Równość czy efektywność rozwoju

Równość czy efektywność rozwoju

Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka

Redakcja naukowa
Agnieszka Olechnicka
Mikołaj Herbst

Wydawnictwo Naukowe Scholar
Warszawa 2019

Recenzenci:
dr hab. Jacek Zaucha, prof. UG
prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek

Redakcja: Jadwiga Witecka

Korekta: Katarzyna Głowińska

Projekt okładki i layoutu: Frycz i Wicha

Zdjęcie na okładce: Jędrzej Sokołowski

Copyright © 2019 by Wydawnictwo Naukowe Scholar
Copyright © 2019 by Authors

ISBN 978-83-65390-64-6

Publikacja dofinansowana przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Wiślana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa
tel./faks: 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: Mercurius
Druk: MCP, Marki

Spis treści

Słowo wstępne **8**

Część 1. Towarzysz podróży

Bohdan Jałowiecki: Towarzysz podróży **14**

Károly Fazekas: Fishing in the waters of the passing time **18**

John Bachtler: Three decades of thought leadership and policy influence in regional development **26**

Mikołaj Herbst, Agnieszka Olechnicka: Czego się nauczyliśmy od Grzegorza Gorzelaka? **40**

Część 2. Równość czy efektywność

Witold M. Orłowski: Efektywność i równość: kilka trudnych dylematów **48**

Stanisława Golinowska: O europejskiej polityce spójności i rozwoju regionalnego. Głos w debacie **62**

George Petrakos: Geographies of growth and integration in Europe: Old and new challenges for regional policy **78**

Iwona Sagan: Efektywnie, ale nie tylko ekonomicznie. Równo to nie zawsze sprawiedliwie **92**

Jerzy Bański: Dylemat równości i efektywności w koncepcjach rozwoju przestrzennego kraju **102**

Paweł Churski: Dlaczego efekty aglomeracji i dyfuzji mogą zmniejszać nierówności rozwojowe? **112**

Tomasz Komornicki: Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służą inwestycje transportowe w Polsce? **132**

Bolesław Domański: Społeczne wymiary rozwoju polskich regionów **152**
Piotr Żuber: Polityka regionalna w Polsce II dekady XXI w. i kierunki jej zmian po 2020 r. **166**
Krystyna Gawlikowska-Hueckel: Dylematy polityki spójności **190**
Radosław Markowski: Nierówności polityczne. O pojęciu, jego operacjonalizacji i innych problemach **206**
Katarzyna Zawalińska: Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej: dylemat wyboru między efektywnością a równością **218**
Janusz T. Hryniewicz: Zmiany nierówności dochodów w UE i USA. Tendencje i następstwa **238**
Piotr Dutkiewicz: Chaos, fear and hegemony – equality and efficiency in international order **250**

Część 3. Refleksje o rozwoju i polityce

Jerzy Wilkin: Integracja europejska jako projekt cywilizacyjny **268**
Andrzej Miszczuk: Czy Polska będzie państwem regionalnym? Refleksje w 20 lat po reformie administracji publicznej **282**
Andrés Rodríguez-Pose, Callum Wilkie: Making the most of decentralisation **294**
Olga Mrinska: Crisis as opportunity: How the 2014 crisis (finally) led Ukraine and its regions to implement reforms **320**
Attila Varga: National growth and regional convergence: What do GMR models tell us about it? **334**
Andrzej Kassenberg: Zmiana klimatu a nowy paradygmat rozwoju energetyki w Polsce, czyli jej transformacja **344**
James W. Scott: Cohesion and the challenge of territorial cooperation: Perspectives from Central Europe **356**
Marek Okólski: Interesy pracodawców – niedoceniany czynnik w badaniach migracji pracowniczych **366**
Roman Szul: Polityka transferu innowacji – krótka historia **388**
Tomasz Zarycki: Polska Wschodnia i Zachodnia dziś i w przeszłości. Dwie strategie rozwoju czy przetrwania? **402**

Część 4. Metropolia – miasto – wieś

Paweł Swianiewicz: O układaniu puzzli jako metodzie rozwiązywania łamigłówek naukowych, czyli popularność metaanaliz w badaniach sprawności układów terytorialnych **418**

Maria Halamska: Nowa (wiejska) klasa średnia a *rural development* **426**

Maciej Smętkowski: Metropolizacja a zróżnicowania regionalne w krajach Unii Europejskiej: rola demografii w procesach polaryzacji społeczno-przestrzennej **444**

Krzysztof Herbst: Planowanie i zarządzanie strategiczne w wielkim mieście. Warszawskie doświadczenia poobijanego konsultanta **458**

O Jubilacie **482**

Dorobek publikacyjny Profesora Grzegorza Gorzelaka **488**

Autorzy esejów **508**

Indeks osób **512**

Słowo wstępne

Niniejsza publikacja jest wyrazem wielkiego uznania dla naukowego dorobku Profesora Grzegorza Gorzelaka, ekonomisty, wieloletniego dyrektora Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim. Czytelnik znajdzie w tomie eseje naukowe wybitnych polskich i zagranicznych uczonych oraz praktyków, inspirowane pracami Profesora Gorzelaka, a także ich osobiste wspomnienia związane ze współpracą z Jubilatem, który w 2019 r. obchodzi 70. urodziny.

Zamiarem redaktorów niniejszego tomu było zaprezentowanie debaty naukowej wokół zadanego przez Jubilata tematu: równość a efektywność w szerokim kontekście rozwoju regionalnego i lokalnego. Odzew środowiska naukowego na zaproponowany temat wskazuje na znaczenie tego dylematu w dyskursie akademickim. Teksty zawarte w tomie pokazują również, jak wielu znakomitych naukowców inspiruje się dorobkiem Profesora Grzegorza Gorzelaka, a także dla ilu z nich współpraca z Jubilatem miała i nadal ma ważny wpływ na ich życie zawodowe. Bogata i wielowątkowa kariera naukowa Profesora, obfitująca w liczne przykłady współpracy naukowej i wyrosłe na tym gruncie przyjaźnie, spowodowała, że nadesłane eseje różnią się między sobą charakterem i ciężarem naukowym. Jest to zgodne z naszym pierwotnym zamierzeniem i wynika także z interdyscyplinarnego charakteru problematyki rozwoju, która nieodmiennie fascynuje Profesora Grzegorza Gorzelaka. To bogactwo podejść i stylów próbowaliśmy zebrać w trzy części.

Pierwszą część stanowią teksty o charakterze osobistym, które są poświęcone Grzegorzowi Gorzelakowi jako współpracownikowi, koledze i mentorowi naukowemu. Tytuł tej części – „Towarzysz podróży" – został zaczerpnięty z eseju prof. Bohdana Jałowieckiego, jednak znakomicie pasuje do każdego z umieszczonych tu tekstów. Wszyscy Autorzy mieli zaszczyt współpracować z Jubilatem przez długi czas, a współpraca ta z reguły nie ograniczała się do działalności *stricte* naukowej.

Eseje zawarte w drugiej części tomu nawiązują bezpośrednio do tytułu całego dzieła. Dylemat „równość czy efektywność", nawet jeśli jest kwestionowany na gruncie ideologicznym bądź moralnym, pozostaje kluczowym zagadnieniem w polityce rozwoju i jest także jednym z najważniejszych wątków w dorobku naukowym Profesora Gorzelaka. W tej kwestii głos Jubilata liczył się i nadal liczy – zarówno w debacie naukowej, jak w obiegu pozaakademickim.

Kolejna część dzieła to eseje i artykuły autorów czerpiących z dorobku Grzegorza Gorzelaka, poświęcone tematyce rozwoju regionalnego, i choć nie są one bezpośrednio związane z tytułowym wyborem między równością a efektywnością, stanowią dla niego istotny, interdyscyplinarny kontekst. Prace te ilustrują różnorodność zainteresowań badawczych uczonych, którzy inspirują się myślą Jubilata.

Ostatnia część tomu zawiera eseje naukowców i praktyków, którzy w swoich badaniach odnoszą się do kategorii miasta, metropolii oraz terenów wiejskich. Wydzieliliśmy tę część, ponieważ zagadnienia związane z tymi kategoriami, zwłaszcza rola metropolii w rozwoju regionalnym, są istotnymi elementami naukowej twórczości Profesora Gorzelaka. Stanowią także fundamenty badań prowadzonych w EUROREG-u na Uniwersytecie Warszawskim, placówce współtworzonej i kierowanej przez Jubilata przez ponad 20 lat.

Tom uzupełnia nota biograficzna Profesora Grzegorza Gorzelaka i pełny spis Jego publikacji. Przyznajemy, że nie pokusiliśmy się o podsumowanie rozważań zawartych w tym tomie. Cóż, gdyby tylko pozwalała na to formuła tejże publikacji, powierzylibyśmy to zadanie samemu Jubilatowi! Wiemy, że sprawiłoby mu to dużą przyjemność, słynie bowiem z umiejętności zręcznego konkludowania i umiłowania polemiki. Mamy nadzieję, że seminarium jubileuszowe będzie okazją do dyskusji i inspiracją do podjęcia nowych wątków badawczych.

Mogłoby się wydawać, że redagowanie tomu jubileuszowego jest zajęciem trudnym i niewdzięcznym, polegającym na zabieganiu o autorów i ich ponaglaniu. Kiedy jednak ma się do czynienia z tak nietuzinkowym Jubilatem jak Profesor Grzegorz Gorzelak, praca staje się przyjemnością. Nikt nie odmawia współpracy. Badacze zabiegają o możliwość publikacji i chętnie godzą się

na wszelkie korekty, a znakomici graficy rzucają pilne projekty, aby uświetnić jubileusz okolicznościową, wyjątkową okładką. Jedyną naszą obawą było sprostanie wymaganiom samego Jubilata, który nie toleruje bylejakości i nijakości. Grzegorzu, w imieniu wszystkich osób zaangażowanych w powstawanie tego tomu, chcemy dziś powiedzieć: Dziękujemy za możliwość pracy z Tobą i prosimy o więcej!

Agnieszka Olechnicka i Mikołaj Herbst

Część 1

Towarzysz podróży

Towarzysz podróży

Bohdan Jałowiecki

Przed kilku laty w tekście napisanym z okazji mojego jubileuszu Grzegorz Gorzelak nazwał mnie pięknie „uczonym podróżnym". Było to adekwatne do moich wędrówek po różnych miejscach, ale podróż to nie tylko przemieszczanie się w przestrzeni, lecz także wędrówka po naukowych ścieżkach, którą napędza ciekawość świata i mówiąc nieco górnolotnie – poszukiwanie prawdy. Zazwyczaj podróż zaczyna się w wyobraźni, a niekiedy i tam kończy. Immanuel Kant jest m.in. autorem *Geografii*, swoistej wyimaginowanej podróży. Dzieło to tak charakteryzuje David Harvey: „Jest to niewiarygodny miszmasz niejednorodnych uwag, nieusystematyzowanych wiadomości oraz niepowiązanych ze sobą ciekawostek". Kant czerpał swoją wiedzę z drugiej, czy nawet trzeciej ręki, bo nigdy nie wyjeżdżał z Królewca, a ponoć jedyną podróż odbył do niedalekiej przecież Gołdapi. Zatem podróż w realnej przestrzeni i fizyczne poznawanie świata ma co najmniej taką samą wartość jak rzeczywistość papierowych lektur i wirtualnego internetu.

Moje wędrówki z Grzegorzem to nie tylko liczne podróże samochodowe po Polsce, ale także wspólne opisywanie i analizowanie polskiej rzeczywistości ostatnich trzydziestu kilku lat. Poznałem go chyba, nie pamiętam dokładnie, w 1984 r. na konferencji w Jabłonnie, a w rok później dołączyłem do niewielkiego wówczas zespołu prof. Antoniego Kuklińskiego w Instytucie Gospodarki Przestrzennej, poprzedniku EUROREG-u, Grzegorz był już wówczas filarem tej, jak mówiliśmy, firmy. Szef powierzył nam współkierowanie węzłowym programem badawczym „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny" w skrócie nazywanym przez nas „Polską lokalną". Druga połowa lat

osiemdziesiątych to początki liberalizacji i możliwość niskonakładowych publikacji poza cenzurą, co umożliwiało pokazywanie wyników często niewygodnych dla ówczesnych władz. Kierowanie programem było przedsięwzięciem dość skomplikowanym, bo w szczytowym okresie brało w nim udział około 200 naukowców z sześciu ośrodków badawczych. Dorobek programu zawarty w 50 tomach flagowej serii wydawniczej i wielu innych publikacjach dał empiryczne podstawy samorządowej reformie. Merytoryczna i finansowa koordynacja w dużej mierze spoczywała w rękach Grzegorza. Przez kilka lat odwiedzaliśmy wspólnie poligony badawcze i uczestniczyliśmy w konferencjach programowych m.in. we Wrocławiu, Sieniawie, Szczyrku. To były nasze pierwsze samochodowe wędrówki, jeździliśmy przemiennie Grzegorza i moim samochodem. W podróżach tych dzięki jego wskazówkom doskonaliłem swoje szoferskie umiejętności, bo jako znakomity kierowca był on świetnym instruktorem.

Kolejna podróż to wymyślona przez Grzegorza wędrówka po Europie Środkowej dzięki środkom uzyskanym przez prof. Antoniego Kuklińskiego z Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej za pośrednictwem Instytutu Nauki o Człowieku w Wiedniu. W programie badawczym brali udział oprócz naukowców z Polski badacze z Czech, Węgier i Słowacji. Niezależnie od publikacji w językach narodowych w 1994 r. ukazał się wydany przez Komisję Europejską raport *Eastern and Central Europe 2000* m.in. pod redakcją Grzegorza Gorzelaka, współkoordynatora całego przedsięwzięcia. Był to, o ile wiem, jedyny wspólny projekt nauk społecznych krajów wyszehradzkich.

W 1990 r. Grzegorz otrzymał propozycję objęcia stanowiska doradcy prof. Jerzego Regulskiego w ówczesnym Urzędzie Rady Ministrów, a następnie z ramienia Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej wyjechał na prawie rok do Hagi, gdzie pracował w International Union of Local Authorities. Wskutek tego doszło do jednej z ciekawszych serii podróży do Kotliny Kłodzkiej. Jedna z tamtejszych miejscowości wygrała konkurs „Gmina 2000" Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej na opracowanie strategii. W jej ramach z inicjatywy Grzegorza zaproponowano utworzenie konsorcjum kilku gmin Kotliny „Turystyczna Szóstka". Związek Gmin funkcjonował nieźle przez kilka lat, ale w końcu wskutek wewnętrznych konfliktów zakończył działalność i nie ma po nim śladu nawet w internecie, gdzie podobno nic nie ginie.

Ciekawe były także podróże po Warmii, gdzie opracowaliśmy strategie pięciu gmin. Jeździliśmy także na zachód do Zielonej Góry, bo Grzegorz był jednym z autorów strategii województwa lubuskiego. Do Zielonej Góry jeździło się wtedy drogą krajową nr 2 przez Poznań, a dalej piątką do drogi 32, przez Wolsztyn i Sulechów. Aby ominąć tłok i ciągnące się kilometrami tiry, można było w Łowiczu skręcić w drogę 703, na Piątek, Łęczyce i wrócić na dwójkę w Kole. Jazda zabierała co najmniej sześć godzin, w tym godzinę przebijania się przez Poznań.

Przez kilka lat raz w tygodniu ruszaliśmy też na wykłady do Białegostoku. Godziny spędzone w samochodzie to długie dyskusje i powstawanie różnych zrealizowanych i niezrealizowanych pomysłów. W czasie jednego z wyjazdów była z nami Nicole Mathieu, profesor geografii z paryskiej Sorbony, która zauważyła, że tworzymy w samochodzie prawdziwie przyjazną przestrzeń.

Nasza najdłuższa podróż to wyprawa do Seulu z okazji kongresu Międzynarodowej Unii Geograficznej. Po przylocie, wieczorem, wyszliśmy do miasta w poszukiwaniu jakiejś chińskiej knajpy, bo ta wydała nam się w tym egzotycznym kraju najbardziej swojska. Szukając jej, doszliśmy do mostu na rzece Han i Grzegorz zaproponował przejście na drugi brzeg. Na moście nie było chodnika, tylko jezdnia, na której panował intensywny ruch. Po prawej stronie znaleźliśmy coś w rodzaju przejścia, okazało się, że była to kładka techniczna, w której co kilkanaście metrów mijało się sporą dziurę. Trzeba go było przeskoczyć, na dole zaś kilkanaście metrów niżej płynęła wzburzona rzeka. Był to chyba mój najdłuższy spacer w życiu, idąc, rzucałem od czasu do czasu brzydkie słowo w kierunku mojego przyjaciela. Dla przejeżdżających samochodem widok musiał być dość dziwny, dwóch Europejczyków zasuwających przez most, którym nikt nie chodzi.

Nie sposób wymienić wszystkich służbowych, ale także prywatnych wspólnych podróży z żonami i przyjaciółmi do Kenii i na Fuerteventurę. Wiele lat, miesięcy, dni i godzin spędzonych głównie w samochodzie, dziesiątki tysięcy kilometrów po Polsce i Europie. Kiedy wspominam te nasze podróże już z pewnej perspektywy, to myślę, że były one jednymi z najlepszych chwil, które przyniosło mi życie. Podróże budują naszą tożsamość, oswajają z Innymi, pomagają rozbijać stereotypy, obok lektur, seminariów, wykładów są ważnym doświadczeniem uczonego.

Fishing in the waters of the passing time

Károly Fazekas

With the passage of time, writing an essay in honour of a good friend's 70th birthday can evoke mixed feelings, as was the case with me on this occasion. My first emotion was, of course, nostalgic: thinking back to the exciting and eventful years of our younger selves, remembering our good talks and work together. Then the second thought hit me: how sharply the future we hoped would come is contrasted with the reality of our present times. Hence came the idea: I shall base my writing on this discrepancy.

Let us start by going back to April 1992. I was on a short study trip to the University of Warsaw. One day, Grzegorz, who was my host, invited me to participate in a workshop organised by EUROREG. On the following morning we took a bus to the guesthouse of the Polish Academy of Sciences situated in a beautiful forest near Warsaw. Twenty seven years have passed since then, but I can still vividly remember many details. For example, Professor Kukliński's fascinating presentation and comments on questions such as: "Polonia – Quo vadis?" or "How to restructure Polish regions?" come immediately to my mind. And, I definitely remember the shocking moment when, on the second day, Grzegorz told me that, because the Hungarian speaker had not arrived in time, I had to jump in and give a presentation on the dilemmas of Hungarian regional policy. "Yes, right after the break. Sorry, Károly, you have ten minutes to prepare your speech. Good luck."

At the time of the workshop, all Central and Eastern European countries had to face different, albeit equally unforeseen, consequences of their transitional crisis. In 1991, Hungary's GDP fell by 11%, industrial production

fell by over 19% and gross domestic investment fell by 15%. The number of registered unemployed increased from 80,000 to more than half a million and the unemployment rate rose from 2.1% to 9% between December 1991 and April 1992. The fast-growing regional differences in unemployment rates shed light on the inherited vulnerability of economic performance of different regions facing transition towards a market economy. In April 1992, the unemployment rate was 2.6% in Budapest, while in the Nógrád county, which was one of the most industrialised counties of Hungary during the socialist regime, it was 16.4%.

No doubt, CEE countries had to face a devastating period of the crisis at the very time of the workshop. We had fear and a sense of insecurity coupled with a lack of knowledge about what was going on, how to face social consequences of the collapse and how to reorganise our economy and society in such a short time. Yet, as I remember, all of the conference's Western and Eastern speakers were looking to the future with some kind of naive optimism. Why not? It's just crisis as usual. There is nothing new under the sun. Developed Western economies have a long history of crisis management embracing successes and failures alike. CEE countries should learn from both of them. Measures for reducing regional disparities have long been developed and tested. Keep calm. Eastern and Central European countries are situated in the proximity of the most developed regions of the world. They have no other obligations, just to follow the line and carefully adopt all of the institutions, measures and regulations written in the Great Book of Recipes of a thriving capitalist economy. We were just a few years after the date when John Williamson coined the term Washington Consensus. Economists widely shared an opinion that the building blocks of a successful liberal market economy had been forged in the Western developed countries. History is over. CEE countries in transition have nothing else to do but carefully complete their own puzzle on the table of the world economy.

Thanks to Grzegorz's sometimes friendly, sometimes harsh encouragement, all of the speakers finished their papers on time, and a nice conference volume was published in September 1992 (Gorzelak, Kukliński, 1992). When preparing for this essay I re-read some chapters from the book a few days ago. Frankly, I had a strange feeling, as if I were invited to participate in a time travel, visiting a remote land of half-fulfilled hopes and unforeseen perils. Let me quote the last paragraph of my improvised short presentation, which appeared in this volume:

> All of us know the slogan of Western decision makers: instead of giving fish to the East Europeans as if I were invited we should teach them how to fish. It's

> true. But there are lakes in Eastern Europe without any fish and full of poison and waste. So the first thing to do: to clean the water and to feed the lakes with fish (Fazekas, 1992: 56).

Lakes without fish, full of poison and waste. Obviously, it was a metaphor. However, the text did not reveal exactly what I was thinking of at the time of the presentation. I might have spoken about the disturbing reality of the physical landscape in the declining industrial regions of CEE countries. In 1992, my country was already full of agonising or already abandoned ruins of state owned industrial companies and disintegrating cooperatives in agriculture. What had remained were the polluted soils, poisoned rivers and lakes. I remember a particularly sad childhood memory on this topic. I was around 10-12 years old and I accompanied my father, who was visiting my grandparents living in a small Transdanubian village. It was on the edge of a more or less drained swamp called Sárrét, not too far from a huge chemical factory. One morning, at my father's suggestion, we went to a place where he used to fish during his childhood. It was a nice sunny day. I remember the tall fir trees lined up along the river bank. I do know it was a kind of paradise in my father's memory. We settled in the shadows of the trees and started fishing. We were sitting there for hours, but we didn't even have a snack. There was no fish in the polluted, dead water at all. I still remember the disappointment and sadness in my father's eyes at the end of the day. The childhood fishing paradise that he wanted to show to his son had been spoiled and vanished, at least for a while.

Since then, the old socialist factories have been closed down, agricultural cooperatives have disappeared. Their assets and fields were privatised. We joined the European Union, and we started to apply common environmental regulations that limit industrial pollution. Just about ten years ago, I was told by my uncle that there were plenty of fish in the Séd River again. So far so good! We could breathe a sigh of relief. The problem is that I might have thought of a different kind of pollution in my presentation, those 27 years ago. I might have thought of a kind of pollution that cannot be removed just by replacing the soil or introducing new water treatment systems. It might be that the really serious problems were left with us much below the surface of our fields, lakes and rivers, deeply hidden behind our everyday mundane experiences.

When I began to write this essay, I read again Grzegorz's study on the dilemmas of Polish regional policy published in our conference book (Gorzelak, 1992). Reading his paper, I understood that he had a clear view about the much wider scope of our problems. At the very early stage of transition, he was able to formulate what kind of historical and cultural disadvantages could hinder

Eastern European countries in their catching up with developed Western countries. Grzegorz identified five dilemmas that were common to Central Eastern European countries at the time of the transition:

1. The dilemma of democracy versus autocracy.
2. The dilemma of neo-liberalism versus state intervention.
3. The dilemma of the consequences of populism versus reforms.
4. The dilemma of meeting the needs of the present versus investing in the future.
5. The dilemma of economic independence versus foreign direct investment.

What a precise and up to date list of economic and social policy dilemmas of Hungary or those of the Central and Eastern European countries *today*! These dilemmas have almost nothing to do directly with our physical landscape, with our degraded environment, polluted soils or contaminated waters. These dilemmas are rooted in the moral landscape of CEE countries, in the mentality of the people, in our values, in the disturbing scarcity of our democratic policy experiences. Looking back over the past decades from this perspective, we can recognise astonishing similarities in the problems which Central and Eastern European countries had to face after the change of the political regime. I do know that any kind of similarity argument seems to be odd for a large part of my fellow Hungarians. Hungarians particularly like to distinguish themselves by a widely shared sentiment that we are alone with our own special abilities and troubles, honours and sins in Europe. When reading Grzegorz's list, one begins to understand that palpable similarities in the common history, culture and values have led to similar economic and social consequences in these countries and regions.

There is no doubt that each of the CEE countries started to follow rather dissimilar tracks of development to catch up after the regime change. Between 1989 and 2017, the Polish GDP per head increased from 31.8% to 59.9% of the EU15 average. In the case of Hungary, this figure increased from 56.1% to 57.1% in the same period. Regretfully, it is a much less impressive achievement. Nevertheless, pre-transition's and today's Poland or Hungary represent different universes. Today, we are full of businesses producing gadgets and offering services which did not exist 27 years ago. Abundance on the commodity and service markets coexists with fast-rising inequality in the society. Economic landscapes might be different, but there is an unfolding similarity in general feeling in CEE societies. It reflects a growing uncertainty in these societies due to the widening inequality, regional and social polarisation, and the more and more obvious consequences of climate change. Something unknown is approaching and we have no idea what to do about it. There is a growing and wildly shared feeling that we need a strong authority,

a sovereign who can save us from the corruption of the market, from the harms of competition, from the threats of globalisation, from the strangers at our borders, from troublemakers on our streets and in public space, from profit-hungry foreign investors and from the greed of multinational corporations. During the times of uncertainty, people need the promise of the strong state to maintain the order and their usual ways of life. In this respect, definitely there is nothing new under the sun. History repeats itself again and again. Old dilemmas have emerged in a new world.

However, there is an even more important message stemming from Grzegorz's list. The CEE countries' dilemmas listed by him are not distinct dilemmas of this region. History has deposits that are very similar across Western and Eastern Europe. We have good and bad stuffs in common. Our rich, diverse cultural heritage is accompanied by similarities in our prejudices, our readiness to find scapegoats in hard times. No doubt some of our CEE specific deficiencies are rooted in the shared historical and cultural heritage of CEE countries. But the phenomena that we are witnessing in the recent development of crisis throughout Europe might shed lights on a much wider and much deeper source of our maladies largely due to the common historical past and culture, deep buried grievances and prejudices. For many, the poisonous deposits of the past nourish the wars and hate of the present. There are disturbing traces of the devil under the surface everywhere. And there are times when they become visible and are enabled to unfold. As Michel de Certeau wrote in the preface of his high-impact book entitled *The Possession at Loudun* (Phillips, 2000):

> Normally, strange things circulate discreetly below our streets. But a crisis will suffice for them to rise up, as if swollen by flood waters, pushing aside manhole covers, invading the cellars, then spreading through the towns. It always comes as a surprise when the nocturnal erupts into broad daylight. What it reveals is an underground existence, an inner resistance that has never been broken. This lurking force infiltrates the lines of tension, within the society it threatens. Suddenly it magnifies them: using the means, the circuitry already in place, but reemploying them in the service of an anxiety that comes from afar, unanticipated. It breaks through barriers, flooding the social channels and opening new pathways that, once the flow of its passage has subsided, will live behind different landscape and different order (Certeau, 2000).

I have no doubt that we live in such "evil" times. Who is responsible for finding a new order in the crisis-hit landscapes of European countries? Is it the task of the nation states or that of the leaders of the European Union? What should be the base of the new order? Trust and mutual

cooperation or fighting along a clear cut friend-enemy distinction, as Carl Schmitt coined the essence of politics in such an evil time, during and after the agony of the Weimar Republic (Schmitt, 2007)? What can be the task of the members of the "Society of Letters" in Europe and especially in Eastern and Centre Europe in this period? I think one of the most important tasks is to learn from history, to learn from the past experiences of policymakers in times of uncertainty. It is not a task that is impossible to accomplish. As John Kenneth Galbraith wrote in *The Age of Uncertainty*:

> Few [economic problems], if any, are difficult of solution. The difficulty, all but invariably, is in confronting them. We know what needs to be done; for reasons of inertia, pecuniary interest, passion or ignorance, we do not wish to say so (Galbraith, 1977).

Facing the current crisis, it is especially refreshing and encouraging to read Grzegorz's conclusion from the distance of 27 years:

> ... we shall deal with common questions and common dilemmas. That is why the exchange of experience and broad scientific cooperation in this part of the continent is so needed and valid. And that is also why the voice of our Western friends and colleagues should be carefully listened to, since they have passed through similar difficulties and have solved similar problems in the past, and their experience should be reconsidered (Gorzelak, 1992: 37-38).

Sure enough, but 27 years on, it is time to learn from our own experiences, successes and failures alike.

References

Certeau, M. de (2000). *The Possession at Loudun*. Chicago: University of Chicago Press.

Fazekas, K. (1992). Dilemmas of Hungarian regional policies during the transition, in: *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, ed. by G. Gorzelak, A. Kukliński. Warszawa: University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development, Regional and Local Studies, no. 8, pp. 47–56.

Galbraith, J.K. (1977). *The Age of Uncertainty*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Gorzelak, G. (1992). Dilemmas of Polish regional policies during transition, in: *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, ed.

by G. Gorzelak, A. Kukliński. Warszawa: University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development, Regional and Local Studies, no. 8, pp. 18–38.

Gorzelak, G., Kukliński, A. (eds.) (1992). *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*. Warszawa: University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development, Regional and Local Studies, no. 8, http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3223/dilemmas_of_regional_policies_gorzelak_kukliski_1992.pdf.

Phillips, A. (2000). Always the devil to pay. *The Guardian*, 24 December, https://www.theguardian.com/books/2000/dec/24/historybooks.

Schmitt, C. (2007). *The Concept of the Political: Expanded Edition*. Chicago: University of Chicago Press.

Three decades of thought leadership and policy influence in regional development

John Bachtler

How should governments respond to uneven regional development? The question of the appropriate policy response to spatial differences in regional growth and employment has been a central concern for Grzegorz Gorzelak for much of his professional life. Whether discussing the patterns and paths of regional development, the theoretical underpinnings of regional policy and the relative importance given to growth vs redistribution (often encapsulated as the "equity-efficiency dilemma"), the territorial focus of policy intervention, or the institutional policy response (especially the relationship between regional and sectoral policies), Grzegorz has been at the heart of EU and national policy debates. His writing and conference contributions have invariably been theoretically solid, thoroughly evidenced, and expressed in typically forthright and unambiguous terms, making him a reference point for generations of researchers involved in regional development in Europe.

It has been my great pleasure and privilege to collaborate with Grzegorz on projects and publications on these issues for over 30 years. We first met at a meeting of Polish-Soviet geographers organised by the late Professors Antoni Kukliński and Sergey Artobolevskiy at Radziejowice Castle in the late 1980s. Our mutual interest was in comparative European regional research – an approach that Grzegorz was already advocating in 1984:

> The cross-national regional comparisons are a relatively young branch of the comparative research in the regional studies. One may say that their time of prosperity still lies in the future. This future, however, is approaching fast,

> for the cross-national regional comparison....should be regarded as the type of investigations that provides great opportunities for enlarging our knowledge about the regional and national development processes (Gorzelak, 1984).

Prophetic words. It is particularly cross-national regional research that Grzegorz has used to map and explain regional development across countries and regions, to conceptualise policy responses and make significant contributions in the roles of national and EU regional policies at Poland, East-Central European and EU scales. This has been combined with a rare ability to mobilise and motivate a global network of scholars to collaborate and to come together in publications and conferences.

Understanding the regional dimension of transition

As dramatic political and economic changes swept through Central and Eastern Europe (CEE) at the end of the 1980s and early 1990s, Grzegorz, other CEE scholars and I worked together on the first cross-national assessment of the regions of Poland, Hungary, Czechoslovakia, Bulgaria, Romania, Yugoslavia and the German Democratic Republic (Bachtler 1992). Undertaken for the European Commission, and confronting major methodological and data problems, this was an initial attempt to quantify the development gaps of regions in countries seeking membership of the EU and the potential cost for EU Cohesion Policy. It set out the territorial dimensions of restructuring in the primary and secondary sectors, infrastructure deficits and environmental pollution, including the first CEE regional maps of areas of high unemployment, industrial restructuring and severe environmental degradation. This was a period when basic agreement still had to be reached on the need for economic reform. As one of our national reports stated: "It is quite difficult to look forward to the future while still engaged in squabbles about the past and identifying who is to blame for the present state of the economy."

Regional policies were still in their infancy: CEE governments were confronted by the same dilemma faced in all countries, regarding the relative priority given to national growth vs regional development. The requirements of national economic development invariably meant prioritising key sectors, with regional plans frequently being subordinated to sectoral plans. The initial focus in several countries was on regionalisation rather than regional policy – the creation of new regions and territorial units more relevant for a market economy and responding to regional political interests. It was a period of rapid change, with limited data for policymaking, and a reshaping of regional

development opportunities and challenges. Our initial recommendations to the European Commission was the need, in the short term, to focus both on regions of development potential (whether through sectoral advantage or geography) combined with emergency measures to contain the worst effects of restructuring and environmental disasters.

For almost three decades thereafter, Grzegorz led or contributed to major international projects frequently sponsored by the European Commission, through DG Regio or under Framework Programmes. These studies charted the patterns of regional development across Central and Eastern Europe, providing insights into the differences in development paths between and within countries, and assessed the explanatory factors, and the implications of EU enlargement for both "old" and "new" Member States (Bachtler and Downes, 1993; Gorzelak, 1996; Gorzelak, Maier and Petrakos, 2000; Bachtler, Downes and Gorzelak, 2000; Gorzelak, Bachtler and Smętkowski, 2010).

During the 1990s and early 2000s, these analyses featured regularly in the "Periodic Reports" on the socio-economic situation of the European Community (e.g. EPRC, 1993; European Commission, 1994; RWI and EPRC, 1996; European Commission, 1999) and thereafter in the Commission's three-yearly Cohesion Reports (e.g. European Commission, 1996; 2000). As data became available, they increasingly brought to light the seriousness of regional problems and the development gap with the EU15. Figures for GDP per head in the mid-1990s found Poland to be at 31% of the EU15 average, Slovakia at 41% and the Czech Republic at 57%. Regional disparities were lower than in most EU15 Member States but were widening rapidly. Capital cities like Prague, Budapest and Warsaw had relatively high income per head levels, but many CEE regions were estimated to be between 15% and 40% percent of the EU15 average.

By the start of the 2000s, our joint research was revealing the emerging patterns of regional development across CEE. The "leaders" were those regions that had recovered quickest from the transition crash; they tended to be regions that started from more favourable positions and showed greatest potential for rapid restructuring and adaptability to market economic conditions. Mostly these were the major agglomerations and urban centres with higher rates of new firm formation, tertiary sector growth and concentrations of foreign investment.

With the exception of Hungary, regional policies were emerging only slowly. Grzegorz's assessment of Poland was typical of most CEE countries (Gorzelak, 2000: 162):

> Over the last few decades, the regional policy of the Polish state has been more formal than real. Programmes of regional development, often of very different

quality, were formulated by appropriate government agencies and the principles of regional policy were drafted, although few were put into practice.

This comparative work continued into the period of the financial and economic crises where Grzegorz organised one of the first assessments, together with the World Bank, of the regional effects of the crisis across Europe (Gorzelak and Goh, 2010; Gorzelak, Goh and Fazekas, 2012). This highlighted the weaknesses of contemporary models of economic development, particularly in CEE countries that had already experienced "shaky paths of transformation", and reinforced the need for greater emphasis on competitive advantage deriving from innovation, technological advancement and efficient organisation.

The most recent work in this strand of Grzegorz's research (Gorzelak, 2015a; 2015b; 2019) has shown clearly how successful the process of transformation has been in the CEE countries since the start of the 1990s, with growth that has radically changed economic and social conditions in every country that joined the EU. Yet, development paths have been far from uniform. Processes of territorial development have led to an increase in regional differences within the CEE countries (insufficiently alleviated by EU Cohesion Policy), although national convergence processes have reduced the regional differences across CEE. Metropolitanisation has been a key factor, with concentrations of human capital and entrepreneurship in the larger urban areas. The strengths and weaknesses of EU funding are evident, not least in the limitations of investment in transport infrastructure (and infrastructure in general) – once again demonstrating that it is a necessary but not sufficient condition of development.

How to respond to regional differences?

In response to the revealed nature of the "regional problem" in such analyses, the challenge facing Poland and other CEE governments— from the early 1990s — was what kind of regional policies should be used to support transformation of CEE economies. The landmark conference that Grzegorz organised with Antoni Kukliński in 1992 encapsulated the issue in the title: "Dilemmas of Regional Policies in East-Central European Countries under Transition". At the conference, and in the subsequent publication, Grzegorz clearly set out his proposal for an "efficiency-oriented regional policy":

> concentrating on the regions which have just entered the painful process of restructuring – therefore in which negative processes prevail – leads to

> petrification of old regional structures and countervails the restructuring process as such....the existing assumptions of regional policies have not been directed towards facilitating reforming the national economy but have been rooted in past doctrines of supporting the places facing current difficulties and problems. It is only the phenomenon of the last days that other options of the state regional policies are being formulated. The principle of efficiency has come to be recognized and the possibility of assisting the strong regions (the "locomotives of progress and development") has been taken into consideration. Such an attitude of regional policy could be labelled as "prospective"... focusing on the regions which could become the nuclei of modernisation and progress in a troubled economy under transition (Gorzelak, 1992).

This was quite radical at the time. Traditional regional policies were redistributive, focusing on incentivising investment and employment in so-called "problem regions". Only slowly was new thinking emerging about the need to give a greater priority to more growth-oriented regional policies, a process of policy change that spread across Europe during the 1990s. This was a period when regions and localities across Europe were being increasingly exposed to the effects of international competition, technological and organisational changes and sectoral shifts. For many countries, including Western European countries with a long history of regional policy, regional problems were being recognised as highly complex, with a fragmentation of the "maps of inequality", as spatial differences became more localised and a broadening agenda for policy action emerged. Central governments still had a dominant role in managing the effects of accelerating change, but their scope for intervention was often constrained, with a need to reconsider traditional policy instruments. More broadly, the balance of power and responsibilities between national and sub-national authorities shifted through constitutional change, central reform of territorial administrative structures or the changing nature of governance. Societal change also empowered non-governmental and social actors to be active in public life (Bachtler, 2001).

A change in the paradigm of regional policies saw a focus on regional growth rather than redistribution. Instead of targeting intervention selectively on particular regions, newer regional policies encouraged development in all regions. The use of "standard" policy instruments (such as business aid and local infrastructure support) was supplemented or superseded by decentralised regional policies that are broader in scope and instruments. The focus of newer policies tended to be on regional capabilities, and the role of regional policy is now to mobilise a more effective use of public and private resources rather than direct intervention (Bachtler and Raines, 2002).

The rationale for regional policy was, however, far from settled. Grzegorz's advocacy of a more efficiency-oriented approach to regional development (in Poland, in particular) during the 1990s and 2000s (Gorzelak, 1996; 2000) was situated in a wider conceptual debate regarding whether and how governments should respond to uneven spatial development. Drawing on research from the New Economic Geography explaining the clustering of economic activity, the World Bank's *World Development Report* in 2009 advocated government policies to support the concentration of economic activity and convergence of living standards (World Bank, 2009). In a strong critique of regional policies, the report made a powerful case for "spatially-blind" policies. It argued that area development policies had overemphasised geographic targeting, whether directed to urban or rural areas, lagging regions or remote areas, and that they failed on all of its performance criteria. Instead, the World Bank recommended placing greatest emphasis on "spatially-blind" institutions (e.g. common standards of public services such as education and health, flexible labour markets, portable pensions, strengthening property rights), in particular to increase migration possibilities. A second priority for the World Bank was investment in infrastructure to connect lagging and leading areas (transport connectivity, ICT). While accepting that the geographic concentration of economic activity may increase, this was considered to be outweighed by the effects on overall growth and income.

At about the same time, the OECD championed a different conceptual approach starting from the premise that all regions have development potential. The OECD (2009a; 2009b) rejected the World Bank thesis for spatially-blind policies, arguing that a "simple concentration of resources in a place does not necessarily translate into economies of agglomeration and new growth.... and public policies to increase concentration are therefore not always the most appropriate option". Further, the OECD maintained that there is no single development path or single factor that can explain performance across all regions: development varies between regions depending on their use of assets, the interactions between different stakeholders, and the way that synergies are exploited. The task for regional policy, it argued, was to promote the growth of each region by mobilising local assets and resources in order to capitalise on their specific competitive advantages, rather than depending on national transfers and subsidies to help them grow.

The outcome of these conceptual tensions is evident in the rationales and objectives of regional policies in Europe (Davies et al., 2016). In most countries, policy objectives retain a commitment to inter-regional cohesion and equality, i.e. traditional regional policy goals that involve a more equal distribution of income, employment or infrastructure between regions. This

objective is particularly prevalent in countries with significant macro-regional differences. Often based on constitutional commitments, prominent policy goals are equitable living standards and balanced economic development in structurally weaker regions.

However, the objectives of many regional policies also emphasise innovation and growth, involving a more efficient allocation of regional resources to maximise net national benefit. Promoting national growth through regional "competitiveness" is pursued mostly in countries with a limited regional dimension in development policy, in countries that pursue the development of all regions, or in countries that support "lagging" regions while also prioritising national development. It is sometimes difficult to identify exclusive equity or efficiency goals, as countries frequently combine a focus on growth and regional disparities. This is notable in countries where support is targeted on all regions, but with a differentiated approach according to area-specific potential and needs; in countries operating policies focused on peripheral areas alongside policies for economic development in all regions; and in countries where domestic regional policy aims to reduce internal disparities, while Cohesion Policy mainly targets national economic growth. Equity and efficiency objectives co-exist.

The role of EU Cohesion Policy

Following accession to the EU, Grzegorz's attention shifted to Cohesion Policy which, from 2004, increasingly prioritised funding for CEE countries, with Poland being the largest national recipient from 2007 onwards. Grzegorz was an early proponent of the need for Cohesion Policy to be fundamentally re-thought (Bachtler and Gorzelak, 2007: 320–321):

> For much of the past 20 years, the use of Cohesion policy resources has been governed by the assumptions of "traditional" regional policies of the post-war period originating in Keynesian doctrine and state interventionism in a resource-based economy.... In the current era, countries and regions will only gain lasting competitive advantage if they can produce innovation on a steady basis. Exerting an influence on this new economic model must take different forms than was the case under the previous paradigm..... Arguably, cohesion should be understood in functional terms, and not as an effort to reach convergence. ....Cohesion should be liberated from its "equalisation" underpinnings and should be understood rather as harmony and collaboration (economy of flows), lack of destructive pressures

and irresolvable conflicts, the possibility for co-existence and cooperation between individual components.

