kraków	42	33	–9
Łódź	44	35	–9
Poznań	36	31	–5
Wrocław	39	30	–9
Polska poza rolnictwem	45	35	–10
ogółem	34	26	–8

^a Poza rolnictwem.

Źródło: *Rocznik Statystyczny 1993. Miasta w liczbach 1992–2002*, Warszawa: GUS.

W ostatnim okresie zmieniają się także relacje między wielkim miastem a otaczającym je obszarem, co powoduje, że tzw. efekty rozprzestrzeniania mają ograniczone znaczenie, silnie zaś ujawniają się efekty „wymywania” (por. np. Lisowski 2000).

W znacznie gorszej sytuacji znajdują się okręgi przemysłowe, które są poddawane głębokiej restrukturyzacji. To właśnie te procesy powodują, że takie subregiony jak śląski, legnicki, wałbrzyski stale tracą dystans do średniej krajowej, a w jeszcze szybszym tempie do wielkich miast. Przypadki Łodzi i Trójmiasta wskazują, że czynnik wielkomiejski może częściowo rekompensować straty w poziomie PKB wywołane upadaniem wiodących dotychczas gałęzi przemysłu.

Odwołując się do koncepcji dystansów (por. Cappellin 2002; także Gorzelak 2003a), możemy powiedzieć, że polskie wielkie miasta – które z uwagi na strukturę zatrudnienia można podzielić na trzy grupy: Warszawa, Poznań, Wrocław–Kraków, Gdańsk–Łódź, Katowice – są „położone” najbliżej w stosunku do europejskich centrów gospodarczych i innowacyjnych zarówno ze względu na dystans geograficzny, jak i instytucjonalny. Należy pamiętać, że dystans geograficzny mierzy się czasem i łatwością dotarcia, a więc te obszary, które są wyposażone w lotniska międzynarodowe i szybką kolej (w Polsce co prawda szybkiej kolei nie ma, ale połączenia między niektórymi wielkimi miastami są lepsze niż cała reszta sieci kolejowej), są „bliższe” niż obszary słabo dostępne, pozbawione połączeń transportowych z Europą. Także korzystniejsza struktura społeczno-ekonomiczna w wielkich miastach niż na terenach pozametropolitalnych czyni je mniej oddalonymi w układzie instytucjonalnym od głównych metropolii europejskich i światowych, wyznaczających kierunki i tempo rozwoju gospodarki światowej.

W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się wschodnie regiony Polski, charakteryzujące się dużymi dystansami geograficznymi i instytucjonalnymi do centrów europejskich. Tym też należy tłumaczyć ich postępującą marginalizację w społeczno-gospodarczej przestrzeni kraju, która przyjmuje cechy wręcz absolutnego regresu gospodarczego.

Można przypuszczać, że **regionalne różnicowanie szans rozwojowych będzie rosło**. Wynika to m.in. z tego, iż różnice potencjałów innowacyjnych polskich regionów będą się w Polsce pogłębiać. Nie maleje luka między nauką „centralną” a nauką „peryferyjną”, znaczne są również regionalne różnice w potencjale innowacyjnym firm. W obydwu tych przypadkach czynnik wielkomiejski odgrywa najważniejszą rolę. Regionalne różnicowanie zarówno potencjału akademickiego, jak i innowacyjności firm jest silnie zbieżne z regionalnym różnicowaniem PKB na mieszkańca w Polsce, które w ciągu ostatnich 10 lat stale rośnie. Nie jest możliwe przeprowadzenie skwantyfikowanego dowodu na istnienie zależności przyczynowo-skutkowej między dynamiką rozwoju regionów a ich potencjałem naukowo-badawczym i zdolnością do tworzenia i wchłaniania innowacji. Jak wskazuje np. tab. 5, szczególnie szybki wzrost PKB w wielkich miastach – w tym zwłaszcza w Warszawie – jest wynikiem zmiany ich struktur gospodarczych z przemysłowych na usługowe, w tym także związane z gospodarką wiedzochłonną.