This line of thinking gradually became mainstream in the second half of the 2000s, with a paradigm shift in Cohesion Policy away from its redistributive roots to take on a more allocative investment function in all EU regions. Driven initially by the Lisbon Strategy, the strategic guidelines for Cohesion Policy in the 2007–13 period gave priority to investment in innovation, the knowledge economy, the new information and communication technologies, employment, human capital, entrepreneurship, support for SMEs and access to risk capital financing. This continued into the 2014–20 period, with Cohesion Policy linked more firmly to the Europe 2020 strategy, and prioritising investment in RTDI, ICT, SME development, low carbon, poverty and social exclusion.

In his writings on Cohesion Policy, Grzegorz recognised that Central and Eastern European countries had serious deficiencies in infrastructure (especially in the areas of transport and the environment) that hinder long-run growth, but he advocated that infrastructure investment needed to be undertaken with a more strategic, integrated and focused approach. Priorities were to upgrade human and knowledge capital, shifting the strategic focus of intervention away from infrastructure and towards education (including higher education), training, innovation, technology transfer and diffusion. Labour market deficiencies, especially in restructuring or lagging regions, required support in areas such as (re)training, alternative labour market policies, improved transport links/services for commuting, business support and (in some cases) labour mobility (Bachtler and Gorzelak, 2007; Gorzelak, 2008; 2015a; 2015b; 2016).

It is interesting to note that Grzegorz's interpretation of cohesion in the mid-2000s is recognisable in the conceptual underpinnings of the European Commission's proposals for Cohesion Policy in the 2021–27 period. *Economic cohesion* emphasises the importance of effective cooperation between economic agents, lowering transaction costs and harmonising relationships between businesses and their institutional environment – a foundation of the smart specialisation strategies that each region is expected to have as a basis for intervention co-financed by EU funding. *Social cohesion* is increasingly about eliminating barriers to horizontal and vertical mobility through helping to overcome differences in levels of education, career advancement and material status, all of which are central to the new ESF+. *Territorial cohesion* focuses on removing constraints on spatial development which restrict the achievement of social and economic cohesion, such as eliminating barriers to transport, connecting the major nodes of European and national space, and developing

research and business networks – priorities reflected in the linkages promoted between Cohesion Policy and the Connecting Europe Facility and Horizon Europe.

Lastly, looking back at the landmark 1992 book on "Dilemmas of regional policies", it contains a plea for integrated territorial development:

> It has to be stressed that there is an urgent need of creating an integrated approach to sectoral and regional aspects of the national economy..... . It has to become obvious to all decision-makers in this country that no sectoral policy can be conducted without its regional aspects – and vice versa – any regional policy should be filled with concrete economic and social content (Gorzelak, 1992).

While coordination of funding was a pillar of the reform of the Structural Funds in 1988, and Cohesion Policy was often presented as a tool for promoting integrated development, this has often proved difficult to achieve in practice. Successive programming periods under Cohesion Policy have seen efforts to use the regulatory framework to encourage more integration across policy and institutional boundaries at EU, national and subnational levels. However, notwithstanding the harmonisation of rules for different EU policies, the synergies are limited in practice.

The 2014–20 period has seen the creation of special instruments for integrated territorial development (Integrated Territorial Investment, Community-Led Local Development), albeit with only a small percentage of Cohesion Policy funding in many Member States. These instruments are encouraging new forms of policy intervention and governance, putting place-based policy thinking into practice, especially in urban areas, although the evidence on their effectiveness is still lacking.

For 2021–27, the outlook is mixed. The Commission's policy proposals imply a fragmentation in the coordination of EU funds, with rural development funding outside Cohesion Policy and the European Social Fund seemingly losing its commitment to regional and local development as it moves away from the European Regional Development Fund and Cohesion Fund. The Commission's priorities are also clearly to promote directly managed policies (steered by the Commission) at the expense of "shared management" policies such as Cohesion Policy, where implementation is undertaken jointly with the Member States.

The next steps in European economic governance, however, do have the potential for securing more integration between sectoral and regional policies, with the Country Reports under the European Semester, taking more account of Cohesion Policy investment priorities. As always, the question is how these high-level policy recommendations and objectives are translated

into practice on the ground and whether national and regional governments have the commitment and capacity to make integrated development work "on the ground". It is likely that the "urgent need" identified by Grzegorz in 1992 may still have some way to go before it is realised.

* * *

The 70th birthday of Grzegorz Gorzelak is an opportunity to pay tribute to a thought leader and policy influencer unmatched in the field of regional development policy in Central and Eastern Europe (and beyond). On a personal level, I think back with gratitude and enjoyment on the many days and evenings we have spent in Warsaw, Glasgow and other parts of Europe, debating, arguing and sometimes agreeing on what governments should do in the field of regional policy. It has indeed been both a pleasure and privilege.

References

Bachtler, J. (ed.) (1992). *Socio-economic Situation and Development of the Regions in the Neighbouring Countries of the Community in Central and Eastern Europe*, Regional Development Studies 2. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bachtler, J. (2001). *Where is regional policy going? Changing concepts of regional policy*. EoRPA Paper 2001. Glasgow: European Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, University of Strathclyde

Bachtler, J., and Downes, R. (1993). *Regional Socio-Economic Development in Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia, Report to the European Commission* (DGXVI). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Bachtler, J., and Gorzelak, G. (2007). Reforming EU Cohesion Policy: A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies*, 28(4): 309–326.

Bachtler, J., and Raines, P. (2002). *A new paradigm of regional policy: changing trends of regional policy in Europe.* EoRPA Paper 2002. Glasgow: European Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

Bachtler, J., Downes, R., and Gorzelak G. (eds.) (2000). *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. EPRC Studies in European Policy. Ashgate: Aldershot.

Davies, S., McMaster, I., Vironen, H., Ferry, M., and Vernon, P. (2016). *New European territorial challenges and regional policy: Annual Review*

of Regional Policy in Europe, EoRPA Paper 16/1 prepared for the 37th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, 2–4 October 2016.

DIW and EPRC (2000). *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*, Final Report to the European Commission (DG Regio). Berlin – Glasgow: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung and European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

EPRC (1993). *Regional Socio-economic Development in Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, Report to the European Commission (DG XVI). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

European Commission (1994). *Fifth periodic report on the social and economic situation and development of the regions*, COM (94) 322 final, Commission of the European Communities, Brussels, 19 July 1994.

European Commission (1996). *First Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (1999). *Regional policy and cohesion. Sixth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union.* SEC (99) 66 final, Commission of the European Communities, Brussels, 28 July 1999.

European Commission (2000). *Second Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Gorzelak, G. (1992). Dilemmas of Polish regional policy during transition, in: *Dilemmas of regional policies in Eastern and Central Europe*, ed. by G. Gorzelak and A. Kukliński. Regional and Local Studies 8. Warszawa: European Institute of Regional and Local Development, University of Warsaw, pp. 18–38.

Gorzelak, G. (1984). Three Courses of Regional Comparative Studies: Cross-National, Regional and Cross-National Regional Comparisons. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 1(1): 143–152.

Gorzelak, G. (1996). *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*, RSA Regional Policy and Development Series. Abingdon: Routledge.

Gorzelak, G. (2000). Poland, in: *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, ed. by J. Bachtler, R. Downes and G. Gorzelak, EPRC Studies in European Policy. Ashgate: Aldershot, 153–166.

Gorzelak, G. (2008). Development of Polish regions and EU Cohesion Policy, in: *City and Region: Papers in Honour of Jiri Musil*, ed. by W. Strubelt and G. Gorzelak. Opladen – Farmington Hills: Budrich Uni Press Ltd., pp. 97–120.

Gorzelak, G. (2016). Cohesion Policy and Regional Development, in: *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*, ed. by J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy and T. Muravska. London: Taylor and Francis, pp. 33–53.

Gorzelak, G. (2015a). *Growth-Innovation-Competitiveness – Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe*, GRINCOH, Project Final Report, Centre for European Regional and Local Studies (EUROREG), University of Warsaw

Gorzelak, G. (2015b). The Cohesion Policy and development: a preliminary assessment, in: *Cohesion Policy and Development of the European Union's Regions in the Perspective of 2020*, ed. by A. Kukuła. Lublin, Wydawnictwo KUL, pp. 113–131.

Gorzelak, G. (ed.) (2019). *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe: Stability and Change after 1990*. Regions and Cities Series, Regional Studies Association, Taylor & Francis.

Gorzelak, G., Bachtler, J., and Smętkowski, M. (eds.) (2010). *Regional Development Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*. Abingdon: Routledge.

Gorzelak, G. and Goh, C.-C. (eds.) (2010). *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*. Warsaw: EUROREG, Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, World Bank.

Gorzelak, G., Goh, C.-C. and Fazekas, K. (eds.) (2012). *Adaptability and Change. The Regional Dimensions in Central and Eastern Europe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gorzelak, G., Maier, G. and Petrakos, G. (2000). *Integration and Transition in Europe: The Economic Geography of Interaction*. Abingdon: Routledge.

OECD (2009a). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD (2009b). *How Regions Grow: Trends and Analysis*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

RWI and EPRC (1996). *The Impact on Cohesion of EU Enlargement*. Report to the European Commission (DG Regio). Essen – Glasgow: Rheinisch-Westälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) and European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

World Bank (2009). *Reshaping Economic Geography, World Development Report 2009*. Washington, DC: The World Bank.

Czego się nauczyliśmy od Grzegorza Gorzelaka?

Mikołaj Herbst, Agnieszka Olechnicka

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., kiedy podejmowaliśmy nasze pierwsze decyzje zawodowe, praca na uniwersytecie nie była dla absolwentów studiów ekonomicznych wyborem oczywistym. Rynek pracy był w tym czasie bardzo chłonny. Szybko rozwijały się prywatne przedsiębiorstwa i sektor finansowy. Wydawało się, że nic nie ogranicza naszych możliwości. Dlatego rozpoczynając kariery naukowe, traktowaliśmy przygodę z Akademią jako pracę tymczasową, być może ciekawy wstęp do prawdziwego życia zawodowego. Jeśli dzisiaj, po 20 latach, nadal zajmujemy się nauką, to duża w tym zasługa Grzegorza Gorzelaka i współtworzonej przez Niego placówki – EUROREG-u na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie obydwoje trafiliśmy mniej więcej w tym samym czasie. Lata pracy z Grzegorzem i lekcje, które od Niego odebraliśmy, miały wpływ na to, jakimi jesteśmy dziś naukowcami i ludźmi.

Róbta, co chceta, czyli buduj dorobek, pracując dla „firmy"

Ważną zasadą, którą Grzegorz Gorzelak wpaja swoim młodszym kolegom i koleżankom, jest łączenie pracy na własną chwałę i nazwisko z budowaniem wspólnej marki naukowej przez cały zespół. „Firma", jak Grzegorz lubi nazywać EUROREG, to miejsce, gdzie ludzie czują się dobrze i za które czują się odpowiedzialni. Na jaką byśmy nie pojechali prestiżową konferencję, dokąd byśmy nie wyjechali na stypendium, mamy świadomość tego, skąd się wywodzimy i gdzie jest nasz zawodowy dom.

Kontrowersyjne hasło „Róbta, co chceta", przez długie lata wiszące na drzwiach dyrektorskiego gabinetu w EUROREG-u, łatwo zinterpretować jako niedopełnienie obowiązków zarządczych. Znikało więc na okoliczność ważnych kontroli i oficjalnych wizyt. Wtajemniczeni dobrze jednak rozumieli prawdziwe znaczenie tego sloganu: Rozwijajcie własne zainteresowania, róbcie projekty według własnych pomysłów, bo wasze sukcesy tworzą wspólny, EUROREG-owy dorobek. Odczytywaliśmy to hasło jako pozytywne wzmocnienie, potwierdzenie wiary w słuszność naszych wyborów i w nasze umiejętności oraz dyrektorskie przyzwolenie na wolność naukową. Pełne zrozumienie dla dążeń badawczych i ojcowskie wsparcie były częstokroć mylnie interpretowane przez osoby spoza EUROREG-owego kręgu. Profesor Gorzelak, znany z kontrowersyjnych poglądów i prowokacyjnych wypowiedzi na forach konferencyjnych, wobec swoich pracowników ujawniał inne, serdeczne, choć zawsze czujne na niedociągnięcia oblicze.

Uczelnia bez zawiści i relacji feudalnych

Dobra atmosfera w zespole EUROREG-u nie byłaby możliwa, gdyby nie luźny stosunek Grzegorza do hierarchii zawodowej i uczciwość w relacjach z podwładnymi. Nie było w tym nic sztucznego. Obowiązywały wprawdzie pewne sztywne zasady (na „ty" z szefostwem przechodziło się po obronieniu doktoratu), ale wszelkie pochwały i każda krytyka miały podłoże merytoryczne. Relacje zawodowe opierały się na wzajemnym szacunku do pracy i osiągnięć kolegów i koleżanek.

Co ważne, praca była zawsze adekwatnie wynagradzana i nie miało znaczenia, że aktywny młody pracownik zarabiał czasem więcej niż pracownik stojący wyżej w naukowej hierarchii. Również pracownicy administracji zawsze mogli liczyć na zaufanie szefa i szczere uznanie ich wysiłków. Grzegorz uczył nas, że poleganie na sobie buduje zespół, w którym każdy zasługuje na docenienie. Praca w EUROREG-u sprawiła, że z niedowierzaniem słuchaliśmy doniesień kolegów i koleżanek o zdarzających się w polskiej nauce patologicznych relacjach – podpisywaniu się pod cudzymi artykułami naukowymi, wyręczaniu się młodymi pracownikami w sprawach zawodowych i prywatnych, nieetycznych zachowaniach wobec kobiet, piętnowaniu orientacji seksualnej itp. W EUROREG-u nigdy takich zjawisk nie było.

Nie znamy się? To się poznamy

Wielką zaletą Grzegorza Gorzelaka jest odwaga w podejmowaniu nowych wyzwań. W czasach zawężających się specjalizacji, kiedy uczeni nie wytykają

nosa poza własne, często bardzo ograniczone pole ekspertyzy, Grzegorz przekonywał nas, że taka postawa oznacza umysłową stagnację i brak rozwoju naukowego. Kiedy na horyzoncie pojawiał się nowy projekt, a my, jak zwykle, przedstawialiśmy cały protokół niemożności, dyrektor Gorzelak niewzruszenie odpowiadał: „Nie znamy się? To się poznamy". I zwykle miał rację. Dzięki zapałowi Grzegorza, charyzmie i wierze w nas jako zespół EUROREG z sukcesem prowadził nowatorskie badania, liderował międzynarodowym konsorcjom, współpracował z samorządami i urzędami centralnymi przy ewaluacji polityk publicznych, prowadził podyplomowe studia i do dziś wydaje jedno z najlepszych naukowych pism w Polsce – „Studia Regionalne i Lokalne". Podejście Grzegorza do spraw trudnych polegało na dawaniu wiele od siebie, ale również wymaganiu od swojego otoczenia. My, młodzi pracownicy nauki, byliśmy często wrzucani na głęboką wodę. I jak się okazuje – często zaskakując samych siebie – daliśmy radę.

Pracujemy dla każdego rządu, ale dla żadnej partii

Grzegorz Gorzelak jest uczonym propaństwowym i takim był dyrektorem. Nie zawsze zgadzaliśmy się z linią polityczną aktualnej władzy, bywały także i bywają polityczne różnice zdań w ramach zespołu. Grzegorz ustanowił niepisaną zasadę, którą najlepiej wyraża tytuł tej części tekstu. Powinniśmy wspierać ekspertyzą sensowne działania każdego polskiego rządu, a także krytykować te, które naszym zdaniem są niesłuszne. Nie powinniśmy natomiast angażować zespołu w działania partii politycznych, choćbyśmy prywatnie je popierali. Ta prosta reguła pozwoliła nie tylko oddzielić życie zawodowe zespołu od prywatnych poglądów politycznych jego członków, ale także przyczyniła się do umocnienia wizerunku EUROREG-u jako niezależnego i profesjonalnego ośrodka badawczego.

Grzegorz jest naukowcem wytrwałym i przekonującym, z ambicją zmieniania swojego otoczenia. Jest uosobieniem realizacji trzeciej misji uniwersytetu. Wiele jego nowatorskich pomysłów przebiło się do świadomości władz uczelni, samorządów i ministerstw, a następnie było z powodzeniem realizowanych. Uczył nas również tego, że pomysły, do których jesteśmy przekonani, trzeba promować: dzwonić, spotykać się i pisać pisma. Dzięki temu podejściu realizowaliśmy przez wiele lat działania na rzecz praktyków, w tym pioniersko punkt kontaktowy Programu ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*) i studia podyplomowe: Akademię Rozwoju Regionalnego i Akademię Ewaluacji.

Masz pomysł – będziesz go realizować

Zdanie to, wypowiadane groźnym tonem, miało być przestrogą przed zgłaszaniem nieprzemyślanych projektów. Jednak niezależnie od intencji Grzegorza dobrze ilustruje ono ważną cechę EUROREG-u pod jego kierownictwem. Pomysł od jego realizacji dzieliła krótka droga i nikt innowatorom nie rzucał kłód pod nogi. Wręcz przeciwnie! Czy chodziło o przedsięwzięcie naukowe, współpracę z instytucjami, czy innowacje biurowo-organizacyjne – jeśli pomysłodawca chciał, otrzymywał możliwość działania i wszelkie wsparcie. Niektóre z tych pomysłów Grzegorz skądinąd oceniał krytycznie lub miał co do nich wątpliwości. Ale jeśli kończyły się sukcesem, potrafił przyznać się do błędu. To właśnie założenie, że dyrektor może się mylić i że warto polegać na intuicji pracowników, sprawiło, iż EUROREG stał się wyjątkowym miejscem pracy i naukowego rozwoju.

Generalnie, jakby, dokładnie

Jako dyrektor EUROREG-u, ale także w późniejszych relacjach z kolegami i koleżankami w pracy, Grzegorz Gorzelak dał się poznać jako językowy purysta i przeciwnik wszelkiej nowomowy. Każdy z pracowników wielokrotnie wychodził z jego gabinetu z własnym projektem listu lub innego tekstu – pokreślonym i upstrzonym poprawkami. Grzegorz cierpliwie tłumaczył, że jeśli piszemy podanie z prośbą o coś, to treść owej prośby musi się znaleźć w pierwszym zdaniu pisma, a nie na szóstej stronie. Szczęśliwie nie doszło nigdy, mimo wielokrotnych zapowiedzi, do ustawienia w biurze puszki, do której każdy wrzucałby pięć złotych, jeśli użyłby w zdaniu słów „generalnie", „jakby", „dokładnie" albo, co gorsza, zacząłby zdanie od „więc".

Irytowała nas ta obsesja Dyrektora, szczególnie w sytuacjach pracy w warunkach presji czasowej, a czasem śmialiśmy się z tej językowej krucjaty, gdy punktował znane osoby, naukowców i nas samych. Jednak – trzeba przyznać – skutecznie oduczył nas używania niezgrabnych zwrotów i sformułowań; niepostrzeżenie zaczęliśmy pisać i mówić lepiej. Co więcej, sami poprawiamy teraz nieszczęsnych członków rodzin i znajomych, używając tych samych przykładów i argumentów.

Znacie tę dykteryjkę?

Profesor Gorzelak ma łatwość przedstawiania świata w sposób anegdotyczny, a równocześnie trafny. Lubił dobierać „dykteryjki" o sobie samym, o byłych współpracownikach i o nas – jego wychowankach do określonej

sytuacji. Gdy przypominamy sobie, czego te anegdoty dotyczyły, okazuje się znowu, że zwykle miały na celu pozytywne wzmocnienie, bagatelizowanie trudności i wsparcie zamiarów. Wśród maksym, które często przywoływał, były powiedzenia Profesora Antoniego Kuklińskiego – założyciela i pierwszego dyrektora EUROREG-u. Gdy narzekamy, że nie zdążamy z kolejnym projektem albo że spadł na nas grad recenzji, spotkań w komisjach i wypełnianie nikomu niepotrzebnych tabel ewaluacyjnych, słyszymy: „Czasu mamy tyle, ile mamy". Oznacza to: ustaw sobie priorytety tak, aby zdążyć z tym, co ważne; nawet w krótszym tekście, mając mniej czasu, możesz przekazać to, co najistotniejsze; realizuj swoje cele.

Martwmy się po kolei...

Jedna z ważniejszych lekcji, jakie odebraliśmy od Grzegorza, sprowadza się do tego, żeby nie wpadać w panikę w obliczu piętrzących się trudności i nieoczekiwanych przeszkód w realizacji projektów naukowych albo pracy administracyjnej. Problemy rzadko wymagają jednoczesnego rozwiązania, a niektóre z nich rozstrzygają się same, jeśli tylko się na to pozwoli. „Martwmy się po kolei", mawiał zawsze dobitnie i wolno prof. Gorzelak, rozsiadając się w krześle i popijając kawę z kubka Bolesławiec, kiedy przedstawialiśmy mu listę zagrożeń związanych z jakimś niezwykle skomplikowanym przedsięwzięciem i kreśliliśmy czarne scenariusze następstw. Dyskusje takie Profesor zawsze ucinał, proponując rozpocząć od prostych rozwiązań. I zwykle, mimo naszego oporu i przebierania nogami, okazywało się, że słowa Grzegorza były prorocze: działać należy z rozwagą i realizować spokojnie plan, obserwując rozwój wypadków. Zasadę tę przypomnieliśmy sobie przy okazji ostatnich turbulencji związanych z reformą Uniwersytetu w następstwie tzw. reformy Gowina. Zaorzą, zniszczą, rozproszą, zabiorą – te słowa padały na niezliczonych naradach i spotkaniach. A może powinniśmy robić swoje i martwić się po kolei? Pewnie tym razem znów okaże się, że Grzegorz miał rację.

Część 2

Równość czy efektywność

Efektywność i równość: kilka trudnych dylematów

Witold M. Orłowski

Czy między efektywnością rozwoju a równością podziału jego efektów istnieje niemożliwa do pogodzenia sprzeczność? Problem ten od lat nurtuje ekonomię, a przynajmniej od czasu, gdy Arthur Okun opublikował swoją znaną książkę *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, sugerującą, że społeczna wartość równości i preferowana przez ekonomię wartość efektywności pozostają w sprzeczności, którą można rozwiązać jedynie w drodze poszukiwania kompromisu między tymi wartościami (Okun 1975). Problemem jest oczywiście sposób poszukiwania tego kompromisu. Jak pokazały, po raz kolejny, badania Thomasa Piketty'ego, działający w swobodny sposób rynek wywołuje tendencję do wzrostu nierówności dochodowych i majątkowych (Piketty 2015). Z jednej strony rynek ma tendencję do nieproporcjonalnie wysokiego wynagradzania wyróżniających się talentów, wiedzy i przedsiębiorczości. Z drugiej zaś jednostkom uprzywilejowanym na starcie (dziedziczącym majątek, status społeczny czy mającym lepszy dostęp do edukacji) łatwiej jest osiągnąć sukces ekonomiczny. Jedynym sposobem ograniczenia tych zjawisk jest świadoma polityka państwa, tworząca system redystrybucji dochodów za pośrednictwem opodatkowania z jednej strony, a transferów (w formie pieniężnej lub subsydiowanych usług społecznych) z drugiej. Wzrost progresywności opodatkowania powoduje we współczesnych państwach zmniejszenie nierówności, jej spadek prowadzi do zwiększenia się nierówności (Piketty 2015). Do wzrostu nierówności prowadzi również brak aktywnej polityki na rzecz bardziej równomiernego rozwoju kapitału ludzkiego, przede wszystkim poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do odpowiedniej jakości edukacji (Heckman, Krueger 2005).

Czy jednak towarzysząca rozwojowi nierówność jest rzeczywiście zjawiskiem groźnym i niepożądanym? Ekonomia neoklasyczna jest skłonna lekceważyć jego efekty, uważając – zgodnie ze znanym angielskim powiedzeniem, że „przypływ podnosi wszystkie łodzie", a więc wzrost, nawet jeśli jego owoce dzielone są nierównomiernie, prowadzi do powszechnej poprawy statusu materialnego. Nie zawsze musi być to prawdą: między rokiem 1979 a 2017 wzrost PKB na głowę mieszkańca USA wyniósł realnie 91%. Towarzyszył mu wprawdzie znaczny wzrost dochodów przedsiębiorców, przedstawicieli wolnych zawodów i osób wykształconych, ale jednocześnie wystąpił spadek realnej płacy osób bez wykształcenia o 24%[1] (zjawisko te częściowo może tłumaczyć globalizacja, a częściowo odnotowany pierwszy raz od czasów Ronalda Reagana silny spadek progresywności opodatkowania). Mimo potężnego wzrostu znaczna część łodzi najwyraźniej się więc nie podniosła, a efekty tego widoczne są dziś w amerykańskiej polityce.

W swojej ostatniej książce przed śmiercią Anthony Atkinson, jeden z pionierów badań nad nierównościami dochodu i majątku, zawarł główne przesłanie dotyczące ryzyka tworzonego przez rozwój, któremu towarzyszy wzrost nierówności. Główne ryzyko nie leży w sferze „czystej ekonomii". Kumulacja niezadowolenia w grupach, które uważają się za relatywnie pokrzywdzone przy podziale efektów wzrostu, może prowadzić do niestabilności społecznej i politycznej, potencjalnie zagrażającej dalszemu rozwojowi. Jednak nawet na gruncie ekonomicznym sprzeczność między rozwojem a równością nie jest oczywista (Atkinson 2015). W warunkach silnego monopolu, nierównomiernego dostępu do informacji czy braku czystych reguł rynkowych nierówny podział dochodu wcale nie musi sprzyjać rozwojowi. Najlepiej widać to na przykładach skrajnych, gdy bogactwo nielicznych wcale nie przekłada się na rozwój, a wielkie dochody są tezauryzowane lub przeznaczane na luksusową konsumpcję, a nie inwestowane. W końcu XIX w. za najbogatszego człowieka świata uznawano władcę jednego z indyjskich księstw (w języku angielskim do dziś na określenie człowieka niewyobrażalnie bogatego używa się słowa „*nabab*") – podczas gdy PKB na głowę mieszkańca Indii wynosił już wtedy tylko 13% poziomu brytyjskiego i relacja ta od 400 lat spadała[2].

Poza argumentami na temat związków ekonomii z polityką oraz niedoskonałości działania rynku na problem nadmiernych nierówności warto też spojrzeć

1 Dane Congressional Research Service USA (Real Wage Trends, 1979 to 2017, Washington: Congressional Research Service 2018).

2 Według Wikipedii majątek władcy Hajdarabadu, Mir Osmana Ali Khana, przekraczał 200 mld USD (wg obecnej siły nabywczej dolara). Dane na temat PKB Wielkiej Brytanii i Indii według szacunków Angusa Maddisona (Maddison Project Database 2018, University of Groningen, https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/).

z szerszej perspektywy teorii wzrostu. Przykładowo według koncepcji Stanisława Gomułki głównym czynnikiem ograniczającym postęp technologiczny (a w ślad za tym długookresowy wzrost gospodarczy) jest dostępność talentów (Gomułka 1990). Nierówności rozwojowe, które oznaczają, że część społeczeństwa odcięta jest np. od odpowiedniej edukacji lub możliwości kariery, prowadzą również do niewykorzystania części puli dostępnych talentów. Jest to szczególnie widoczne w społeczeństwach, w których mamy do czynienia z systemem instytucjonalnym wyraźnie faworyzującym jedne grupy kosztem drugich – w terminologii ekonomii instytucjonalnej określa się to mianem instytucji ekstraktywnych (Acemoglu, Johnson 2005). Chociaż we współczesnych krajach rozwiniętych trudno doszukiwać się instytucji otwarcie ekstraktywnych, takich jak *apartheid* czy przywileje klasowe, w rzeczywistości może istnieć wiele jawnych bądź ukrytych mechanizmów prowadzących do utrzymywania się lub pogłębiania poważnych nierówności społecznych. Zdaniem ekonomii instytucjonalnej mogą się one przekładać na spowolnienie rozwoju gospodarczego.

Rozwój i zróżnicowania regionalne: kilka dylematów teoretycznych

Ważnym wymiarem problemu są nierówności o charakterze regionalnym. Pewne różnice w poziomie rozwoju regionalnego w dużych krajach są jak najbardziej normalne. Na przykład w 2016 r. relacja dochodów między regionami o najwyższym i najniższym poziomie PKB na głowę mieszkańca (najczęściej używany do badań na poziomie NUTS 2) w 2017 r. wynosiła w Niemczech 2,4 : 1 (spadek z 2,7 : 1 dekadę wcześniej), a w Hiszpanii 1,9 : 1 (spadek z 2 : 1)[3]. Ponownie ekonomia neoliberalna jest skłonna uznać te różnice za zjawisko naturalne, oczekując jednocześnie generowanego przez rynek procesu stopniowego wyrównywania się poziomów rozwoju regionalnego w miarę tego, jak niższe koszty produkcji (niższa relacja kosztów pracy do kapitału) przyciągną do regionów biedniejszych inwestycje z regionów zamożniejszych. Ponieważ kapitał, zwłaszcza wewnątrz poszczególnych krajów, jest zdecydowanie bardziej mobilny od pracy, naturalnym mechanizmem wyrównywania się nierówności jest przepływ kapitału przy znacznie mniejszej skali przepływu ludzi. Dowodów na występowanie takich długookresowych trendów dostarczają m.in. badania konwergencji między poziomem rozwoju stanów tworzących USA i japońskich prefektur (Barro, Sala-i-Martin 1995).

3 Cytowane w tekście dane, jeśli nie zaznaczono inaczej, pochodzą z bazy danych Eurostatu i z Bazy Danych Lokalnych GUS.

Jak zwykle jednak istota problemu tkwi w założeniach. Przy względnie sprawnym, przejrzystym i konkurencyjnym działaniu rynku konwergencja rzeczywiście występuje. Przeczy temu jednak przykład Włoch. W 1921 r. relacja między PKB na głowę mieszkańca północy i południa Włoch miała się jak 1,4 : 1 (Vittorio, Malanima 2014). Po stuleciu rozwoju – i po kilkudziesięciu latach aktywnej polityki regionalnej, wspieranej przez fundusze europejskie – relacja ta w 2017 r. wzrosła do 1,9 : 1!

Niepowodzenie Włoch w redukcji dystansu rozwojowego dzielącego północną i południową część kraju, mimo postępu odnotowanego w rozwoju całej gospodarki, stanowi być może najsilniejszy argument na rzecz tezy, że generowane przez rynek procesy konwergencji nie są wcale gwarantowane, a jeśli uważamy równość za zjawisko pożądane, powinna ona być przedmiotem specjalnej troski polityki gospodarczej. Na przeciwnych pozycjach niż ekonomia neoklasyczna stanęły nie tylko krytyczne oceny na temat nierealności założeń o sprawnym funkcjonowaniu rynku (niespełnionych albo z powodów instytucjonalnych, albo ze względu na braki w rozwoju infrastruktury czy niedostatków kapitału ludzkiego, które hamują procesy przepływu kapitału do regionów uboższych), lecz także rozważania nowej geografii ekonomicznej, sugerujące tendencje do koncentracji produkcji, a nie jej rozpraszania. Współczesne teorie rozwoju, podkreślające rolę innowacji i ograniczające znaczenie prostych czynników kosztowych w decyzjach o lokalizacji inwestycji na rzecz dostępności wysoko wykwalifikowanych specjalistów i sprzyjającego innowacjom środowiska, sugerują wzmocnienie procesów aglomeracyjnych w gospodarce – a więc lokowanie inwestycji na dobrze rozwiniętych, silnie zurbanizowanych obszarach w celu korzystania z sąsiedztwa innych inwestycji oraz ze zgromadzonej w regionie wiedzy (Götz 2008).

Analizując współczesny rozwój gospodarczy Polski, Grzegorz Gorzelak zwraca uwagę na dwa kluczowe procesy determinujące zróżnicowania regionalne. Pierwszym z nich jest Braudelowskie „długie trwanie", a więc sięgający jeszcze czasów średniowiecza podział na lepiej rozwinięty zachód i słabiej rozwinięty wschód Polski. Podział ten utrwalony w wyniku zaborów do dziś jest widoczny w niemal wszystkich aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego (Gorzelak 2016), co stanowi silne potwierdzenie tez na temat instytucjonalnych korzeni nierówności (mowa oczywiście o instytucjach formalnych, jak i nieformalnych). Drugim kluczowym procesem sprzyjającym utrzymaniu się, a nawet wzrostowi nierówności regionalnych jest, zgodna z obserwacjami współczesnej teorii rozwoju, tendencja do koncentracji produkcji wokół metropolii – z podziałem kraju na obszary metropolitalne i pozametropolitalne, który w końcu minionego wieku zastąpił tradycyjny podział na miasto i wieś.

Naturalne trendy rynkowe niełatwo jest modyfikować bez szkody dla rozwoju kraju. Dlatego właściwe zdefiniowanie, ukierunkowanie i realizacja polityki regionalnej są zadaniami trudnymi i kosztownymi, a popełniane błędy tak istotne (Gorzelak 2019).

Rozwój regionalny: kilka dylematów związanych z pomiarem

Jakby nie dość było dylematów teoretycznych, w przypadku rozwoju regionalnego mamy do czynienia z poważnymi i trudnymi do rozwiązania dylematami praktycznymi, w tym związanymi z pomiarem. W swojej analizie metod oceny rozwoju Grzegorz Gorzelak wskazał na niektóre z nich: w metodach sformalizowanych związane są m.in. z problemem ograniczeń statystyki i niewłaściwego doboru wskaźników (zwłaszcza w przypadku stosowania metod ekonometrii przestrzennej), w przypadku metod „miękkich" problemem jest ich charakter subiektywny i intuicyjny, a więc często trudny do zweryfikowania (Gorzelak 2018).

Od czasu, gdy statystyka publiczna podaje dane na temat regionalnego PKB, stały się one głównym narzędziem pomiaru zróżnicowań regionalnych. Wraz z powszechnym zastosowaniem tego wskaźnika w analizie pojawiły się jednak związane z nim niedoskonałości pomiaru. Pomińmy już w tym miejscu całą listę zastrzeżeń zgłaszanych w odniesieniu do samej koncepcji rachunków narodowych, takich jak m.in. ograniczenie pomiaru do dóbr wycenianych przez rynek i nieuwzględnianie w nim wielu ważnych czynników (np. wpływu na środowisko naturalne[4]). Warto jednak zwrócić uwagę na fakt specyficznych problemów pojawiających się w przypadku statystyki regionalnej. Problemy te mogą znacząco wpłynąć na wartość poznawczą wskaźnika regionalnego PKB, prowadząc do błędów w analizie.

Problem miasta stołecznego

Pierwszy z przykładów dotyczy roli regionu stołecznego – zwłaszcza gdy dominuje on w kraju pod względem gospodarczym. Jeśli tak się dzieje, w regionie stołecznym skupiają się liczne usługi publiczne, a także centrale wielu firm i instytucji finansowych działających w skali całego kraju. Mimo wysiłków statystyka publiczna często nie jest zdolna rozróżnić aktywności ekonomicznej dziejącej się w centrali i tej, która dzieje się poza nią, a w ślad za tym zbyt dużą część wytwarzanej w instytucjach wartości dodanej przypisuje stolicy.

4 Omówienie tych problemów zawiera praca: Stiglitz, Sen, Fitoussi 2013.

Tabela 1. Szacunkowy poziom PKB na głowę mieszkańca Polski (w obecnych granicach) na terenach byłych zaborów

	Przełom XIX i XX w.		**2017**		
	ludność	**PKB *per capita* (Polska = 100)**	**ludność**	**PKB *per capita* (Polska = 100)**	
				z Warszawą	**bez Warszawy**
Ziemie Zachodnie i Północne	30%	130	33%	95	95
Były zabór pruski	14%	127	18%	100	100
Były zabór rosyjski	41%	83	35%	111	84
Były zabór austriacki	15%	61	14%	83	83
Polska razem	100%	100	100%	100	100

Źródło: Bukowski i in. 2017; obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Powoduje to sztuczne podwyższenie PKB wytwarzanego w obszarze stołecznym w stosunku do reszty kraju. Raportowany przez statystykę PKB na głowę mieszkańca Warszawy wynosi obecnie niemal 300% średniej krajowej i ponad 200% średniej Unii Europejskiej[5]. Jest to poziom znacznie wyższy niż w krajach Europy Zachodniej (poza Luksemburgiem). Jednak wniosek, że poziom rozwoju Warszawy jest wysoki w skali Unii, jest błędny: faktyczny poziom życia mieszkańców polskiej stolicy jest w oczywisty sposób niższy niż w większości krajów Unii. PKB na głowę mieszkańca Warszawy można co najwyżej porównywać z tym samym wskaźnikiem dla obszarów stołecznych – w Londynie wynosi on niemal sześciokrotność średniego poziomu w Unii (i oczywiście również jest przeszacowany).

Skalę popełniania błędów w analizie możemy też ocenić na przykładzie zjawisk „długiego trwania". Tabela 1 przedstawia szacunek PKB na głowę mieszkańca Polski (we współczesnych granicach) w podziale na tereny byłych zaborów na początku XX w. (Bukowski i in. 2017) i obecnie.

Porównanie oparte na publikowanych dziś danych pokazuje duże zmiany. Najważniejszą z nich jest potężny awans ziem zaboru rosyjskiego – z 83% polskiej średniej na początku XX w. do 111% obecnie. Drugą jest relatywna degradacja ekonomiczna terenów należących przed ponad wiekiem do Niemiec: ogromna w przypadku Ziem Zachodnich i Północnych (co daje się w pewnej

5 Przy pomiarze według parytetu siły nabywczej, a więc z uwzględnieniem różnic w poziomie cen. W euro według bieżących kursów walut PKB na głowę mieszkańca Warszawy wynosił w 2017 r. 153% średniej w UE.

mierze wytłumaczyć koniecznością odbudowy po wysiedleniu większości niemieckich mieszkańców i grabieżą dokonaną przez Armię Czerwoną oraz ludność z pozostałych terenów Polski po 1945 r.), nieco mniejsza (ale sprzeczna z „intuicyjnymi" odczuciami) w odniesieniu do Wielkopolski i Pomorza.

Należy jednak przypomnieć sobie, że na początku XX w. nie występował na terenach polskich problem miasta stołecznego – Warszawa została pozbawiona tej roli po powstaniu listopadowym, Kraków nie był nawet stolicą Galicji (był nią Lwów), a w zaborze pruskim miasta odgrywały tylko rolę prowincjonalną.

Porównanie poziomu rozwoju regionalnego na początku XX w. i obecnie wymaga więc wyłączenia z rachunku Warszawy. Okazuje się wówczas, że zmiany są znacznie mniejsze: dystans rozwojowy między terenami Polski poniemieckiej z jednej strony, a porosyjskiej i poaustriackiej z drugiej zmniejszył się, ale pozostaje znaczny. Innymi słowy, „długie trwanie" odciska swoje piętno, zgodnie z ocenami dokonywanymi na podstawie innych wskaźników niż PKB (Gorzelak 2019).

Problem zmian struktury

Innym problemem, z którym statystyka nie daje sobie rady, jest uwzględnianie w ocenach rozwoju gospodarczego zmian struktury o charakterze nieekonomicznym. Czy dwa regiony, w których rolnictwo, przemysł i usługi są równie nowoczesne i charakteryzują się takimi samymi w obu regionach wskaźnikami wartości dodanej na zatrudnionego, ale np. udział usług o wysokiej wartości dodanej jest inny, należy uznać za jednakowo rozwinięte? Po uwzględnieniu struktury okazuje się, że region o wyższym udziale tych usług będzie miał wyższy PKB na głowę mieszkańca.

Ten problem można rozwiązać, uznając, że o wyższym poziomie rozwoju decyduje też lepsza (z punktu widzenia wartości dodanej na zatrudnionego) struktura gospodarki. Podobnie można wybronić tezę, że szybszy wzrost cen sprzedaży firm działających w jednym regionie w porównaniu z innym (niemający wpływu na realny wzrost PKB, ale zwiększający silniej nominalny PKB) jest również dowodem szybszego rozwoju (bo oznacza korzystne zmiany strukturalne).

Niekorzystna sytuacja występuje wówczas, gdy następuje istotna z punktu widzenia PKB zmiana struktury o charakterze nieekonomicznym – np. struktury demograficznej. Przykładem niech będą zmiany PKB na głowę mieszkańca regionów Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r. przedstawione w tabeli 2.

Zjednoczenie Niemiec w 1990 r. było zjawiskiem niezwykłym. Połączone zostały dwa funkcjonujące dotąd niezależnie organizmy gospodarcze, różniące

Tabela 2. Zmiany struktury demograficznej i PKB na głowę mieszkańca regionów Niemiec po zjednoczeniu

	Ludność (w mln)						**PKB *per capita* (Niemcy = 100)**			
	razem			**w wieku poniżej 65 lat**			**cała ludność**		**ludność z wyłączeniem seniorów**	
	1991	**2017**	***zmiana***	**1991**	**2017**	***zmiana***	**1991**	**2017**	**1991**	**2017**
Landy wschodnie	15,2	12,6	*-17%*	12,3	8,4	*-32%*	52	69	51	77
Landy zachodnie (z Berlinem)	64,0	70,2	*10%*	50,7	51,3	*1%*	111	106	112	104
Relacja (landy wschodnie do zachodnich)	*24%*	*18%*	*x*	*24%*	*16%*	*x*	*47%*	*65%*	*46%*	*75%*
Niemcy razem	79,1	82,8	*5%*	63,0	59,7	*-5%*	100	100	100	100

Źródła: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu; Jansen 2004.

się radykalnie poziomem rozwoju – we wschodnich landach (z wyłączeniem Berlina) PKB na głowę mieszkańca stanowił zaledwie 47% poziomu w landach zachodnich. Doprowadzenie do szybkiego zmniejszenia tych różnic stało się jednym z głównych zadań polityki gospodarczej Niemiec, a na politykę regionalną skierowano gigantyczne środki – łącznie w ciągu 20 lat niemal 2 biliony euro, czyli przeciętnie około 7 tys. euro rocznie na głowę mieszkańca wschodnich landów (Jansen 2004).

Według ogólnej oceny polityka ta nie doprowadziła do sukcesu. Po dość szybkiej poprawie relacji PKB na głowę mieszkańca w pierwszej dekadzie po zjednoczeniu w ciągu kolejnych kilkunastu lat ustabilizowała się ona na niezadowalającym poziomie nieco ponad 60% (z bardzo słabą tendencją wzrostową).