Polskie regiony silniejsze, dzięki znacznemu potencjałowi akademickiemu i badawczemu, skupionemu w wielkich miastach, a także dzięki w miarę nowoczesnej strukturze gospodarczej, są w stanie włączyć się do procesu

tworzenia (jednak w dość ograniczonym zakresie) i wchłaniania innowacji. Regiony słabsze pozostają jednak poza głównym nurtem gospodarki innowacyjnej, i ich wewnętrzny potencjał nie jest na tyle rozwinięty, by ich gospodarki mogły zwiększyć poziom innowacyjności i stopień zaawansowania technologicznego w wyniku procesów endogennych. Poprawa może nastąpić jedynie dzięki zewnętrznemu wsparciu, które może przyjąć dwojaką postać: inwestycji zewnętrznych (głównie zagranicznych) oraz zasileń z krajowego i zagranicznego (Unia Europejska) sektora publicznego. Jednak niska atrakcyjność lokalizacyjna polskich regionów peryferyjnych – szczególnie wschodnich – nie pozwala żywić nadziei, iż napłynie do nich kapitał zewnętrzny, szczególnie zaś kapitał niosący ze sobą nowe technologie (czego ostatnio mieliśmy kilka przykładów, jak np. rezygnacja koncernu PSA z lokalizacji w Radomsku). Nie należy także przypuszczać, że jedynie zasilenia finansowe kierowane do regionów wewnętrznych i zewnętrznych peryferii będą w stanie podnieść ich poziom technologiczny i zwiększyć potencjał innowacyjny.

Jak można przewidywać – na podstawie analogii do innych krajów relatywnie słabiej rozwiniętych, które wchodziły do struktur zintegrowanej Europy – wstąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie powodowało – przynajmniej w pierwszym okresie – zwiększenie różnic międzyregionalnych. Będzie to skutkiem dwóch zjawisk:

- większych szans konkurencyjnych obszarów wyżej rozwiniętych, które będą w stanie wykorzystać szanse, jakie stworzy ich podmiotom gospodarczym wspólny rynek unijny – natomiast gospodarka regionów słabszych może w wyniku tej konkurencji ucierpieć;
- wyższej zdolności terenów zachodnich i obszarów metropolitalnych do efektywnego wykorzystywania funduszy unijnych.

Przewidywania te nie mają oczywiście charakteru twierdzeń „twardych”, jednak wariant „polaryzacyjny” efektów przystąpienia do Unii wydaje się bardziej prawdopodobny niż wariant „wyrównawczy”.

Na zakończenie tych rozważań warto zauważyć, iż powiększanie się różnic międzyregionalnych może zachodzić w dwóch sytuacjach:

- regiony wyżej rozwinięte rozwijają się szybciej niż regiony słabo rozwinięte, ale te ostatnie notują dodatnie tempo wzrostu;
- regiony wyżej rozwinięte notują tempo dodatnie, a nisko rozwinięte – ujemne tempo wzrostu.

Sytuacja pierwsza jest dość powszechna, i może być społecznie i gospodarczo akceptowana, obserwuje się ją zresztą w wielu krajach świata, w tym także Europy Zachodniej, w której rozpiętości między najniższej i najwyższej rozwiniętymi regionami rosną. Sytuacja druga jest już znacznie bardziej niekorzystna, i z reguły jest traktowana jako patologia procesu rozwoju. Niestety, w ostatnim okresie jesteśmy w Polsce świadkami takich właśnie niekorzystnych proporcji wzrostu poszczególnych regionów. Stanowi to istotne wyzwanie dla polskiej polityki regionalnej, która od 2004 r. będzie podejmowana w ramach szerszej polityki strukturalnej Unii Europejskiej.

4. Wskazówki dla polityki regionalnej⁵

Polityka regionalna jest częścią polityki rozwoju. Dlatego też jej cele, instrumenty i środki muszą być zgodne z obowiązującymi w danym okresie mechanizmami rozwoju.

Współcześnie państwo – i szerzej, władze publiczne – ma coraz mniejsze możliwości oddziaływania na procesy gospodarcze. Wycofywanie się rządów z bezpośredniej własności struktur gospodarczych, zmniejszanie udziału inwestycji państwowych w ogólnym wolumenie inwestycji, ograniczanie roli państwa w systemach zabezpieczenia społecznego powodują, że państwo, miasto i region wpływają na decyzje podmiotów gospodarczych w sposób pośredni. Państwa, regiony i miasta stają się jednostkami przedsiębiorczymi, a przestają być podmiotami subsydiującymi. We współczesnej gospodarce rysuje się prymat czynników endogennych w rozwoju regionalnym i lokalnym nad czynnikami egzogennymi. Te drugie nie zastępują pierwszych – mogą jedynie je wspomóc. Jeżeli region potencjału własnego nie ma lub jest on bardzo wąty, to nawet znaczna interwencja zewnętrzna go nie stworzy i nie zdoła przyspieszyć rozwoju regionu w stopniu, który pozwoliłby na zmniejszanie jego dystansu do regionów znacznie wyżej rozwiniętych.

Znaczne uniezależnienie się układu gospodarczego (w tym głównie wielkich korporacji międzynarodowych) od decyzji władz publicznych powoduje, że te ostatnie mają coraz mniejsze możliwości wpływania na przestrzenne rozmieszczenie procesów rozwoju. Tylko w bardzo ograniczonym zakresie motorem zmian w regionalnej strukturze rozwoju jest świadoma, lecz z reguły mało skuteczna polityka regionalna poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych. Znacznie silniejszym czynnikiem takich przemian jest zmiana relacji między cechami danego obszaru a kryteriami lokalizacji obowiązującymi na danym etapie rozwoju (por. Gorzelak 2003a). Doświadczenie światowe wskazuje, że nawet jeśli się wydaje znaczne środki, rozwoju nie da się zaszczyć tam, gdzie on sam „nie chce” się pojawić.

Mechanizmy kształtujące współczesny rozwój gospodarki globalnej, której częścią jest Polska, nie pozwalają na przeciwstawienie się polaryzacji, która w wielu przypadkach przyjmuje postać trwałej segmentacji. Polaryzacji przestrzeni kraju nie przezwycięży również polska polityka regionalna – tak jak różnicowania przestrzeni krajów członkowskich nie jest w stanie przezwyciężyć polityka regionalna Unii Europejskiej i poszczególnych rządów. Wynika to po prostu z logiki współczesnego rozwoju, z faktu metropolizacji procesów wytwarzania i rozprzestrzeniania innowacji oraz zarządzania procesami gospodarczymi, oraz z tego, że kapitał i technologie napływają do Polski z Zachodu, lokując się w miejscach najbardziej dostępnych – czyli w dobrze skomunikowanych aglomeracjach i na terenach zachodnich, nieodległych od granicy z Niemcami.

⁵ Por. Gorzelak 2004.

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

Krajową politykę regionalną (tzw. politykę interregionalną) prowadzi rząd. Polityka ta powinna dotyczyć wyłącznie zagadnień o znaczeniu ogólnokrajowym i nie wnikać w zagadnienia „domykające się” w regionach (województwach). Problemy danego regionu (regionów) mogą stać się przedmiotem krajowej polityki regionalnej tylko wtedy, gdy uzna się, iż mają one znaczenie ogólnokrajowe.

Zasadniczym celem krajowej (prowadzonej przez rząd) polityki regionalnej, będącej elementem polityki rozwoju, powinno być wspieranie procesów rozwoju kraju, nawet za cenę (nieuniknionego zresztą) wzrostu zróżnicowań regionalnych. Cel ten jest szczególnie istotny w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii, należy bowiem jak najszybciej pokonywać dystans cywilizacyjny (w tym głównie infrastrukturalny, edukacyjny, innowacyjno-technologiczny oraz ekologiczny) dzielący nas od wyżej rozwiniętych krajów Unii⁶. Celowi głównemu powinno służyć wspieranie konkurencyjności⁷ tych polskich regionów, które mogą „zaistnieć” na mapie potencjalnych lokalizacji, wobec regionów krajów sąsiednich. Już obecnie widać, że tracimy na tym polu względem Czech, Węgier i Słowacji. Procesy te mogą pogłębić się w niedalekiej przyszłości.

Najważniejsze kierunki polityki regionalnej stosowanej w odniesieniu do polskich regionów (zarówno przez rząd polski, jak i przez Komisję Europejską) podczas pierwszej fazy członkostwa w Unii Europejskiej powinny być następujące:

1. Szybki **rozwój infrastruktury transportowej** łączącej polskie regiony z centrami gospodarczymi Europy. Polskie zapóźnienia infrastrukturalne są

⁶ Przesłanie to uzyskało rangę oficjalną, zostało bowiem *explicite* zapisane w *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, przyjętej przez rząd i sejm RP.