Wskaźnik PKB na głowę mieszkańca może jednak mylić ze względu na zmiany struktury demograficznej, które nastąpiły w Niemczech. Zjednoczenie zaowocowało silną emigracją z landów wschodnich do zachodnich i spadkiem ludności landów wschodnich o 17%. Ponieważ jednak emigrowali głównie ludzie młodzi, a na miejscu pozostawały osoby w wieku emerytalnym (ogromną lukę w systemie emerytalnym pokrywały transfery finansowe z landów zachodnich), nastąpił przyspieszony proces starzenia się społeczeństwa. Spadek ludności w wieku przedemerytalnym, a więc obecnie i w przyszłości aktywnej ekonomicznie, wyniósł w landach wschodnich aż 32% (udział osób po 65. roku życia wzrósł z 19% do 33%, wobec 27% w landach zachodnich).

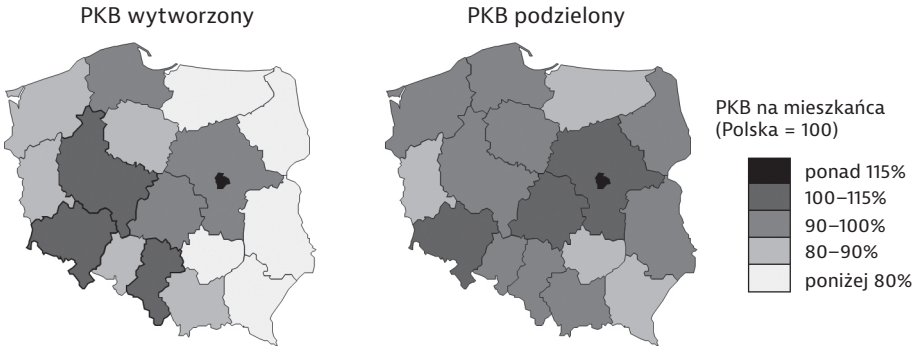
Czy analizując poziom rozwoju gospodarczego wschodnich landów, możemy to zjawisko pominąć? Poziom PKB na głowę mieszkańca liczony z wyłączeniem osób w wieku emerytalnym wzrósł z 51% średniej krajowej w momencie zjednoczenia do 77% w 2017 r. (a nie do 69% jak przy pomiarze dla całej ludności), a więc do poziomu umownie uznawanego w Unii Europejskiej za nieodbiegający rażąco od średniej. Stawia to w nieco innym świetle wyniki polityki regionalnej Niemiec: osiągnęła ona więcej, niż się zazwyczaj sądzi. Tyle że w wyniku trwałych zmian w strukturze demograficznej wschodniej i zachodniej części kraju pełne wyrównanie poziomu rozwoju mierzonego PKB na głowę mieszkańca stało się już właściwie nieosiągalne.

Problem PKB wytworzonego i podzielonego

Wreszcie trzeci problem, który pragnę poruszyć, dotyczy sposobu pomiaru PKB na szczeblu regionalnym. Przyjęto w nim „żelazną zasadę", że stosowane pojęcia i definicje są identyczne jak w rachunkach narodowych na szczeblu krajowym (Zienkowski 2001). Trudności metodologiczne powodują jednak ogromne ograniczenia w dokonywanych obliczeniach. Przykładowo na poziomie krajowym możliwa jest zarówno ocena PKB wytworzonego (na podstawie informacji o produkcji płynącej z firm), jak i PKB podzielonego (na spożycie, akumulację i saldo wymiany z zagranicą). Natomiast w przypadku regionów brakuje wielu kluczowych informacji na temat podziału PKB – np. brak danych dotyczących produkcji eksportowanej do innych regionów kraju i produkcji importowanej z innych regionów. Poważne trudności występują również przy ocenie skali inwestycji w regionie (jest to związane z problemem przypisywania części akumulacji dokonywanej w innych regionach do regionu, gdzie firma ma swoją siedzibę) oraz konsumpcji (ze względu na przepływy dochodów między regionami, związane m.in. z pracą formalnie wykonywaną w innym miejscu, niż odbywa się konsumpcja, np. z powodu międzyregionalnych migracji wahadłowych). W rezultacie w przypadku regionów statystyka publiczna w zasadzie ogranicza się do prezentowania wskaźnika PKB wytworzonego, a nie podzielonego.

Czy fakt ten ma znaczenie dla ocen rozwoju regionalnego? Oczywiście, choć efekt ten jest niejednoznaczny – ważną informację zawiera zarówno PKB wytworzony na głowę mieszkańca (lepiej przedstawiający poziom rozwoju gospodarczego), jak i podzielony (pokazujący lepiej poziom życia). Wyniki analizy prowadzonej na podstawie PKB wytworzonego i podzielonego mogą się jednak znacznie różnić.

Przykładowo zobaczmy skalę problemu w odniesieniu do regionów Polski. Rycina 1 zawiera informacje na temat PKB na głowę mieszkańca regionów



Rycina 1. PKB wytworzony i podzielony na głowę mieszkańca w regionach Polski (dane i szacunki za rok 2016, regiony NUTS 2*, Polska = 100)

* Region Mazowsza podzielony na Warszawę (NUTS 3) i resztę Mazowsza.
Źródło: GUS, obliczenia własne.

NUTS 2 z wyodrębnieniem z Mazowsza podregionu Warszawy. Z jednej strony mamy dane statystyczne dotyczące PKB wytworzonego, z drugiej – szacunki dotyczące PKB podzielonego. Szacunek został dokonany według uproszczonej metodologii, w której spożycie realizowane w kraju zostało zdezagregowane między regiony na podstawie danych z budżetów gospodarstw domowych, akumulacja na podstawie danych o inwestycjach realizowanych w poszczególnych regionach, a spożycie zbiorowe na podstawie zatrudnienia w dziale usług nierynkowych (różnica między tak wyliczonym PKB podzielonym a wytworzonym została zinterpretowana jako saldo wymiany regionu z innymi regionami Polski i ze światem)[6]. Dodatkowo w celu uzyskania oceny według parytetu siły nabywczej dane i szacunki PKB zostały skorygowane o poziom cen w poszczególnych regionach Polski.

Jak łatwo zauważyć, różnice w poziomie PKB podzielonego na głowę mieszkańca okazują się znacznie mniejsze niż w przypadku PKB wytworzonego. Jeśli chodzi o PKB wytworzone, to relacja poziomu najwyższego do najniższego w regionach NUTS 2 wynosi 2,2 : 1 (a po wyłączeniu z rachunku Warszawy 1,5 : 1), a przy PKB podzielonym relacja ta spada do 1,5 : 1 (po wyłączeniu z rachunku Warszawy do 1,2 : 1). Oznacza to przede wszystkim, że różnice w poziomie życia między regionami są znacznie mniejsze, niż można sądzić, patrząc na dane na temat PKB. Oczywiście nadal widać podział między Polską wschodnią a zachodnią, jest on jednak mniej wyrazisty. Dalsza analiza danych i wyników

6 W różnicy tej skumulowały się również wszystkie błędy pomiaru spożycia i akumulacji w regionach, więc wyliczona wartość musi być traktowana z najwyższą ostrożnością.

szacunkowych pozwala wyciągnąć bardziej interesujące wnioski na temat skuteczności polskiej polityki regionalnej. Jak się okazuje, w ciągu minionych 16 lat poziom zróżnicowania PKB wytworzonego na głowę mieszkańca, mierzony odchyleniem standardowym, zwiększył się z 20% do 24%, co oznacza brak zjawisk konwergencji typu beta (Barro, Sala-i-Martin 1995). Jednak poziom zróżnicowania PKB podzielonego uległ w tym okresie zmniejszeniu – odchylenie standardowe spadło z 14% do 11%, co oznacza wystąpienie wyraźnej konwergencji. Jak więc się wydaje, polityka regionalna Polski okazała się dość skuteczna w odniesieniu do wyrównywania poziomu życia, a stosunkowo mało efektywna, jeśli chodzi o tworzenie warunków do przyspieszonego rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Czyli, używając popularnego określenia, była skuteczna w „dawaniu ryb, a nie wędki" (Gorzelak, Smętkowski 2019).

Zakończenie

Na problem dylematu równości i efektywności z pewnością nie ma łatwej odpowiedzi ani w teorii ekonomicznej, ani w praktyce polityki gospodarczej, w tym polityki regionalnej. Niezależnie od ocen sprawności mechanizmów wyrównywania poziomu rozwoju (zarówno rynkowych, jak i związanych z narzędziami interwencji państwa), intuicja podpowiada, że co prawda problem z pewnością istnieje, ale możliwe jest znalezienie sensownego kompromisu, pozwalającego na wysoki stopień realizacji obu wartości. Interwencja państwa nie powinna w ślepy sposób sprzeciwiać się działaniu sił rynkowych, bo jest to działanie kosztowne i nieskuteczne. Powinna raczej w inteligentny sposób wzmacniać te mechanizmy rynkowe, które sprzyjają konwergencji. Ale znalezienie takiego „złotego środka" z pewnością nie jest łatwe.

Bibliografia

Acemoglu D., Johnson S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), s. 949–995.

Atkinson A.B. (2015). *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.

Bukowski M., Koryś P., Leszczyńska C., Tymiński M. (2017). Rozwój regionalny ziem polskich pod zaborami. Porównanie poziomu PKB per capita na dzisiejszych terenach Polski na przełomie XIX i XX w. *Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych*, t. LXXVIII, s. 163–198.

Daniele V., Malanima P. (2014). Falling disparities and persisting dualism: Regional development and industrialisation in Italy, 1891–2001. *Investigaciones de Historia Economica*, 10(3), s. 165–176.

Gomułka S. (1990). *The Theory of Technological Change and Economic Growth*. London–New York: Routledge.

Gorzelak G. (2016). Czynniki i wymiary regionalnych zróżnicowań Polski, w: A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska (red.), *Transformacje. Przewodnik po zmianach społeczno-ekonomicznych w Polsce*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 202–209.

Gorzelak G. (2018). „Twarde" i „miękkie" metody badania struktur terytorialnych, w: A.P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 183–174.

Gorzelak G. (2019). Regional and historic dimensions of local government performance in Poland. *Polish Sociological Review*, 1, s. 33–50.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2019). *Rozwój regionalny, polityka regionalna*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Götz M. (2008). Procesy aglomeracyjne w klasterach i ich wpływ na lokalizację bezpośrednich inwestycji zagranicznych. *Ekonomist*a, 3, s. 381–398.

Heckman J.J., Krueger A.B. (2005). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, Cambridge, MA: MIT Press Books.

Jansen H. (2004). Transfers to Germany's eastern Länder: a necessary price for convergence or a permanent drag? *ECFIN Country Focus*, 1(16).

Okun A.M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.

Orłowski W.M. (2010). *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*. Warszawa: PWE.

Piketty T. (2015). *Kapitał w XXI wieku*, przeł. A. Bilik. Warszawa: Wydawnictwo Krytyka Polityczna.

Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (2013). *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*. Warszawa: PTE.

Vittorio D., Malanima P. (2014). Falling disparities and persisting dualism: Regional development and industrialisation in Italy, 1891–2001. *Investigaciones de Historia Economica*, 10(3), s. 165–176.

Zienkowski L. (2001). *Co to jest PKB?* Warszawa: Elipsa.

O europejskiej polityce spójności i rozwoju regionalnego. Głos w debacie

Stanisława Golinowska

Wprowadzenie

Przygotowując raport na temat korzyści integracji europejskiej w piętnastolecie jubileuszu przystąpienia Polski do Wspólnoty (CASE 2019), miałam okazję do odnowienia dyskusji na temat koncepcji rozwoju regionalnego. Dyskusji, jaką toczę z Profesorem Grzegorzem Gorzelakiem od kilkunastu lat i jaka jest prowadzona w środowiskach eksperckich i politycznych od wielu dekad. Zdałam sobie sprawę, że nasz intelektualny spór zyskał nowe wymiary: oprócz pogłębienia społecznego także kontekst ekologiczny. W tekście do książki z okazji jubileuszu pracy naukowej Profesora zamierzam nie tyle dodać nowe argumenty w tym sporze, ile przede wszystkim wyjaśnić, dlaczego jednostronnie ekonomiczna ocena rozwoju w wielokrotnie postulowanych koncepcjach rozwoju regionalnego jest, w moim przekonaniu, niesłuszna.

To nie znaczy, że „ustawiam" dorobek Profesora po tej jednoznacznie ekonomicznej stronie. Wiemy, że wymiar ekonomiczny wzbogacił on także o wymiar historyczno-polityczny oraz społeczny. Wiele wyjaśniał i solidnie zbadał, porównując rozwój terytoriów polskich i europejskich. Bardzo szanuję także taką postawę w pracy naukowej, która nie polega tylko na prezentowaniu własnych poglądów, lecz każe przede wszystkim szukać dowodów naukowych na potwierdzenie intuicji i hipotez. Jednak dla uatrakcyjnienia jubileuszowej książki – a tego rodzaje publikacje są zwykle bardzo uładzone – pozwolę sobie na wykorzystanie sporu według uproszczonej dychotomicznej linii podziału koncepcji rozwojowych w wymiarze przestrzennym, z jednej strony rozwoju

polaryzacyjno-dyfuzyjnego, a z drugiej – wyrównanego, do zaprezentowania tego, co w tym temacie mnie – jako ekonomistę i polityka społecznego zarazem – zawsze nurtowało i nadal niepokoi.

Tekst ten napisałam specjalnie na potrzeby publikacji z okazji jubileuszu Profesora Gorzelaka w gorące lato 2019 r. Jest w gruncie rzeczy bardziej esejem niż standardowym artykułem naukowym. Wyrażam w nim przekonanie, że w ekonomicznie uzasadnionym dążeniu do efektywności kryje się zawsze duże niebezpieczeństwo społecznego wykluczenia, co wcześniej czy później obróci się przeciw osiągnięciom efektywności.

Nieco historii o zróżnicowaniu rozwoju w wymiarze przestrzennym

Źródło różnic w rozwoju polskich regionów tkwi jeszcze w XIX w. Polska wyrosła ze zjednoczenia ziem będących we władaniu państw o innym poziomie rozwoju gospodarczego, zróżnicowanym zagospodarowaniu przestrzennym, odmiennej kulturze instytucjonalnej i życia społecznego. Wyraźniejsza polityka modernizacji rozwojowej w okresie międzywojennym (Centralny Okręg Przemysłowy i budowa portu w Gdyni) podjęta została zbyt późno, jak się okazało, na kilka lat przed wybuchem drugiej wojny światowej. Nawet polityka przyspieszonej industrializacji i dynamiczne procesy urbanizacyjne w okresie PRL nie zniwelowały zróżnicowań uwarunkowanych historycznie. W niektórych pracach geografii ekonomicznej zostało to podkreślone (np. Gorzelak 2000). Wyjaśnianie i „usprawiedliwianie" ciągle występujących podziałów zaszłościami historycznymi (*path dependency*) może oznaczać brak entuzjazmu dla interwencji wyrównujących warunki oraz prowadzenia polityki rozwoju zrównoważonego z powodu zjawiska tzw. długiego trwania (termin w koncepcji Fernanda Braudela) i w konsekwencji – ograniczonej skuteczności.

W okresie przekształcania gospodarki centralnie planowanej w rynkową nastąpiło dynamiczne zróżnicowanie procesów rozwoju pod względem absorpcji korzyści z dokonującej się zmiany, mające bardzo wyraźnie przestrzenny charakter. Otwarcie głęboko niezrównoważonej i niskoefektywnej gospodarki, któremu towarzyszyła kapitałowa prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, spowodowało, że materialne zasoby produkcyjne i nieprodukcyjne w latach dziewięćdziesiątych XX w. w wielu obszarach uległy znacznej redukcji i deprecjacji. W dużej liczbie ośrodków regionalnych upadały przedsiębiorstwa przemysłowe, następowała likwidacja PGR-ów, a przy tym także infrastruktury transportowej (szczególnie połączeń kolejowych) i społecznej (przedszkoli, infrastruktury socjalnej szkół, domów kultury i pomocy społecznej),

co prowadziło do wykluczenia społecznego całych obszarów. Jednak poczucie wolności, swoboda działalności gospodarczej i społecznej oraz mechanizm rynkowy wyzwoliły energię ludzką na niespotykaną wcześniej skalę. Już pod koniec lat dziewięćdziesiątych liczba nowo powstających miejsc pracy przewyższała liczbę likwidowanych stanowisk, co dokumentował Jan Rutkowski (2006). Odbudowa gospodarki była *de facto* jej restrukturyzacją. Dokonała się zarówno dzięki czynnikom egzogenicznym (przede wszystkim bezpośrednim inwestycjom zagranicznym), jak i endogenicznym, szczególnie w tych regionach, w których istniały odpowiednie zasoby (np. kapitał prywatny pochodzący z migracji zarobkowych). Kapitał państwowy był natomiast bardzo skromny.

W procesie tej restrukturyzacji, w znacznej mierze spontanicznej, najbardziej aktywne okazały się duże miasta na czele z Warszawą. Kształtował się nowy podział polskiej przestrzeni gospodarczej: metropolitalny i pozametropolitalny.

Sytuację zmieniła akcesja do Unii Europejskiej. Europejska polityka spójności oraz polityka regionalna oznaczały interwencję w kształtowanie struktury przestrzennej podporządkowaną kryteriom wyrównawczym. Jednocześnie zostały podjęte działania naprawy i restrukturyzacji upadłych ośrodków poprzemysłowych (wymownym przykładem jest region wałbrzyski).

Napływ funduszy europejskich nie był zwykłym transferem pomocy zagranicznej. Wymagał partycypacji finansowej oraz uzgodnionego planu ich przeznaczenia. Potrzebne były odpowiednie do tego ekspertyzy. Wcześniej zainteresowanie długookresowymi i przestrzennymi koncepcjami rozwoju ekonomicznego kraju było niewielkie. Uznawano, że mechanizm rynkowy jest właściwy także dla alokacji zasobów w długim czasie i w przestrzeni. Opracowywanie strategicznych scenariuszy rozwojowych nie znajdowało uznania. Planowanie i znaczny zakres interwencji państwa zostały zanegowane. Zamykano centralne instytucje studiów strategicznych i rozwiązywano wyspecjalizowane zespoły ekspertów[1].

Na marginesie warto zaznaczyć, że gdy przyspieszony proces polskiej transformacji wystąpił w tym samym czasie co reforma administracji przestrzennej, to w sprawach rozwoju regionalnego powstało koncepcyjne zamieszanie. Dopiero sięgano po prace teoretyczne na temat rozwoju regionalnego[2], a reforma samorządowa, ustanawiająca nowy podział terytorialny kraju, nie dawała jeszcze podstaw tożsamościowych i instytucjonalnych do analiz empirycznych. Przy okazji okazało się, że europejskie propozycje jednostek terytorialnych do analiz

1 W 2006 r. zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) oraz Radę Strategii Społeczno-Gospodarczej (RSSG) z uzasadnieniem konieczności wdrożenia zasady „taniego państwa".

2 Realizowano projekty badawcze, pisano prace doktorskie i raporty dla władz (np. Nowak 2011; Churski 2014; Sitek 2015; Gałązka 2013).

statystycznych (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) zgadzają się z przyjętym w 1999 r. podziałem administracyjnym tylko w przypadku jednej pozycji.

Akcesja do UE spowodowała, że zainwestowano w pomoc techniczną i badania naukowe (udział w europejskich programach ramowych), diagnozujące zróżnicowania regionalne w Polsce i Europie[3]. Opracowano także metodologię oraz przygotowano dane (np. Bank Danych Lokalnych) do monitorowania sytuacji w tej dziedzinie, aby decyzje o regionalnym podziale środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich spełniały wymagane kryteria. Prace te w szerokim zakresie stymulowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a w Krakowie każdego roku odbywały się konferencje[4], na których stawiano problemy i zarazem podsumowywano podjęte już decyzje. Przygotowano zarówno liczne raporty, jak i plany dotyczące rozwoju regionalnego Polski jako części rozwoju regionalnego Europy w perspektywie finansowej UE (najpierw na lata 2007–2013, następnie 2013–2020).

Spór o kierunki rozwoju regionalnego

Przystąpienie do UE wywołało spór na temat koncepcji rozwoju regionalnego dla Polski w dłuższym okresie. Chodziło szczególnie o zasady podziału funduszy w UE i w Polsce w wymiarze regionalnym. Prowadzone prace, diagnozujące rosnący poziom zróżnicowań regionalnych, ujawniły niejednorodny stosunek ekspertów oraz polityków do ich oceny i strategii przeciwdziałania tym zróżnicowaniom.

Profesor Grzegorz Gorzelak zabrał głos w sprawie podziału środków z funduszy europejskich, gdy realizowano zadania perspektywy finansowej 2007–2013 i przygotowywano koncepcję perspektywy na lata 2014–2020. Pisał (2008, 2009), że polityka wyrównywania rozwoju regionów jest nieefektywna, a zarazem nieskuteczna, mając na uwadze potrzebę wyższej efektywności podejmowanych interwencji i alokowanych środków. W swych publikacjach odwoływał się do wiedzy, wynikającej z dorobku naukowego, na temat doświadczeń kształtowania rozwoju w wymiarze przestrzennym, a następnie analizował konsekwencje polityki regionalnej w Polsce z udziałem funduszy europejskich (2014). Głównym kryterium oceny efektów był wzrost gospodarczy mierzony wskaźnikiem PKB *per capita*.

3 Głównym ośrodkiem badawczym (i dydaktycznym) stał się Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego EUROREG, utworzony w Uniwersytecie Warszawskim w 1991 r., którym przez wiele lat kierował prof. Gorzelak.
4 Były to cykliczne spotkania, które na stałe wpisały się w kalendarz ważnych debat o przyszłości Europy, Polski i regionów. Ich *spiritus movens* był Jacek Woźniak, pracownik kadry kierowniczej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Tabela 1. Argumenty polityki rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego i wyrównanego

Argumenty za promowaniem rozwoju ośrodków najsilniejszych – metropolitalnych	**Argumenty za podejmowaniem polityki wyrównywania rozwoju regionalnego**
Skuteczność i efektywność inwestycji w czynniki wzrostu ekonomicznego są wyższe w ośrodkach wysokiego nienasycenia.	Występują negatywne efekty zewnętrzne dla środowiska naturalnego i społecznego przy długotrwałej kumulacji jednostronnie ujmowanych czynników wzrostu gospodarczego.
Kumulacja kapitału finansowego, ludzkiego i kultury sprzyja innowacjom i wzrostowi konkurencyjności.	Lokalność sprzyja wspólnotowości i jest ucieczką od nadmiernej rywalizacji („wyścigu szczurów").
Ośrodki metropolitalne promieniują na otoczenie (dyfuzja).	Ośrodki metropolitalne wysysają czynniki rozwoju z otoczenia.
W dużych miastach przeciętnie wyższy jest poziom życia.	Większe nierówności warunków i poziomu życia między różnymi ośrodkami sprzyjają antagonizmom i konfliktom wykorzystywanym politycznie.

Źródło: opracowanie własne.

W dyskusji z tamtego okresu, która obrosła także w oceny polityczne, problem ujmowano dychotomicznie: rozwój polaryzacyjno-dyfuzyjny albo wyrównywany. W tabeli 1 przytoczono najczęściej używane argumenty za jedną lub drugą polityką.

Promowanie rozwoju ośrodków najsilniejszych jako dających najwyższą efektywność ekonomiczną sprowadziło się *de facto* do promocji w Polsce kilku metropolii. To bowiem w największych miastach koncentruje się władza, finanse, wiedza, informacja, miejsca pracy i kultura i to one mają największe szanse na tworzenie innowacji (Florida 2005). Rozwój polskich metropolii powiązanych z siecią metropolii europejskich byłby także bodźcem rozwoju przestrzeni europejskiej (Jałowiecki 2007).

Wierzono (przyjmowano), że wsparcie rozwoju metropolitalnego nie musi oznaczać zwiększenia zróżnicowania społecznego w układzie przestrzennym (szczególnie Churski 2014). Następuje bowiem dyfuzja (*spill over*) czynników rozwoju na dalsze obszary (nawet peryferie) i po pewnym czasie będą one wstępować na ścieżkę wzrostu. Przyjmowano, że nowoczesne i silne lokomotywy pociągną nawet wiele obciążonych wagonów.

Preferencje dla rozwoju metropolitalnego jako najefektywniejszego wariantu rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego zostały zawarte w dokumencie rządowym „Polska 2030" opracowanym przez zespół pod kierunkiem Michała Boniego. Debata wokół tego dokumentu uświadomiła różnicowanie się

interesów w układzie przestrzennym[5]. Metropolie jako stolice województw nie miały instytucjonalnie bezpośredniego przełożenia na rozwój województwa (powiatów i gmin). W urzędach marszałkowskich opracowywano wprawdzie strategie rozwoju województw, ale środki i władza wykonawcza spoczywały na szczeblu lokalnym: miast i gmin, a polska reforma samorządowa dała autonomię każdemu samorządowi terytorialnemu. Rozwój regionów (województw) przez rozwój stolic nie miał instytucjonalnego umocowania[6].

W koncepcji drugiej – popierania strategii na rzecz wyrównywania (zatrzymywania tendencji różnicującej) rozwoju w polityce europejskiej – zaznaczyły się dwie praktyki. Jedna związana z rolnictwem, gdzie argumentom na rzecz utrzymywania krajowego (własnego) sektora produkcji rolnej towarzyszyły argumenty socjalne – wspierania rozwoju cywilizowanych warunków pracy i życia na obszarach wiejskich. Druga praktyka dotyczyła restrukturyzacji poprzemysłowej, kiedy działania na rzecz upadających ośrodków przemysłowych wiązano z przekształcaniem ich dotychczasowej struktury produkcji i rynków pracy. W obu przypadkach były podawane argumenty społeczne: uwzględniania losu ludzi w warunkach wykluczających ich z głównego nurtu życia. Efektywność ekonomiczna takiej wyrównującej strategii jest ograniczona, ale nie jest ona jej zasadniczym celem. Liczy się bardziej skuteczność osiągnięcia wyznaczonych celów społeczno-politycznych przy racjonalnych kosztach (efektywności kosztowej).

Warto zauważyć, że w Komisji Europejskiej była głoszona koncepcja tzw. polityki miejskiej jako sposobu na realizację spójności terytorialnej. Można to odczytywać jako stymulowanie rozwoju średnich i małych miast, które byłyby adresatami zarówno strategii wyrównujących, jak i ośrodkami promieniującymi na otoczenie. Danuta Hübner pisała, że pamiętając o ograniczonym fizycznym oddziaływaniu efektu *spill over* z poziomu regionalnych metropolii, należy zapewnić odpowiednie wsparcie dla rozwoju miast średniej wielkości (na poziomie subregionu, czyli NUTS 3), odgrywających rolę lokalnych centrów wzrostu także dla obszarów wiejskich (2009).

W strategii europejskiej na lata 2021–2027 w podziale funduszy strukturalnych uwzględnia się wyraźniej kryterium innowacji, co może być krokiem do kolejnej zmiany struktury przestrzennej z istotnym przesunięciem w kierunku ośrodków silniejszych. W budżecie na kolejną perspektywę finansowania rozwoju UE fundusze na politykę spójności zmniejszą się o około 10 p.p. Wprowadza się ponadto nowe kierunki wydatkowania środków: na politykę związaną ze zmianami klimatycznymi, migracji spoza UE oraz bezpieczeństwa (European

5 Ujawniały się nie tylko w kuluarach głównych graczy politycznych i ekonomicznych, lecz także w środowiskach eksperckich na ich konferencjach (np. Forum Obywatelskiego Rozwoju 2009).

6 Zwracano na to uwagę w takich publikacjach, jak: Flis 2009; Golinowska, Rysz-Kowalczyk 2014 oraz Golinowska 2015.

Commission 2018). Mimo że aż 14 polskich województw (z wyjątkiem Mazowsza i Dolnego Śląska) pozostaje poniżej unijnego kryterium 75% PKB *per capita* lub na tym poziomie, to planowane obniżenie wydatków na politykę spójności w Polsce będzie znaczne (około 23 p.p). Natomiast w dwóch krajach Europy Środkowo-Wschodniej zwiększą się wydatki na politykę spójności: w Rumunii i Bułgarii. Zmiany kierunków polityki spójności UE wymagają przyjęcia w Polsce odpowiedniej strategii w tej dziedzinie. Debata o kierunkach rozwoju w wymiarze terytorialnym jest więc nadal aktualna.

Polityka rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego – zastrzeżenia

Promocja koncepcji rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego w kontekście europejskiej polityki rozwoju wzbudziła sporo zastrzeżeń. Dotyczyły one z jednej strony metodologii oceny wpływu określonej polityki na rozwój regionów, a z drugiej – merytorycznej słuszności rozwoju *via* duże miasta. W pierwszej sprawie zastrzeżenia dotyczyły:

- traktowania wzrostu gospodarczego jako podstawowej (a nawet jedynej) miary rozwoju[7];
- krótkiego okresu w analizowaniu zależności między zmianami w oddziaływaniu czynników uruchomionych w ramach realizowanej polityki rozwoju a jej efektami;
- nieuwzględniania wielu trudno mierzalnych zmiennych w modelach ekonometrycznych, gdy w procesach realnych mogą mieć one decydujące znaczenie.

W sprawie drugiej, czyli treści koncepcji rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, zastrzeżenia dotyczą ograniczonej wartości dużych miast ze względu na rosnące koszty logistyczne i administracyjne zmodernizowanego funkcjonowania metropolii oraz pogarszającą się jakość życia w takich miejscach. Formułowane są następujące wnioski:

- Urbanizacja, rozwój miast i metropolii w procesie rozwoju ludzkiej cywilizacji mają bardzo wysoką ocenę. Duże ośrodki miejskie są bowiem źródłem innowacji oraz wysokiej efektywności ekonomicznej. Jednocześnie gdy przekraczają pewną skalę rozwoju, to miasto rozlewa się i różnicuje wewnętrznie. Koszty funkcjonowania takiego organizmu stają się coraz trudniejsze do udźwignięcia bez dodatkowego wsparcia.

7 Od wielu dekad trwa dyskusja na temat nieadekwatności kategorii dochodu narodowego do mierzenia efektów rozwoju i podejmowane są próby innego podejścia i zastosowania innych miar. Zdecydowany głos w tej sprawie zabrali: Joseph Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi (2008), rozwijając swoje stanowisko w publikacji OECD (2018), kierowanej przez: Josepha Stiglitza, Jeana-Paula Fitoussiego i Martine'a Duranda.

- Nadmiernie duże miasta tracą cechy dobrego miejsca do życia. Są zagęszczone, mają zanieczyszczone powietrze, niezdrowo budowane mieszkania i osiedla. Polskie metropolie tracą obecnie na jakości życia głównie ze względu na pogorszenie się stanu powietrza i chaos komunikacyjny. Zamożniejsi mieszkańcy przenoszą się poza granice dotychczasowego miasta, co przyczynia się do wzrostu kosztów infrastrukturalnych i utrudnia zachowanie ładu przestrzennego. Występuje zjawisko chaotycznej suburbanizacji.
- Jeśli duże miasta ukształtowały się na monokulturze przemysłowej, to upadek dominującej branży niszczy podstawy jego rozwoju. Bez odpowiedniej polityki miasta te stają się źródłem degradacji społecznej, wykluczenia społecznego, przestępczości i politycznej radykalizacji.

Dylematy polityki rozwoju wyrównującego

Obecnie istnieje większa zgoda co do głównej tezy, że procesy rozwojowe w wymiarze przestrzennym, przebiegające bez interwencji państwa, przynoszą nie tylko zróżnicowane warunki życia, lecz także dają znacznie mniejsze szanse ośrodkom oddalonym od oddziaływania czynników rozwojowych (peryferiom). Brak polityki wyrównywania rozwoju prowadzi do wzrostu polaryzacji. Z jednej strony następuje kumulacja dobrobytu na ograniczonej przestrzeni, a z drugiej – erozja na obszarach oddalonych. Nie ma dostatecznych dowodów, że procesy dyfuzji bez interwencji ją wspierających wystąpią w oczekiwanym okresie. Występowanie zjawiska *spill over* trudno jest udowodnić dostępnymi metodami badawczymi. Analizy oparte na parametrycznych modelach regresji, a także ostatnio rozwijane badania eksperymentalne wskazują przede wszystkim na trudności jednoznacznego ustalenia przyczyny podobieństwa efektów w różnych grupach populacyjno-terytorialnych czy różnych efektów w grupach przyjmowanych za podobne (za: Vazquez-Bare 2019).

Już w odległej przeszłości w wielu krajach podejmowano działania mające na celu kształtowanie bardziej wyrównanego rozwoju osiedleńczego i deglomeracji, np. w Niemczech i Holandii. W integrującej się Europie zmniejszanie skali różnic rozwojowych w wymiarze terytorialnym jest jednym z jej strategicznych celów i stało się zadaniem polityki regionalnej oraz polityki spójności z przeznaczonymi na to zasobami kapitału i *know-how*. Mimo dowodów na korzystne oddziaływanie tych polityk w wymiarze społecznym w wielu ośrodkach i regionach Europy[8] spotykają się one z krytyką. Co ciekawe, nie tyle z powodu ich niskiej

8 Od lat śledzę i w miarę możliwości odwiedzam miejsca tzw. dobrych praktyk rozwoju regionalnego prezentowanych w europejskim magazynie „Panorama". Podejmowane są też badania ewaluacyjne zrealizowanych programów rozwoju regionalnego (w odniesieniu do krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej, np. Ferry, McMaster 2013).

efektywności ekonomicznej, ile niedostatecznej skuteczności w zakresie celów społecznych. Na marginesie warto zauważyć, że z perspektywy pozaeuropejskiej polityka wyrównywania rozwoju regionalnego spotyka się z dużym uznaniem. Może powołanie się na książkę *Europejskie marzenie* Jeremy'ego Ryfkina (2005) jest już *passé*, ale warto zauważyć, że eksperci Banku Światowego – Indermit Gill i Martin Raiser (2012), którzy analizowali zmiany w konsumpcji wraz z kolejnymi etapami rozszerzania UE, doszli do wniosku, że integracja europejska sprzyja silnej konwergencji warunków życia. Nazywali to niebywale skuteczną maszyną konwergencji. Z kolei dramat społeczny zaniedbanych i porzuconych ośrodków w USA („rdzewiejącej Ameryki") jest przedmiotem nie tylko badań, lecz także ostrzeżeń przed niebezpiecznymi obecnie koncepcjami politycznymi, również dla ładu globalnego[9].

Ocena efektów polityki wyrównywania rozwoju jest niejednokrotnie sprowadzana do równości mierzonej dochodami ludności lub ich konsumpcją. To popycha polityków do działań transferowych. Bezpośrednie transfery pieniężne kierowane do ludności w ośrodkach zaniedbanych i o gorszych wskaźnikach rozwojowych sprzyjają politykom. Szanse wyborcze dla władzy prowadzącej tego rodzaju politykę są większe. Jej efekty są bowiem natychmiast widoczne.

Krytyczna ocena polityki wyrównywania rozwoju zawiera dwa zasadnicze punkty. Po pierwsze polityka ta jest kosztowna w znaczeniu kosztów alternatywnych. Nakłady na politykę wyrównywania mogłyby być wykorzystane w polityce polaryzacyjno-dyfuzyjnej, zapewniającej wyższą efektywność ośrodkom wiodącym. Po drugie jest mało skuteczna w krótszym okresie – wymaga procesu inwestowania zarówno w infrastrukturę, jak i w człowieka (edukacja i zdrowie).

Zapewnienie słabszym ośrodkom niezbędnych cywilizacyjnie warunków życia to jeden z grupy czynników wyrównanego rozwoju. Do tego zawsze potrzebne są zasoby ludzkie i baza ekonomiczna, którą te zasoby uaktywnią. Polityka wyrównywania rozwoju wymaga więc ograniczenia wysysającego oddziaływania dużych miast na oddalone ośrodki. Im bardziej dynamiczny jest rozwój metropolii, tym większą ma ona siłę przyciągania ludności (migrantów), osłabiając demograficznie i społecznie obszary pozametropolitalne.

Dodatkowa oś sporu – rozwój egzogeniczny i endogeniczny

W debacie na temat koncepcji rozwoju regionalnego pojawił się wymiar, który inaczej wyznacza oś tej debaty. Chodzi o źródła zasobów na rozwój. Z jednej strony pochodzą one z zewnątrz (egzogeniczne), a z drugiej – z wewnątrz (endogeniczne).

9 Niezwykle wymownym tego przykładem jest historia upadku Detroit (Leduff 2015).

Czynniki egzogeniczne, niezbędne w krajach i regionach biednych, są konieczne do „ruszenia z miejsca", ale bez uruchomienia sił wewnętrznych mogą zadziałać jednorazowo, uzależniając dalszy krok od kolejnego wsparcia zewnętrznego. Rozwój egzogeniczny np. przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne może pogłębiać istniejące zróżnicowania terytorialne. Inwestorzy zagraniczni lokują się w ośrodkach już zagospodarowanych, wykorzystując istniejącą infrastrukturę i kapitał ludzki. Sprzyjają także dalszej koncentracji zasobów. Władze krajowe i regionalne, tworząc specjalne strefy ekonomiczne, próbują zmienić kierunek lokalizacji kapitału. Ponoszą tego koszty, dając inwestorom i przedsiębiorcom różne przywileje w tych strefach. Jednocześnie zapewniają miejsca pracy i wspierają przedsiębiorczość.

Czynniki endogeniczne rozwoju mają przewagę nad czynnikami egzogenicznymi. Są głęboko zakorzenione i przez to utrwalają jego efekty. W warunkach przyspieszenia rozwoju mogą być jednak niewystarczające. Tym bardziej gdy przyspieszenie dokonuje się zarówno na skutek rewolucji technologicznej, oddziaływania globalnej konkurencji, jak i z powodu ambicji rozwojowych krajów i regionów.

W każdym regionie i ośrodku istnieje jakiś potencjał rozwojowy, odmienny od występującego w innym miejscu. Rozwijanie takich miejscowych specjalizacji tworzy szanse rozwojowe. To wymaga ich odkrycia, uznania i dowartościowania. Bez tego pozostaje czekanie na samodzielne wykształcenie się sił oddolnych (wewnętrznych) albo podjęcie redystrybucji od silniejszych do słabszych.

Klucz do efektywnego rozwoju regionów tkwi w umiejętnym połączeniu obu rodzajów czynników: endogenicznych i egzogenicznych. To jednak wymaga **rozpoznania i uznania czynników wewnętrznych**, które zostałyby silniej włączone do procesu rozwojowego. Uwzględnianie specyfiki terytoriów i dostosowanie do niej ukierunkowania interwencji wzmacniającej istniejące „na miejscu" czynniki rozwoju było jednym z podstawowych elementów europejskiego podejścia do polityki spójności w mijającej perspektywie finansowej 2014–2020 (Barca 2012). Wprawdzie koncepcja podejścia zorientowanego terytorialnie została zdefiniowana w opozycji do podejścia sektorowego, lecz jej powodzenie było uwarunkowane wydobyciem i uruchomieniem wewnętrznych potencjałów rozwojowych z oddolną partycypacją w realizacji. Historia dowodzi, że narzucenie ścieżki rozwoju, nawet bardzo postępowej, ale obcej, wyklucza i radykalizuje grupy społeczne, burząc ład społeczny, a nawet niszcząc całe obszary nie tylko pod względem kulturowym.

Endogeniczne czynniki rozwoju obejmują nie tylko materialne czynniki wzrostu gospodarczego (Churski 2014). Liczy się nie tylko kapitał finansowy, zasoby naturalne i infrastruktura. Istotne znaczenie mają zasoby ludzkie pod względem

demograficznym, kwalifikacyjnym (kapitał ludzki) oraz społeczno-kulturowym (kapitał społeczny)[10]. Wzrasta przy tym znaczenie instytucji.

Jako eksperci, zabierając głos w tej sprawie, jesteśmy na ogół zgodni, że uruchomienie czynników endogenicznych daje lepszy efekt; rozwój jest trwalszy oraz bardziej zakorzeniony regionalnie i lokalnie.

Czy fundusze europejskie należą do czynników egzogenicznych i mogą osłabiać potencjał wewnętrzny przez uzależnienie od dopływu kapitału? Fundusze europejskie mają kilka zabezpieczeń, aby nie działały wyłącznie tak jak w rozwoju egzogenicznym. Przede wszystkim środki są lokowane na podstawie planów krajowych i planów jednostek samorządu terytorialnego oraz wymagają własnego wkładu finansowego. Od jakości tych planów, trafności, odporności na zakłócenia oraz trwałości programowo-wykonawczej zależy, czy będą efektywne w długim okresie.

W kierunku optymalizacji

Optymalny kierunek rozwoju trudno sformułować koncepcyjne, gdy posługujemy się tylko dychotomiami: równość – efektywność czy rozwój polaryzacyjno-dyfuzyjny – rozwój wyrównany. Dlatego warto skupić się na kombinacji czynników, które pozwalają zarówno na zapobieganie peryferyzacji i społecznemu wykluczeniu, jak i na tworzenie innowacji.

Profesor Gorzelak przed wielu laty (1985) proponował opracowanie przestrzennego minimum socjalnego, czyli zestawu podstawowych dóbr, jakie powinny być dostępne dla mieszkańców kraju niezależnie od miejsca zamieszkania, takich jak: usługi edukacyjne i zdrowotne, związane z handlem, kulturą i transportem. Nie znaczy to oczywiście fizycznego usytuowania wymienionych placówek w każdej miejscowości. Alternatywą może być dobra organizacja dowożenia mieszkańców do miejsca świadczenia tych usług. Problem polega obecnie na tym, że tworzenie dostępnej przestrzennie sieci usług w wyniku wieloletniego zaniedbania rozwoju sfery publicznej służy niejednokrotnie ich ograniczaniu. Wymownym tego przykładem jest zamykanie szpitali, głównie powiatowych, dla których nie ma obsady medycznej. Racjonalna koncepcja

10 W Urzędzie Województwa Małopolskiego w 2010 r. opracowano strategię rozwoju województwa małopolskiego z założeniem rozpoznania endogenicznego potencjału rozwojowego Małopolski. Przyjęłam propozycję kierowania pracami nad przygotowaniem strategii. Zasugerowałam, aby uwzględnić w niej perspektywę starzenia się ludności i ukierunkować na rozwój srebrnej gospodarki, wykorzystującej potencjał gospodarczy, walory przyrodnicze i kulturę oraz kapitał ludzki tego regionu. Strategia została przyjęta i była prezentowana w różnych miejscach województwa. Jej elementy są wykorzystywane przez firmy, organizacje pozarządowe i samorządy lokalne i co roku odbywają się w Krakowie targi srebrnej gospodarki, które pokazują, jak koncepcja ta służy rozwojowi regionu i jest społecznie wzmacniana.

sieci zastosowana w praktyce w konkretnym czasie może być jej karykaturą. To zapewne prof. Gorzelak miał na myśli, pisząc o teoriach i dalece odbiegających od nich procesach realnych (2019).