⁷ Konkurencyjność regionów oznacza, iż zlokalizowane na ich terenie firmy są konkurencyjne w skali ogólnokrajowej i międzynarodowej, a także – co jest niejako „drugą stroną” pierwszego wymiaru konkurencyjności – iż region jest zdolny wygrywać międzynarodową konkurencję o kapitał, w tym szczególnie o kapitał inwestowany w dziedziny o wysokiej innowacyjności.

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

Załamanie się programu budowy autostrad jest złym prognostykiem na szanse w nadrobieniu zaległości. Nie ma żadnych gwarancji, iż w wyniku przypiłynięcia do Polski środków Unii Europejskiej tempo budowy nowoczesnej infrastruktury (w tym także kolejowej) ulegnie radykalnemu przyspieszeniu. Konieczna jest pogłębiona analiza instytucjonalnych i organizacyjnych przyczyn niemożności uzyskania przyspieszenia infrastrukturalnego, tylko taka analiza bowiem może prowadzić do usunięcia barier blokujących przyspieszenie budowy infrastruktury transportowej Polski.

2. Poprawa **kapitału ludzkiego** (edukacja i szkolenia) oraz **społecznego** (umiejętności współdziałania, zaufanie, społeczeństwo obywatelskie), szczególnie w regionach zapóźnionych. Wymaga to silnej inspiracji ze strony rządu i innych agend centralnych, gdyż jednym z przejawów zapóźnień w świadomości i umiejętności racjonalnego organizowania działań zbiorowych jest niewiedza o braku tych umiejętności i zapóźnieniach w rozumieniu istoty procesów rozwoju (por. Harrison, Huntington 2003).

Jednym z rezultatów tego procesu powinno być np. podjęcie współpracy samorządów Polski wschodniej nad wspólną strategią tego regionu w obliczu zagrożenia peryferyalizacją w poszerzonej Unii. Jest to zadanie trudne, ponieważ wola współdziałania jest w tej części kraju relatywnie słaba, słabsza – jak to wynika z badań – niż w części zachodniej (por. np. Gorzelak, Jałowiecki 1998).

3. Wzmacnianie powiązań między polskimi ośrodkami metropolitalnymi a ich odpowiednikami w **globalnej sieci metropolii** z jednej strony oraz z ich bezpośrednim zapleczem regionalnym z drugiej.

Jak wynika z badań prowadzonych podczas prac nad strategią najsilniej wewnętrznie zróżnicowanego województwa w Polsce – mazowieckiego – jedną z najbardziej efektywnych dróg jego społecznej, gospodarczej i terytorialnej integracji jest budowa sieci wygodnych, szybkich i niezawodnych powiązań transportowych. Jeżeli np. dojazd koleją z Radomia do Warszawy zajmowałby nie 1 godzinę i 40 minut, lecz jedynie 40 minut (co – jak na obecne standardy europejskie – jest postulatem mało ambitnym, a byłoby rewolucją w naszym kraju), to prawdopodobnie większość osób dojeżdżających z tego upadającego miasta do stolicy, które stać na docelowy zakup mieszkania w Warszawie (a są to pracownicy najwyżej wynagradzani,

a więc najlepiej wykształceni) zostałyby w Radomiu, korzystając z niższych kosztów utrzymania i pozostając „u siebie”. Gdy jednak czas codziennego dojazdu do pracy jest absurdalnie długi, to większość tych, którzy mogą sobie na to pozwolić, stara się przenieść na stałe do Warszawy, pozbawiając w ten sposób Radom kadr najwyższej kwalifikowanych – a w Radomiu pozostają najniżej opłacani pracownicy, wykonujący w Warszawie prace poste, niewymagające wysokich kwalifikacji.