Polityka wyrównywania nie musi mieć na celu jednostronnie rozumianej konwergencji. Spójność terytorialna zapowiedziana jako nowy paradygmat polityki spójności na lata 2014–2020[11] eksponuje terytorium jako zintegrowany funkcjonalnie obszar z określonym centrum, dostosowanym do możliwości korzystania z zasobów i usług przez wszystkich mieszkańców[12]. Koncepcja ta jest silne umocowana normatywnie; powinna zapewniać możliwości rozwojowe i niewykluczanie z nich ludzi na żadnym obszarze Wspólnoty. Tak interpretowana spójność mieści się w filozofii rozwoju Amartyi Sena, dla którego prawdziwa wolność jest możliwa wtedy, gdy istnieją realne szanse rozwoju ludzi (*capability approach*). Sen był jednocześnie ekonomistą (w 1998 r. otrzymał Nagrodę Nobla z ekonomii), ale rozwoju nie sprowadzał wyłącznie do wzrostu PKB[13].

Osiąganie spójności w znaczeniu funkcjonalnym jest działaniem bardziej wymagającym. Potrzebne są szersze rozpoznania i opracowania planistyczne ze wskazanymi narzędziami realizacji. Wymagane są wyższe nakłady finansowe (infrastruktura transportowa i komunikacyjna, edukacja, zdrowie, administracja), których efekty wskaźnik wzrostu gospodarczego wydobywa pośrednio i w dłuższym okresie. Funkcjonalne podejście do wyrównywania rozwoju wymaga też społecznej i politycznej akceptacji istnienia pewnego poziomu zróżnicowania oraz odrzucenia wyrównania różnic przez nadmierną redystrybucję dochodów.

Polityka wyrównanego rozwoju w znaczeniu funkcjonalnym ma obecnie także podstawy strukturalne i technologiczne. Usługowy model rozwoju gospodarki oraz współczesne technologie informacyjne nie wymagają już wysokiej skali koncentracji „produkcji". Sieciowe powiązania organizacyjne umożliwiają większe rozproszenie, ograniczając koszty nadmiernej koncentracji. Jednocześnie jednak potrzebne są centra integracji funkcji administracyjnych, węzły komunikacyjne, kolejny poziom edukacji i kultury wyższej. Te zadania zwykle realizują centra regionalno-lokalne, czyli miasta średniej wielkości. W Polsce potencjalnie są to byłe miasta wojewódzkie i wiele miast powiatowych. Wspierając ich rozwój, zapewnia się podstawy integracji społecznej.

---

11 W UE polityka ta została określona mianem rozwoju w kierunku zintegrowanej i trwałej urbanizacji (*Integrated Sustainable Urban Development).*

12 W polskiej literaturze to nowe podejście przedstawiały prace Jacka Szlachty i Jacka Zauchy (2010), którzy następnie rozszerzyli je na koncepcje wzrostu gospodarczego i rozwoju ekonomicznego (Zaucha i in. 2015).

13 Sen zaproponował indeks mierzenia dobrobytu przez uwzględnianie także edukacji, zdrowia (HDR), co jest rozwijane przez UNDP w raportach na temat rozwoju w świecie.

Mimo że na prowadzenie polityki rozwoju wyrównanego w znaczeniu funkcjonalnym potrzeba zapewne więcej nakładów i efekt może przyjść później, to koszt alternatywny dotyczący jakości życia ludzi i przyrodniczego otoczenia może być dramatycznie wysoki, gdy wysiłek taki nie zostanie podjęty.

Bibliografia

Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), s. 134–152.

CASE (2019). *Nasza Europa: 15 lat Polski w UE. Korzyści i wyzwania*. www.case-research.eu.

Churski P. (2014). *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju*. Poznań: Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Domański B. (2004). Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(16), s. 7–23.

European Commission (2018). *EU Budget for the future Cohesion Policy 2021–27*, https://ec.europa.eu/regional_policy.

Ferry M., McMaster I. (2013). Cohesion policy and the evolution of regional policy in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*, 65(8), s. 1502–1528.

Flis J. (2009). System wyborczy utrudnia budowanie wspólnoty regionalnej. *Wolność i Solidarność*, 19, s. 21–26.

Florida R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.

Gałązka A. (2013). *Procesy społeczno-gospodarcze na poziomie lokalnym. Zróżnicowania i długookresowe trendy zmian przestrzennych w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Gill I.S., Raiser M. (2012). *Golden Growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model*. Washington D.C.: The World Bank.

Golinowska S. (2015). Decentralizacja i polityka społeczna. Siła, słabość czy niedostosowanie? Próba oceny. *Polityka Społeczna*, numer tematyczny: *Lokalna polityka społeczna*, s. 2–10.

Golinowska S., Kocot E. (2013). *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Golinowska S., Rysz-Kowalczyk B. (2014). Regionalne strategie polityki społecznej i rynku pracy narzędziem prowadzenia polityki społecznej. *Polityka Społeczna*, 10, s. 2–11.

Gorzelak G. (1985). Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*. Warszawa: PAX.

Gorzelak G. (2000). Trwałość i zmiana: historia, transformacja i przyszłość polskich regionów. *Ekonomista*, 6, s. 1–18.

Gorzelak G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.

Gorzelak G. (2014). Polityka spójności a rozwój – pierwsze oceny, w: A. Kukliński, W. Woźniak (red.), *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, s. 317–334.

Gorzelak G. (2019). Polityka regionalna i spójności terytorialnej, w: *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE, s. 103–112.

Grosse T.G. (2002). Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(8), s. 25–48.

Hübner D. (2009). Rola samorządów w polityce regionalnej. *Mazowsze. Studia Regionalne*, 2, s. 1–25.

Jahoda M., Lazarsfeld P.F., Zeisel H. (2007). *Bezrobotni Marienthalu*, przeł. R. Marszałek. Warszawa: Oficyna Naukowa.

Jałowiecki B. (2007). *Globalny świat metropolii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jałowiecki B. (2010). *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Leduff Ch. (2015). *Detroit. Sekcja zwłok Ameryki*, przeł. I. Noszczyk. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.

Nowak P. (2011). *Nowy paradygmat rozwoju regionalnego na przykładzie wybranych regionów Europy Zachodniej*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny.

Polskie Forum Obywatelskie (2009). *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarka Rynkową.

Rutkowski J. (2006). *Labor Market Developments during Economic Transition*. World Bank Policy Research Working Paper 3894.

Ryfkin J. (2005). *Europejskie marzenie*, przeł. W. Falkowski, A. Kostarczyk. Warszawa: Wydawnictwo Nadir.

Sitek S. (2015). *Koncepcje teoretyczne rozwoju regionalnego*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Stiglitz J., Fitoussi J-P., Durand M. (2018). *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. Paris: OECD Publishing.

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report

Szlachta J., Zaucha J. (2010). *A New Paradigm of the EU Regional Development in the Context of the Poland's National Spatial Development Concept*. Working Papers, 1001. Warszawa: Instytut Rozwoju.

Vazquez-Bare G. (2019). *Identification and Estimation of Spillover Effects in Randomized Experiments*. Manuscript of the Cornel University: arXiv:1711.02745 [econ.EM].

Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin.

Geographies of growth and integration in Europe: Old and new challenges for regional policy

George Petrakos

Introduction

Scientific knowledge related to the spatial economy is in a state of flux. A wide spectrum of theories of socioeconomic growth and inequality have interacted, debated or enriched each other over the last few decades through a process of birth, growth, domination and decline that appears to have an embedded cyclical element. The evolution of knowledge in each round of scientific consolidation raises at least as many new questions as it answers, leading to new rounds of quest in an evolving space that constantly changes the conditions and the parameters of the discussion.

During this period, the evidence seems to suggest that regional performance, especially in Europe, is, mostly, characterised by increasing or high and persistent inequalities (Iammarino et al., 2017), which are wider when they consider multidimensional measures of living standards and not just income (OECD, 2019).

The most critical issues in this long debate have been the identification of the drivers that differentiate growth performance across cities and regions and the ability of market forces or State mechanisms to reduce inequalities over space. Over the last 50 years, the theoretical debate on regional inequalities has been driven by the competition of two schools of thought: the convergence school,[1] led by the neoclassical economic theory, and the divergence school,[2]

1 Founded on the works of Solow (1956), Swan (1956), Heckscher (1919/1991), Ohlin (1933/1966) and later on Barro and Sala-i-Martin (1992).

2 Founded on the works of Myrdal (1957) and Hirschman (1958) and later on Romer (1986) and Krugman (1991).

led by the theory of cumulative causation. The neoclassical school predicts convergence among advanced and less advanced regions on the basis of constant returns of scale in the production system and three different equilibrating mechanisms: diminishing capital productivity, interregional trade and interregional migration. Its dominance in economic thinking for a long period is mainly based on its ability to use formal testable models for its propositions.

At the opposite side of the theoretical spectrum, the divergence school of thought claims that growth is a spatially selective and cumulative process, which is likely to increase regional inequalities. This basic argument has been over the years supported to varying degrees by a diverse set of theoretical approaches including the urban growth models, the core-periphery models, the path dependency and unequal integration models, the new economic geography models and the endogenous growth models. In this setting, the typical drivers of spatial inequality or asymmetry are the internal or external economies of scale, a favourable geography, high quality human resources, large market size and a favourable industrial structure, or simply sharply different initial conditions in the growth process (Petrakos, 2008).

The rise, decline and mix of theories

Although this long debate has been empirically supported by hundreds of research papers and reports, it may be the case that both processes of convergence and divergence coexist at all spatial levels, but in different proportions and different strengths, leading to multiple growth regimes. Their balance, however, over time and space changes with development levels and the broader geographical, institutional or political coordinates (Petrakos, 2008). Although national or regional evidence can go both ways, the persistence in regional inequalities over long periods of time in significant parts of the European economic space may suggest that market based automatic convergence mechanisms do not work effectively, or at least do not prevail over other, counteracting, divergence mechanisms.

These spatial dynamics may allow for a non-linear pattern of growth at the EU regional level and the formation of "growth" clubs in Europe (Iammarino et al., 2017): at the one end of the spectrum weaker regions converge to each other and, on the other, the more advanced regions form a European leading league with regions having high and very high levels of development and a common set of favourable characteristics that diverge from the European average (Petrakos, 2008).

In each round of scientific discussions and debate that lasted roughly a decade, new tides of methodological approaches, new ingredients and new sets of evidence were coming to set new grounds, attract attention and typically shape the new dominant theoretical paradigm. From the concepts of critical scale, the regional multipliers, the big push and the cumulative nature of growth over space, the literature moved gradually to the celebrated hypotheses and market clearance mechanisms of the marginal school and the concept of equilibrium before it was able to reload the dynamic and time-dependent aspects of the economy, as well as the discontinuities and the less convenient properties of space.

This rise and decline of theories, as well as the beginning in each round of an advanced version with new embedded elements, may simply suggest that the basic ingredients for the understanding of the changing economic space are already available. In that sense, a major task of regional science is to gauge the new signals of each period and suggest the right mix of theories and drivers shaping spatial dynamics and balances. In doing so, it is important to leave some room for a non-linear behaviour arising from the diminishing performance of most theories when they attempt to explain reality beyond a certain space-time-size margin.

Equally controversial is the terrain of public policies. The theoretical debates and divides have always had at the centre of their attention the State: how much State, what type of State, how centralised or decentralised it should be, how much power we should have at the local or the central level, how much spatial redistribution we want, whether spatial equity does any good to national efficiency. Waves of arguments and evidence in favour or against regional cohesion and convergence were in fact taking part in this very essential debate about the organisation of the spatial economy and the role, size (and the very existence) of public goods.

However, the most controversial question here is that of policy failure. Why regional policy has failed in so many instances to close the gap between the advanced and the less advanced regions? At the margins of this discussion, critical questions that often went unnoticed are challenging the linearity of theoretical propositions (more is always better than less, regardless of the existing levels) and discuss the limits of mainstream paradigms. Does a given increase in public investment have the same impact in a poor and a rich region, in a large and a small economy? Does it have the same impact if the initial level of Public Investment is 1% or 10% of local GDP? If the answer is probably no, how does this affect the way we look for empirical evidence with the use of linear models (Arvanitidis et al., 2010)?

As the physical and mental space shrinks and at the same time expands, a new synthesis is needed to map, knit and embed into the main corpus of knowledge the shadows, the new edges and the new frontiers that emerge and have a different view, respond to different questions and suffer from different dilemmas and controversies.

Spatial selectivity in growth processes

Regional dynamics are characterised by spatial selectivity and an overall unfavourable environment for lagging-behind regions. Most drivers of regional growth tend to favour (conditionally or unconditionally) the larger, central, more advanced, metropolitan and with a better structure regions (Ciccone, 2002; Petrakos et al. 2011). A weaker growth performance is expected of peripheral, structurally diverging and lacking home-market and scale-effects regions. Although stories of success emerge in nearly all parts of Europe, their spatial frequency cannot change the dominant pattern, which remains intact for decades.

Although convergence and divergence patterns coexist, the former tend to prevail in the new millennium, as regional inequality in the EU has increased again, after a decline in the 1990s (Petrakos and Artelaris, 2009; Iammarino, et al., 2017). Convergence patterns are mostly explained by the stronger performance of a number of, mostly metropolitan, Central European regions, while divergence is mostly explained by the weaker performance of the low income regions (European Commission, 2018a). In fact, the EU is experiencing the formation of regional income clubs. The regions that belong to the "very high", or "high" income group typically have a stronger performance in terms of GDP, employment and population growth, while the regions that belong to the "low" income group experience a net decline (Iammarino, et al., 2017). These diverging trends among the main regional clubs have an increasing importance, given that more than a quarter of EU residents live in "low" income regions (European Commission, 2017).

These regional groups are not equally prepared or able to deal with major challenges that will change significantly regional performance and balances in the future. According to the OECD (2019), three major megatrends will affect regions in the next decades: (a) digitalisation, automation and technological change in production, (b) demographic change, including urbanisation, ageing and migration, and (c) climate change and resource scarcity.

The first megatrend will lead to a major job reallocation across sectors and places, favouring productive systems, administrations and locations

that have invested early enough in digital technology and higher education. The regions that will be unable to follow this trend will experience a dramatic decline in employment, as it is estimated that in some regions the jobs at risk can be up to 39% of total employment. Demographic change will lead to asymmetric population decline in many weak regions and will affect tax bases, the pension system and public services. Although the larger cities in Europe will continue to attract younger and more educated population and benefit from agglomeration economies, many peripheral regions will be faced with increasing population gaps that can only be filled by external migration, which raises a number of issues related to assimilation and cultural diversity. Although it is not easy to predict the spatial pattern of its effects, it is more likely that the places with better infrastructure and resources will be able to adapt faster to minimise the negative consequences of climate change (OECD, 2019).

Persistently underperforming regions

The inability of the least advanced regions to close the development gap and converge towards the national or European average presents a critical challenge for theory and policy. It has been noticed that, despite some exceptions, there is a surprising stability at the low end of the development scale, where the least performing regions are in many cases persistently the same.

This persistency in underperformance takes the form of a path-dependent process largely driven by some unspecified, but certainly interacting, internal forces and dynamics and it seems that it does not respond to typical policy prescriptions. In some cases, this long-term underperformance has led to the emergence of an "assisted economy" culture and, in some cases, to a "failure" mentality that makes the potential for breaking out of the vicious circle of "lagging behind" even more difficult. In some other cases, of course, institutional and cultural "failures" are more deeply rooted in systemic weaknesses of the national economies.

The question that arises is whether this persistent failure is the result of a regional market failure, policy failure, geographic barriers, institutional and cultural rigidities, some type of a "missing factor" in the regional base, or a combination of all these. Yet another question is why these persistently underperforming regions cannot learn and benefit from the success stories of the more advanced regions.

There is no convincing answer to this question as yet, partly because regional theory and policy are rarely informed from the experience of these

regions. Contemporary regional growth theories emphasise the role of human capital, knowledge, innovation and entrepreneurship for a successful growth performance. However, in most underperforming regions, such factors are not only typically weak in the corresponding local bases but, to the extent that they can in fact be mobilised, they are still largely unable to allow these regions to break out of the underdevelopment trap. An implication of this is that development strategies emanating from theoretical models built on the experience of dynamic regions may be misleading or counterproductive for the persistently underperforming regional economies. In this way, we have a two-way missing causality: on the one hand, regional development theory practically ignores the lessons that can be derived from the experience of these regions and, on the other, its recommendations often fail to take into consideration the specific conditions of persistently lagging regions. As one may suspect, this eventually becomes a policy problem. Although regional policies and disposable funds intend to solve the underdevelopment problems of the lagging regions, they are informed by the experience of the successful ones. The argument is simple, but not necessarily correct: if a set of policies has contributed to the success of the advanced regions, then they should be capable to do the same in the less advanced ones.

This line of thought is based on two assumptions that are rarely made explicit: on the one hand, that less advanced regions are in the same trajectory (though in an earlier phase of development) as advanced ones; on the other, that success and failure are symmetric processes. This means that if the presence of a factor contributes to success in one place, its absence from another would explain failure. This should not necessarily be the case. In fact, extensive and diverse literature suggests that factors affecting economic potential may be different in advanced and less advanced regions and countries (Arvanitidis et al., 2010). The implications of this is that the same policy framework is not appropriate to both advanced and less advanced regions.

Integrating distant and weaker regions

East-West integration in Europe started three decades ago with mainly asymmetric trade flows of an inter-industry type and significant factor movements of a neoclassical type (labour moved west and capital moved east), in a selective way that affected to a large extent the geography of development, especially in Central and Eastern Europe (Petrakos et al, 2000).

Although economic integration is widely considered to be a positive-sum game, it has not escaped attention that (a) the EU has had an inferior growth

performance than its main trade competitors during the last two or three decades, (b) that the post-euro period is characterised by lower growth, and (c) that the non-euro EU countries have better growth performance that the euro area. If integration is typically a win-win situation, how can the EU performance be explained? In fact, eliminating borders and all sorts of barriers to trade (including different currencies) releases forces of creation, but also forces of destruction. Inferior production structures in weaker regions are typically not able to maintain traditional and less competitive tradable activities that are typically replaced by imports from the more advanced regional trade partners. These destruction forces are different in strength among regions, but it seems that in many cases they are not trivial and are not always easy to counterbalance with the introduction of other more dynamic activities. The lack of quick adjustment mechanisms that will replace the declining tradable sectors or activities with new ones is one of the factors that keep inequalities high and EU growth performance weak. Although the history of EU integration includes significant success stories of cities, regions or countries, the question whether integration into the EU has provided a stable growth path for all regions, even the weaker ones, does not get always a positive or an unconditional answer (Camagni 1992; Giannetti, 2002; Petrakos et al., 2005; Kallioras and Petrakos 2010; Petrakos et al., 2011; Petrakos and Psycharis, 2016). Equally challenging is the question related to the geography of integration, as it seems that there are limits to the benefits of West-East integration for the more distant regions of the previous or the next EU enlargement (Anagnostou et al. 2016; Petrakos et al., 2016).

The revenge of the unhappy places

Despite progress in expanding and deepening the European project, the fact is that many people in the EU are not happy with it. According to the 2018 Eurobarometer, only 42% of EU citizens tend to trust the EU, while 48% tend not to trust it. These figures were even worse during the years of the economic crisis (2011–2014). This dissatisfaction by EU citizens is related to the conditions of their places and their lives and varies significantly among and within countries. Apart from the issues related to external conditions and the conflicts in the Middle East (immigration and terrorism), people are more frequently concerned about the state of public finances (deficits and austerity programmes), the economic situation (weak or no growth) and unemployment (European Commission, 2018b).

Eight years after the financial crisis, most affected regions in the EU have not reached yet their pre-crisis GDP per capita levels, implying that the policy mix has left behind significant populations, failing to provide adequate support for their problems. This leads to rising dissatisfaction or discontent, which transforms economic pressure or difficulties in a number of locations to political developments that can be loud enough to be heard or, even worse, that can set real and serious obstacles to the process of EU integration.

These political developments are in one sense the revenge of the unhappy places (Rodríguez-Pose, 2017) and may take the form of Brexit, growing political polarisation, collapse of established political parties, extreme nationalism or policies that threaten the global trading system (the latter, on the other side of the Atlantic).

This implies that places left behind by the process of integration, or places where policies were either weak or non-effective, and places that feel threatened by wider European level processes or policies, have now found a way to fight back by voting populist, anti-systemic or anti-EU governments and politicians, or opt to leave the Union. This development is somehow changing the terrain of EU policymaking, as dissatisfaction with ineffective policies has now found a way to affect the grounds and balances on which policy decisions are made. Unhappy citizens change the composition of the EU Parliament (the two main centre-right and centre-left parties do not have any more the majority of the parliament) and perhaps that of the European Council, increasing the complexity in decision making and reducing the degrees of freedom in proceeding with the "business-as-usual" model of integration in the future. Given that democracy is deeply rooted in Europe, the voice of the excluded and the unhappy places and people will find ways to "disturb" political and economic orthodoxies. These disturbances can operate as a wake-up call in the short term, but in the longer term and in greater doses it is almost certain that they will cause centripetal forces and a permanent damage to the project of EU integration.

The challenges for regional policy

Regional policy has to promote efficiency and equity at the same time, by designing a mix of top-down and place-based policies that are based on development theory, while at the same time remain sensitive to the experiences, conditions and capabilities of each territory. The great variability of the European economic space and the great variability in policy experiences indicate that uniformity in policy choices and a strict framework

of policy directives should be avoided. The EU policy framework should encourage each country or region to adopt a balanced, knowledgeable and creative synthesis of different policy options that will be more suitable to deal with the place-specific mix of development problems (Barca, 2009; Petrakos, 2012).

What do we know about regional policy in the EU? Although its impact is clearly significant in terms of improving infrastructure and to a certain extent human capital in lagging regions, regional policy has not managed to reduce the development gap between the more advanced and the less advanced regions in Europe. Many regions have benefited by the development of new transportation networks and new urban, education or health infrastructure, but the impact on the productive base of the weaker regions has been less decisive and as a result inequalities have remained high and in some cases have increased.

Regional policy can be more effective to reduce income and productivity gaps among the EU regions if the following two conditions apply at the same time: (a) there is a stronger commitment of funds allocated to its operations, (b) the design and implementation of policy is drastically simplified and decentralised, allowing it to be more place-sensitive and more responsive to local needs.

The European Union has allocated 351.8 billion euros for Cohesion Policy in the 2014–20 Programming Period. This is 32.5% of the total EU budget (1,082 billion euros) for the same period (European Commission, 2014). Although this is a significant figure, it accounts only for about 360 euros per year/per head in the regions with a GDP per capita below 75% of the EU average, or 98 euros per year/per head when the entire EU population is taken into consideration. Given the persistency of the regional problems, regional policy clearly needs more resources in order to counterbalance the impact of centripetal forces developing in the one-market, one-currency setting, to counterbalance the impact of other EU policies with a strong spatial footprint and also account for the missing pillars of European integration (fiscal, financial and political integration).

The increase in resources is rather unlikely to come from an increase in national contributions or a reallocation of resources among the existing policies. Following recent initiatives, it is more likely to come through the expansion of the tax base with the introduction of a modest levy on the multinational giants operating in the EU and paying disproportionally low taxes. According to a recent Oxfam report (based on the Credit Suisse Global Wealth Database), just 1810 billionaires on Forbes's list hold as much wealth as the poorest 70% of humanity. These individuals are owners of giant

multinationals that operate globally (and in Europe), typically avoid taxation through various legal arrangements and can afford (some may welcome) a modest tax on their operation in order to support the cohesion of the Union.

The second requirement for a more effective regional policy calls for a drastic reduction of its complexity in design and implementation, a reduction in its administrative burden and its time requirements in terms of delivery and a greater focus on results, instead of procedures. Simplification also means a more decentralised overall structure where the EU and national levels maintain their redistributive role and mainly the strategic and audit functions, while the regional level maintains most operational functions and more space to adapt policies to local environments. This is a simple but not necessarily easy step, as centralisation and complexity are directly related to power and control of established national and EU bureaucracies over the entire system of Structural and Investment Funds. Decentralisation will be effective if the EU and national levels develop mechanisms to check not only the absorption of the funds but also their impact on promoting productivity growth, new firms creation, employment growth, income growth, innovation, etc. This should provide the grounds for a more meaningful type of accountability, where the lower levels are held responsible for the productive use of allocated resources.

Simplification and decentralisation will allow policies to be better aligned to the local conditions of the weaker regions. Implementing effective place-based policies will not be an easy task. It requires the regional level to be able to meet the strategic priorities of the national and EU level and at the same time select a mix of policy instruments (infrastructure, human resources, investment and institutional reforms) that suits better its productive capabilities and advantages. This will take some time and local/regional administrations staffed with sufficient human resources. It will also take a thorough ex-post evaluation of policies in terms of stated goals, where local authorities are accountable for the results, not just the absorption of funds, in order to secure an optimum use of resources.

References

Anagnostou, A., Kallioras, D. and Petrakos, G. (2016). Integrating the neighbors: Trade relations between the EU and the ENP countries. *Comparative Economic Studies*, 58(1): 17–42.

Arvanitidis, P., Petrakos, G. and Pavleas, S. (2010). On the dynamics of growth performance: An expert survey, *Contributions to Political Economy*, 29: 59–86.

Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report.

Barro, R. and Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence, *Journal of Political Economy*, 100(2): 223–251.

Camagni, R. (1992). Development scenarios and policy guidelines for the lagging Regions in the 1990s, *Regional Studies*, 26(4): 361–374.

Ciccone A. (2002). Agglomeration Effects in Europe, *European Economic Review*, 46: 213–227.

European Commission (2014). *An Introduction to EU Cohesion Policy 20142020*, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_en.pdf.

European Commission (2017). *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf.

European Commission (2018a). *EU Wide Income Distribution: Inequality Levels and Decompositions*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, May 2018.

European Commission (2018b). *Standard Eurobarometer 90, First Results, Public Opinion in the European Union*. Brussels: European Commission, Directorate of Communication.

Eurostat (2019). *GDP per capita in 281 Regions*, News release 34, 26 February 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1–26022019-AP-EN.pdf/.

Giannetti, M. (2002). The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both? *European Economic Review*, 46: 539–567.

Heckscher, E. (1919/1991). The effect of foreign trade on the distribution of income, in: *Heckscher-Ohlin Trade Theory*, ed. by H. Flam and M. Flanders. Cambridge Massachusetts: MIT Press, pp. 43–69.

Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. and Storper, M. (2017). *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future,* Working Papers 07/2017, Directorate General for Regional and Urban Policy, European Commission.

Kallioras, D. and Petrakos, G. (2010). Industrial growth, economic integration and structural change: Evidence from the EU new member-states regions. *Annals of Regional Science*, 45: 667–680.

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy,* 99: 183–199.

Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London: Duckworth.

OECD (2019). *OECD Regional Outlook 2019, Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*. Paris: OECD Publishing.

Ohlin, B. (1933). *Interregional and International Trade*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Petrakos, G. (2008). Regional inequalities in Europe: Evidence, theory and policy. *Town Planning Review*, Viewpoint, 79(5): i-vii.

Petrakos, G., Maier, G. and Gorzelak, G. (2000). *Integration and Transition in Europe: The Economic Geography of Interaction*. London: Routledge.

Petrakos, G. and Artelaris, P. (2009), Regional convergence revisited: A WLS approach. *Growth and Change*, 40(2): 319–331.

Petrakos, G., Rodríguez-Pose, A. and Rovolis, A. (2005). Growth, integration and regional inequalities in Europe. *Environment and Planning A*, 37(10): 1837–1855.

Petrakos, G. (2012). Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union. *Region and Periphery*, 2: 7–20.

Petrakos, G., Kallioras, D. and Anagnostou, A. (2011). Regional growth and convergence in Europe: Understanding patterns and determinants. *European Urban and Regional Studies*, 18(4): 375–391.

Petrakos, G. and Psycharis, Y. (2016). The spatial aspects of economic crisis in Greece. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1): 137–152.

Petrakos, G., Tsiapa, M. and Kallioras, D. (2016). Regional inequalities in the European neighborhood countries: The effects of growth and integration. *Environment and Planning C*, 34(4): 698–716.

Petrakos, G., Fotopoulos, G. and Kallioras, D. (2012). Peripherality and integration: Industrial growth and decline in the Greek regions. *Environment and Planning C,* 30(2): 347–361.

Rodríguez-Pose, A. (2017). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189–209.

Romer, P. (1986). Increasing returns and long run growth. *Journal of Political Economy*, 94(2): 1002–1037.

Solow R. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65–94.

Swan T. (1956). Economic growth and capital accumulation. *Economic Record*, 32: 334–361.

Efektywnie, ale nie tylko ekonomicznie. Równo to nie zawsze sprawiedliwie

Iwona Sagan

Problem polityki terytorialnej to z jednej strony problem sprawności gospodarczej i wyników ekonomicznych, z drugiej zaś – sprawiedliwości społecznej wprowadzanej przez eliminację społecznych nierówności przestrzennych wynikających z różnego stopnia zagospodarowania i różnej funkcjonalności jednostek terytorialnych. Współczesna debata na temat polityk terytorialnych koncentruje się na dwóch problemach: spójności i konkurencyjności (Evers 2008; Vanolo 2010). Próba pogodzenia tych dwóch wymiarów sprawia wrażenie stałego rozwiązywania kwadratury koła. Wynika ona z uwięzienia głównych teorii rozwoju w kategoriach dychotomii rozwinięty–nierozwinięty. Powszechnie postrzegana zero-jedynkowa opozycja między rozwiniętym a nierozwiniętym obszarem nie pozwala dostrzec nierozłącznego powiązania tych dwóch stanów; nie możemy zdefiniować stanu rozwoju bez odniesienia go do stanu braku lub ograniczonego rozwoju. Ponieważ relacja ta ma charakter dynamiczny, stany te nieustannie przenikają się wzajemnie i często niepostrzeżenie przechodzą jeden w drugi, stanowiąc źródło dynamiki zmian, weryfikacji i niegasnącą inspirację do tworzenia kolejnych, coraz bardziej wymagających modeli rozwoju i prowadzenia polityk społeczno-gospodarczych.

Dylemat efektywność a równość w polityce regionalnej był przedmiotem badań i analiz prowadzonych przez Grzegorza Gorzelaka od początku transformacyjnych przemian w kraju. Był on jednym z pierwszych badaczy, który w kontekście wyzwań stojących przed Polską w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej pisał, że: „polityka regionalna musi także znaleźć swoje miejsce w żelaznym dylemacie, jakiemu podlega: konieczności opowiedzenia się za

«efektywnością» lub «równością»" (Gorzelak 2004: 70). Jako główne wyzwanie stojące przed polskimi regionami i polską przestrzenią w kolejnych latach wskazywał „gospodarczą, społeczną i funkcjonalną integrację z regionami i przestrzenią Europy". Odpowiednie zbilansowanie efektywności i równości ma jego zdaniem zapewnić polityka zgodna z zasadą „równoważenia rozwoju". Zakłada ona równoczesne wspieranie „lokomotyw" rozwoju, czyli ośrodków najsilniejszych gospodarczo i demograficznie, oraz kanałów jego dyfuzji do słabszych, mniejszych ośrodków pozametropolitalnych i peryferyjnych. Koncepcja ta znalazła swoje praktyczne odzwierciedlenie w polityce rządu Platformy Obywatelskiej (2007–2015), promującego koncepcję modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego rozwoju regionalnego kraju. Obecny rząd Prawa i Sprawiedliwości (od 2015 r.) deklaruje natomiast politykę „wyrównywania szans", przekierowując wsparcie do regionów, które uznaje za obszary dotychczas wykluczane i zaniedbane (Gorzelak, Smętkowski 2019). Na poziomie krajowym obserwujemy zatem proces odchodzenia od rozumienia spójności terytorialnej w kategoriach funkcjonalnych do spójności w ujęciu wyrównawczym (Gorzelak 2018). Diametralna zmiana w rządowych koncepcjach rozwoju regionalnego dowodzi nie tylko ekonomicznej, ale głęboko społecznej, a tym samym politycznej natury problemu.

Przyjęta w 2010 r. przez rząd *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* wskazywała trzy cele polityki regionalnej, a mianowicie: (1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów, (2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych oraz (3) podnoszenie skuteczności i efektywności regionalnych działań rozwojowych. Założenia te można sprowadzić do triady konkurencyjności, spójności i sprawności. Jeśli powiążemy sprawność, która w założeniu powinna manifestować się efektami ekonomicznymi, z konkurencyjnością, to należy stwierdzić, że w strategii podjęto próbę rozwiązania dylematu efektywność czy równość.

W celu osiągnięcia wysokiej konkurencyjności przy minimalizacji nakładów założono, że kierunki działań polityki regionalnej będą adresowane do tych regionów, które dają największe szanse poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej, a więc w pierwszej kolejności do najważniejszych obszarów miejskich. Założenie to wskazuje na polaryzacyjny charakter rozwoju regionalnego, prowadzący w efekcie do wzmocnienia różnic w tempie rozwoju regionów i tym samym wzrost nierówności między nimi. Negatywnym skutkom polaryzacji miała natomiast przeciwdziałać polityka spójności, która wykorzystując i potęgując zakładane efekty dyfuzji innowacji, postępu i wzmocnienia gospodarczego rozchodzące się ze wzrostowych obszarów metropolitalnych, powinna prowadzić do wyrównywania dysproporcji rozwojowych między regionami. Przyjęty polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju regionalnego powoduje zatem w pierwszym okresie zwiększenie dysproporcji między regionami,

jednak w kolejnej fazie, dzięki procesom rozchodzenia się impulsu wzrostowego z centrów, prowadzi do wyrównania różnic i ogólnego wzrostu poziomu rozwoju kraju (Sagan 2012).

Trudno zaprzeczyć logice ekonomicznej efektywności zakładającej, że ograniczone środki posiadane przez rozwijającą się potransformacyjną gospodarkę kraju należy koncentrować w ośrodkach, które stwarzają największe szanse ich wykorzystania, a tym samym zapewniają maksymalny ekonomiczny efekt skali. Przykładem takiej logiki postępowania było wzmacnianie w latach dziewięćdziesiątych pozycji miasta stołecznego. Rosnąca przewaga Warszawy w stosunku do pozostałych miast nie była jedynie efektem endogennego potencjału miasta i jego siły w wolnorynkowej konkurencji. W znacznej mierze był to skutek wielu decyzji administracyjnych dających przywileje stolicy jako centralnemu ośrodkowi wzrostu (Sagan 2017: 184). Dobrym przykładem w tym zakresie było regulowanie przez wiele lat przepisami prawnymi uprzywilejowania Warszawy w lotniczej dostępności komunikacyjnej, które skutkowało głęboką dysproporcją w ruchu lotniczym między stolicą a pozostały portami lotniczymi w kraju. Zmiana przepisów nastąpiła w 2004 r. w wyniku koniecznego dostosowania krajowych regulacji prawnych do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej. Liberalizacja przepisów dotyczących krajowego ruchu lotniczego spowodowała dynamiczny rozwój transportu lotniczego, głównie generowany przez regionalne porty lotnicze. Udział portu lotniczego Warszawa-Okęcie w całości przewozów pasażerskich realizowanych w kraju spadł drastycznie na rzecz dynamicznego wzrostu ruchu lotniczego w pozostałych regionalnych portach lotniczych (Sagan 2012). Regulacyjne ograniczanie bezpośrednich połączeń międzynarodowych, a nawet krajowych do regionalnych portów lotniczych w połączeniu z brakiem w latach 90. XX w. i na początku XXI w. sprawnej lądowej infrastruktury transportowej skutkowało poważnym ograniczeniem dostępności transportowej ośrodków regionalnych w okresie dynamicznego wzrostu gospodarki rynkowej w kraju. Ponieważ w latach dziewięćdziesiątych dynamika rozwoju regionalnego była silnie związana z napływem kapitału zagranicznego w formie tzw. *joint ventures*, brak bezpośredniej dostępności ośrodków regionalnych w ruchu międzynarodowym w znacznym stopniu czynił je mało atrakcyjnymi dla przedsiębiorstw z udziałem tego kapitału i tym samym obniżał ich konkurencyjność. Wspieranie rozwoju miasta stołecznego jest politycznie i ekonomicznie uzasadnione. Warunkiem powinno być jednak, aby nie odbywało się ono kosztem spowolnienia regionalnie generowanej dynamiki rozwoju gospodarczego innych ośrodków w kraju.

Podany przykład dobrze ilustruje kluczowy w debacie na temat spójności terytorialnej problem społecznej sprawiedliwości, w tym wypadku jednoznacznie manifestowanej w zróżnicowanych terytorialnie zasadach funkcjonowania

portów lotniczych w kraju. W interesie władzy centralnej powinno być niedopuszczenie do utraty wysokich pozycji w hierarchii systemu osadniczego węzłowych ośrodków regionalnych oraz zapobieganie monocentrycznej polaryzacji całego systemu. Utrzymanie dynamiki rozwoju centrów regionalnych jest w praktyce jedynym skutecznym gwarantem możliwości prowadzenia polityki spójności w kraju.

Problem koncentracji środków rozwojowych pod hasłem efektywności dotyczy większości krajów. Paul Robin Krugman (1996) stwierdza, że prawo Zipfa nie działa w odniesieniu do systemu osadniczego, w którym pierwsze i największe miasto jest jednocześnie miastem stołecznym. W takich krajach jak Wielka Brytania czy Francja wielkość miast stołecznych nie daje się wyprowadzić z rozkładu wielkości i kolejności miast systemu osadniczego. Dowodzi to zdaniem Krugmana, że skala wielkości tych miast wynika z roli, jaką odgrywają one w systemach polityczno-zarządczych. Ich wzrost jest w znacznej mierze efektem polityki władz publicznych regulacyjnie wspierających koncentrację procesów gospodarczych. James Simmie (2003) formułuje ogólną zasadę wewnątrzregionalnej dywergencji rozwojowej, mówiącą, że im większe i wyższej rangi w systemie osadniczym jest miasto centralne, tym słabsze są jego powiązania z otaczającym go regionem. Nie tylko w Polsce, ale także w pozostałych krajach postsocjalistycznych, nadrabiających społeczno-gospodarcze zapóźnienia rozwojowe i będących pod silną presją polityki koncentracji ograniczonych zasobów kapitałowych tendencje polaryzacyjne są szczególnie silne. W przypadku policentrycznej struktury systemu osadniczego w Polsce polityka regulacyjnego wspierania rozwoju jedynie ośrodka stołecznego jest marnotrawieniem potencjału sieci osadniczej, historycznie ukształtowanej w sposób dający możliwość regionalnie zrównoważonego rozwoju.

Teorie rozwoju centrum–peryferie wprost odnoszą się do zasadniczego problemu polaryzacyjnej polityki rozwoju regionalnego. Podstawą sformułowania tych teorii były skrajne nierówności w rozwoju regionów uznane nie za przyczynę różnego tempa rozwoju poszczególnych obszarów, lecz za kluczowy czynnik dynamizujący rozwój regionu silnego kosztem słabszego (Prebisch 1976; Friedmann 1979). Teorie rozwoju centrum–peryferie dowodzą, że silnie niezrównoważony rozwój jest efektem nie tyle działania sił rynkowych, co celowej polityki rozwoju intensywnie wykorzystującej publiczną sferę decyzyjną do regulowania mechanizmów rynkowych na rzecz silnych centrów. Na ich gruncie wyrosła teoria biegunów wzrostu (Perroux 1955; Boudeville 1966), która w latach 70. XX w. zawładnęła prowzrostową polityką regionalną. Jej głównym założeniem było wykazanie, że rozwój bieguna wzrostu równoważy rozwój całego regionu przez efekt dyfuzji, czyli rozchodzenia się fali wzrostowej generowanej w centrum. Sukces ożywienia gospodarczego regionu, w którym zlokalizowano biegun

wzrostu, będący na ogół zaawansowaną technologicznie inwestycją produkcyjną, zależał jednak od stopnia, w jakim inwestycja ta odpowiadała produkcyjnym i reprodukcyjnym zdolnościom zbiorowości regionalnej, w której został on ulokowany. Przy braku infrastrukturalnie wspierających cały region inwestycji i adekwatnego kapitału ludzkiego biegun wzrostu nie był w stanie wytworzyć powiązań o charakterze wewnątrzregionalnym.

Problem, na ile dynamika rozwoju regionu silniejszego (centrum) jest wynikiem czerpania z zasobów peryferyjnego otoczenia, jest silnie obecny w dzisiejszej polityce terytorialnej kraju, przede wszystkim w dyskusji na temat rozwoju obszarów metropolitalnych. Pytanie, czy metropolitalne centrum rozwija się kosztem zasobów otaczającego go regionu, czy jest ono źródłem bodźców rozwojowych dla tego regionu, jest przedmiotem debaty zarówno naukowej, jak i politycznej.

Duża rozbieżność stopnia rozwoju jednostek wobec braku aktywnej polityki regionalnej, ukierunkowanej na tworzenie infrastrukturalnych, komunikacyjnych, instytucjonalnych i społecznych kanałów transmisji efektu wzrostowego na tereny zaplecza, może skutkować pogłębiającą się dywergencją wewnątrzregionalną. Ale nie tylko infrastruktura techniczna odgrywa pomostową rolę we współzależnym rozwoju centrum–peryferie. Analizy regionów metropolitalnych (por. Smętkowski i in. 2011) potwierdzają, że kluczowym czynnikiem intensyfikującym powiązania między metropolią a regionem jest podobieństwo struktur społeczno-gospodarczych, w tym przede wszystkim kapitału ludzkiego i poziomu innowacyjności. Badania Stephena Gibbonsa i in. (2010) dowodzą, że strategie rozwojowe ukierunkowane na podnoszenie poziomu edukacji czy kwalifikacji zawodowych mieszkańców znacznie efektywniej przyczyniają się do niwelowania różnic rozwojowych między obszarami niż strategie zorientowane na ich likwidację w wąsko rozumianym sektorze gospodarki. Należy w tym miejscu podkreślić, że bez właściwego funkcjonowania infrastruktury transportowej wyrównywanie obsługi w zakresie publicznych usług społecznych jest niemożliwe (EC 1999).

W ten kierunek interpretacji wpisują się wypowiedzi Gorzelaka podkreślające, że:

> [...] wsparcie zewnętrzne, podobnie jak inne zewnętrzne czynniki, jak na przykład zwiększony popyt na surowce naturalne znajdujące się na terenie danego państwa czy też regionu – może mieć znaczenie pro-wzrostowe tylko w wypadku, gdy wewnętrzne czynniki na danym obszarze umożliwią wykorzystanie czynników zewnętrznych do zmiany strukturalnej, koniecznej do zaadaptowania danej jednostki terytorialnej do określonych czynników rozwojowych i wypadkowej czynników lokalizacji (Gorzelak 2017: 35, podobnie Gorzelak 2009).

Edukacja i poprawa jakości instytucji powinny być zatem jednymi z instrumentów równoważenia rozwoju, występującego nie zamiast, ale obok wspierania jego efektywności.

Już w latach siedemdziesiątych minionego wieku Manuel Castells podkreślał, że państwo i podległe mu struktury sektora publicznego odpowiedzialne za zbiorową konsumpcję odgrywają kluczową rolę w generowaniu nierówności przestrzennych, wynikających z różnej dostępności, zakresu i jakości świadczonych usług publicznych (Castells 1982, 1983). Te same treści znajdujemy dwadzieścia lat później w dokumentach Unii Europejskiej (EC 2003; 2004), w których podkreśla się, że podstawowe usługi publiczne zapewniane przez władzę publiczną powinny być w jednakowym stopniu dostępne bez względu na miejsce zamieszkania obywateli. Miejsce zamieszkania nie może stać się powodem deprywacji w dostępie do usług sektora publicznego. Interpretując polityki spójności, zgodnie podkreśla się, że jednym z głównych czynników odpowiedzialnych za nierówności przestrzenne w społeczno-gospodarczym i demograficznym rozwoju jednostek terytorialnych jest poziom świadczonych usług publicznych.

Skutkiem nierównego wyposażenia obszarów w usługi publiczne jest różna jakość życia, a w konsekwencji jedne z najwyraźniej odczuwanych społeczne nierówności. Nierówności w zakresie świadczenie usług publicznych wywołują społeczne poczucie krzywdy i niesprawiedliwości. Nie przypadkiem zakres świadczenia usług publicznych i dostęp do nich stanowią podstawowy obszar kontestacji ze strony ruchów społecznych. Dostępność i jakość opieki zdrowotnej, społecznej, edukacji, mieszkalnictwa jako usługi publicznej to najbardziej newralgiczne obszary konfliktów społecznych. Społeczne poczucie niesprawiedliwości wynikające z niskiej jakości usług publicznych potęguje fakt, że klasa zarządzająca sektora publicznego odpowiedzialna za jakość ich świadczenia korzysta na ogół z oferty usług prywatnych, takich jak prywatne szkoły, przedszkola, opieka zdrowotna, ochrona mienia itp.

Grzegorz Gorzelak w latach 80. minionego wieku mówił o konieczności opracowania „przestrzennego minimum socjalnego", które powinno obejmować pakiet usług publicznych dostępnych mieszkańcom kraju niezależnie od miejsca ich zamieszkania (Gorzelak 1985). Ten postulat przestrzennej dostępności generalnie jest dziś realizowany, musi zostać jednak wzbogacony o warunek porównywalnej jakości świadczenia tych usług. Nie tylko obecność ośrodka zdrowia rozwiązuje problem dostępu do opieki zdrowotnej. Dostępność społeczna i czasowa lekarzy, szczególnie lekarzy specjalistów, jakość edukacji prowadzonej w szkołach związana m.in. z ich wyposażeniem decydują o faktycznym zakresie świadczenia usług publicznych. Jakość i zakres świadczenia usług wymagają znacznie wyższych nakładów i starań polityki terytorialnej niż budowa placówek i obiektów, które w znacznej mierze absorbują dziś uwagę i nakłady

władz lokalnych. O ile dostępność przestrzenna jest kluczowa w odniesieniu do infrastruktury technicznej, o tyle w przypadku infrastruktury społecznej jest ona warunkiem niewystarczającym. Jakość świadczonych usług jest zasadniczym elementem różnicującym warunki życia mieszkańców. Wraz z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa znaczenie zakresu i jakości usług społecznych będzie jedynie wzrastać.

Obserwowane na szczeblu regionalnym i lokalnym trudności związane z wykorzystywaniem środków unijnego funduszu społecznego w ramach polityki spójności UE wskazują na brak powszechnej świadomości i poczucia, że należy podnosić jakość świadczonych usług publicznych. Brakuje pomysłów, jak można spożytkować środki tego funduszu. Problem właściwego zbalansowania potrzeb społecznych ukierunkowanych na ludzi oraz materialnych ukierunkowanych na miejsce jest często obecny w gminnych politykach, w tym rewitalizacyjnych. Działania na rzecz poprawy jakości określonego fragmentu przestrzeni miasta koncentrują się przede wszystkim na renowacjach i modernizacjach zabudowy oraz usprawnieniach techniczno-infrastrukturalnych. Są one nastawione przede wszystkim na szybkie korzyści ekonomiczne, które polityka rozwoju lub rewitalizacji przynosi przez wzrost renty gruntowej w danym obszarze.

Trudno jest znaleźć strategie i programy rozwojowe stawiające sobie za cel nie tyle enigmatycznie określone podnoszenie jakości usługi, co wskazanie planowanych, konkretnych działań i narzędzi poprawy określonego jej wymiaru. Wsparcie, poszerzenie i uatrakcyjnienie działań w zakresie edukacji, które nie muszą być ograniczone tylko do szkolnych programów edukacyjnych, bez wątpienia wymagają w wielu obszarach przynajmniej wstępnego doinwestowania. Przykładem może być kształcenie w zakresie języków obcych, które należy do jednych z droższych form edukacji, jeśli jest prowadzone profesjonalnie. W okresie transformacji systemowej nie doceniono potencjału szkolnictwa zawodowego, silnie niedoinwestowanego, ale posiadającego długie i tym samym bezcenne tradycje regionalne. Budowa lub odbudowa szkolnictwa zawodowego, ale realizowanego na wysokim poziomie, przygotowującego absolwentów do prowadzenia własnej działalności przedsiębiorczej w skali międzynarodowej (znających język angielski), z wykorzystaniem narzędzi komunikacji internetowej (radzących sobie z podstawowym oprogramowaniem w tym zakresie), otwiera ogromne możliwości budowania postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży i tym samym wzmacnia lokalną gospodarkę w fundamentalnym jej wymiarze, czyli małej i średniej przedsiębiorczości. Kształcenie w specyficznych, obecnie często już unikatowych zawodach, może prowadzić do powstania lub rekonstrukcji tradycji rzemieślniczych, rękodzielniczych i tworzenia w regionach klastrów przedsiębiorczości opartej na rzemiośle. Wyjątkowa i specjalistyczna oferta edukacyjna może pełnić funkcje nie tylko endogeniczne, zorientowane

na potrzeby lokalne, ale także egzogeniczne o skali regionalnej, a nawet ogólnokrajowej. Organizacja tego typu kształcenia bez wątpienia wymaga znacznych nakładów finansowych, zatem jego zainicjowanie z wykorzystaniem funduszy pomocowych wydaje się w pełni uzasadnione.

Działania podnoszące jakość i zakres świadczonych usług publicznych najskuteczniej eliminują obiektywne nierówności oraz, co ważniejsze, również te subiektywnie odczuwane. Edward Soja (2010) twierdzi, że wyeliminowanie terytorialnych nierówności w zaopatrzeniu w społecznie krytyczne usługi jest praktycznie nieosiągalne. Ale chodzi tu nie o matematycznie rozumianą równość, lecz o sprawiedliwość społeczną. To poczucie niesprawiedliwości sprawia, że nawet w sytuacji, gdy obiektywne, statystyczne wskaźniki dowodzą wzrostu w regionie, ludzie będą niezadowoleni i będą kontestować istniejący porządek. Z tego względu ekonomiczna efektywność nie może być realizowana kosztem poczucia społecznej sprawiedliwości. Ta zaś jest pochodną równości, ale nie wąsko rozumianej jako równa dystrybucja, tylko jako sprawiedliwy podział wynikający z przyjętych reguł, niedopuszczający do rozwarstwienia czy wręcz rozpadu struktur społecznych, zawsze zhierarchizowanych, ale ciągłych w swym uporządkowaniu. Destrukcja tej wrażliwej tkanki społecznej, nierzadko będąca efektem dynamicznego wzrostu jednostki, prowadzi do kryzysów i zanegowania efektów ekonomicznej efektywności, a w konsekwencji zniszczenia osiągniętych rezultatów wzrostu.

Bibliografia

Boudeville J.R. (1966). *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh: University Press.

Castells M. (1982). *Kwestia miejska*, przeł. B. Jałowiecki, J. Piątkowski. Warszawa: PWN.

Castells M. (1983). *The City and the Grass Roots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.

EC (1999). *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EC (2003). *Green Paper on Services of General Interest*, COM(2003) 270 final, http://aei.pitt.edu/45893/1/com2003_0270.pdf (dostęp: 15.10.2019).

EC (2004). *A New Partnership for Cohesion: Third Report on Economic and Social Ccohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Evers D. (2008). Reflections on territorial cohesion and European spatial planning. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie,* 99, s. 303–315.

Friedmann J. (1979). *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. London: E. Arnold.

Gibbons S., Overman H., Pelkonen P. (2010). *Wage disparities in Britain: People or places?*, Discussion Paper 60. London: Spatial Economics Research Centre, London School of Economics.

Gorzelak G. (1985). Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*. Warszawa: PAX.

Gorzelak G. (2004). Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(18), s. 37–72.

Gorzelak G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.

Gorzelak G. (2017). Cohesion policy and regional development, w: J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (red.), *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*. Series: Regions and Cities. Regional Studies Association. Oxon – New York: Routledge – Taylor & Francis Group, s. 33–54.

Gorzelak G. (2018). Terytorialna organizacja kraju – czy już czas na dyskusję? *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(72), s. 48–55.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2019). *Rozwój regionalny, polityka regionalna*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Krugman P. (1996). *The self-organising Economy*. Oxford: Blackwell.

Perroux F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, 7, s. 307–320.

Prebisch R. (1976). A critic of peripheral capitalism. *CEPAL Review*, 1, s. 9–76.

Sagan I. (2012). Polnische Regional- und Metropolenpolitik: Kohärenz oder Konkurrenz? *Jahrbuch Polen 2012 – Regionen*. Germany: Deutsche Polen-Institut, s. 29–39.

Sagan I. (2017). *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Simmie J. (2003). Innovation and urban regions as national and international nodes for the transfer and sharing of knowledge. *Regional Studies*, 37(6/7), s. 607–620.

Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K. (2011). *The European Metropolies and Their Regions: From Economic Landscape to Metropolitan Networks*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Soja E.W. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis – London: University of Minnesota Press.

Vanolo A. (2010). European spatial planning between competitiveness and territorial cohesion: Shadows of neoliberalism. *European Planning Studies*, 18, s. 1301–1315.

Dylemat równości i efektywności w koncepcjach rozwoju przestrzennego kraju

Jerzy Bański

Badania struktury przestrzennej w skali krajowej lub regionalnej ujawniają zazwyczaj jej nierównomierny poziom rozwoju. Obok obszarów bogatych, cechujących się dynamicznym wzrostem społeczno-ekonomicznym, występują obszary biedniejsze, które wewnętrznie nie posiadają odpowiednich zasobów rozwojowych.

Nierówności przestrzenne są od dawna tematem badań naukowych. Stanowiły one m.in. podstawę licznych klasyfikacji i typologii regionalnych. Uwzględnia je teoria rdzeni i peryferii (Friedmann 1968, 1974), koncepcja biegunów wzrostu (Perroux 1955) oraz wiele klasycznych klasyfikacji regionów (np. Klaassen 1965; Berry i in. 1976; Hoover 1971). W Polsce więcej klasyfikacji regionów wynikających z ich nierówności rozwojowej pojawiło się w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Przy tym uwzględniają one przede wszystkim zróżnicowanie poziomu i tempa rozwoju społeczno-ekonomicznego badanych obszarów. Na przykład Bolesław Winiarski (1976) wyodrębnia na tej podstawie regiony rozwinięte i rozwijające się oraz regiony opóźnione w rozwoju. Z kolei Antoni Kukliński (1980), wyróżniając regiony silne i słabe, proponuje, aby uwzględnić trzy wymiary ich analizy – ilościowy, efektywności gospodarowania i poziomu życia. Regiony silne i słabe znalazły się także w typologii Grzegorza Gorzelaka (1989), który proponuje, aby siłę regionu określać na podstawie dwóch cech: tempa jego rozwoju w stosunku do tempa rozwoju całego kraju oraz wkładu regionu w rozwój całej gospodarki kraju w relacji do nakładu, jaki ona ponosi na jego rozwój. Pozostałe dwa typy to regiony wyzyskiwane i wyzyskujące.

Problem nierówności rozwojowych stwarza poważne wyzwania w polityce przestrzennej. Rodzi bowiem potrzebę wyboru kierunku działań, które powinny zmierzać do wspierania regionów słabszych lub promowania regionów silnych. Wybór trzeciego rozwiązania, polegającego na uwzględnieniu obydwu wymienionych kierunków, wydaje się sprawiedliwy, ale trudno oczekiwać, aby jego rezultaty były optymalne. Można postawić tezę, że stawiając na „efektywność", decydujemy się przede wszystkim na promowanie regionów silnych i pogłębianie polaryzacji przestrzennej, wybierając zaś „równość", wspomagamy regiony słabsze, wyrównujemy różnice przestrzenne, ale osłabiamy efekty ekonomiczne w regionach silnych.

Celem rozważań nie będzie jednak wskazanie właściwego kierunku działań, lecz omówienie prób rozwiązania tego dylematu przez kolejne koncepcje kształtujące polską strukturę przestrzenną oraz ocena konkretnych rezultatów wynikających z ich realizacji. Analiza obejmuje cztery koncepcje przestrzennego zagospodarowania kraju: *Studium Planu Krajowego* (Toeplitz 1978), *Plan Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 1990 r.* (*Plan*... 1974), *Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (*Koncepcja*... 2001) oraz *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Koncepcja*... 2011). Wszystkie one wyznaczały podstawowe paradygmaty rozwoju przestrzennego i regionalnego oraz stanowiły ramy odniesienia dla sektorowych i regionalnych dokumentów planistycznych; przy tym zakładały potrzebę dynamicznego rozwoju i wyrównywania różnic w strukturze przestrzennej kraju. W pracy wykorzystano wcześniejsze opracowania autora na temat planowania rozwoju przestrzennego w Polsce (Bański 2007, 2010a, 2010b, 2019).

* * *

Pierwsze działania mające na celu planowe kształtowanie struktury przestrzennej w skali całego kraju rozpoczęły się w okresie międzywojennym. Polska odradzała się po zniszczeniach I wojny światowej i po ponad stuletniej niewoli, w czasie której trzy państwa zaborcze silnie zróżnicowały jej obszar pod względem społecznym i ekonomicznym. Kraj odziedziczył po zaborcach różne systemy administracji, edukacji i służby zdrowia oraz zróżnicowany poziom urbanizacji i wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Okres zaborczej niewoli odcisnął się silnym piętnem, które jest wyraźnie widoczne do dziś. Ziemie po byłym zaborze pruskim charakteryzują się nadal korzystniejszą sytuacją społeczno-ekonomiczną niż regiony wschodnie należące w przeszłości do zaboru rosyjskiego.

Prace planistyczne podjęte w okresie międzywojennym korzystnie wpłynęły na strukturę przestrzenną Polski. Budowa portu morskiego w Gdyni, linii

kolejowej łączącej Śląsk z Bałtykiem, a przede wszystkim utworzenie Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP), na który w dwóch latach poprzedzających wybuch II wojny światowej przeznaczono połowę wszystkich środków inwestycyjnych, spowodowały dynamiczny wzrost poziomu regionów opóźnionych w rozwoju. Koncepcja COP, której twórcą był ówczesny minister skarbu Eugeniusz Kwiatkowski, zakładała początkowo rozproszenie inwestycji przemysłowych na terenie całego kraju, ale ostatecznie po jej modyfikacji zdecydowano się na koncentrację inwestycji w tzw. trójkącie bezpieczeństwa. W rezultacie budowa zakładów przemysłowych w Dębicy, Stalowej Woli, Starachowicach, Radomiu, Rzeszowie, Sanoku i innych mniejszych ośrodkach miejskich przyczyniła się do aktywizacji gospodarczej obszarów biedy i redukcji przeludnienia agrarnego. Można zatem przyjąć, że w okresie międzywojennym przeważał paradygmat równości, gdyż na mapie Polski pojawiły się nowe inwestycje przemysłowe w regionach o niskim poziomie industrializacji i zdominowanych przez funkcję rolniczą. Było to jedno z „najodważniejszych" przedsięwzięć planistycznych w dziejach Polski. Krótkotrwały okres realizacji programu spowodowany wybuchem wojny nie mógł jednak przynieść głębokich zmian.

Po zakończeniu II wojny światowej kluczowymi zadaniami była odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych oraz nacjonalizacja przemysłu i reforma rolna, co wynikało z przyjęcia nowego systemu politycznego i gospodarczego. Jak podkreślają Kazimierz Dziewoński i Bolesław Malisz (1978), zniszczenia wojenne umożliwiały wprowadzenie „nowego otwarcia" w zakresie kształtowania struktury przestrzennej Polski. Niestety, potrzeby bieżące kraju zmuszały do uruchamiania produkcji przemysłowej i odbudowy majątku w miejscach dotychczasowego ich występowania. W rezultacie utrwalono dawną strukturę przestrzenną, charakteryzującą się dużymi dysproporcjami regionalnymi. Podstawowymi składowymi ówczesnej struktury przestrzennej państwa była sieć powiązań komunikacyjnych łącząca najważniejsze ośrodki miejskie (przeważnie w środkowej części kraju) i dwie najważniejsze osie rozwoju przemysłu na linii Śląsk–Trójmiasto i Wrocław–Kraków. Obszar Górnego Śląska stanowił wówczas główny biegun rozwoju. Dysproporcje rozwojowe dotyczyły przede wszystkim biednego Wschodu i lepiej doinwestowanego Zachodu.

W 1946 r. przystąpiono do opracowania długookresowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą *Studium Planu Krajowego* (SPK). Na początku założono wstępny etap prac, po którym następował etap rozwinięcia koncepcji. Ogólnie pierwszy etap polegał na wskazaniu głównych szlaków komunikacyjnych, okręgów przemysłowych i systemu sieci osadniczej. Przyjęto założenie, że największe ośrodki miejskie i okręgi przemysłowe koncentrują się przede wszystkim w punktach przecięcia szlaków komunikacyjnych. Natomiast obszarom położonym między pasmami komunikacyjnymi przypisywano

funkcje turystyczne, rolnicze i leśne. W drugim etapie zaproponowano trzy następujące po sobie fazy rozwoju: odbudowy, uprzemysłowienia i urbanizacji, w odniesieniu do sektorów: rolnictwa, przemysłu i usług. Każdej fazie przypisano odpowiednie działania. Na przykład w przypadku przemysłu pierwszą fazą było uruchomienie dotychczasowych ośrodków produkcyjnych i wskazanie obszarów nieuprzemysłowionych, druga faza miała polegać na dekoncentracji przemysłu, trzecia zaś na ostatecznym jego rozproszeniu.

Studium Planu Krajowego wyraźnie wskazywało na równość, czyli na równomierny rozwój wszystkich regionów w kraju. Służyło temu założenie dekoncentracji przemysłu, rozwoju nowych ośrodków przemysłowych i przemieszczeń ludności wiejskiej z obszarów jej koncentracji charakteryzujących się nadmiarem rąk do pracy w rolnictwie (przeludnieniem agrarnym). Autorzy *Studium* opowiadali się zdecydowanie za równomiernym rozwojem przemysłu, dekoncentracją przemysłu Śląska i utworzeniem nowych okręgów przemysłowych w miejscach o niskim poziomie industrializacji (Wizna i Piła) oraz odbudową COP. Ważnym zagadnieniem była alokacja nadwyżek ludności rolniczej ze środkowej i południowej Polski na Ziemie Zachodnie, a później do obszarów przemysłowych.

Reforma planowania przestrzennego przerwała prace nad *Studium* i przez kolejne dwie dekady strukturę przestrzenną kraju kształtowały poszczególne resorty gospodarki narodowej. Powstawały nowe okręgi przemysłowe, miasta połączyła gęstsza sieć komunikacyjna, wzrastał poziom urbanizacji kraju, co w efekcie przyniosło dekoncentrację sektora przemysłowego i konwergencję struktury przestrzennej. Jednakże wykształcił się obszar o wyższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, który na mapie Polski przybierał kształt trójkąta o wierzchołkach wyznaczonych przez Worek Turoszowski, Trójmiasto i Rzeszów. Natomiast Śląsk był nadal dominującym okręgiem przemysłowym w kraju.

Na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku podjęto prace nad nowym planem zagospodarowania przestrzennego kraju, którym towarzyszyły dyskusje naukowców i planistów. Powstało wówczas wiele autorskich rozwiązań (np. Dziewoński 1978; Grabowiecki, Zawadzki 1978; Heřman, Eberhardt 1973; Malisz 1978). W 1974 r. Prezydium Rządu przyjęło wstępny projekt nowego planu (*Plan*...1974), którego celem była konwergencja rozwoju struktury przestrzennej. Zasadniczym elementem nowej koncepcji był system umiarkowanej koncentracji policentrycznej. Założono, że rozwój ośrodków miejskich będzie przebiegał w zróżnicowanym tempie (powolny rozwój aglomeracji już rozwiniętych i intensywny wzrost ośrodków rozwijających się o znaczeniu krajowym lub regionalnym). Rolę przemysłu jako czynnika rozwoju regionów miały wzmocnić inne funkcje, w tym głównie rolnictwo i turystyka. Założono też przesunięcie części

potencjału przemysłowego z południa kraju na obszary północne i wschodnie. Przemysł miał się tam rozwijać szczególnie w mniejszych ośrodkach miejskich. Do 1990 r. miały powstać autostrady północ–południe i wschód–zachód, natomiast po 1990 r. kilka nowych odcinków autostrad.

Wymienione propozycje i założenia *Planu* przewidywały zatem trwałe równoważenie rozwoju struktury przestrzennej Polski. Warto zauważyć, że *Planowi* towarzyszyła reforma administracyjna kraju, w wyniku której powstało 49 województw. Na mapie Polski pojawiło się ponad 30 ośrodków regionalnych, które uzyskały nowe funkcje administracyjne, usługowe i edukacyjne. Reforma spowodowała m.in. dynamiczny rozwój ludnościowy i gospodarczy ośrodków regionalnych (np. Suwałk, Białej Podlaskiej, Łomży, Zamościa, Chełma) i ich sąsiedztwa na obszarach charakteryzujących się dotychczas niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednakże zadania *Planu* w większości nie zostały wykonane, co zdaniem Malisza (1984) wynikało z wewnętrznej słabości *Planu*, przeskalowania założeń ekonomicznych, lokalizacji dużych inwestycji przemysłowych pomijających założenia dokumentu oraz niekompetentnych decyzji centralnych. Ostatecznie okres nadmiernej liczby inwestycji związanej z tzw. propagandą sukcesu spowodował załamanie gospodarki i wprowadził kraj w poważny kryzys ekonomiczny lat osiemdziesiątych.

Zmiany po 1989 r. wymagały opracowania nowego planu zagospodarowania przestrzennego Polski. Toteż w ówczesnym Rządowym Centrum Studiów Strategicznych podjęto prace nad *Koncepcją Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, która została ostatecznie przyjęta przez Sejm w 2000 r. W *Koncepcji* po raz pierwszy zwrócono uwagę na dylemat związany z wyborem priorytetowego kierunku rozwoju – konkurencyjności lub równości. Postawiono pytanie: jak pogodzić przeciwstawne postulaty dotyczące rozwoju polskiej przestrzeni, czy uwagę koncentrować na łagodzeniu nierówności przestrzennych, czy wspierać obszary najbardziej konkurencyjne? Kierujący pracami Jerzy Kołodziejski (1998) podkreślał, że polską przestrzeń należy traktować jako zwornik procesów integracyjnych Europy, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Na kierunku wschód–zachód przebiega jego zdaniem integracja Unii Europejskiej ze wspólnotą euroazjatycką niepodległych państw, natomiast na kierunku północ–południe integracja Europy Bałtyckiej z Europą Południowo-Wschodnią. Współczesne spojrzenie na ideę zwornikowego położenia Polski wskazuje, że ma ona raczej charakter regionalny (dotyczy Europy Środkowej) niż kontynentalny.

Ostatecznie w przyjętym dokumencie zwyciężyła koncepcja efektywności i konkurencyjności, ale jego autorzy wyrażali pogląd, że nie oznacza to zgody na polaryzację przestrzeni; rezultatem wyboru efektywności ma być bowiem równoważenie rozwoju. Wybór taki jest – ich zdaniem – koniecznością

polskiej rzeczywistości i szansą wyjścia z zapóźnienia cywilizacyjnego. Koncentracja aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach o najwyższym potencjale ekonomicznym i najkorzystniejszych dla inwestorów ma wpłynąć w dalszej perspektywie czasowej na równoważenie rozwoju w skali całego kraju. Zgodnie z teorią spolaryzowanego rozwoju założono więc stopniowe rozprzestrzenianie się innowacji i innych czynników rozwojowych z obszarów wzrostu (m.in. biegunów polaryzacji i strefy narastającej koncentracji potencjału cywilizacyjno-ekonomicznego) na szeroko rozumiane peryferia, co miało w dłuższej perspektywie prowadzić do konwergencji rozwoju regionalnego. Próba pogodzenia dwóch sprzecznych stanowisk (konkurencyjności i równości) wydaje się nieudana. Świadectwem tego są późniejsze badania, które potwierdziły raczej wzrost polaryzacji przestrzennej oraz wzrost dysproporcji rozwojowych między regionami (np. Bański 2008; Kociszewski 2005). Chodzi przy tym szczególnie o tzw. ścianę wschodnią i środkowe Pomorze stanowiące obszary problemowe oraz środkową część kraju będącą strefą narastającej koncentracji potencjału cywilizacyjno-ekonomicznego.

Priorytet efektywności przed równością był jeszcze wyraźniej eksponowany w przypadku proponowanej *Aktualizacji koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, nad którą pracował zespół pod kierunkiem Gorzelaka. Doktryna policentrycznej koncentracji i dyfuzji rozwoju stanowiła tam naczelną zasadę kształtowania polskiej przestrzeni. Należy jednak zauważyć, że *Aktualizacja* identyfikowała obszary problemowe, wymagające odpowiednich działań wspierających. Ostatecznie dokument nie został przyjęty do realizacji.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło potrzebę weryfikacji dotychczasowego planu rozwoju struktury przestrzennej i przygotowania nowego dokumentu strategicznego. W 2011 r. Parlament przyjął *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (*Koncepcja*… 2011). *Koncepcja* wyodrębnia obszary o charakterystycznych uwarunkowaniach terytorialnych i społeczno-ekonomicznych, dla których proponuje się określone cele rozwojowe zapewniające efektywne wykorzystanie przestrzeni. Są to tzw. obszary funkcjonalne, wśród których wyróżniono: miejskie obszary funkcjonalne, wiejskie obszary funkcjonalne, obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, obszary kształtowania potencjału rozwojowego oraz obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Następnie dzieli się je na bardziej szczegółowe kategorie, którym przypisuje się określone formy działań.

Koncepcja rozwiązuje dylemat równości i efektywności w taki sposób, że dla poszczególnych kategorii obszarów funkcjonalnych przeznaczone są różne działania rozwojowe; inne kroki mają być podjęte wobec obszarów metropolitalnych, a inne wobec obszarów o najniższym poziomie rozwoju. Trudno jeszcze

ocenić, czy takie rozwiązanie przyniesie korzystne rezultaty. Na przeszkodzie może stanąć wielość kategorii obszarów i trudności związane z ich należytą delimitacją. Współcześnie można zaobserwować współwystępowanie w polskiej polityce regionalnej i przestrzennej licznych typów obszarów charakteryzujących się podobnymi konotacjami i odnoszących się do terytoriów o podobnym zasięgu. Kształtowanie odrębnej polityki rozwojowej wobec obszarów funkcjonalnych, obszarów problemowych i obszarów strategicznej interwencji wprowadza zamęt i wymaga uporządkowania. Na przykład w samym tylko woj. podkarpackim wyodrębniono kilkadziesiąt obszarów strategicznej interwencji różnych typów, często wzajemnie nakładających się terytorialnie.

* * *

Wszystkie omówione koncepcje w swoich podstawowych założeniach przyjmowały potrzebę łagodzenia dysproporcji rozwojowych w krótszej lub dłuższej perspektywie czasu. Sposób i forma realizacji tego celu były jednak różne. W koncepcjach okresu odbudowy kraju zakładano przeprowadzenie dużych inwestycji przemysłowych na obszarach marginalnych, co miało stymulować ich rozwój i kształtować nowe funkcje gospodarcze. Z kolei koncepcje współczesne proponują równoważenie rozwoju na drodze konkurencji i polaryzacji aktywności społeczno-gospodarczej w wybranych węzłach i pasmach rozwojowych, które stopniowo obejmą swym zasięgiem cały obszar kraju. Innymi słowy, pierwsza grupa koncepcji kierowała się priorytetem równości przed efektywnością, druga grupa – odwrotnie. Aktualna koncepcja nie uwzględnia raczej tego dylematu, bo działania są przeznaczone dla obszarów o określonych charakterystykach. Na wstępie stwierdzono, że próba znalezienia „złotego środka" dla priorytetów konkurencyjności i równości nie przyniesie optymalnych rezultatów. Wydaje się jednak, że będą one korzystniejsze od przyjęcia jednego z omawianych priorytetów. Żadna z analizowanych koncepcji nie udowodniła słuszności promowanego priorytetu, chociaż wydaje się, że korzystne mogły być efekty założeń *Studium Planu Krajowego* – dokument ten jednak został schowany do szuflady.

Bibliografia

Bański J. (2007). Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie? *Przegląd Geograficzny*, 79(1), s. 49–79.

Bański J. (2008). *Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego*. Studia Obszarów Wiejskich, 14. Warszawa: IGiPZ PAN.

Bański J. (2010a). Dilemmas for regional development in the concepts seeking to develop Poland's spatial structure. *Regional Studies*, 44(5), s. 535–549.

Bański J. (2010b). Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – nowe opracowanie, stare rozwiązania. Dyskusja. *Przegląd Geograficzny*, 82(4), s. 619–627.

Bański J. (2019). *Miejsce obszarów wiejskich w planowaniu przestrzennym*, w: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, t. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 741–760.

Berry B.J.L., Conkling E.C., Ray D.M. (1976). *The Geography of Economic Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.

Dziewoński K. (1978). Badania naukowe w ramach problemu węzłowego „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju", w: B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*. Studia KPZK PAN, 64. Warszawa: PWN, s. 123–130.

Dziewoński K., Malisz B. (1978). *Przekształcenia przestrzenno-gospodarczej struktury kraju*. Studia KPZK PAN, 62, Warszawa: PWN.

Friedmann J. (1968). *The Role of Cities in National Development*. Santiago de Chile: Ford Foundation.

Friedmann J. (1974). Ogólna teoria rozwoju spolaryzowanego. *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, 1–2, s. 18–33.

Gorzelak G. (1989). *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. Seria: Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny, 14. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Grabowiecki R., Zawadzki S. (1978). Metoda opracowania planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r., w: B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*. Warszawa: PWN, s. 131–144.

Heřman S., Eberhardt P. (1973). *Prognozy przemian osadnictwa miejskiego Polski*. Biuletyn KPZK PAN, 78. Warszawa: PWN.

Hoover E.M. (1971). *An Introduction to Regional Economics.* New York: Alfred Knopf Inc.

Klaassen L. (1965). *Area Economic and Social Redevelopment: Guidelines for Programmes*. Paris: OECD.

Kociszewski J. (2005). Wpływ wzrostu gospodarczego na dywergencję poziomu rozwoju i życia w układzie przestrzennym i regionalnym Polski w procesie transformacji. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 6, s. 377–387.

Kołodziejski J. (1998). Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (kppzk). *Nauka*, 3, s. 49–82.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (2001). *Monitor Polski*, 26, s. 503–595.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Kukliński A. (1980). *Gospodarka przestrzenna i studia regionalne: problemy dyskusyjne*. Biuletyn KPZK PAN, 111. Warszawa: PWN.

Malisz B. (red.) (1978). *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*. Studia KPZK PAN, 64. Warszawa: PWN.

Malisz B. (1984). Trzy wizje polskiej przestrzeni, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza, rekonstrukcja, prognoza*. Biuletyn KPZK PAN, 125. Warszawa: PWN, s. 6–45.

Perroux F. (1955). Note sur la notion de „pôle de croissance". *Economie Appliquée*, 8(1–2), s. 307–320.

Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 1990 (1974). Biuletyn KPZK PAN, 85. Warszawa: PWN.

Toeplitz K.L. (1978). Pierwszy plan krajowy, w: B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*. Studia KPZK PAN, 64. Warszawa: PWN, s. 23–43.

Winiarski B. (1976). *Polityka regionalna*. Warszawa: PWE.

Dlaczego efekty aglomeracji i dyfuzji mogą zmniejszać nierówności rozwojowe?

Paweł Churski

Wprowadzenie

Nierówności rozwojowe są permanentną cechą otaczającej nas rzeczywistości. Można je rozpatrywać w różnych wymiarach. Jednym z najważniejszych, a dla geografa społeczno-ekonomicznego podstawowym, jest wymiar przestrzenny. Jego znaczenie zwiększa się wraz z upowszechnieniem podejścia charakterystycznego dla ekonomii/przestrzeni przepływów (*space of flows*) (Hudson 2004; Castells 2004), podkreślającego podstawowe znaczenie relacji, a nie stanów we współczesnej gospodarce. O jego roli świadczy również fakt, że geograficzne nierówności rozwoju są postrzegane jako podstawa trwania kapitalizmu (Harvey 2016), a ich występowanie interpretuje się wręcz jako naturalną prawidłowość, a nie zaburzenie funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego (Amin 2004). Nie zmienia to jednak faktu, że podstawy teoretyczne rozwoju regionalnego, jeśli analizuje się mechanizmy i prawidłowości różnicowania się przestrzennego procesów rozwojowych, przyjmują ich występowanie albo jako efekt zakłóceń procesu rozwoju, albo ich nieunikniony fenomen. W pierwszym podejściu bazuje się na hipotezie rozwoju równomiernego, zakładającej, że naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia, wykorzystywanej m.in. w teoriach neoklasycznych, w teoriach neokeynesowskich i w modelach fazowych. W drugim podejściu podkreślającym tzw. naturalne cechy samego rozwoju społeczno-gospodarczego przyjmuje się hipotezę rozwoju nierównomiernego, zakładającą, że istnienie w gospodarce nierównowagi jest siłą sprawczą rozwoju,

wykorzystywaną m.in. w teorii biegunów wzrostu, teorii polaryzacji, teorii rozwoju endogenicznego (Gorzelak 1989). Z kolei ramy współczesnych poszukiwań optymalnych sposobów programowania i realizacji polityki regionalnej oraz kształtowania w ramach jej interwencji czynników rozwoju wyznaczają dwie skrajne co do założeń koncepcje: *place-neutral approach* oraz *place--based approach* (Churski 2018). Stanowią one odpowiedź na nowe wyzwania polityki regionalnej, wynikające z nieustannie zmieniających się uwarunkowań globalnych (Churski i in. 2018b). Pierwszy nurt poszukiwań wykorzystuje *place-neutral approach*, bazując na założeniach akcentowanych w Raporcie Banku Światowego (*Reshaping economic*... 2009), w tym dotyczących polaryzacji i dyfuzji rozwoju przy jednoczesnej promocji aprzestrzennych polityk publicznych, zakładających podejmowanie interwencji bez uwzględniania specyfiki poszczególnych terytoriów oraz orientacji działań na mieszkańców mogących optymalnie wykorzystać efekty aglomeracji, mobilności i specjalizacji dla poprawy swoich warunków życia[1] (Gill 2010). Drugi nurt poszukiwań – *place--based approach* znalazł zastosowanie do sformułowania założeń reform polityki regionalnej Fabrizia Barcy (2009), promowanej m.in. przez rekomendacje zawarte w raportach OECD (*How regions*... 2009; *Regions Matter*... 2009). W tym nurcie dyskusji przeważa pogląd, że skuteczna polityka regionalna wymaga zmiany w kierunku zintegrowanego podejścia zorientowanego terytorialnie.

Celem tego eseju jest systematyzacja podstaw teoretycznych oraz identyfikacja możliwości wykorzystania praktycznego koncepcji aglomeracji i dyfuzji w polityce regionalnej zorientowanej terytorialnie. Postępowanie badawcze składa się z dwóch zasadniczych etapów. W pierwszym kroku dokonuje się systematyzacji podstaw teoretycznych i wykorzystania praktycznego koncepcji aglomeracji i dyfuzji w działaniach polityki rozwoju. W drugim kroku przedstawia się możliwości ich zastosowania w dominującym obecnie podejściu do programowania i realizacji polityki regionalnej, opartym na orientacji terytorialnej (*place-based policy*). Prezentowane fakty i opinie stanowią podstawę do sformułowania końcowych wniosków i rekomendacji.

1 Przedmiotowe podejście określane jest w literaturze dotyczącej tego zagadnienia również jako *people-based policy*, czyli działania skoncentrowane przede wszystkim na mieszkańcach oraz ich możliwościach rozwoju, niezależnie od ich lokalizacji (Bentley, Pugalis 2014). Należy jednak pamiętać, że pojęcie to było wykorzystywane pierwotnie przez innych autorów do określania działań, które koncentrując się na mieszkańcach konkretnych terytoriów, zwracają uwagę bardziej na ich zakorzeniony kapitał ludzki i społeczny oraz zakorzenione możliwości ich rozwoju niż jedynie ich zasoby materialne i możliwości ich ekonomicznego zagospodarowania (*place-based people strategies*) (Ladd 1994). Wskazana niejednoznaczność prowadzi do nieuzasadnionych merytorycznie na gruncie polityki regionalnej debat traktujących o koncepcjach *place-based policy* w opozycji do *people-based policy* (Garcilazo i in. 2010).

Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach paradygmatu polityki spójności

Polityka regionalna jest formą interwencji w proces rozwoju, finansowaną ze środków publicznych. Z punktu widzenia celów rozwoju regionalnego jej podstawowym zadaniem jest wzmacnianie konkurencyjności gospodarek regionalnych. Z jednej strony jego realizacja powinna prowadzić do poprawy warunków i efektów działalności gospodarczej, gwarantujących wzrost poziomu i warunków życia mieszkańców. Z drugiej strony powinna ona skutkować ograniczaniem skali przestrzennych zróżnicowań poziomu rozwoju. Wybór skutecznego sposobu osiągania tak określonych celów stanowi źródło podstawowego dylematu polityki regionalnej. Dotyczy on zarówno przyjmowanych założeń teoretycznych, jak i wyboru sposobu działań operacyjnych, sprowadzając się do przeciwstawiania dwóch paradygmatów: wyrównawczego i polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Dotychczas dominujący paradygmat wyrównawczy opiera się na hipotezie rozwoju równomiernego, przyjmującej, że naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia, oraz na założeniach konwergencji (Barro, Sala-i-Martin 1991, 2004), które uzasadniają kierowanie wsparcia do obszarów słabszych, zakładając, że ich rozwój jest szybszy i odbywa się przy niższych nakładach w stosunku do rozwoju obszarów silnych ekonomicznie. Brak oczekiwanego poziomu efektywności interwencji wyrównawczej stanowił podstawę do poszukiwania alternatyw i w konsekwencji upowszechnienia paradygmatu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Bazuje on na założeniu o możliwości, a wręcz potrzebie wspierania obszarów aglomeracji rozwoju w celu poprawy ich poziomu konkurencyjności w wymiarze zewnętrznym, w tym globalnym, oraz tworzeniu warunków do rozprzestrzeniania efektów rozwojowych na obszary otaczające, w tym peryferyjne, przygotowane na wykorzystanie tych oddziaływań (Spolaore, Wacziarg 2009). Z jednej strony warunki te powinny stanowić konsekwencję efektów aglomeracji (*agglomeration effects*) prowadzących do polaryzacji rozwoju. Z drugiej strony powinny one bazować na efektach „rozlewania" (*spillover effects*) związanych z dyfuzją rozwoju kreowaną przez obszary rozwoju i wzrostu, pozytywnie absorbowaną przez obszary otaczające dzięki posiadanym przez nie zasobom, które wraz ze stopniem dostępności i otwarcia determinują ich możliwości adaptacyjne (Gaustella, Timpano 2010; Smętkowski 2011; Wójcik, Herbst 2011).