Mechanizm ten powtarza się w przypadku innych małych i średnich miast Polski, które są „wysysane” przez pobliskie metropolie ze swoich najcenniejszych zasobów – osób najbardziej aktywnych, najwyższej wykształconych. Bez radykalnej poprawy infrastruktury transportowej nie ma szans, by zjawisko to uległo osłabieniu, a więc by peryferyjne części regionów metropolitalnych miały większe możliwości endogennego rozwoju.

Badania wskazują (np. Olechnicka 2002), że w peryferyjnych regionach wschodnich brak jest wystarczająco silnego i atrakcyjnego zaplecza badawczo-naukowego, które byłoby zdolne wspierać innowacyjne jednostki gospodarcze tam zlokalizowane. Szybki rozwój tego zaplecza byłby możliwy jedynie w wyniku powiązania słabszych, peryferyjnych placówek akademickich i naukowo-badawczych z wiodącymi krajowymi i zagranicznymi placówkami naukowymi. Nie jest możliwe – poza bardzo rzadkimi przypadkami – by nauka peryferyjna doznała szybkiego awansu wyłącznie w wyniku działań endogennych, występuje bowiem tendencja do samopowielania się owej peryferyjności. Nawiązanie współpracy – początkowo stymulowanej z zewnątrz, np. przez świadome działania MNiI – może pozwolić na dynamizację rozwoju całej polskiej gospodarki i na zwiększenie efektu rozprzestrzeniania rozwoju z obszarów najwyższej rozwiniętych do ich otoczenia.

4. Tworzenie **ogólnopolskich i regionalnych sieci transferu innowacji i technologii**. Jest to obecnie jedno z najsłabszych ogniw w polskich sieciach instytucjonalnych, niezwykle istotne w gospodarce opartej na wiedzy. Sieci takie istnieją we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych, przyjmując różnorodne formy organizacyjne: od instytucji wyłącznie publicznych przez partnerstwa publiczno-prywatne do sieci placówek wyłącznie prywatnych. Sieci takie są prowadzone w skali ogólnokrajowej, a także w obrębie poszczególnych regionów. W Polsce w tej mierze istnieje prawie całkowita pustka instytucjonalna, a nieliczne przykłady działań jednostkowych jedynie silniej uzewnętrzniają potrzebę systemowego podjęcia tego wysiłku w skali ogólnokrajowej i regionalnej.

Prace nad regionalnymi strategiami innowacji (RSI) prowadzone w 15 województwach (województwo mazowieckie nie zdołało przygotować wniosku o dofinansowanie przez KBN!) nie zmierzają do powstania ogólnopolskiej sieci ośrodków wspierania innowacji i transferu technologii. Nieoczekiwanie w kraju nastąpiła zbyt daleko posunięta decentralizacja, poszczególne samorządy wojewódzkie zostały bowiem pozostawione samym sobie, a sze-

roki, ogólnopolski program tworzenia RSI nie obejmuje utworzenia takiej sieci (planów takich nie zawarto także w obecnym NPR 2004–2006). Jest sprawą wysokiej wagi, by sieć taka, obejmująca istniejące i tworzone placówki regionalne i lokalne, powstała z inspiracji rządu w ramach tego segmentu polityki regionalnej, którego celem byłoby wspieranie innowacyjności polskiej gospodarki.

5. Wspieranie procesów restrukturyzacji w **regionach poprzemysłowych**, w tym odbudowa tkanki miejskiej i rekultywacja zdewastowanego środowiska w centralnych dzielnicach miast i regionach upadającego przemysłu. Górny Śląsk jest bez wątpienia największym problemem regionalnym zjednoczonej Europy. Co prawda redukcja zatrudnienia w upadających sektorach była znacząca (w samym górnictwie wyniosła ok. 2/3 pierwotnego stanu), to jednak górnictwo i hutnictwo są stale gałęziami wymagającymi subsydiowania i nie mogą uzyskać ekonomicznej opłacalności. Pojawianie się w tym regionie nowej działalności gospodarczej, w znacznej mierze finansowanej ze źródeł zagranicznych, nie jest w stanie zrekompensować strat wynikających z konieczności zamykania nierentownych zakładów przemysłowych, a ponadto nie wiadomo, czy działalność ta będzie kontynuowana po likwidacji zwolnień podatkowych oferowanych przez katowicką SSE (specjalna strefa ekonomiczna), które stanowiły istotną zachętę lokalizacyjną. Problem Górnego Śląska nie polega jednak tylko na restrukturyzacji (stałe zresztą opóźnianej) nierentownych gałęzi i branż. Jest to problem ogólnoregionalny, w którym – niestety – na margines zainteresowania administracyjnego i w związku z tym także finansowania – jest spychana restrukturyzacja zasobów ludzkich i samej przestrzeni tego regionu. Szczególnie ten drugi aspekt regionalnej restrukturyzacji jest w Polsce zapoznany (por. np. Gorzelak, Szczepański 2002).