Podstaw teoretycznych do identyfikacji oraz interpretacji prawidłowości związanych z rozprzestrzenianiem się rozwoju w przestrzeni ekonomicznej, zgodnie z właściwościami związanymi z jego aglomeracją i dyfuzją, należy poszukiwać w nurcie badań ekonomiczno-geograficznych, który opiera się na teoriach wyjaśniających procesy rozwojowe na podstawie ścieżki rozwoju

nierównomiernego, rozwiniętym na gruncie krytyki koncepcji równowagi gospodarczej i zrównoważonego wzrostu (Hansen 1972; Todd 1974). Obejmują one zarówno dorobek tradycyjnych koncepcji teoretycznych, jak i współczesnych ich adaptacji oraz nowych podejść teoretyczno-metodologicznych. Na gruncie tradycyjnych koncepcji teoretycznych dwie z nich należy uznać za podstawowe. Pierwszą jest wywodząca się ze szkoły francuskiej koncepcja biegunów wzrostu, zaproponowana w 1949 r. przez François Perroux (1955), którą następnie modyfikowano, odchodząc od ujęcia sektorowego w kierunku ujęcia przestrzennego, w koncepcji regionu spolaryzowanego Jacques'a Boudeville'a oraz teorii wzrostu spolaryzowanego Jeana Paelincka, i którą w literaturze przedmiotu uważa się za fundament wszystkich współczesnych teorii polaryzacji[2] (Grzeszczak 1978, 2007). Drugą jest mająca rodowód amerykański koncepcja rdzeni i peryferii zaproponowana przez Johna Friedmanna, którą powszechnie uważa się za najbardziej dojrzałą próbę stworzenia teorii rozwoju spolaryzowanego w znaczeniu teorii rozwoju regionalnego[3] (Friedmann, Alonso 1964; Friedmann 1967, 1974). Nie wchodząc w szczegóły różnic między tymi koncepcjami, omówione już w literaturze (Smętkowski 2013; Kisiała, Stępiński 2013; Churski 2014), trzeba powiedzieć, że koncepcje te są bardzo przydatne do wyjaśniania prawidłowości związanych z rozprzestrzenianiem się procesów rozwojowych w przestrzeni ekonomicznej. Wynika to m.in. z faktu, że wspólną cechą teorii biegunów wzrostu oraz koncepcji rdzeni i peryferii jest postrzeganie procesu rozwoju przez pryzmat jego polaryzacji bazującej na efektach korzyści aglomeracji (w rozumieniu Alfreda Marshalla, Kennetha Arrowa, Paula Romera, Michaela Portera lub Jane Jacobs) w obszarach wzrostu oraz jego dyfuzji bazującej na efektach rozlewania się na obszary otaczające. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi w tym przypadku jedynie o wspominaną już klasyczną przestrzenną dyfuzję znaną z prac Torstena Hägerstranda (1951; 1952; 1967), która opiera się na procesie rozprzestrzeniania się w przestrzeni ekonomicznej konkretnych Schumpeterowskich innowacji (Schumpeter 1960). Proces oddziaływania biegunów wzrostu na obszary słabsze gospodarczo jest rozpatrywany w szerszym kontekście i nawiązuje to do doktryny liberalnej w ekonomii. Zakłada ona swobodę wyrównywania poziomu rozwoju bez konieczności stosowania interwencjonizmu państwowego, który mógłby prowadzić np. do uzależniania obszarów otaczających rdzenie od

2 Obok Perroux za głównych twórców teorii biegunów wzrostu uważa się Gunnara Myrdala, autora teorii „skumulowanych przyczyn" i koncepcji polaryzacji regionalnej (Myrdal 1957), i Alberta Hirschmana, autora koncepcji polaryzacji sektorowo-regionalnej (Hirschman 1958), których ustalenia są cenne zwłaszcza do określania prawidłowości związanych z wpływem biegunów wzrostu na ich otoczenie, co jest istotą rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych (Grzeszczak 2007).

3 Obok Friedmanna ważne ustalenia w tym zakresie poczynił również Jose Lasuen, który zaproponował szeroką, sektorowo-przestrzenną interpretację procesów polaryzacji rozwoju (Lasuen 1969).

wsparcia socjalnego (Richardson 1973, 1984; Richardson i in. 2011). Warunkiem do uruchomienia tego procesu jest wzmacnianie efektów oddziaływania obszarów rdzeniowych przy jednoczesnym otwarciu się przygotowanych do tego procesu obszarów otaczających na czynniki egzogeniczne. Może to w konsekwencji prowadzić do pozytywnego oddziaływania obszaru o wyższym poziomie rozwoju na jego otoczenie. Nie musi ono wiązać się z dyfuzją innowacji, ale przykładowo może dotyczyć poprawy wyposażenia infrastrukturalnego, dzięki czemu na obszarach otaczających rdzenie poprawia się dostęp do miejsc pracy i do usług wyższego rzędu oraz podnosi się poziom życia jego mieszkańców (Knowles i in. 2008; Komornicki i in. 2010). Zmiany te uruchamiają procesy rozwojowe, które ograniczają recesję i odpływ ludności, co pozwala traktować obszary słabsze gospodarczo jako peryferia wstępujące (*upward peripheries*) (Asheim i in. 2011). Omawiane oddziaływanie może jednak również skutkować negatywnymi następstwami związanymi np. z uzależnieniem technologicznym, drenażem kapitału ludzkiego oraz „wypłukiwaniem" innych czynników rozwojowych, co prowadzi do odpływu ludności i trwałej recesji oraz klasyfikuje obszary otaczające jako peryferia zstępujące (*downward peripheries*) (Coorado i in. 2009). Zadaniem polityki regionalnej w tych warunkach jest z jednej strony ograniczanie barier rozwoju w obszarach jego aglomeracji w celu wzmacniania ich pozycji konkurencyjnej, budującej ich możliwości oddziaływania na otoczenie. Z drugiej strony polityka regionalna powinna zmierzać do ograniczania negatywnych skutków oddziaływania i wzmacniać ich pozytywny wymiar. Taki sposób rozumienia procesów rozwoju i jego przestrzennych konsekwencji znajduje również zastosowanie we współczesnych modelach i koncepcjach ekonomicznych opierających się na założeniach koncepcji rozwoju spolaryzowanego. Dwie z nich wydają się podstawowe: teoria rozwoju endogenicznego – zapoczątkowana pracami Paula Romera (1986, 1990, 1994) i Roberta Lucasa (1988), oraz koncepcja nowej geografii ekonomicznej będąca właściwie nową teorią rozwoju spolaryzowanego – związana z pracami Paula Robina Krugmana (1991a, 1991b, 1995). W koncepcjach tych odchodzi się od liberalnego założenia uznającego jednoznaczny prymat mechanizmu rynkowego nad interwencjonizmem gospodarczym oraz od jednolitej, liniowej wizji rozwoju, przyjmując, że każdy obszar ma swoje specyficzne zasoby endogeniczne, które warunkują jego trajektorię rozwoju (Tödtling, Trippl 2005). Obok zasadniczej zmiany w podejściu do czynników rozwoju, w tym innowacji (przyjęcia ich endogenicznego charakteru), szerokiego ujęcia kapitału nieograniczającego się jedynie do jego materialnego charakteru, podkreślają one znaczenie efektów aglomeracji i dyfuzji rozwoju. Ich przejawami są m.in. procesy uczenia przez działanie, rozlewania się wiedzy (Doloreux, Shearmur 2011) oraz nowe formy organizacji działalności gospodarczej, takie jak np. grona (*clusters*) rozwoju, centra innowacji czy sieci gospodarcze (Porter 1990).

Niewystarczająca efektywność podejścia wyrównawczego oraz obniżający się poziom konkurencyjności europejskich regionów przy, jak się okazało, bardzo wysokiej ich wrażliwości na zjawiska kryzysu w warunkach globalizacji spowodowały zwrócenie uwagi na możliwość wykorzystania modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego w praktyce działań interwencyjnych (*Growing unequal*... 2008; Barca 2009; *How regions*... 2009; *Regional Policy*... 2009; *Reshaping Economic*... 2009). Konkretyzacja działań w tym zakresie miała miejsce w ramach programowania i implementacji wieloletnich ram finansowych polityki spójności Unii Europejskiej (UE) 2007–2013. Wśród najważniejszych uwarunkowań wprowadzanych zmian wskazywano na potrzebę rozszerzenia interwencji zgodnie z hasłem „polityka spójności dla wszystkich", co miało swoje symboliczne znaczenie w obliczu bardzo dotkliwych ekonomicznie i społecznie konsekwencji kryzysu gospodarczego 2008 r. Zmiana modelu wyrównawczego na model polaryzacyjno-dyfuzyjny oznacza konieczność przyjęcia funkcjonalnego ujęcia spójności, a w konsekwencji odejścia od jej klasycznego postrzegania, stawiającego spójność w opozycji do konkurencyjności. Należy podkreślić, że ujęcie funkcjonalne spójności, jak podkreśla Gorzelak (2009), nie stoi w sprzeczności z dążeniem do konkurencyjności. Spójność rozumiana funkcjonalnie i zachodząca w trzech jej wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym zwiększa konkurencyjność obszaru rozumianą jako suma konkurencyjności przedsiębiorstw oraz konkurencyjności ich otoczenia. Tak rozumiana spójność obniża koszty transakcyjne przedsiębiorstw korzystających z dobrze funkcjonujących powiązań komunikacyjnych, rozwijającego się otoczenia instytucjonalnego oraz mobilnych zasobów pracy, charakteryzujących się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i społecznego. Podejście takie wymaga przyjęcia założenia, że występowanie spójności nie powinno oznaczać stanu wyrównania różnic, a jedynie, jak wskazano na wstępie, osiągnięcie poziomu zróżnicowania akceptowanego społecznie (Faludi 2006; Molle 2007). Prowadzi to w konsekwencji do przesunięcia szali podstawowego dylematu związanego z ukierunkowaniem polityki regionalnej z wyrównywania (*equity*) na efektywność (*efficiency*), przy jednoczesnej reorientacji podstaw teoretycznych, podejścia rozwojowego, strategii interwencji, jej koncentracji merytorycznej i przestrzennej, wykorzystywanych narzędzi oraz głównych podmiotów ją realizujących (patrz tabela 1).

Proces włączania merytorycznych założeń tej zmiany w realne ramy interwencji publicznych przebiegał jednak zaskakująco wolno i napotykał bardzo poważne przeszkody, często o *stricte* politycznym charakterze. Na domiar złego problematyka rozwoju spolaryzowanego stała się przedmiotem rywalizacji głównych ugrupowań politycznych w Polsce (m.in. *Porównanie modeli*... 2013). Prowadzi to do daleko idących i nie do końca precyzyjnych deklaracji odrzucających możliwość wykorzystania modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego

w praktyce polityki regionalnej w aktualnym paradygmacie rozwoju w Polsce lub ciekawych zabiegów semantycznych stosowanych w założeniach koncepcji rozwoju kraju obowiązującej do 2015 r. Przykładowo model polaryzacyjno-dyfuzyjny, na założeniach którego oparto system programowania rozwoju kraju w pierwszej dekadzie XXI w. (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*... 2010; *Koncepcja Przestrzennego*... 2011; *Strategia Rozwoju Kraju* 2020, 2012), został nazwany w Polsce modelem „polaryzacyjno-absorpcyjnym". Miało to akcentować, obok wsparcia obszarów silnych ekonomicznie, dbałość rządu o obszary słabsze gospodarczo, których rozwój zależy od relacji z otoczeniem, w tym przyjmowania efektów rozwojowych z biegunów wzrostu, co wymaga kształtowania ich możliwości

Tabela 1. Paradygmat wyrównawczy *vs* paradygmat polaryzacyjno-dyfuzyjny polityki regionalnej

Aspekty	**Paradygmat wyrównawczy**	**Paradygmat polaryzacyjno-dyfuzyjny**
Teoria	Teoria bazy ekonomicznej Hipoteza konwergencji	Sektorowe i regionalne modele polaryzacyjne Nowa teoria wzrostu endogenicznego Nowa geografia ekonomiczna
Podejście rozwojowe	Odgórne (*top-down*) Prymat polityki interregionalnej nad intraregionalną	Oddolne (*bottom-up*) Prymat polityki intraregionalnej nad interregionalną
Strategia	Podejście sektorowe	Podejście zintegrowane
Koncentracja merytoryczna	Kompensacja	
	Nie zawsze efektywne działania interwencyjne na obszarach problemowych, skutkujące dywergencją rozwojową	Działania promocyjne kształtujące warunki do spójności funkcjonalnej, wykorzystujące specyfikę zasobów endogennych obszarów słabiej rozwiniętych (*place-based policy*), zwiększające ich możliwości absorpcji procesów rozwojowych oraz prowadzące do osiągania „masy krytycznej" zapewniającej dalszy samodzielny rozwój
	Konkurencyjność	
	Brak koncentracji na wybranych czynnikach konkurencyjności, prowadzący do nieskoncentrowanej interwencji opierającej się na wielu nakładających się działaniach	Precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie skoncentrowana merytorycznie interwencja służąca ich wzmacnianiu i tworzeniu przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności tworzenia warunków do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych z rdzenia na peryferia

Tabela 1. cd.

Aspekty	**Paradygmat wyrównawczy**	**Paradygmat polaryzacyjno-dyfuzyjny**
Koncentracja przestrzenna	Prymat wymiaru sektorowego nad terytorialnym. Regiony administracyjne klasyfikowane na podstawie ich skali deficytów rozwojowych bez uwzględnienia ich wewnętrznych zróżnicowań oraz relacji między obszarami rdzeniowymi i otoczeniem	Prymat wymiaru terytorialnego nad sektorowym. Regiony funkcjonalne delimitowane na podstawie zasięgu relacji zachodzących między obszarami rdzeniowymi i otoczeniem, integracja terytorialna działań rozwojowych sprzyjających koordynacji interwencji sektorowych przez ich dostosowanie do specyfiki poszczególnych terytoriów oraz wzmocnienie efektów rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych
Narzędzia	Subwencje i pomoc publiczna Bezzwrotna pomoc finansowa	Montaż finansowy wykorzystujący PPP, kapitał ludzki i kapitał socjalny, zapewniające współpracę, usieciowienie Integracja narzędzi „miękkich" i „twardych" Bezzwrotna i zwrotna pomoc finansowa
Podmioty	Administracja rządowa Administracja samorządowa	Wielopoziomowe współrządzenie (*multilevel governance)*

Źródło: Churski 2014.

absorpcyjnych. Bardzo podobne działania podejmowały władze regionalne. Dobrym przykładem w tym zakresie są doświadczenia Wielkopolski. W *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku* (2012) zaproponowano merytorycznie uzasadnioną interpretację lansowanego wówczas przez rząd na poziomie krajowym modelu rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, łącząc ją jednak z nie do końca nieuzasadnionymi zabiegami definicyjnymi. Przyjęto bowiem, że:

> [...] na poziomie regionalnym warto rozszerzyć rozumienie tego modelu. Nie można zakładać, że wspieranie biegunów wzrostu wystarczy, by pojawiła się dyfuzja na obszary je otaczające. Ważne jest równoczesne wzmacnianie zdolności do odbioru tej dyfuzji, czyli korzystanie z niej. Obszary otaczające należy z jednej strony wyposażać w zdolności do absorbowania czynników rozwojowych z zewnątrz, a z drugiej w zdolności do wykorzystywania potencjałów własnych. Zgodnie z powyższym należy rekomendować regionalny model rozwoju zakładający rozwój dyfuzyjno-absorpcyjny, w odróżnieniu od krajowego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, zakładający wzajemnie korzystne relacje między biegunami

> wzrostu a ich otoczeniami. Spolaryzowana przestrzeń powinna rozwijać się w wyniku wzajemnie korzystnych oddziaływań biegunów i otoczenia, czyli w wyniku dyfuzji rozwoju z biegunów na otoczenie, ale równocześnie dzięki wzrastającym zdolnościom otoczenia do wchłaniania korzystnego oddziaływania czynników zewnętrznych. Poszczególne obszary należy widzieć jako układy funkcjonalne. Dyfuzja i absorpcja powinny być równoważnymi czynnikami rozwoju. Ponadto model ten powinien być dynamiczny, co oznacza, że przestrzeń regionu to nie obszar administracyjny, ale wzajemnie powiązane ze sobą potencjały i zachodzące między nimi procesy [...] (*Strategia rozwoju województwa*... 2012, s. 64).

W odniesieniu do przedstawionych przykładów pojawia się jednak zasadne pytanie: Czy zabiegi semantyczne zmieniają cokolwiek w obiektywnie zachodzących prawidłowościach procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, różnicujących go w naturalny sposób w przestrzeni? Odpowiedź wydaje się oczywista.

W poszukiwaniu utraconej skuteczności – polityka regionalna zorientowana terytorialnie (*place-based policy*)

W ostatniej dekadzie w dyskusjach ukierunkowanych na poszukiwanie bardziej skutecznych i przynoszących lepsze efekty form oraz narzędzi interwencji rozwojowej coraz większe znaczenie zyskuje podejście zorientowane terytorialnie. Wydaje się, że jego idea bardziej koncentruje się na aspektach systemowo-narzędziowych, a w mniejszym stopniu wchodzi wprost w polemikę z dotychczas praktykowanymi paradygmatami: wyrównawczym i polaryzacyjno-dyfuzyjnym. Podejście zorientowane terytorialnie, co potwierdzają doświadczenia poszczególnych państw w bieżącym okresie programowania i realizacji polityki regionalnej, może bowiem być wykorzystane zarówno w celu udzielania wsparcia wyrównawczego, jak i w celu lepszego wykorzystania przez terytoria obiektywnie występujących zróżnicowań w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy podkreślić, że jego założenia opierają się na rozpoznawaniu potrzeb każdego terytorium, a tym samym nie eliminują z oddziaływania polityki spójności żadnego obszaru i jego mieszkańców.

Upowszechnienie podejścia terytorialnego w polityce regionalnej jest swoistym procesem długiego trwania. Jego geneza wiąże się z konsekwencjami przemian społeczno-gospodarczych mających miejsce w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX w., które negatywnie zweryfikowały dotychczasowe makroekonomiczne modele rozwoju i doprowadziły do przyjęcia założenia o przewadze procesów *bottom-up* nad procesami *top-down* (Jewtuchowicz 2016). Od tego momentu systematycznie zwracano uwagę na potrzebę uwzględniania

terytorium oraz konieczność większego brania pod uwagę czynników terytorialnych w kształtowaniu procesów rozwojowych (*territory matters*) (Churski 2018). Doprowadziło to do poszerzenia pojęcia rozwoju w ujęciu celowościowym z dotychczasowego dążenia do spójności ekonomicznej i spójności społecznej o jego wymiar przestrzenny związany ze spójnością terytorialną, co zostało sformalizowane zapisami Traktatu Lizbońskiego (2007). Ważnym katalizatorem wzrostu zainteresowania terytorium w działaniach polityki rozwoju była recesja gospodarcza, która dotknęła większość krajów świata w wyniku kryzysu finansowego zapoczątkowanego upadkiem banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r., zwracając uwagę na problem podatności gospodarki na kryzys (*Economic Crisis*... 2009). Doprowadziło to do redefinicji czynników rozwoju i interpretacji ich oddziaływania w wymiarze gospodarczym, społecznym oraz terytorialnym, zwłaszcza na obszarach wymagających wzmocnienia odporności na zjawiska kryzysowe (co dotyczy większość regionów państw członkowskich UE) (*ECR2: Economic Crisis*... 2014).

Jak słusznie zauważają David Neumark i Helen Simpson (2014), teoria polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie bazuje na kilku istotnych prawidłowościach dobrze określonych w teorii geografii ekonomicznej i ekonomii, zwłaszcza w koncepcjach rozwoju endogenicznego, nowej geografii ekonomicznej oraz podejściu instytucjonalnym. Wśród nich do najważniejszych należą: efekty aglomeracji, efekty sieci, przepływy wiedzy, czynniki lokalizacji działalności gospodarczych, niedopasowania przestrzenne oraz motywacje kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (Churski 2018). *Place-based policy* opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze przyjmuje się, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, która kształtując się spontanicznie i/lub poprzez celową interwencję w czynniki rozwoju, tworzy jego kapitał terytorialny (Camagni 2008). Po drugie skuteczne wykorzystanie tego kapitału wymaga wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania polityk rozwojowych. Tylko ten, kto wie, jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania, może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej (Barca i in. 2012). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wskazane prawidłowości teoretyczne podejścia zorientowanego terytorialnie są w pełni zgodne z efektami, na których opiera się koncepcja aglomeracji i dyfuzji rozwoju. Tym samym podejście zorientowane terytorialnie może i – jak się wydaje – powinno stanowić podstawę dla programowania interwencji uwzględniającej ich przebieg. Dodatkowo wskazywana w nim konieczność uwzględnienia specyfiki terytorium oraz dostosowania do niej zakresu i form interwencji przy funkcjonalnym podejściu do rozwoju wprost odpowiada na wskazywaną wcześniej dychotomię potrzeb obszarów aglomeracji rozwoju oraz obszarów poddawanych efektom jego dyfuzji. Dychotomii, która

w podejściu zorientowanym terytorialnie potwierdza się w jego dwóch podstawowych celach: efektywności i inkluzji społecznej. Przenikających się, a nie przeciwstawianych. W ten sposób w przedmiotowym podejściu rozwiązaniu ulega kluczowy problem, jaki dotyczy działań wykorzystujących efekty aglomeracji i dyfuzji, a którym jest terytorialna determinacja potrzeb wynikająca z jednej strony ze zróżnicowanych zasobów, a z drugiej strony z położenia poszczególnych obszarów będących przedmiotem działań interwencyjnych. Podejmowane w ten sposób działania mają doprowadzić do osiągnięcia masy krytycznej (*critical mass*), która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na poziomie lokalnym i regionalnym, a w konsekwencji krajowym i europejskim.

Zasady polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie zostały kompleksowo usystematyzowane i skonkretyzowane operacyjnie przez Fabrizia Barcę (2009) w jego niezależnym raporcie *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej* (*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*). Nie wchodząc w ich szczegóły, zasygnalizowane powyżej i przedstawione już w innych opracowaniach (Churski 2018), należy zwrócić uwagę na fakt, że z perspektywy dekady, stanowiącej okres podejmowania w UE działań zgodnych z nowym podejściem do polityki regionalnej, można jednak stwierdzić, iż podejście to, mimo jego niezaprzeczalnych atutów, bardzo trudno zastosować w praktyce działań strategicznych i programowych polityki rozwoju. Pomimo wykorzystywania bogatego katalogu instrumentów, do których można zaliczyć: strategie inteligentnych specjalizacji, politykę miejską, zintegrowany rozwój obszarów wiejskich, zintegrowane inwestycje terytorialne, obszary strategicznej interwencji i wiele innych, nie przynoszą one w pełni oczekiwanych rezultatów (Baltiņa 2014; Churski i in. 2017b). Jest to szczególnie widoczne w przypadku regionów mniej rozwiniętych i stanowi nadal wyzwanie dla przyszłej polityki spójności (McCann, Ortega-Argiléz 2012; Varga 2017), wskazując na niezbędną potrzebę dalszych działań, w tym decentralizacji zarówno kompetencji, jak i środków finansowych (Böhme i in. 2008, 2011).

Podsumowanie

Przedstawione fakty można uznać za zbiór argumentów potwierdzających możliwość wykorzystania prawidłowości aglomeracji i dyfuzji rozwoju w ograniczaniu skali nierówności. Stanowi to dowód na słuszność osądu Antoniego Kuklińskiego (1987), który stwierdził, że wbrew poglądom wielu wybitnych autorów nie można w przyszłości wyeliminować idei rozwoju spolaryzowanego z intelektualnych i instytucjonalnych ram polityki regionalnej ze względu na fakt, że stanowi

on cechę obiektywną otaczającej nas rzeczywistości. Potwierdzeniem aktualności tych poglądów są wnioski i rekomendacje Grzegorza Gorzelaka i Macieja Smętkowskiego (2019: 4), którzy mówią, że „[...] doktrynę «polaryzacji i dyfuzji» (lepszym sformułowaniem jest «koncentracji i dyfuzji») należy uznać za pożądaną zasadę prowadzenia polityki regionalnej [...]"[4]. Uzasadniają to m.in. faktem, że „[...] zahamowanie wzrostu zróżnicowań terytorialnych jest w znacznym stopniu wynikiem wzmocnienia procesów dyfuzji rozwoju z niektórych obszarów metropolitalnych na tereny bardziej od nich oddalone [...]" (Gorzelak, Smętkowski 2019: s. 3). Do podobnych wniosków prowadzą wyniki badań realizowanych w ramach projektu Narodowego Centrum Nauki „Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych", potwierdzające fakt pozytywnych następstw procesów dyfuzji rozwoju, wymagających jednak ich wzmacniania ze strony działań polityki regionalnej (FORSED 2019; Churski i in. 2020). Należy bowiem pamiętać, że o ile tendencje do aglomeracji stanowią efekt procesów spontanicznych i bez ich koordynacji mogą prowadzić do negatywnych następstw, to tendencje do dyfuzji wymagają celowego i konsekwentnego wzmacniania zarówno po stronie terytoriów oddziałujących, jak i po stronie terytoriów przyjmujących oddziaływania.

Z pewnością upowszechnione obecnie podejście zorientowane terytorialnie może ułatwić efektywność programowania i realizacji polityki regionalnej przy pełnym wykorzystaniu wskazanych prawidłowości do aglomeracji i dyfuzji rozwoju. Jednak, jak wskazano, przedmiotowa koncepcja nie jest wolna od samoograniczeń o charakterze operacyjnym. Ich przezwyciężenie uzasadnia potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań w tym zakresie. Przywołując propozycje przedstawione w innych opracowaniach (m.in. Churski i in. 2018a), z pewnością należy zwrócić uwagę na konieczność odchodzenia w wyjaśnianiu i kształtowaniu procesów rozwojowych od podejścia charakterystycznego dla ekonomii/przestrzeni miejsc (*space of places*) w kierunku podejścia ukierunkowanego na ekonomię/przestrzeń przepływów (*space of flows*) (Hudson 2004; Castells 2004). Tym samym wykorzystanie prawidłowości rozprzestrzeniania rozwoju zachodzącego między obszarami jego aglomeracji i ich otoczeniem staje się kluczowe dla skuteczności podejmowanych działań interwencyjnych. Możliwość jej zaprogramowania i realizacji w podejściu zorientowanym terytorialnie wymaga wspomnianej już i wskazywanej od dawna (Gorzelak 2004) konieczności decentralizacji kompetencyjnej i finansowej, gwarantujących możliwość wdrażania elastycznych instrumentów przez w pełni upodmiotowiony samorząd terytorialny. Wskazuje to tym samym na potrzebę pełniejszego wykorzystania koncepcji *multilevel governance* przy jednoczesnym poszanowaniu zasady *think*

4 Więcej na temat różnic między aglomeracją, koncentracją i specjalizacją zob. Ochojski i in. 2017.

globally, act locally oraz ograniczeniu roli państwa oraz UE do działań koordynacyjno-kontrolnych. Działania te, zarówno na poziomie krajowym, jak i, a nawet zwłaszcza, na poziomie lokalnym, muszą bazować na silnym fundamencie budowanym przez instytucjonalizację rozwoju i rozwój instytucjonalny. Instytucjonalizacja rozwoju jest związana z tworzeniem i funkcjonowaniem instytucji koordynujących programowanie, realizacje i ewaluacje procesów rozwoju. Konkretyzują się one m.in. w formie struktur organizacyjnych administracji i instytucji publicznych. Rozwój instytucjonalny bazuje na normach, wartościach, modelach zachowań, reprezentowanych zarówno przez pojedynczych interesariuszy, jak też ich grupy charakteryzujące się zróżnicowanym poziomem sformalizowania organizacyjno-instytucjonalnego i różnym poziomem zakorzenienia (Rodríguez-Pose 2013). Wydaje się, że najlepszym narzędziem do realizacji przedmiotowego planu jest idea zintegrowanego planowania rozwoju, opierająca się na oddolnym (*bottom-up*) modelu planowania strategicznego i przestrzennego dostosowanym do specyfik i potencjałów poszczególnych terytoriów, przy nieignorowaniu roli czynników egzogenicznych (Gorzelak 2003).

Implementacja przedstawionych założeń nie będzie łatwa, a w obecnym okresie toczącej się w Europie dyskusji politycznej na temat przyszłości Wspólnoty (*White Paper*... 2017) może stanowić prawdziwe wyzwanie. Jej skutecznemu wykorzystaniu w Polsce nie sprzyjają również uwarunkowania krajowe. Świadczy o tym jednoznaczne odrzucenie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego w programowaniu krajowej polityki regionalnej, czego dowodzą założenia Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017) oraz projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2019). Co jednak ciekawe, towarzyszy temu podkreślanie efektów rozprzestrzeniania się rozwoju z ośrodków subregionalnych na ich otoczenie, co wskazuje na niekonsekwencje, od których nie są wolne przedmiotowe dokumenty. Odbywa się to równolegle z promowaniem przez rząd wzmacniania roli państwa, w tym centralizacji wielu kompetencji. Należy mieć nadzieję, że nowe ramy wspólnotowej polityki spójności na okres 2021–2027 przyczynią się do odwrócenia tych tendencji, wskazując na rozwiązania zarówno efektywne ekonomicznie, jak i ograniczające skalę nierówności społecznych (Schneider 2017; Szlachta, Zaleski 2018).

Bibliografia

Amin S. (2004). *Zmurszały kapitalizm*, przeł. R. Wojna, Z.M. Kowalewski. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

Asheim B.T., Boschma R., Cooke P. (2011). Constructing regional advantage: platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Regional Studies*, 45(7), s. 893–904.

Baltiņa L. (2014). A place-based approach in EU regional development and its application in Latvia. *Baltic Journal of European Studies*, 4(1), s. 34–53.

Barca F. (2009). *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), s. 134–152.

Barro R., Sala-i-Martin X. (1991). Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, s. 107–182.

Barro R., Sala-i-Martin X. (2004). *Economic Growth*. Boston, MA: MIT Press.

Bentley G., Pugalis L. (2014). People-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches. *Local Economy*, 29(4–5), s. 283–294.

Bianchetti C., But M.C. (2016). Territory matters. Production and space in Europe, city, territory and architecture. *City, Territory and Architecture*, 3: 26, s. 1–6.

Böhme K., Eser T.W., Gaskell F., Gusedt E. (2008). *The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion*, ARL 78. Hannover: German Academy for Spatial Research and Planning.

Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Światek T. (2011). *How to Strengthen the Territorial Dimension of Europe 2020 and EU Cohesion Policy*. Warsaw.

Camagni, R. (2008). Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital, w: R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe: European Competitiveness and Global Strategies*. Berlin: Springer Verlag, s. 33–48.

Castells M. (2004). Space of flows, space of places: materials for a theory of urbanism in the information age, w: S. Graham (red.), *The Cybercities Reader*. London – New York: Routledge, Taylor & Francis Group, s. 82–93.

Churski P. (2014). The polarization-diffusion model in the changes to the cohesion policy – the consequences to the direction of the growth policy, w: P. Churski (red.), *The Social and Economic Growth vs. the Emergence of Economic Growth and Stagnation Areas*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 13–27.

Churski P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (*place-based policy*) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 41, s. 31–50.

Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. (2017a). *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych*

– *dyskurs teoretyczny*. *Working Paper of FORSED Project*, 1. Poznań: Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM.

Churski P., Kociuba D., Ochojski A., Polko A. (2017b). Towards policy – Place-based policy and smart specialization, w: K. Kopczewska, P. Churski, A. Ochojski, A. Polko, *Measuring Regional Specialisation. New Approach*. Cham: Springer Nature. Palgrave Macmillan, s. 267–380.

Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. (2018a). *Współczesne wyzwania przemian czynników rozwoju regionalnego w warunkach podejścia zorientowanego terytorialnie. Working Paper of FORSED Project*, 2. Poznań: Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM.

Churski P., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T. (2018b). Redefinicja czynników rozwoju regionalnego w świetle megatrendów społeczno-gospodarczych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(73), s. 70–98.

Churski, P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. (2020). *European Regional Development and Socio-Economic Changes – Contemporary Perspectives*. Economic Geography Series (w druku). Springer Nature.

Coorado L., Martin R., Weeks M. (2009). Identifying and interpreting regional convergence clusters across Europe. *The Economic Journal*, 115(502), s. C133–C160.

Doloreux D., Shearmur R. (2011). Collaboration, information and the geography of innovation in knowledge intensive business services. *Journal of Economic Geography*, first published online April 8, 2011.

Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. (2009). European Economy, 7. Luxembourg: European Commission.

ECR2: Economic Crisis: Resilience of Regions, Final Report, version 31 August (2014). Luxembourg: ESPON.

Faludi A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), s. 667–678.

Forsed – Serwis internetowy projektu: Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych, http://www.forsed.amu.edu.pl (dostęp: 15.05. 2019).

Friedmann J. (1967). *A General Theory of Polarized Development*. Santiago: Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Op. 81.

Friedmann J. (1974). Ogólna teoria rozwoju spolaryzowanego, w: M. Rościszewski (red.), *Przestrzeń krajów trzeciego świata – problemy metodologiczne*. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Friedmann J., Alonso W. (1964). Introduction, w: J. Friedmann, W. Alonso (red.), *Regional Development and Planning. A Reader*. Cambridge, MA: MIT Press, s. 1–13.

Garcilazo J.E., Martins J.O., Tompson W. (2010). *Why policies may need to be place--based in order to be people-centred*, http://voxeu.org/article/why-policies--may-need-be-place-based-order-be-people-centred (dostęp: 5.07.2017).

Gaustella G., Timpano F. (2010). Spillovers diffusion and regional convergence: A gravity approach. *Regional Science Inquiry Journal*, 2(2), s.71–82.

Gill I. (2010). Regional development policies: Place-based or people centred? *VoxEU.org,* 10, October.

Gorzelak G. (1989). *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny, 14. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej.

Gorzelak G. (2003). Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(11), s. 37–58.

Gorzelak G. (2004). Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(18), s. 37–72.

Gorzelak G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2019). *Rozwój regionalny i polityka regionalna*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD Report 2008. Paris: OECD.

Grzeszczak J. (red.) (1978). *Teoria biegunów wzrostu.* Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Grzeszczak J. (2007). Teoria biegunów wzrostu w warunkach polskich: przeszłość i teraźniejszość, w: J. Lach, M. Borowice, T. Rachwał (red.), *Procesy transformacji społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych struktur przestrzennych.* Kraków: Instytut Geografii Akademii Pedagogicznej im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, s. 120–129.

Hansen N.M. (1972). Criteria for growth center policy, w: A. Kukliński (red.), *Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning*. Paris: Mouton, s. 103–124.

Harvey D. (2016). *The Ways of the World*. London: Profile Books.

Hägerstrand T. (1951). Migration and growth of cultural regions. *Lund Studies in Geography*, B, 3.

Hägerstrand T. (1952). The propagation of innovation waves. *Lund Studies in Geography*, B, 4.

Hägerstrand T. (1967). *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hirschman A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

How Regions Grow (2009). Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Hudson R. (2004). Conceptualizing economies and their geographies: Spaces, flows and circuits. *Progress in Human Geography*, 28(4), s. 447–471.

Jewtuchowicz A. (2016). Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 98, s. 221–235.

Kisiała W., Stępiński B. (red.) (2013). *Rola obszarów metropolitalnych w polityce regionalnej i rozwoju regionalnym*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

Knowles R., Shaw J., Docherty I. (2008). *Transport Geographies: Mobilities, Flows and Spaces*. Oxford: Blackwell Publishing.

Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W. (2010). *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*. Biuletyn KPZK PAN, z. 241. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 r. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (2010). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, http://archiwum.miir.gov.pl/media/67208/KSRR_17_12_2018 _projekt.pdf (dostęp: 15.05. 2019).

Krugman P. (1991a). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), s. 483–499.

Krugman P. (1991b). *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.

Krugman P. (1995). *Development Geography, and Economic Theory*. Ohlin Lectures. Cambridge – London: MIT Press.

Kukliński A. (1987). *Polarization Processes in Historical and Prognostic Perspective*. Warsaw: Institute of Space Economy, University of Warsaw.

Ladd H. (1994). Spatially targeted economic development strategies: do they work? *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 1(1), s. 193–218.

Lasuen J.R. (1969). On growth poles. *Urban Studies*, 6(2), s. 137–161.

Lucas R.E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), s. 3–42.

McCann P., Ortega-Argiléz R. (2012). Some practical elements associated with the design of an integrated and territorial place-based approach to EU Cohesion policy, w: R. Crescenzi, M. Perocco (red.), *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*. New York: Springer, s. 95–119.

Molle W. (2007). *European Cohesion Policy*. London: Routledge.

Myrdal G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth,

Neumark D., Simpson H. (2014). *Place-Based Policies. NBER Working Paper Series*, 20049. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Ochojski A., Polko A., Churski P. (2017). Theoretical foundations of specialisation, agglomeration and concentration, w: K. Kopczewska, P. Churski, A. Ochojski, A. Polko, *Measuring Regional Specialisation. New Approach*. Cham: Springer Nature, Palgrave Macmillan.

Perroux F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*, 8(1–2), 307–320.

Porównanie modeli polityki rozwoju regionalnego rządów PiS – Grażyny Gęsickiej i PO – Michała Boniego. http://www.blogpress.pl/node/16552 (dostęp: 15.02.2013).

Porter M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices (2009). Paris: OECD.

Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth (2009). Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Reshaping Economic Geography. World Development Report (2009). Washington, DC: The World Bank.

Richardson H.W. (1973). *Regional Growth Theory*. London: Macmillan.

Richardson H.W. (1984). Regional policy in a slow-growth economy, w: G. Demko (red.), *Regional Development Problems and Policies in Eastern and Western Europe*. London: Croom Helm, s. 258–281.

Richardson H.W., Bae Ch.-H., Choe S.-Ch. (red.) (2011). *Reshaping Regional Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Rodríguez-Pose A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), s. 1034–1047.

Romer P. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), s. 1002–1037.

Romer P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), part II, s. 71–102.

Romer P. (1994). The origins of endogenous growth. *The Journal of Economic Perspectives*, 8(1), s. 3–22.

Schneider M. (2017). *Przyszłość polityki spójności po 2020 r. Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r.* Warszawa: Komitet Regionów. Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE, COTER-VI/01.

Schumpeter J. (1960). *Teorie rozwoju gospodarczego*, przeł. J. Grzywicka. Warszawa: PWN.

Smętkowski M. (2011). Wpływ polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych polskich miast. *Studia Regionalne i Lokalne,* wydanie specjalne, s. 123–154.

Smętkowski M. (2013). *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Spolaore E., Wacziarg R. (2009). The diffusion of development. *The Quarterly Journal of Economics*, 124(2), s. 469–529.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Dokument przyjęty decyzją Rady Ministrów 14 lutego 2017 r. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.

Strategia Rozwoju Kraju 2020. Uchwała nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, Monitor Polski z 22 listopada 2012 r., poz. 882.

Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku. Wielkopolska 2020 (2012). Sejmik Województwa Wielkopolskiego, 17 grudnia 2012r., Poznań.

Szlachta J., Zaleski J. (2018). Strategiczne wybory polityki spójności UE po roku 2020 w świetle dokumentów programowych Komisji Europejskiej, w: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*. Studia KPZK PAN, t. 183. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, s. 213–224.

Todd D. (1974). An appraisal of the development pole concept in regional analysis. *Environment and Planning A*, 6(3), s. 291–306.

Tödtling F., Trippl M. (2005). One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*, 34(8), s. 1203–1219.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon 13 December 2007, (2007/C 306/01). Lisbon – Brussels.

Varga A. (2017). Place-based, spatially blind or both? Challenges in estimating the impacts of modern development policies: The case of the GMR policy impact modeling approach. *International Regional Science Review*, 40(1), s. 12–37.

White Paper of Future on the Future of Europe. Reflections and scenarios for EU 27 by 2025. COM (2017) 2025 of 1 March 2017. Brussels: European Commission.

Wójcik P., Herbst M. (2011). *Obszary polaryzacji i dyfuzji rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Próba delimitacji*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służą inwestycje transportowe w Polsce?

Tomasz Komornicki

Wstęp

Aksjologiczna dyskusja nad zasadami inwestowania i stymulowania rozwoju była obecna od dawna nie tylko w światowej, lecz także w Polskiej literaturze ekonomicznej i geograficznej (m.in. Bański 2007; Gorzelak 2009; Kudłacz 2013; Heffner 2014; Gorzelak, Smętkowski 2018). Zwiększenie zainteresowania tą tematyką przyniósł jednak dopiero dostęp do środków strukturalnych Unii Europejskiej. Skala inwestycji publicznych (w tym transportowych) w Polsce po 2004 r. była wyjątkowo duża. Dostarczyło to unikalnego materiału empirycznego do tego typu rozważań. W efekcie debata nabrała charakteru aplikacyjnego i zarazem politycznego. Można ją było odnieść do kolejnych decyzji inwestycyjnych podejmowanych w skali kraju oraz w regionach. Zwolennicy efektywności optowali za koncentracją środków w najsilniejszych ośrodkach (przede wszystkim w kilku metropoliach), w których można było liczyć na największy efekt mnożnikowy dla całej gospodarki i społeczeństwa. Ich przeciwnicy skłaniali się do rozproszenia funduszy, zwłaszcza w obszarach peryferyjnych, tak aby korzyści odnosili także mieszkańcy wsi i małych miast oraz zlokalizowane tam podmioty gospodarcze. Tym samym koncentracja środków na poszczególnych rodzajach inwestycji transportowych zaczęła być utożsamiana z wyborem między wspieraniem obszarów peryferyjnych (rozwój równomierny, zrównoważony, solidarny społecznie itp.) a metropolii („lokomotyw" rozwoju) (Gorzelak, Jałowiecki 2000; Churski 2011). Wydaje się, że w przypadku polityki transportowej tak zdefiniowana alternatywa nie była do końca trafna. Wynika to po części

z problemu skali geograficznej. Dylemat równości i efektywności może być bowiem rozpatrywany na poziomie europejskim (sama polityka spójności UE jest w tym kontekście opowiedzeniem się za paradygmatem równości...), krajowej (wyrównywanie poziomu rozwoju między regionami) oraz regionalnej (dysproporcje wewnątrz poszczególnych województw). W tym kontekście Ryszard Domański (1997) wskazuje, że należy pogodzić się z nierównościami wzrostu, a powstające dysproporcje równoważyć poprawą dostępności do „owoców" rozwoju, w tym za pomocą lepszej organizacji i dostępności przestrzennej. Poprawie dostępności służy właśnie infrastruktura transportowa. W tym kontekście jej rozwój jest rodzajem interwencji łagodzącym nieuniknioną koncentrację wzrostu w ośrodkach metropolitalnych, dostępność zaś stanowi właściwy wskaźnik do oceny tych procesów.

Należy także pamiętać, że w przeciwieństwie do innych decyzji inwestycyjnych duża część działań w sektorze transportu ma charakter liniowy. Tym samym miejsca inwestycji nie można często określić jako położonego w obrębie metropolii lub poza nią. Istotne jest raczej określenie, jakie ośrodki wiąże ze sobą dany odcinek infrastruktury.

Celem niniejszego eseju jest próba oceny inwestycji transportowych w Polsce w ostatnich 15 latach z punktu widzenia paradygmatów efektywności i równości. Wykorzystano wskaźniki dostępności transportowej jako mierniki efektów inwestycji. Przyjęto równocześnie, że jedne wskaźniki mogą informować dokładniej o poprawie efektywności, inne zaś o równości w zakresie dostępu do sieci transportowych.

Dostępność może być mierzona wyposażeniem infrastrukturalnym, odległością, a także takimi wskaźnikami, jak: kumulatywny, spersonifikowany czy potencjałowy (Geurs, van Eck 2001; Geurs, van Wee 2004; Komornicki i in. 2010; Rosik 2012; Stępniak i in. 2013; Komornicki, Stępniak 2015). Badania dostępności są prowadzone od lat głównie przez ośrodki niemieckie (Spiekermann, Schürmann 2007), a także na potrzeby projektów ESPON (1.2.1., TRACC, SeGI, FOCI; Spiekermann i in. 2013). Ponadto niektóre kraje (m.in. Hiszpania, Polska i Czechy) prowadzą tego rodzaju analizy dla swoich terytoriów. Liczni autorzy opisują dostępność wprost w kategoriach równości (*equity*) lub sprawiedliwości (*justice*) przestrzennej. Najczęściej dotyczy to jednak obszarów miejskich (Kelobonye i in. 2019; Nazari Adli i in. 2019) lub dostępu do określonych kategorii usług publicznych (Arranz-Lopez 2019; Stępniak i in. 2017). W szerszym kontekście przestrzennym (rozwój regionalny) analizy skupiają się raczej na samym problemie wpływu inwestycji transportowych na wzrost gospodarczy. Przy interpretacji badań prowadzonych w krajach o wysokim nasyceniu infrastrukturą (Europa Zachodnia) wpływ ten bywa kwestionowany (Crescenzi i Rodríguez-Pose 2008; Gorzelak 2009). Większość autorów zgadza się jednak, że jest on

różny w poszczególnych krajach i regionach (Wegener i in. 2005). Rzetelne badania tego problemu wymagają szerokiej perspektywy czasowej i przestrzennej. Powinny raczej dotyczyć dużych programów infrastrukturalnych niż pojedynczych inwestycji. Takie duże programy realizuje się przede wszystkim w Chinach, a w mniejszej skali także w Indiach lub Iranie. Dlatego wiele publikowanych analiz dotyczy właśnie tych krajów (w ostatnich latach np. Yu i in. 2016 oraz Maparu, Mazumder 2017). W Europie w poprzednich dekadach często wykorzystywanym polem badawczym była Hiszpania, której program infrastrukturalny był wyjątkowo ambitny (Holl 2011). Wraz z rozszerzeniem się Unii Europejskiej środek ciężkości inwestycji transportowych, a zarazem badań, przesunął się do Europy Środkowo-Wschodniej (Komornicki i in. 2013; Komornicki, Stępniak 2015; Rosik i in. 2015; Rokicki, Stępniak 2018; Skorobogatova, Kuzmina-Merlino 2017).

Niniejszy esej przygotowano na podstawie doświadczeń polskich. Dokonano przeglądu kilku wcześniejszych krajowych badań dostępności (Komornicki i in. 2010; 2018; Rosik i in. 2015; 2017), podejmując próbę interpretacji ich wyników z punktu widzenia postawionego celu. Przyjęto wyjściowo, że efektywność polskiej gospodarki, a w ślad za nią ogólny wzrost poziomu życia zależy przede wszystkim od:

- wzmacniania struktury policentrycznej sieci osadniczej na poziomie największych ośrodków (efekt synergii, postulowana w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 tzw. metropolia sieciowa; Korcelli i in. 2010);
- dobrej dostępności międzynarodowej (zwłaszcza integracji funkcjonalnej z Unią Europejską), pozwalającej na rozwój oparty na relacjach globalnych.

Miarą równości w tym wypadku jest przede wszystkim relatywnie równy dostęp do nowoczesnych sieci transportowych zarówno dla firm, jak i dla mieszkańców. Może o nim świadczyć:

- wysoki poziom ogólnego wskaźnika dostępności potencjałowej (osiągalność wszystkich celów w kraju ważonych ich atrakcyjnością);
- wewnętrzna integracja rynków pracy (możliwość dojazdów do pracy, a zatem równocześnie podaż miejsc pracy dla pracowników oraz podaż siły roboczej dla pracodawcy – zależnie od aktualnej sytuacji ekonomicznej).

W eseju wykorzystano kilka miar dostępności potencjałowej i czasowej (por. Komornicki i in. 2018). Dostępność potencjałowa multimodalna (wielogałęziowa) jest wskaźnikiem syntetycznym, uwzględniającym niezależne wskaźniki dostępności: drogowej, kolejowej, lotniczej i w transporcie wodnym śródlądowym. Miary modalne (gałęziowe) oparte są na czasach przejazdu odpowiednim środkiem transportu (a w przypadku jego braku w określonej jednostce najkrótszego dojazdu do odpowiedniej sieci transportem samochodowym). Miara multimodalna uwzględnia udziały poszczególnych gałęzi transportu

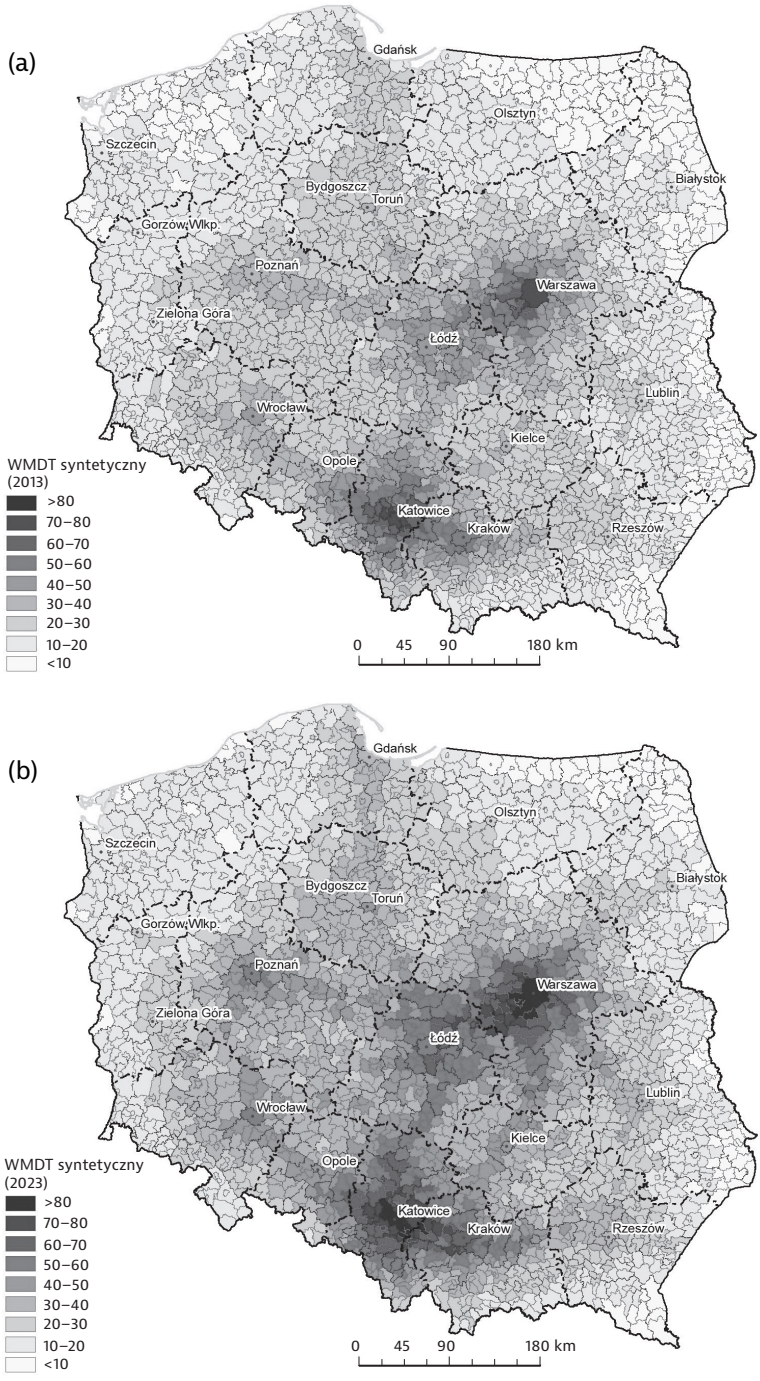
w ogólnej pracy przewozowej w Polsce. Wskaźnik potencjałowy uwzględnia ponadto atrakcyjność celów podróży (mierzoną w transporcie pasażerskim liczbą ludności, a w towarowym dodatkowo rozkładem PKB) oraz ekspotencjalną funkcję oporu odległości (*distance decay*).

Poszczególne podtytuły eseju odpowiadają wyżej opisanym charakterystykom dostępności przestrzennej. W zależności od istniejącego materiału wykorzystano wskaźniki statyczne (poziom dostępności) i dynamiczne (pokazujące zmiany w wyniku intensywnego procesu inwestycyjnego w okresach programowania 2007–2014 i/lub 2014–2020; szczegółowy opis danych bazowych znajduje się w Komornicki i in. 2018).

Rozwój efektywny – policentryczność

Policentryczność jest pojęciem leżącym u podstaw dokumentów przestrzennych Unii Europejskiej (ESDP 1999; Territorial Agenda 2007, 2011). Idea ta ukształtowała się podczas poszukiwania przeciwwagi dla dominacji rdzenia Unii Europejskiej i położonych w nim największych miast (Kunzmann, Wegener 1991). Najczęściej rozumiana jest jako wzmocnienie określonych ośrodków, funkcjonowanie sieci miast oraz relacji wewnątrz ich obszarów funkcjonalnych (Zaucha, Szlachta 2017). Policentryczność stanowi zatem nowy paradygmat oceny sieci osadniczej przeciwstawiany tradycyjnemu postrzeganiu jej w układzie rdzeń–peryferie (Copus 2001). Jest pojmowana jako element spójności terytorialnej (Meijers i in. 2007), a tym samym jako podstawa polityki spójności realizowanej przez Unię Europejską. Jednym z sześciu priorytetów zdefiniowanych w najnowszej Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej 2020 jest „wspieranie policentrycznego i zrównoważonego rozwoju terytorialnego". W obowiązującej polskiej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030)* pierwszym celem polityki przestrzennego zagospodarowania jest „podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności". Według definicji przyjętych przez projekt ESPON 1.1.1 (ESPON 2004) wyznacznikami policentryczności są trzy kryteria: *size* (brak dominacji wielkościowej jednego lub kilku ośrodków), *location* (równomierne rozmieszczenie największych miast w przestrzeni geograficznej) oraz *connectivity* (istnienie powiązań funkcjonalnych w większości relacji między największymi miastami, a nie tylko w kierunku jednego lub kilku spośród nich).

Polska jest bez wątpienia krajem policentrycznym w zakresie dwóch pierwszych wymienionych kryteriów. Natomiast kryterium trzecie nie jest do końca



Rycina 1. Dostępność multimodalna w ujęciu krajowym w 2013 r. (a) i 2023 r. (b)

Źródło: Komornicki i in. 2018; opracowanie kartograficzne: Sławomir Goliszek.

spełnione. Powiązania funkcjonalne skierowane są na Warszawę, a poziom relacji bezpośrednich między innymi dużymi ośrodkami jest słaby (Komornicki i in. 2013). Jego wzmocnieniu służą inwestycje transportowe wiążące największe metropolie. Dotychczasowy układ dostępności przestrzennej multimodalnej (stan z 2013 r. z uwzględnieniem wszystkich gałęzi transportu w proporcjach wynikających z ich udziału w pracy przewozowej; ryc. 1a) wskazuje na dominację biegunów warszawsko-łódzkiego i krakowsko-górnośląskiego. Widoczna jest także rola powiązań między tymi biegunami. Układ transportowy wydaje się natomiast nie sprzyjać rozszerzeniu układu policentrycznego (metropolii sieciowej; Korcelli i in. 2010) na inne miasta wojewódzkie Polski. Oczekiwany rozkład dostępności (symulacja dla 2023 r. z uwzględnieniem wszystkich inwestycji planowanych w obecnej perspektywie finansowej UE) w zauważalny sposób zmienia tę sytuację (ryc. 1b). W zasięgu układu policentrycznego znajduje się większość stolic regionów (poza Szczecinem).

Możemy zatem stwierdzić, że wielkoskalowy program inwestycyjny (będący efektem członkostwa w UE) wzmocnił polską sieć metropolii, a zarazem policentryczną strukturę osadniczą. Policentryczny jest nadal rozkład ludności, ale w dużo mniejszym stopniu dotyczy to miejsca wytwarzania produktu narodowego. Istniejąca dychotomia może być traktowana jako prognoza kontynuacji obecnych ruchów migracyjnych (podążanie siły roboczej za PKB, nie tylko w układzie międzynarodowym, lecz także krajowym). Inwestycje drogowe i kolejowe trzeba w tym kontekście traktować jako próbę interwencji państwa wstrzymującą te potencjalne procesy. Zagrożeniem dla utrzymania policentryczności paradoksalnie może być zatem szybki rozwój gospodarczy. Koncentracja produktu krajowego w największych ośrodkach jest wtedy zwykle szybsza niż koncentracja ludności. Co więcej, nie wszystkie miasta równomiernie uczestniczą w nowo powstających układach sieciowych. Może ujawnić się silna monocentryczność w zakresie kryterium *connectivity*, nawet przy jednoczesnym dobrym poziomie pozostałych kryteriów. Przesuniętą w czasie odpowiedzią na koncentrację gospodarczą są migracje z terenów peryferyjnych, kierujące się z reguły prawie wyłącznie do ośrodków najsilniejszych. Może to, wtórnie, obniżyć ogólny poziom policentryczności (zwłaszcza na szczeblu regionalnym). W tych warunkach zadaniem polityki o wymiarze terytorialnym jest głównie mitygacja opisanych tendencji i starania na rzecz maksymalnie policentrycznego rozwoju, w tym kontynuacja polityki inwestycyjnej.

Niezależnie od tych potencjalnych przyszłych problemów można przyjąć, że dotychczasowy program inwestycyjny w transporcie sprzyjał tworzeniu się sieci polskich metropolii – „lokomotyw" rozwoju. W tym kontekście jako całość działał on na rzecz efektywności rozwoju. Wiele uwag można mieć do kolejności podejmowanych inwestycji. Wynikało to jednak ze stanu przygotowania

poszczególnych projektów, a także z czynników politycznych. Miało tym samym charakter przejściowy. Nawiązując do wspomnianej wcześniej dyskusji na temat wpływu transportu na rozwój, można natomiast przyjąć, że polskie metropolie są bliskie osiągnięcia poziomu wzajemnej integracji transportowej, który nie powinien już stanowić bariery dalszego wzrostu gospodarczego. Wzrost ten będzie więc zależeć głównie od innych czynników (kapitał ludzki, kapitał społeczny, innowacyjność itd.). Jednocześnie ewentualne przerwanie programu inwestycyjnego (na poziomie oczekiwanym w 2023 r.) może oznaczać wewnętrzną polaryzację w grupie ośrodków metropolitalnych („wygrani" i „przegrani" polityki transportowej). Może także negatywnie wpływać na mniejsze ośrodki (w tym miasta średnie) i tym samym przyczyniać się do ogólnego wzrostu nierówności.

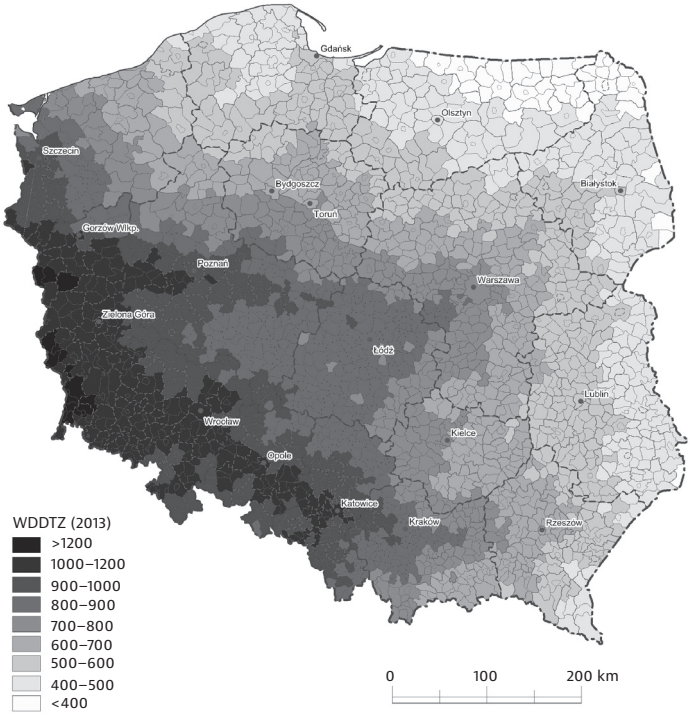
Rozwój efektywny – dostępność międzynarodowa

Polska gospodarka dokonała po akcesji do Unii Europejskiej bezprecedensowego otwarcia międzynarodowego. W tym kontekście działaniem na rzecz efektywności rozwoju jest ułatwienie przewozu osób i towarów w relacji do głównych krajów – partnerów społeczno-ekonomicznych. Są nimi przede wszystkim Niemcy oraz inne duże kraje UE. O możliwościach efektywnego rozwoju świadczy zatem dobra dostępność międzynarodowa.

Wskaźnik drogowej dostępności międzynarodowej (ryc. 2), uwzględniający cele podróży poza granicami kraju, został obliczony przy przyjęciu odpowiednich założeń czasu oczekiwania na granicach zewnętrznych strefy Schengen (por. Rosik 2012). Obszary najlepszej dostępności są zlokalizowane wzdłuż granicy polsko-niemieckiej, a w szerszym ujęciu również wzdłuż granicy polsko-czeskiej oraz autostrad A2 (od Świecka do Poznania) i A4 (od Zgorzelca do Górnego Śląska, Krakowa, a nawet Rzeszowa). Widoczny jest wpływ położonej poza granicami kraju „masy" metropolii berlińskiej. Peryferie w rozumieniu europejskim koncentrują się na wschodzie kraju, przede wszystkim w województwie warmińsko-mazurskim, podlaskim oraz w Bieszczadach. Inwestycje podjęte w latach 2014–2020 w zachodniej i centralnej Polsce spowodują proporcjonalną przestrzennie poprawę sytuacji. We wschodniej i północnej Polsce strefy peryferii ulegną ograniczeniu. Podejmowane inwestycje przyczyniają się przede wszystkim do poprawy komunikowania się z Europą województw wschodnich i północnych. Efekt inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych w ujęciu międzynarodowym skupia się zatem na terenach peryferyjnych Polski. Poprawa wartości wskaźnika dostępności międzynarodowej w dużych metropoliach będzie już wyraźnie mniejsza (względem wskaźnika krajowego, a także względem

poprzednich okresów programowania; Komornicki i in. 2018). Jest to naturalna konsekwencja zamykania pewnych etapów rozwoju sieci drogowej.

Reasumując, rozkład dostępności międzynarodowej jest wyraźnie lepszy w zachodniej i południowej Polsce, a gorszy w części wschodniej i północnej. Nie decyduje o nim wewnętrzny policentryczny układ osadniczy, tylko struktura przestrzenna całej Europy. W tym kontekście terytorium Polski oparte jest na biegunach Warszawy/Łodzi, Krakowa/konurbacji górnośląskiej oraz Berlina. Uprzywilejowaną pozycję w tym układzie przestrzennym mają metropolie Poznania i Wrocławia, ale także obszary położone wzdłuż prowadzących na zachód i południe głównych korytarzy transportowych oraz strefa pograniczna z Niemcami. Inwestycje realizowane po 2004 r. (zwłaszcza w głównych korytarzach) wzmacniały ten układ. Z uwagi na stosunkowo rzadką lokalizację węzłów (zwłaszcza na autostradzie A2 i drodze ekspresowej S3) efekt korzyści w ciągach korytarzy był jednak relatywnie mniejszy, korzyści zaś w metropoliach i innych miastach położonych przy trasach drogowych większe.



Rycina 2. Wskaźnik Drogowej Dostępności Transportowej w 2013 r. (z uwzględnieniem celów podróży za granicą)

Źródło: Komornicki i in. 2018; opracowanie kartograficzne: Sławomir Goliszek.

Jednocześnie siła gospodarczych powiązań zagranicznych jest także wyraźnie większa w zachodniej i południowej Polsce (np. w zakresie handlu; Komornicki 2003; Komornicki, Szejgiec-Kolenda 2017). W tym kontekście inwestycje transportowe były odpowiedzią na istniejący popyt. Wzmacniały rozwój powiązań międzynarodowych w miastach już je posiadających, czyli służyły efektywności ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Działania inwestycyjne podjęte w kolejnej perspektywie finansowej UE (2014–2020/2023) przesunęły swój środek ciężkości w kierunku wschodniej Polski. Mogą tym samym służyć włączeniu w obieg międzynarodowy miast uczestniczących w nim dotąd w mniejszym stopniu.

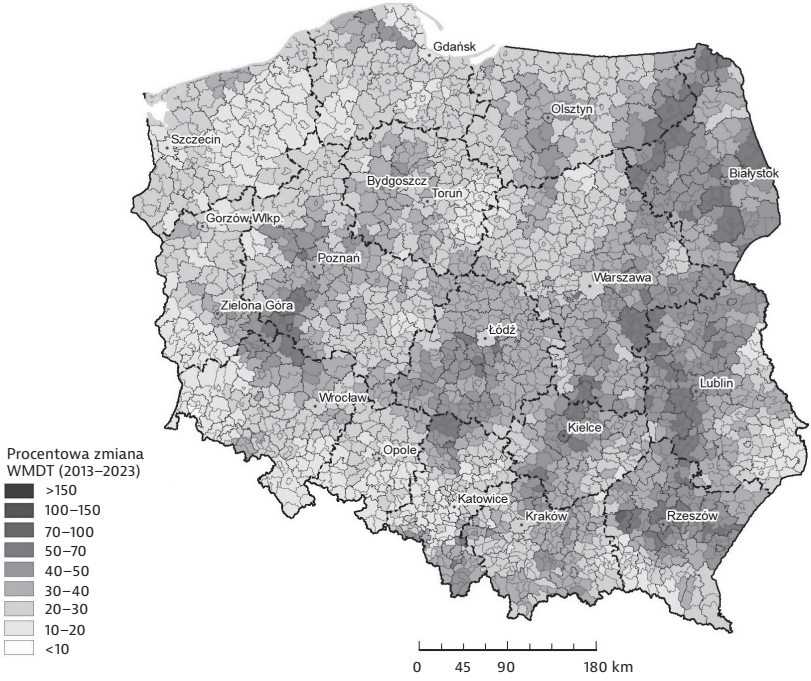
Rozwój równomierny – dostępność obszarów peryferyjnych

O ile wskaźnik dostępności potencjałowej liczony w ujęciu międzynarodowym może być miarą wspierania efektywności rozwoju, o tyle w przypadku oceny równomierności właściwsze wydaje się podejście krajowe lub nawet regionalne. Brak dostępności często bywa utożsamiany z wykluczeniem transportowym (Komornicki 2019), a to zależy raczej od dostępu do celów położonych relatywnie blisko (miejsca pracy, usługi średniego szczebla), a nie w innych państwach. Dlatego miarą oceniającą politykę transportową pod kątem równomierności jest zmiana poziomu wskaźnika dostępności na terenach peryferyjnych (tam, gdzie notowane wartości są najniższe). Dodatkowo ponieważ wskaźnik dostępności potencjałowej jest wypadkową położenia jednostki względem infrastruktury transportowej (drogowej, kolejowej oraz żeglugi śródlądowej) i „atrakcji" mierzonej rozkładem demograficznym (Komornicki i in. 2010), jego wartości mogą się zmniejszać w przypadku depopulacji.

W efekcie wskaźnik odznacza się znaczną polaryzacją przestrzenną. Najbardziej rozległe strefy słabej dostępności koncentrują się w północno-zachodniej i północno-wschodniej części kraju (w ujęciu wojewódzkim przede wszystkim zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie). Niska dostępność utrzymuje się także wzdłuż granicy zachodniej i wschodniej oraz w Karpatach i Sudetach. W tych wypadkach są to jednak relatywnie wąskie pasy, dla których niższa wartość wskaźnika wynika z samego peryferyjnego położenia. Problem rozległych stref na północy jest natomiast pochodną zarówno niedorozwoju sieci osadniczej, jak i braków w infrastrukturze transportowej. Przedstawiony rozkład jednoznacznie wskazuje także na możliwość poprawy sytuacji w tym zakresie. Przykładem jest wyraźnie zwiększająca się dostępność rejonu Rzeszowa, co trzeba interpretować przede wszystkim jako efekt budowy autostrady A4 aż do granicy ukraińskiej, ale także jako wynik modernizacji linii kolejowej

oraz dynamiki rozwojowej stref przemysłowych województwa (tzw. Dolina Lotnicza). Do najsłabiej dostępnych ośrodków regionalnych należą Białystok i Olsztyn oraz Szczecin, Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski. W okresie programowania 2004–2006 i 2007–2013 poprawa dostępności (poza wymienionym przypadkiem Podkarpacia) dokonywała się głównie w zachodniej i centralnej Polsce. W efekcie poziom polaryzacji nie tylko nie malał, ale nawet wzrastał, m.in. z uwagi na powstawanie peryferii wewnętrznych w centralnej części kraju (tereny pomijane przez nową infrastrukturę, względne niedostępne z uwagi na położenie węzłów na autostradach i drogach ekspresowych i/lub integrację tych węzłów z siecią lokalną).

W okresie programowania 2014–2023 głównym beneficjentem wzrostu dostępności drogowej, a częściowo także kolejowej, stała się dotychczas relatywnie gorzej dostępna Polska Wschodnia, w tym w szczególności województwo podlaskie (ryc. 3). Biorąc pod uwagę tendencje gospodarcze i społeczne (zachodząca w kraju koncentracja wytwarzania PKB oraz koncentracja ludności), utrzymanie podobnego tempa poprawy dostępności na obszarze Polski Wschodniej oznacza



Rycina 3. Zmiana procentowa Wskaźnika Multimodalnej Dostępności Transportowej WMDT w latach 2013–2023

Źródło: Komornicki i in. 2018; opracowanie kartograficzne: Sławomir Goliszek.

skuteczne przeciwdziałanie jego peryferyzacji. Jeśli zmiany bezwzględne wartości wskaźników odnieślibyśmy do notowanego w regionach poziomu rozwoju, wówczas makroregion Polski Wschodniej okazałby się najsilniej wspieranym w skali kraju.

Ocena ogólna rozwoju infrastruktury transportowej z punktu widzenia redukowania nierówności musi być różna, zależnie od analizowanego okresu programowania. Obserwujemy sekwencyjność efektów polityki transportowej w tym zakresie. Jednocześnie dotychczasowe doświadczenie (np. szczegółowa ocena pozytywnych zmian na Podkarpaciu) wskazuje, że rozwój infrastruktury w Polsce Wschodniej niekoniecznie musi oznaczać przełożenie się na wzrost gospodarczy całego makroregionu. Korzyści obserwowane w Rzeszowie nie zmieniają faktu, że nadganianie „luki PKB" nie objęło wschodniej i południowej części województwa (podregiony Krośnieński i Przemyski). W pierwszym przypadku czynnikiem hamującym dyfuzję procesów rozwojowych może być brak dobrego dowiązania sieci dróg regionalnych do autostrady A4 (brak węzła Pilzno), w drugim – czynnik transportowy wydaje się jednak nie mieć znaczenia (autostradę doprowadzono do granicy z Ukrainą). Rozumowanie takie potwierdza tezę, że inwestycje transportowe są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla rozwoju. Doprowadzenie nowoczesnej infrastruktury do Rzeszowa i zachodniego Podkarpacia pomogło w aktywizacji istniejących tam endogenicznych czynników rozwoju. Brak takich zasobów własnych powoduje, że sama nowa infrastruktura nie zmienia znacząco sytuacji gospodarczej. Może to oznaczać, że beneficjentami obecnych inwestycji w Polsce Wschodniej będą przede wszystkim kształtujące się tam ośrodki metropolitalne (Lublin, Białystok, Kielce) i miasta o dużych zasobach kapitału ludzkiego (np. Puławy). Jednocześnie na innych obszarach (zwłaszcza depopulacyjnych) wyrównanie poziomu dostępności nie będzie oznaczało konwergencji rozwojowej.

Rozwój równomierny – powiększanie rynków pracy

Ocena inwestycji z punktu widzenia rozwoju równomiernego dotyczy w szczególności skali regionalnej i lokalnej. Równomierność wyraża się w tym wypadku w możliwościach wykorzystania infrastruktury transportowej w podróżach krótkich, a zatem w dojazdach do pracy, szkoły i do innych usług pożytku publicznego. Dodatkowy wymiar tak rozumianej dostępności przestrzennej stanowi dostęp do transportu publicznego. Jako ośrodki koncentracji zarówno miejsc pracy, jak i usług wyższego rzędu można umownie uznać stolice województw. Inwestycje transportowe ostatnich 15 lat znacząco zwiększyły odsetek ludności zamieszkałej w obrębie izochrony 60-minutowego dojazdu do tych

miast. Izochrona ta utożsamiana jest często z zasięgiem przestrzennym rynku pracy tych ośrodków. W 2013 r. odsetek ten wynosił 67%. Oczekuje się, że do 2023 r. wzrośnie do 72% (Komornicki i in. 2018). Zmiany są jednak różne w otoczeniu poszczególnych ośrodków (tab. 1).

W całym analizowanym okresie 2013–2023 największymi beneficjentami (w sensie przyrostu ludności w obrębie izochrony 60-minutowej) będą Warszawa (ok. 350 tys. osób) i Rzeszów (ok. 310 tys.). Zaskakująco wysoka pozycja Rzeszowa jest uwarunkowana zarówno inwestycjami, jak i rozproszonym układem osadniczym województwa. Na podstawie uzyskanego wyniku można zaryzykować stwierdzenie, że inwestycje drogowe będą się przyczyniać do konsolidacji podkarpackiego rynku pracy oraz wzmocnienia roli Rzeszowa w układzie osadniczym kraju. Ponad 200 tys. osób w zasięgu godzinnego dojazdu „zyskają" także Bydgoszcz, Poznań, Kielce i Katowice. Jedynym miastem, którego ostateczny bilans dekady pozostanie ujemny, będzie Łódź. Nieznacznie dodatnią wartość wskaźnika zanotuje także Opole. Przedstawiona analiza skłania do ogólniejszej refleksji, że wysoki poziom dostępności oraz jej znaczna poprawa (jak to miało miejsce w ostatnich latach w centralnej Polsce) nie musi skutkować zwiększeniem potencjału demograficznego, a zarazem także ekonomicznego, ośrodków. Zła sytuacja demograficzna i odpływ migracyjny mogą okazać się czynnikami skutecznie redukującymi pozytywne impulsy ze strony nowych inwestycji. Jednocześnie w niektórych miastach (np. w Łodzi) obserwujemy sytuację, w której inwestycje transportowe skutecznie kompensowały stały odpływ ludności (widzimy to jeszcze w latach 2013–2015). Z punktu widzenia łódzkich przedsiębiorców zasoby siły roboczej (zamieszkałej w strefie godzinnego dojazdu) nie zmalały, ponieważ na skutek inwestycji strefa ta powiększyła się przestrzennie. Symulacja dla 2023 r. dowodzi jednak, że dalsza taka kompensacja nie jest już możliwa.

Wcześniejsze oceny efektów konkretnych szlaków drogowych (Komornicki i in. 2015) na podstawie badań ankietowych dowodzą ponadto, że budowa nowych tras znacząco poprawiła dostęp do usług publicznych. Respondenci wskazują przy tym, że dotyczyło to zwłaszcza dojazdu do centrów handlowych, instytucji kultury oraz rekreacji, a w drugiej kolejności – służby zdrowia i instytucji finansowych. Korzyści w zakresie dostępu do usług podstawowych o charakterze lokalnym nie były zauważalne lub miały ograniczony charakter. Badania dostępności w transporcie publicznym (Rosik i in. 2017) dowodzą, że jest ona znacząco gorsza niż w podróżach indywidualnych. Co więcej, łamią one stereotypowy układ przestrzenny, gdyż trudna sytuacja jest obserwowana przede wszystkim w zachodniej, a nie we wschodniej części kraju.

Reasumując, można przyjąć, że inwestycje transportowe przyczyniły się w Polsce do poprawy dostępności ośrodków regionalnych. Umożliwiając dłuższe dojazdy do pracy z bardziej oddalonych miejsc, przeciwdziałały odpływowi

Tabela 1. Ludność w zasięgu izochrony 60-minutowej według miast wojewódzkich w 2013, 2015 i 2023 r. (w tys.)

Ośrodek regionalny	**Diagnoza**			**Zmiany**		
	2013	**2015**	**2023**	**2013–2015**	**2015–2023**	**2013–2023**
Białystok	692	691	753	-1	62	61
Bydgoszcz	1 285	1 285	1 568	0	283	283
Gdańsk	1 732	1 746	1 910	14	164	178
Gorzów Wielkopolski	704	807	869	103	62	165
Katowice	5 526	5 581	5 806	55	225	280
Kielce	952	947	1 193	-5	246	241
Kraków	3 822	3 833	3 962	11	129	140
Lublin	1 230	1 245	1 316	15	71	86
Łódź	2 050	2 084	2 045	34	-39	-5
Olsztyn	674	675	749	1	74	75
Opole	1 487	1 475	1 496	-12	21	9
Poznań	1 784	1 799	2 039	15	240	255
Rzeszów	1 323	1 504	1 635	181	131	312
Szczecin	821	821	862	0	41	41
Toruń	1 668	1 690	1 742	22	52	74
Warszawa	3 574	3 638	3 930	64	292	356
Wrocław	1 886	1 910	2 070	24	160	184
Zielona Góra	834	836	972	2	136	138

Źródło: *Oszacowanie wartości wskaźnika*... 2014.

migracyjnemu ze stref położonych bliżej dużych miast. Poprawiły także dostęp do usług wyższego rzędu. Jednocześnie ich pozytywny wpływ był mniejszy na obszarach bardziej odległych, gdzie mogły kształtować się strefy peryferii wewnętrznych (pogranicza województw).

Podsumowanie

Powyższa dyskusja wyników prowadzi nas do odpowiedzi na pytanie, na ile polski boom inwestycyjny w transporcie służył efektywnemu rozwojowi

(nawet kosztem wzrostu koncentracji i polaryzacji przestrzennej), a na ile przyczyniał się do dyfuzji procesów rozwojowych i w konsekwencji równomiernych warunków zarówno prowadzenia działalności gospodarczej, jak i życia mieszkańców. Wnioski w tym zakresie przedstawiono poniżej.

Szybki potransformacyjny rozwój ekonomiczny Polski był początkowo hamowany przez stan infrastruktury transportowej. Pierwszym celem większości inwestycji było zatem przełamywanie tych ograniczeń. Z czasem (zwłaszcza po akcesji do Unii Europejskiej) dalsze działania zaczęły prowadzić do kreowania terytorialnych „zwycięzców" i „przegranych". W tym sensie mimo znacznej poprawy w całym kraju dostępność stała się czynnikiem sprzyjającym polaryzacji gospodarczej. Dlatego można przypuszczać, że w początkowym okresie (lata dziewięćdziesiąte XX w.) negatywna rola niedostosowanej infrastruktury transportowej była mniejsza, niż można byłoby oczekiwać (o atrakcyjności dla inwestorów zewnętrznych decydowały inne czynniki). W drugiej fazie przekształceń (po 2004 r.) rola ta wzrosła w odniesieniu do obszarów peryferyjnych, gdzie skala nowych inwestycji była mniejsza.

W pierwszym okresie szybkiego inwestowania (perspektywy finansowe 2004–2006 i 2007–2013) rozwój sieci transportowych (zwłaszcza dróg) wyraźnie wspierał efektywność gospodarki. Nowe trasy łączyły największe polskie metropolie z Europą Zachodnią oraz, choć w mniejszym stopniu, także wiązały te metropolie między sobą. Kolejny (obecny) okres programowania w większym stopniu przesunął środek ciężkości podejmowanych działań ku wyrównywaniu różnic regionalnych, przede wszystkim w wymiarze zachód–wschód. Jednocześnie dalsze możliwości, aby podnosić efektywność rozwoju metropolii zachodniej i centralnej Polski na drodze samego rozwoju infrastruktury, zaczęły się wyczerpywać.

Dotychczasowe inwestycje prowadziły raczej do polaryzacji w zakresie dostępności transportowej. Było to nieuniknione, biorąc pod uwagę zły stan infrastruktury u progu transformacji systemowej. Polaryzacji w zakresie dostępności nie można jednak przekładać bezpośrednio na zróżnicowania społeczno-ekonomiczne. Poprawa wartości wskaźników w rejonach centralnych i południowych kraju pozostaje w proporcji do koncentracji ludności oraz do skupienia potencjału produkcyjnego i eksportowego. Ponadto polaryzacja dostępności transportowej jest zjawiskiem przejściowym. W tym kontekście szczególnie ważne jest kontynuowanie rozpoczętego procesu inwestycyjnego.

Można stwierdzić, że inwestycje transportowe w pewnym sensie sprzyjały zarówno efektywności (poprawiając pozycję najbardziej dynamicznych metropolii, zwłaszcza względem Europy Zachodniej), jak i równości rozwoju (włączając w sieć metropolii miasta Polski Wschodniej oraz powiększając strefy oddziaływania największych ośrodków). Rezultaty w zakresie równomierności były

jednak selektywne przestrzennie, a ich działanie kompensacyjne jest ograniczone w czasie. Efekty inwestycji możemy w tym kontekście oceniać oddzielnie na poziomie bazowej sieci osadniczej (metropolii sieciowej) oraz w ujęciu bardziej regionalnym, a nawet lokalnym. Wydaje się, że w pierwszym przypadku możliwe jest równoważenie celów efektywności i równości. Budowa szkieletowych sieci autostradowej i kolejowej poprawiła pozycję największych metropolii, ale z czasem także innych miast wojewódzkich. Obecnie prowadzone inwestycje bez wątpienia przyczyniają się do rozwoju funkcji metropolitalnych w największych miastach Polski Wschodniej. Sprzyja temu koncentracja w tych miastach innych czynników rozwoju (np. kapitału ludzkiego). Jednocześnie te same inwestycje zwiększają zasięg oddziaływania tychże stolic województw, ale już tylko na kierunkach określonych korytarzy transportowych. Co więcej, efekt ten zależy od powiązania inwestycji centralnych z sieciami regionalnymi i lokalnymi. W układach wewnątrzregionalnych występuje zwiększona polaryzacja w zakresie dostępności przestrzennej, a w konsekwencji prawdopodobnie także rozwoju społeczno-gospodarczego. Formułują się peryferie wewnętrzne, gdyż dalsze poszerzanie rynków pracy nie jest już możliwe. Ponadto inne czynniki rozwojowe (w tym wcześniejsze wypłukanie miejscowych zasobów) nie sprzyjają dyfuzji rozwoju.

Odnosząc powyższe rozważania do cytowanej na wstępie literatury przedmiotu, można stwierdzić, że rozwój infrastruktury transportowej jest warunkiem koniecznym rozwoju efektywnego (jej brak niweluje korzyści wynikające z innych czynników). W przypadku rozwoju równomiernego inwestycje transportowe mogą mieć już jedynie znaczenie mitygujące. Wyraża się to w opóźnieniu negatywnych skutków zachodzących procesów (np. depopulacji) oraz w ograniczeniu ich zasięgu przestrzennego (powiększenie stref pozytywnego oddziaływania metropolii). W tym kontekście ważną konstatacją pozostaje stwierdzenie, że obie wymienione role rozwoju sieci transportowych mogą występować równolegle, w wyniku tych samych inwestycji. To, na ile konkretny szlak będzie (obok wspierania efektywnego rozwoju dużego miasta) służył także społecznościom lokalnym, zależy często od przyjętych rozwiązań projektowych, a także od integracji polityki transportowej z innymi politykami (np. dotyczącymi wyposażenia w usługi publiczne).

W cytowanej wcześniej pracy Grzegorz Gorzelak (2009) krytycznie odnosi się do koncentracji środków Unii Europejskiej na inwestycjach w twardą infrastrukturę transportową. Uważa, że w Polsce nie są one panaceum na rozwój gospodarczy obszarów zapóźnionych. Przeprowadzone w niniejszym eseju rozumowanie wskazuje, że Autor miał prawdopodobnie rację w odniesieniu do obszarów peryferyjnych pozbawionych innych zasobów. Jednocześnie w przypadku pozostałych jednostek lub poszczególnych miast inwestycje

transportowe mogą sprzyjać ujawnieniu endogenicznych czynników wzrostu, a w efekcie rozwojowi jako jego warunek konieczny, choć oczywiście niewystarczający. Pozytywne oddziaływanie ma przy tym charakter sekwencyjny. Jest odmienne na różnych etapach zarówno ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i rozwoju samej infrastruktury.

Bibliografia

Arranz-Lopez A., Soria-Lara J.A., Pueyo-Campos A. (2019). Social and spatial equity effects of non-motorised accessibility to retail. *Cities,* 86, s. 71–82.

Bański J. (2007). Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie? *Przegląd Geograficzny,* 79(1), s. 45–79.

Churski P. (2011). Obszary wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej w Polsce – kontekst teoretyczny, w: P. Churski P. (red.), *Zróżnicowania regionalne w Polsce*, Biuletyn KPZK PAN, 248. Warszawa: KPZK PAN, s. 9–43.

Copus A.K. (2001). From core-periphery to polycentric development: Concepts of spatial and aspatial peripherality. *European Planning Studies*, 9(4), s. 539–552.

Crescenzi R., Rodríguez-Pose A. (2008). Infrastructure endowment and investment as determinants of regional growth in the European Union. *EIB Papers*, 13(2), s. 62–101.

Domański R. (1997). *Przestrzenna transformacja gospodarki*. Warszawa: PWN.

ESDP (1999). *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam,* Published by the European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

ESPON (2004). *Potentials for Polycentric Development in Europe*. Luxembourg: ESPON Project 1.1.1.

ESPON 1.2.1. *Final Report* (2004). www.espon.eu

ESPON FOCI *Final Report* (2010). www.espon.eu

ESPON SeGI *Final Report* (2012). www.espon.eu

ESPON TRACC *Final Report* (2012). www.espon.eu

Geurs K.T., van Eck R. (2001). *Accessibility Measures: Review and Applications*. RIVM report 408505 006. Bilthoven: National Institute of Public Health and the Environment.

Geurs K.T., van Wee B. (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions. *Journal of Transport Geography*, 12(2), s. 127–140.

Gorzelak G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.

Gorzelak G., Jałowiecki B. (2000). Konkurencyjność regionów. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(1), s. 7–24.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2018). *Rozwój regionalny, polityka regionalna. Raport.* Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju, EUROREG.