Bardzo ostrożny szacunek wskazuje, że w regionie górnośląskim przynajmniej 20 tys. ha odlogów poprzemysłowych wymaga fundamentalnej rekultywacji. Jeżeli przyjmiemy, że koszt takiej operacji wynosi ok. 20 tys. euro, daje to 400 mln euro, czyli prawie 2 mld zł (a jest to szacunek nadmiernie powściągliwy). W porównaniu z tą sumą nakłady na rekonwersję wszystkich obszarów poprzemysłowych w Polsce, przewidziane w NPR 2004–2006 w wysokości 205 mln euro (z czego z UE otrzymamy jedynie 138,8 mln), są znikomo małe. Niepodejmowanie działań w tym kierunku uniemożliwia jednak rozwój centralnego obszaru GOP, który będzie przekształcał się w społeczne, gospodarcze i techniczne zapadlisko. Znane procesy „upadku miasta środkowego” (*inner city decline*) będą pogłębiały się na Śląsku w skali regionalnej.

Wynika z powyższego, iż rekonwersja terenów poprzemysłowych, prowadzona w ramach **kompleksowej** – nie zaś ograniczonej jedynie do restrukturyzacji przemysłu przez upadek – **restrukturyzacji Śląska**, powinna stać się jednym z najważniejszych zadań polskiej polityki regionalnej, na co nasz kraj musi uzyskać znaczące środki z Unii Europejskiej – skąd również powinny płynąć bogate doświadczenia tego typu przedsięwzięć.

6. Tworzenie **międzyregionalnych sieci transferu doświadczeń i umiejętności**, szczególnie w zakresie korzystania ze środków Unii Europejskiej. Wiedza o Unii, jej programach, dostępnych środkach, obowiązujących procedurach, jest silnie zróżnicowana regionalnie. W pasie zachodnim każda prawie gmina miała kontakt z tymi programami i korzystała z funduszy pochodzących z Brukseli, natomiast w Polsce wschodniej doświadczenia te są znacznie mniejsze. Na samorządach Polski zachodniej ciąży obowiązek przekazania doświadczeń pochodzących ze współpracy międzygminnej i międzynarodowej oraz z prowadzenia programów Unii Europejskiej do regionów Polski wschodniej, gdzie umiejętności te są znacznie mniejsze. Jak już wspomniano przy okazji omawiania sieci współpracy w sferze badań naukowych, współpracę tę powinny animować struktury centralne, w tym także rządowe, a powinna być ona wspomagana środkami pochodzącymi z funduszy otrzymywanych z Unii.
7. Obiektywnej ocenie (a na jej podstawie prawdopodobnie rewizji) należy poddać funkcjonowanie **specjalnych stref ekonomicznych**. Istnieje wiele przesłanek do sądu, że są one nieopłacalnym środkiem wspierania rozwoju regionalnego (nie zawsze przy tym we właściwych regionach). SSE – o ile mają być tworzone – powinny przyjmować postać wyspecjalizowanych parków technologicznych, zwiększających innowacyjność polskiej gospodarki i transfer technologii ze sfery badań do przedsiębiorstw. Mimo to obserwujemy obecnie ich proliferację „tylnymi drzwiami”, przez tworzenie kolejnych podstref, co często ma być uzasadnione względami politycznymi (Ożarów – podstrefa pod Warszawą?!). Trzeba pamiętać, że strefa utworzona w jednym miejscu powoduje powstanie problemów w innym. Na pewno lepiej zmniejszać podatki w całym kraju, niż „dziurawić” jego przestrzeń gospodarczą kolejnymi podstrefami.
8. Wspomaganie procesu **decentralizacji**, w tym obecnie **decentralizacji finansów**, co może stanowić dopełnienie reformy terytorialnej organizacji kraju. Polskie województwa, podmioty polityki rozwoju regionalnego, są w dominującym stopniu zależne od niestabilnych i niewystarczających transferów pochodzących z budżetu centralnego. Dlatego też interesująca instytucja kontraktu regionalnego, będąca osią współczesnej polityki regionalnej Polski, musi obejmować wiele zadań, które powinny być podejmowane wyłącznie przez władze wojewódzkie. Kontrakt taki jest umową między regionem (regionami) a rządem zawartą w celu współfinansowania przedsięwzięć, które są ważne dla rozwoju danego regionu (regionów), a jednocześnie są istotne z punktu widzenia rozwoju całego kraju. Decentralizacja finansów publicznych powinna stanowić „trzeci etap” polskiej reformy samorządowej, niewątpliwie najpełniej przeprowadzonej reformy organizacji terytorialnej kraju wśród wszystkich krajów postsocjalistycznych.
9. Wspomaganie procesów rozwoju regionalnego regionów **Litwy, Białorusi i Ukrainy**, a także **Obwodu Kaliningradzkiego**, co może stać się jedną z najważniejszych szans rozwoju Polski wschodniej. Stabilny i szybki

rozwój regionów i krajów graniczących z Polską od wschodu jest jednym z warunków dla minimalizacji niekorzyści wynikających z ustanowienia zewnętrznej granicy Unii wzdłuż polskiej granicy wschodniej. Jest to także największa szansa rozwojowa dla wschodnich regionów Polski. Ich peryferyalizacja w przestrzeni europejskiej może zmniejszyć się jedynie wtedy, gdy staną się one regionami zintegrowanej Europy, które są położone najbliżej rosnących rynków, i które jednocześnie stwarzają korzystne warunki dla podejmowania inwestycji zorientowanych na te rynki.

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

W nowy model rozwoju powinny umieć wpisać się także poszczególne polskie regiony. Najważniejszą i najogólniejszą przesłanką, wokół której powinny być tworzone programy ich rozwoju, jest zdolność do dostrzegania przyszłych szans i „antycypacyjne” przygotowywanie się do nich. Konkurencję międzyregionalną wygrywają jedynie ci, którzy są w stanie przygotować się wcześniej niż inni do pojawiających się możliwości rozwoju. Jeżeli np. obudzi się rynek wschodni (w republikach powstałych po rozpadzie b. ZSRR), to o ewentualne inwestycje ubiegać się będą nie tylko regiony Polski wschodniej, ale i Słowacja, i republiki bałtyckie. Wynik tego wyścigu zależy od decyzji podejmowanych już dzisiaj, także na szczeblu regionalnym.

Zamiast podsumowania

Polskie regiony uzyskają w nadchodzących latach znaczące wsparcie ze strony polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Nakłady na czynniki prorozwojowe – infrastrukturę, edukację, szkolenia, budowę instytucji, wspieranie przedsiębiorczości itd. będą w wyniku napływu funduszy z Brukseli znacząco większe, niż działo się to w kiedykolwiek przedtem.

Należy jednak pamiętać o długowiekowych uwarunkowaniach rozwoju kraju i jego regionów, które były przedmiotem prezentacji w niniejszym artykule. Rzeczywistość materialna, społeczna oraz „wyobrażeniowa” jest produktem procesów „długiego trwania”, które są dość mało plastyczne i z wielką trudnością poddają się przemianom w wyniku oddziaływań zewnętrznych. Każę to z pokorą patrzeć na możliwe efekty różnych „polityk”, w tym także polityki regionalnej. Nawet przy ogromnych nakładach, zmieniających zagospodarowanie przestrzeni, trudno jest zmienić struktury mentalne i postawy oraz zachowania mieszkańców – czego dowodnym i niestety smutnym przykładem jest b. NRD.

Polityka regionalna musi także znaleźć swoje miejsce w „żelaznym” dylemacie, jakiemu podlega: konieczności opowiedzenia się za „efektywnością” lub „równością”. Dotychczasowa doktryna wyrównywania różnic regionalnych – silna jeszcze w Unii Europejskiej – jest coraz wyraźniej kwestionowana. Im jednak większe są różnice regionalne i im silniej się one powiększają, tym trudniejsze staje się opowiadanie wyłącznie za efektywnością, stały regres niektórych regionów bowiem – nie tylko w wymiarze względnym ale (tak jak to ma miejsce w Polsce Wschodniej) i absolutnym – każę podejmować działania nie zawsze racjonalne z punktu widzenia wąskiej efektywności ekonomicznej, choć zmierzające do poprawy sytuacji w tych właśnie regionach. Trzeba jednak pamiętać, że działania te nie będą prawdopodobnie prowadzić do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, ale będą miały skutki głównie w sferze socjalnej.

Najważniejszym wyzwaniem dla polskich regionów i polskiej przestrzeni jest gospodarcza, społeczna i funkcjonalna integracja z regionami i przestrzenią Europy. Od przebiegu tego procesu będzie w znacznym stopniu zależała pozycja Polski w Europie i w świecie oraz tempo, w jakim będziemy przelamywać wielowiekową peryferyzację naszego kraju.

Literatura

- Boldrin M., Canova F., 2000, „Europe’s regions income disparities and regional policies”, *Economic Policy*, London: CEPR.
- Cappellin R., 2002, *The European Enlargement and the Guidelines of a New European Regional Policy*, ARL (maszynopis).
- CEC, 2001, *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels: European Commission.
- CEC, 2004, *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska.
- Gorzela G., 2000, „Trwałość i zmiana: historia, transformacja i przyszłość polskich regionów”, *Ekonomista*, nr 6.
- Gorzela G., 2003a, „Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

- Gorzelak G., 2003b, *The Regional Differentiations in Poland*, ekspertyza dla Banku Światowego w ramach projektu *Poland Living Standards Poverty Assessment*.
- Gorzelak G., 2004, „Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty” (w:) T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gorzelak G., Wyżnikiewicz B., 1981, „Analiza porównawcza regionalnych procesów rozwoju w wybranych krajach”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 113, Warszawa: PWN.
- Gorzelak G., Olechnicka A., 2003, „Innowacyjny potencjał polskich regionów” (w:) L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, s. 122–152.
- Gorzelak G., Szczepański M.S., 2002, „Zdażyć przed wyrokiem: Górny Śląsk 2010 – czy zdołamy uniknąć katastrofy?”, *Śląsk*, nr 7 (81), s. 6–9.
- Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.), 1998, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa: EUROREG.
- Gorzelak G., Jałowiecki B., 2001, „Europejskie granice – jedność czy podział kontynentu?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.
- Gorzelak G., Bachtler J., Kasprzyk M. (red.), 2004, *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: doświadczenie polsko-niemieckie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar” (w druku).
- Harrison L.E., S.P. Huntington, 2003, *Kultura ma znaczenie*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Jałowiecki B., 1999a, *Metropolie*, Białystok: WSFiZ.
- Jałowiecki B., 1999b, „Oddziaływanie granicy na gminy województw przygranicznych. Wyniki badań ankietowych” (w:) A. Mync, R. Szul (red.), *Rola współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Toruń: EUROREG, Wydawnictwo Rolewski.
- Jałowiecki B., 2003, *Uwarunkowania i szanse rozwoju polskich metropolii*, Warszawa: MGPIPS (maszynopis).
- Komornicki T., 2003, *Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, nr 190, Warszawa.
- Lisowski P., 2000, „Radom – w blasku czy cieniu Warszawy?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Olechnicka A., 2002, *Szanse regionu peryferyjnego w gospodarce informacyjnej*, praca doktorska, Uniwersytet w Białymstoku.
- Reich R., 1995, *Praca narodów*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Reich R., 2000, *The Future of Success*, New York: Alfred A. Knopf.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Between development and social policies: the impact of European structural funds in Objective 1 regions”, *Regional Studies*, t. 38, nr 1.
- Sapir A. et al., 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study

Group established on the initiative of the President of the European Commission, <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>.

Smętkowski M., 2001, „Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.

Zarycki T., 1997, *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, Warszawa: EUROREG.

Zienkowski L., 2003, „Zróżnicowania regionalne: małe czy duże, rosną czy maleją?”, *Ekonomista*, nr 4, s. 501–509.