Heffner K. (2014). Przestrzeń wiejska w Polsce w perspektywie 2020. *Studia KPZK*, 154, s. 8–24.

Holl A. (2011). Factors influencing the location of new motorways: Large scale motorway building in Spain. *Journal of Transport Geography*, 19, s. 1282–1293.

Kelobonye K., McCarney G., Xia J., Swapan M.S.H., Mao F., Zhou H. (2019). Relative accessibility analysis for key land uses: A spatial equity perspective. *Journal of Transport Geography*, 75, s. 82–93.

Komornicki T. (2003). *Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*. Prace Geograficzne, 190. Warszawa: PAN, IGiPZ.

Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W. (2010). *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*. Biuletyn KPZK, 241. Warszawa: KPZK PAN.

Komornicki T., Korcelli P., Siłka P., Śleszyński P., Świątek D. (2013). *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami.* Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno.

Komornicki T., Rosik P., Stępniak M. (2014). *Oszacowanie wartości WMDT i wskaźników gałęziowych na potrzeby dokumentów programowych i strategicznych dot. perspektywy finansowej 2014–2020. Raport przygotowany w ramach II etapu projektu: „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014 – 2020"*. Warszawa: IGiPZ PAN.

Komornicki T., Stępniak M. (2015). New investment projects in the road corridors and the improvement of the potential accessibility in Poland. *EUROPA XXI*, 28, s. 30–51.

Komornicki T., Wiśniewski R., Baranowski J., Błażejczyk K., Degórski M., Goliszek S., Rosik P., Solon J., Stępniak M., Zawiska I. (2015). *Wpływ wybranych korytarzy drogowych na środowisko przyrodnicze i rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów przyległych*. Prace Geograficzne, 249. Warszawa: IGiPZ PAN.

Komornicki T., Szejgiec-Kolenda B. (2017). Przekształcenia przestrzennego rozmieszczenia obszarów koncentracji eksportu w Polsce. *Przegląd Geograficzny*, 89(2), s. 269–289.

Komornicki T., Rosik P., Stępniak M., Śleszyński P., Goliszek P., Pomianowski W., Kowalczyk K. (2018). *Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator*. Warsaw: IGSO PAS, MED.

Komornicki T. (2019). *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011). Warszawa.

Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węcławowicz G., Zaleski J., Zaucha J. (2010). *Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*. Studia KPZK PAN, 128. Warszawa: KPZK PAN.

Kudłacz T. (2013). *Dylematy polityki rozwoju zrównoważonego w układach regionalnych*. Studia KPZK PAN, 152. Warszawa: KPZK PAN.

Kunzmann K.R., Wegener M. (1991). *The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960–1990.* Berichte aus dem Institut für Raumplanung, 28. Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund.

Maparu T.S., Mazumder T.N. (2017). Transport infrastructure, economic development and urbanization in India (1990–2011). Is there any causal relationship? *Transportation Research Part A*, 100, s. 319–336.

Meijers E.J., Waterhout B., Zonneveld W.A.M. (2007). Closing the gap: Territorial cohesion through polycentric development. *European Journal of Spatial Development*, 24.

Nazari Adli S., Chowdhury S., Shiftan Y. (2019). Justice in public transport systems: A comparative study of Auckland, Brisbane, Perth and Vancouver. *Cities*, 90, s. 88–99.

Rokicki B., Stępniak M. (2018). Major transport infrastructure investment and regional economic development: An accessibility-based approach. *Journal of Transport Geography*, 72, s. 36–49.

Rosik P. (2012). *Dostępność lądowa przestrzeni Polski w wymiarze europejskim*. Warszawa: IGiPZ PAN.

Rosik P., Stępniak M., Komornicki T. (2015). The decade of the big push to roads in Poland: impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective. *Transport Policy*, 37, s. 134–146.

Rosik P., Pomianowski W., Goliszek S., Stępniak M., Kowalczyk K., Guzik R., Kołoś A., Komornicki T. (2017). *Multimodalna dostępność transportem publicznym w Polsce*. Prace Geograficzne, 258. Warszawa: IGiPZ PAN.

Skorobogatova O., Kuzmina-Merlino I. (2017). Transport infrastructure development performance. *Procedia Engineering*, 178, s. 319–329.

Spiekermann K., Schürmann C. (2007). *Update of selected potential accessibility indicators. Final report*. Spiekermann & Wegener, Urban and Regional Research (S&W), RRG Spatial Planning and Geoinformation.

Spiekermann K., Wegener M., Květoň V., Marada M., Schürmann C., Biosca O., Ulied Segui A., Antikainen H., Kotavaara O., Rusanen J., Bielańska D., Fiorello ., Komornicki T., Rosik P., Stępniak M. (2013). *TRACC – Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe. Draft Final Report*. ESPON Applied Research.

Stępniak M., Rosik P., Komornicki T. (2013). The Poland case study. *Europa XXI*, 24, s. 151–168.

Stępniak M., Wiśniewski R., Goliszek S., Marcińczak S. (2017). *Dostępność przestrzenna do usług publicznych w Polsce*. Prace Geograficzne, 261. Warszawa: IGIPZ PAN.

Territorial Agenda (2007). *Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions* – Agreed at the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24/25th May 2007, Leipzig, Germany.

Territorial Agenda (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* – Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May. Gödöllő, Hungary.

Wegener M., Korcelli P., Komornicki T. (2005). Spatial impacts of the trans-European networks for the new EU member states. *Europa XXI*, 13, s. 27–44.

Yu N., de Roo G., de Jong M., Storm S. (2016). Does the expansion of a motorway network lead to economic agglomeration? Evidence from China. *Transport Policy*, 45, s. 218–227.

Zaucha J., Szlachta J. (2017). Territorial cohesion: Origin, content and operationalization, w: J. Bradley, J. Zaucha (red.), *Territorial Cohesion: A Missing Link Between Economic Growth and Welfare. Lessons from the Baltic Tiger*. Gdańsk: University of Gdańsk and Institute for Development, s. 23–47.

Społeczne wymiary rozwoju polskich regionów

Bolesław Domański

Wprowadzenie

Problemem, jaki od wielu lat wzbudza szeroką dyskusję, jest kwestia relacji między konkurencyjnością gospodarki a solidarnością społeczną (Chiocchetti, Allemand 2019). Relacja ta jest szczególnie interesująca w przypadku państw Unii Europejskiej, gdzie silny akcent kładzie się na spójność społeczną, ekonomiczną i terytorialną, w tym zwłaszcza krajów Europy Środkowej, które doświadczyły przejścia od ustroju totalitarnego do demokratycznego i od centralnie sterowanej gospodarki socjalistycznej do kapitalistycznej. Wyjątkowość Polski w tym gronie polega dodatkowo na tym, że do transformacji tej przyczynił się w znaczący sposób ruch społeczny o nazwie Solidarność, a kraj charakteryzuje najszybszy w skali Europy wzrost gospodarczy po 1991 r.

Nie wchodząc w szeroką dyskusję, solidarność społeczną można wiązać z pojęciami sprawiedliwości społecznej i równości. Ta ostatnia bywa rozumiana jako równość szans lub równość wyników. W ujęciu przestrzennym solidarność społeczna w kategoriach równości wyników oznacza, że wszyscy obywatele, niezależnie od miejsca zamieszkania, mają zapewnione zaspokajanie potrzeb na podobnym poziomie. Równość szans to sytuacja, w której szanse życiowe ludzi nie są ograniczane przez miejsce, gdzie przyszło im mieszkać czy pracować. Dążenie do równości szans oznacza więc przełamywanie barier, które powodują wykluczenie społeczne (marginalizację) mieszkańców pewnych obszarów. Nie jest ona równoznaczna z zaspokajaniem potrzeb na zbliżonym poziomie (równością wyników) z powodu zróżnicowanych potencjałów oraz różnej aktywności społecznej i ekonomicznej w poszczególnych obszarach.

W ujęciu terytorialnym równość przez długi czas była przeciwstawiana szybkiemu wzrostowi gospodarczemu kraju i efektywności jego gospodarki. Łączyło się to z przekonaniem, że realizacja polityki mającej na celu ograniczanie nierówności między różnymi obszarami prowadzi do obniżenia konkurencyjności gospodarki narodowej. Towarzyszyło temu nierzadko przekonanie, że zmniejszenie dysproporcji regionalnych jest równoznaczne z rozwojem regionów słabiej rozwiniętych.

W ostatnich dekadach przeciwstawianie równości i efektywności rozwoju uległo osłabieniu, do czego przyczynił się m.in. tzw. nowy paradygmat polityki regionalnej (OECD 2009). Wychodząc z założenia, że każdy obszar, w tym także region historycznie słabo rozwinięty, posiada endogeniczny potencjał rozwojowy, można argumentować, że działania na rzecz lepszego wykorzystania tego potencjału służą w długim okresie podniesieniu konkurencyjności całej gospodarki narodowej. Zmieniło się równocześnie rozumienie spójności terytorialnej, co na gruncie polskim wyjątkowo dobitnie akcentowali Grzegorz Gorzelak (2009, 2017) i Jacek Szlachta (2009), propagując jej ujęcie funkcjonalne w kategoriach integracji obszarów wyżej i słabiej rozwiniętych, zamiast wysiłków na rzecz zmniejszania istniejących między nimi nierówności. Dylemat wyboru między dążeniem do efektywności gospodarczej lub równości terytorialnej w polityce państwa można kwestionować ponadto z powodu tego, że konwergencja regionalna nie oznacza sama w sobie korzystnych zmian w regionach słabiej rozwiniętych, ponieważ może być np. wynikiem kryzysu lub stagnacji regionów wyżej rozwiniętych (Domański 2010).

W sytuacji szybkiego wzrostu polskiej gospodarki i towarzyszących mu rosnących dysproporcji między regionami najwyżej i najsłabiej rozwiniętymi w zakresie PKB na 1 mieszkańca zasadne jest przyjrzenie się społecznym efektom i czynnikom zachodzących w Polsce procesów w perspektywie przestrzennej. Autor próbuje odpowiedzieć na trzy pytania. Po pierwsze, czy i w jakim stopniu z procesów rozwoju gospodarczego kraju skorzystali mieszkańcy dwóch grup regionów problemowych w Polsce: regionów wschodnich o historycznie najniższym poziomie rozwoju oraz regionów zagrożonych utratą dotychczasowych funkcji przemysłowych. Po drugie, jak duże są nierówności w wymiarze społecznym i czy są one zbliżone do dysproporcji w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego[1]. Po trzecie, jakie wnioski wynikają ze zróżnicowań społecznych kraju dla polityki rozwoju.

Rozległą panoramę zróżnicowania przestrzeni Polski pod względem wielu zjawisk społecznych, a także demograficznych i gospodarczych, przynosi

1 W artykule wykorzystano w części rozważania i analizy przedstawione w innych pracach autora (Domański 2018, 2019).

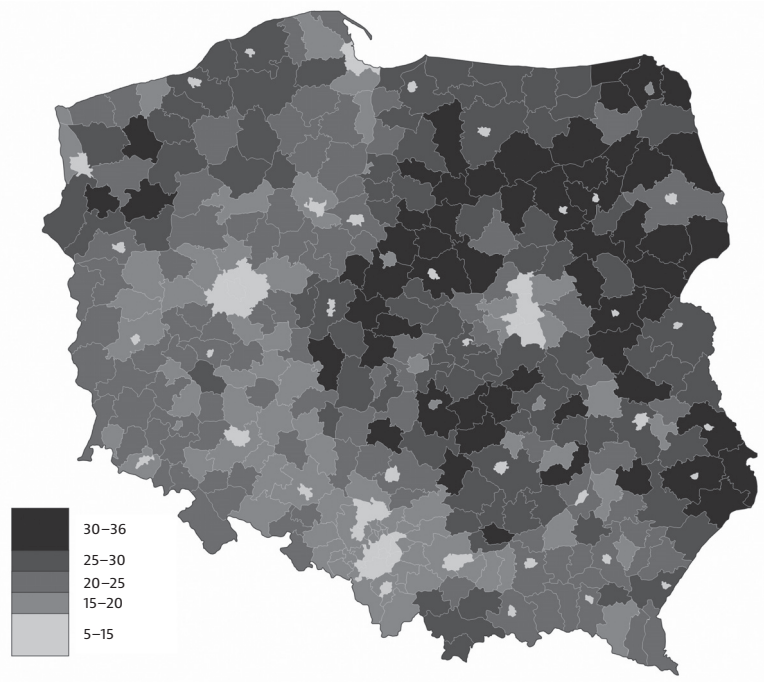
najnowsza książka Grzegorza Węcławowicza pt. *Geografia społeczna Polski* (2018). Dokonał on w niej także szerokiego przeglądu badań na tym polu, co zwalnia autora z jego powielania w tym miejscu. Interesujący obraz deprywacji na poziomie powiatów znajdujemy w opracowaniu Macieja Smętkowskiego i in. (2015).

W niniejszym eseju bliższej analizie poddano takie zjawiska, jak: poziom wykształcenia i osiągnięcia edukacyjne, stopa bezrobocia, przestępczość i dobrostan psychiczny, rozważając prawidłowości ich zróżnicowania przestrzennego w Polsce na poziomie powiatów oraz czynniki tego zróżnicowania i ich możliwy wpływ na rozwój gospodarczy. Wykorzystano w tym celu dane GUS, wyniki testów gimnazjalnych według Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych oraz *Diagnozę Społeczną* (Czapiński, Panek 2015). Dla porównywalności z wynikami *Diagnozy Społecznej* wszystkie wskaźniki odnoszą się do 2015 r. W dalszej kolejności porównano skalę nierówności międzyregionalnych w zakresie zjawisk społecznych na podstawie współczynnika Giniego oraz zmiany, jakie nastąpiły pod tym względem w okresie dwóch dekad od 1995 r. do 2015 r. lub w zbliżonym okresie, gdy dane dla tych lat były niedostępne.

Przestrzenne zróżnicowanie wybranych zjawisk społecznych

Jednym ze zjawisk społecznych, jakiemu warto się bliżej przyjrzeć, jest wykształcenie mieszkańców różnych części kraju. Najczęściej wskazuje się w tym przypadku na skupienie osób z wyższym wykształceniem w obszarach metropolitalnych i dużych ośrodkach miejskich, co stanowi ich przewagę nad innymi obszarami. Tym, na co rzadziej zwraca się natomiast uwagę, jest zróżnicowanie pod względem udziału osób o najniższym poziomie edukacji, tj. z wykształceniem podstawowym i nieukończonym podstawowym. Jest on najwyższy w dwóch typach obszarów – w pozametropolitalnych obszarach wschodniej i środkowej oraz północnej części kraju (poza obszarem metropolitalnym Trójmiasta; ryc. 1). Niski poziom wykształcenia mieszkańców wskazuje na słabość kapitału ludzkiego, co jest niewątpliwie jedną z ważnych barier rozwoju tych obszarów.

Struktura wykształcenia odzwierciedla stan historyczny ukształtowany w wyniku procesów zachodzących w przeszłości (Węcławowicz 2018). Wskaźnikiem aktualnych osiągnięć edukacyjnych są m.in. wyniki testów gimnazjalnych, które przedstawiono po uśrednieniu wyników z trzech lat. Obraz, jaki widzimy w tym przypadku, częściowo pokrywa się z przedstawioną wcześniej strukturą wykształcenia – pozytywnie wyróżniają się obszary metropolitalne i większe ośrodki miejskie, natomiast niekorzystnie wygląda sytuacja na znacznych

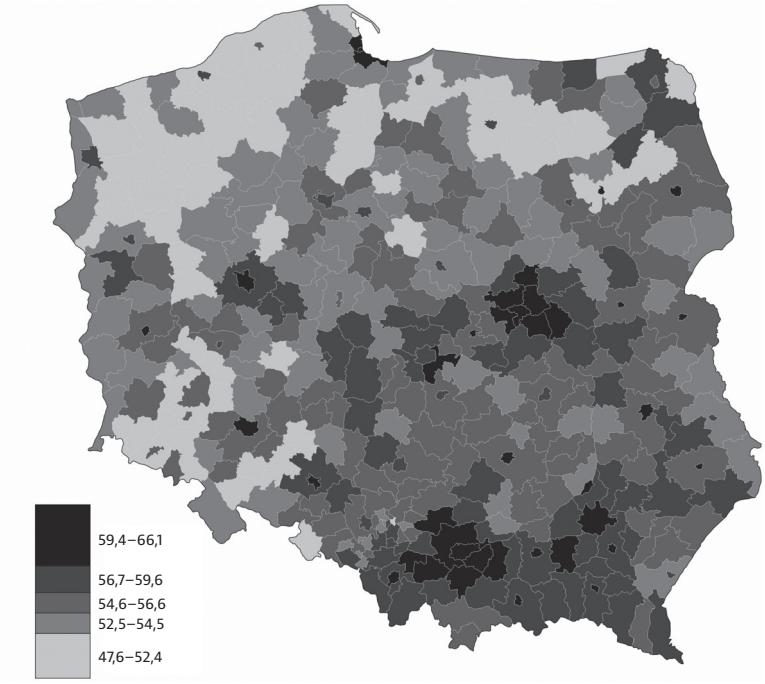


Rycina 1. Odsetek osób w wieku 13 lat i więcej z wykształceniem podstawowym i nieukończonym podstawowym w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011.

terenach Ziem Zachodnich i Północnych, w tym przede wszystkim na północy kraju (ryc. 2), gdzie obserwujemy też najwyższy odsetek osób przedwcześnie rezygnujących z edukacji. Istotną różnicą są dobre osiągnięcia edukacyjne w pozametropolitalnej Polsce w części wschodniej i środkowej, w tym południowo-wschodnie województwa małopolskie i podkarpackie wykazują najlepsze wyniki w kraju. Oznacza to, że mamy do czynienia z aspiracjami edukacyjnymi młodych ludzi, których brakuje w regionach północnych. Rozbieżność między współczesnymi osiągnięciami edukacyjnymi a strukturą wykształcenia na wschodzie kraju ma związek ze strukturą demograficzną tych regionów, tj. dużym udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym, którą cechuje generalnie niskie wykształcenie.

Niski poziom edukacyjny regionów Polski Północnej, a częściowo także zachodniego pogranicza, jest niewątpliwie jednym z czynników utrzymywania się na tych terenach od blisko trzech dekad wysokiego bezrobocia. Bezpośrednią przyczyną jego pojawienia się w początkowym okresie transformacji był upadek PGR, ale u podłoża niskiej aktywności ekonomicznej mieszkańców



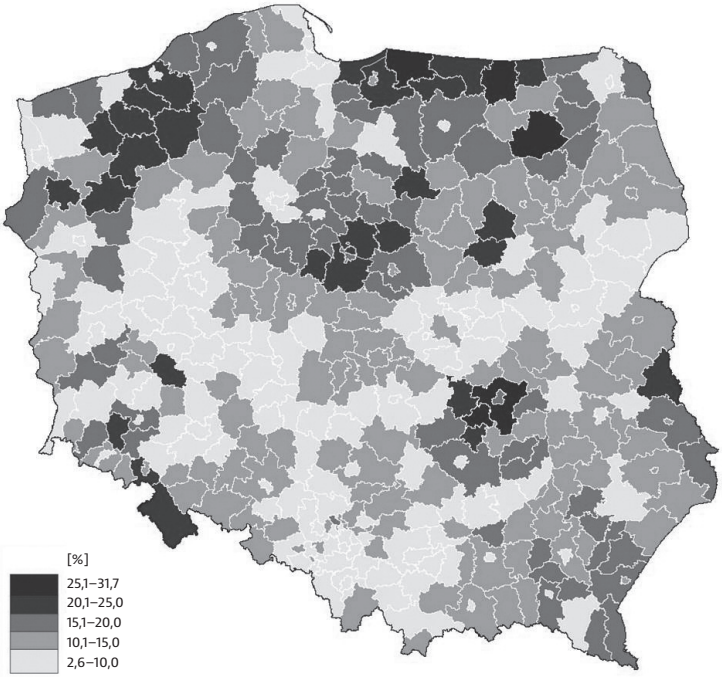
Rycina 2. Wyniki testów gimnazjalnych (średnia)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych.

leży zjawisko określane syndromem wyuczonej bezradności (Przełowiecka 2010) związane z cechami społeczno-kulturowymi obszaru zdominowanego przez kilka powojennych pokoleń przez zatrudnienie przy wykonywaniu prostych prac robotników rolnych czy obsługi licznych garnizonów wojskowych. Inne wyspy ponadprzeciętnej stopy bezrobocia znajdujemy w objętych deindustrializacją okręgach przemysłowych – Sudeckim i Staropolskim oraz niektórych ośrodkach przemysłowych. Umiarkowana stopa bezrobocia w większości terenów Polski Wschodniej ma związek z małym odsetkiem młodych ludzi, a przede wszystkim ze znacznym udziałem pracujących w rolnictwie. Możemy tu mówić o występowaniu tzw. ukrytego bezrobocia. Najniższe bezrobocie obserwujemy w obszarach metropolitalnych (ryc. 3).

Zróżnicowanie stopy bezrobocia na terenie Polski w znacznym stopniu pokrywa się z układem przestrzennym odsetka osób korzystających z pomocy społecznej. W niektórych gminach na północy przekracza on 30%, a w skrajnych przypadkach nawet 50%.

Odrębnym zjawiskiem, na które warto zwrócić uwagę, są patologie społeczne. Przestrzenne zróżnicowanie przestępczości w Polsce jest niezwykle

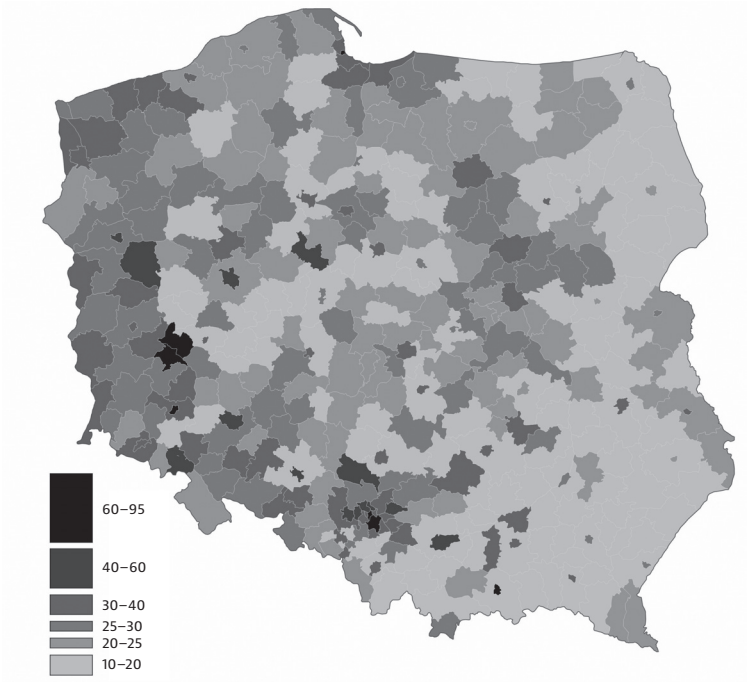


Rycina 3. Stopa bezrobocia rejestrowanego w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

charakterystyczne i ma dwa wyraźne wymiary. Pierwszym z nich jest typowy dla większości krajów wzrost natężenia przestępczości wraz ze wzrostem wielkości jednostki osadniczej – od niewielkiej w miejscowościach wiejskich i małych miastach do wielokrotnie większej w wielkich miastach (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców). Podstawowym wyjaśnieniem tego faktu jest anonimowość i słabsze więzi społeczne w dużych zbiorowościach. Drugim wymiarem zróżnicowania przestępczości w naszym kraju jest kontrast między Ziemiami Zachodnimi i Północnymi włączonymi w granice Polski w 1945 r. a Polską Wschodnią i Południowo-Wschodnią. Cechą tych ostatnich jest większa zasiedziałość mieszkańców, a co za tym idzie – silniejsze więzi społeczne, w przeciwieństwie do terenów zasiedlanych po II wojnie światowej (ryc. 4).

Wyjątkowo szeroki obraz zróżnicowań społecznych w Polsce dają badania prowadzone w ramach *Diagnozy Społecznej* (Czapiński, Panek 2015), pokazujące między innymi dobrostan społeczny i stres życiowy. Interesujący jest tu szczególnie dobrostan psychiczny, wyrażający poczucie szczęścia i zadowolenie z życia. Zdecydowanie najwyższy okazuje się on w przypadku mieszkańców województwa małopolskiego, a w dalszej kolejności wielkopolskiego i pomorskiego.



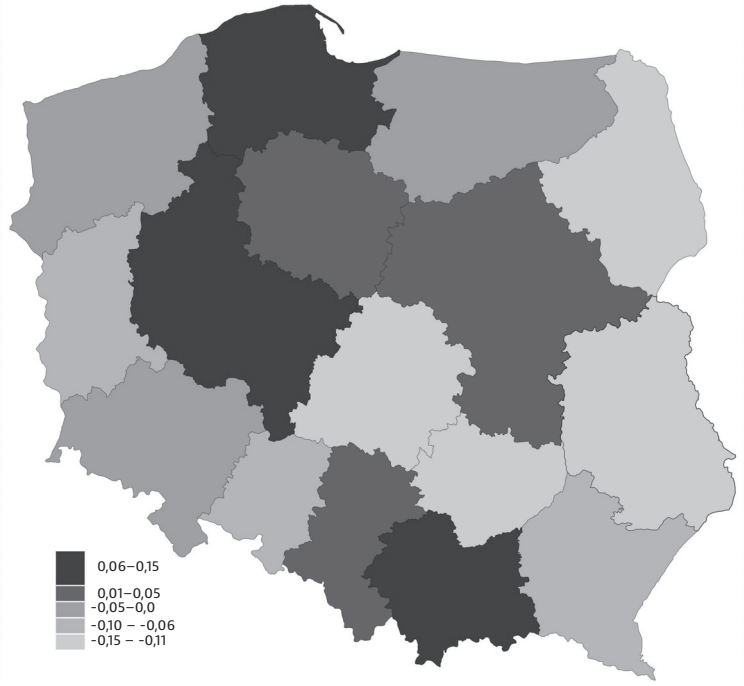
Rycina 4. Liczba przestępstw stwierdzonych na 1000 mieszkańców w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ponadprzeciętny obserwujemy ponadto w śląskim, mazowieckim i kujawsko-pomorskim. Relatywnie słabiej wypadają na tym tle regiony północne (poza pomorskim) i zachodniego pogranicza, najsłabiej natomiast lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie oraz łódzkie (ryc. 5). Porównując dobrostan psychiczny z poziomem rozwoju gospodarczego mierzonym PKB na 1 mieszkańca i skorelowanym z nim materialnym standardem życia, można stwierdzić daleko posuniętą zgodność. Najistotniejszymi wyjątkami są bardzo niska pozycja województwa łódzkiego pod względem dobrostanu psychicznego oraz nieproporcjonalnie wysoka małopolskiego.

Dysproporcje regionalne i relacje z poziomem rozwoju gospodarczego

Analizując dysproporcje międzyregionalne na poziomie województw, możemy zauważyć, że są one zdecydowanie najmniejsze w zakresie warunków zdrowotnych (współczynnik Giniego dla umieralności niemowląt na



Rycina 5. Dobrostan psychiczny w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Czapiński, Panek 2015.

1000 urodzeń żywych wynosi 0,052), wskaźnika przestępczości na 1000 mieszkańców (0,067) i struktury wykształcenia. Co więcej, różnice między regionami pod względem odsetka osób z wykształceniem wyższym uległy między 1988 r. a 2011 r. wyraźnemu zmniejszeniu (z 0,083 do 0,056). To samo dotyczy niektórych aspektów wyposażenia gospodarstw domowych, np. w komputery (z 0,089 do 0,016 między 1999 r. i 2015 r.). W przypadku wielu zjawisk społecznych w okresie dwóch dekad 1995–2015 zwiększyły się jednak pewne nierówności międzyregionalne. Pozostają one relatywnie umiarkowane w zakresie stopy bezrobocia rejestrowanego (0,078 w 1995 r. i 0,118 w 2015 r.), nieznacznie przekraczając nierówności pod względem PKB na 1 mieszkańca (0,104). Większe są w przypadku odsetka osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa (0,136), mniejsze natomiast dla odsetka osób korzystających z pomocy społecznej (0,099).

Niezależnie od trendu rosnących lub malejących nierówności międzyregionalnych we wszystkich regionach nastąpiła znacząca poprawa w zakresie różnych składników poziomu i jakości życia mieszkańców. Dotyczy to zarówno historycznie słabiej rozwiniętych regionów wschodnich

i pozametropolitalnych obszarów środkowej Polski, jak i regionów zdominowanych w przeszłości przez tradycyjne branże przemysłowe – śląskiego i łódzkiego. Przejawia się to w malejącym odsetku osób poniżej granicy ubóstwa, niższej stopie bezrobocia, rosnącym wykształceniu, wydłużeniu życia i wyższym standardzie materialnym. Dystans między wschodnią Polską a regionami wyżej rozwiniętymi jest mniejszy w niematerialnych aspektach jakości życia, w szczególności warunkach zdrowotnych, edukacji i psychologicznym zadowoleniu z życia, niż pod względem PKB na 1 mieszkańca. Udaną restrukturyzację przeszła gospodarka starych okręgów przemysłowych górnośląskiego i w pewnym stopniu łódzkiego, gdzie rozwój usług i nowych działalności przemysłowych zrekompensował utratę kilkuset tysięcy miejsc pracy w górnictwie węglowym, hutnictwie metali i przemyśle włókienniczym, dzięki czemu bezrobocie jest tu dzisiaj niskie. Restrukturyzacji tej sprzyjały cechy obszarów metropolitalnych, w tym obecność funkcji usługowych wyższego rzędu, a także czynniki społeczne, takie jak korzystna struktura wykształcenia i wysoki poziom życia (duży rynek).

Różnica między obszarami metropolitalnymi a pozametropolitalnymi jest dziś podstawowym wymiarem nierówności w rozwoju gospodarczym w Polsce, podobnie jak w innych krajach. Obszary metropolitalne wyróżniają się również bardzo korzystnie pod względem wielu, chociaż nie wszystkich, zjawisk społecznych. Cechuje je jednak również m.in. duże nasilenie patologii społecznych, a niektóre także gorsza sytuacja w zakresie zdrowia mieszkańców, np. Łódź i częściowo konurbację katowicką.

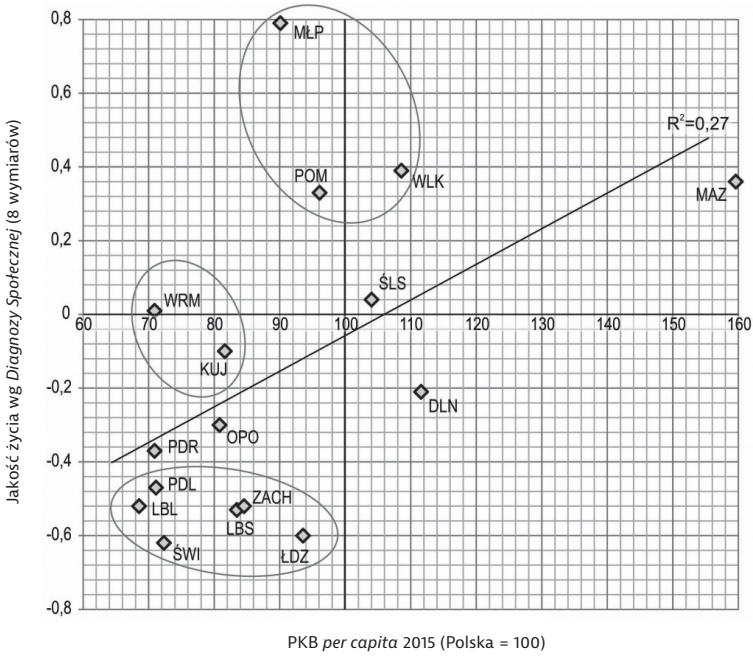
Porównanie poziomu PKB *per capita* i zagregowanego wskaźnika ośmiu wymiarów jakości życia według *Diagnozy Społecznej* (Czapiński, Panek 2015) pokazuje, że na poziomie województw korelacja między nimi jest umiarkowana i wynosi 0,52. Najwyższa jakość życia charakteryzuje cztery województwa obejmujące obszary metropolitalne – małopolskie, wielkopolskie, mazowieckie i pomorskie. W przypadku trzech z nich, poza mazowieckim, jest ona wyraźnie wyższa, niż wynikałoby to z poziomu rozwoju gospodarczego mierzonego PKB (ryc. 6). Jakość życia odpowiadającą poziomowi PKB na 1 mieszkańca wykazuje województwo śląskie, nieproporcjonalnie niska okazuje się ona natomiast w dolnośląskim, a zwłaszcza w łódzkim. Wśród pięciu województw Polski Wschodniej, które cechuje najniższe PKB na 1 mieszkańca, relatywnie wyższą jakością życia wyróżnia się warmińsko-mazurskie, a w drugiej kolejności podkarpackie. Do najniższych należy ona natomiast w zachodniopomorskim i lubuskim, gdzie również dynamika wzrostu gospodarczego w ostatnich dwóch dekadach była niższa niż we wszystkich województwach Polski Wschodniej (Gorzelak 2007; Domański 2018).

Dyskusja końcowa

Polska jest przykładem kraju, w którym szybki wzrost gospodarczy, przy rosnących nierównościach międzyregionalnych, przynosi korzyści regionom słabo rozwiniętym, a także regionom, które dotknęła utrata dominujących wcześniej funkcji gospodarczych (przemysłowych). Znajduje to odzwierciedlenie w dużej – na tle średniej dla UE – dynamice wzrostu PKB tych regionów, a także wzroście poziomu i jakości życia ich mieszkańców. Jeśli solidarność i sprawiedliwość społeczną będziemy rozumieć przede wszystkim w kategoriach równości szans, tj. ograniczenia wykluczenia społecznego z tytułu miejsca zamieszkania, to można stwierdzić, że rozwój Polski w okresie postsocjalistycznym przyniósł wzrost konkurencyjności wraz z pozytywnymi skutkami społecznymi w regionach wcześniej zapóźnionych, chociaż dystans między nimi a obszarami metropolitalnymi się zwiększył, czyli nie nastąpiło zmniejszenie dysproporcji regionalnych w tradycyjnym ujęciu równości wyników. Tak więc konkurencyjność (efektywność) gospodarki i solidarność społeczna okazały się niesprzeczne w skali regionalnej w tym konkretnym okresie historycznym. Otwartą kwestią pozostaje to, czy nierówności międzyregionalne w Polsce zaczną się zmniejszać wraz z osiągnięciem wyższego poziomu rozwoju, co powinno nastąpić w świetle niektórych ujęć teoretycznych.

Tak sformułowana teza ogólna nie oznacza, że nie ma w Polsce obszarów problemowych w wymiarze społeczno-przestrzennym. W skali makroregionalnej, pomimo zarysowanych wyżej pozytywnych procesów zmian, niewątpliwie należą do nich: po pierwsze Polska Wschodnia, a po drugie Polska Północna i pogranicze niemieckie. W przypadku tej pierwszej do szczególnie istotnych barier należy niekorzystna struktura demograficzna, w przypadku tej drugiej wymienione wcześniej cechy społeczno-kulturowe. Niskie aspiracje i osiągnięcia edukacyjne pozwalają lepiej zrozumieć fakt, że regiony Polski Północnej cechuje najniższa dynamika wzrostu gospodarczego w ostatnich dekadach, niższa niż na wschodzie kraju, np. w województwie podkarpackim o dobrych wynikach edukacyjnych oraz wysokim poziomie kapitału społecznego wiążącego i ponadprzeciętnym pomostowego (Działek 2011). Diagnozę obszarów problemowych można znaleźć m.in. w pracach Przemysława Śleszyńskiego i in. (2017) oraz Macieja Smętkowskiego i in. (2015).

Cechą procesów rozwoju w minionych trzech dekadach jest to, że coraz bardziej istotne stają się nierówności w skali wewnątrzregionalnej oraz lokalnej, w tym wewnątrzmiejskiej. Przykładami mogą być kontrast między kumulacją negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych na terenie silnie uprzemysłowionych w przeszłości Sudetów przy szybkim rozwoju obszaru metropolitalnego Wrocławia, zróżnicowanie wewnątrz konurbacji katowickiej z sukcesem



Rycina 6. Jakość życia według *Diagnozy Społecznej* a PKB na 1 mieszkańca województw w 2015 r.

Źródło: Domański 2018.

takich miast, jak Katowice, Gliwice czy Tychy, i kryzysie Bytomia, negatywne zjawiska oraz procesy demograficzne i społeczne w wielu miastach (Dej 2016; Węcławowicz 2018). Warto zwrócić uwagę, że w skali wewnątrzregionalnej wysoka jakość życia nie musi się pokrywać z obszarami koncentracji aktywności gospodarczej, na co wskazują doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych i co akcentował dobitnie znany Raport Banku Światowego (World Bank 2009).

Zjawiska społeczne, będące składowymi szeroko rozumianej jakości życia, są z jednej strony wynikiem procesów rozwoju gospodarczego, a z drugiej – wiele z nich stanowi istotne endogeniczne czynniki tego rozwoju. Należą do nich w szczególności cechy kapitału ludzkiego, a także kapitału społecznego i cechy społeczno-kulturowe kształtujące aspiracje, motywację oraz aktywność społeczną i ekonomiczną. Genezę i mechanizmy utrzymywania się grup wykluczonych w Polsce dyskutuje szeroko w kontekście geograficznym Grzegorz Węcławowicz (2018), a w kategoriach prekariatu – Elżbieta Kryńska (2017). Ważne znaczenie mają ponadto struktury i trendy demograficzne.

Z punktu widzenia polityki rozwoju istotne jest więc trafne zdiagnozowanie pozaekonomicznych uwarunkowań obszarów problemowych w celu

wykorzystania ich potencjałów endogenicznych i pokonania barier rozwojowych. Rozwój gospodarczy i wzrost poziomu życia w regionach historycznie słabiej rozwiniętych nastąpiły po 1989 r. w znacznym stopniu dzięki przezwyciężeniu barier infrastrukturalnych i instytucjonalnych z ery przedsocjalistycznej i socjalistycznej, w czym istotną rolę odegrał dostęp do funduszy Unii Europejskiej i rozwój kompetencji administracji publicznej, w tym samorządowej. Napływ środków unijnych miał także niewątpliwie efekt popytowy. Dalsze ograniczanie wykluczenia społecznego w skali regionalnej, subregionalnej i lokalnej, podtrzymywanego przez splot wzajemnie powiązanych czynników społecznych, ekonomicznych i przestrzennych, będzie znacznie trudniejsze. Wymagało będzie też odmiennej interwencji publicznej w różnych miejscach, a niemałe znaczenie będzie miała jakość instytucji lokalnych, która uzależniona jest także od cech społecznych.

Bibliografia

Chiocchetti P., Allemand F. (red.) (2019). *Competitiveness and Solidarity in the European Union: Interdisciplinary Perspectives.* London: Taylor & Francis.

Czapiński J., Panek P. (red.) (2015). Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. *Contemporary Economics*, 9(4).

Dej M. (red.) (2016). *Raport o stanie polskich miast 2016. Rozwój gospodarczy*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

Domański B. (2010*).* Should we fight local and regional disparities in economic development in Poland? *Studia Regionalia*, 27, s. 132–141.

Domański B. (2018). *Zróżnicowanie dynamiki wzrostu gospodarczego polskich regionów w latach 1995–2015*. Studia KPZK, CLXXXIII, s. 249–262.

Domański B. (2019). Competitive solidarity and regional development: the case of Poland, w: P. Chiocchetti, F. Allemand (red.), *Competitiveness and Solidarity in the European Union: Interdisciplinary Perspectives*. London: Taylor & Francis, s. 219–239.

Działek J. (2011). *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce.* Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Gorzelak G. (2007). Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej, w: Gorzelak G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 12–34.

Gorzelak G. (2009). Cohesion and convergence: synonyms or two different notions, w: G. Kochendörfer-Lucius, B. Pleskovic (red.), *Spatial Disparities and Development Policy*. Washington: World Bank, s. 259–264.

Gorzelak G. (2017). Cohesion policy and regional development, w: J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (red.), *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*. New York: Routledge – Taylor & Francis Group, s. 33–54.

Kryńska E. (2017). Ekonomiczny kontekst problemu społecznego – przypadek prekariatu. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 36, s. 13–26.

OECD (2009). *Investing for Growth: Building Innovative Regions*. Paris: OECD.

Przełowiecka K. (2010). Zjawisko wyuczonej bezradności u klientów instytucji pomocy społecznej – przyczyny, konsekwencje, możliwości przeciwdziałania, w: M. Piorunek (red.), *Pomoc – wsparcie społeczne – poradnictwo. Od teorii do praktyki*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Smętkowski M., Gorzelak G., Płoszaj A., Rok J. (2015). *Powiaty zagrożone deprywacją: stan, trendy i prognoza*. Raporty i Analizy EUROREG, 7. Warszawa: CESRiL UW.

Szlachta J. (2009). Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego, w: A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacyjnych XXI wieku*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, s. 41–150.

Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T. (2017). *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*. Prace Geograficzne, 260. Warszawa: IGiPZ PAN.

Węcławowicz G. (2018). *Geografia społeczna Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington: World Bank.

Polityka regionalna w Polsce II dekady XXI w. i kierunki jej zmian po 2020 r.

Piotr Żuber

Wprowadzenie. Strategiczna rola polityki regionalnej w procesach rozwoju Polski

W ciągu ostatnich kilku lat polityka regionalna odegrała w Polsce olbrzymią rolę rozwojową w wymiarze społeczno-gospodarczym, instytucjonalnym i politycznym. W tym eseju zajmę się w szczególności polityką regionalną jako narzędziem rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego – tego też będą dotyczyły głównie rekomendacje sformułowane w jego końcowej części, niemniej nie należy zapominać o możliwości wykorzystywania polityki regionalnej jako instrumentu dalszej modernizacji i europeizacji kraju. Te dwa wymiary są obecnie równie ważne jak wtedy, kiedy na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. kształtowało się polskie, nowoczesne myślenie o cywilizacyjnej roli polityki regionalnej i jej znaczeniu dla procesu zakorzenienia i poszerzania demokracji, a także poprawy jakości funkcjonowania państwa (np. Kołodziejski 1993). Wynika to zarówno z konieczności odnowienia i/lub poszukiwania nowego modelu integracji europejskiej i funkcjonowania w niej poszczególnych państw i regionów, jak i poszukiwania nowych nośników dalszego rozwoju i modernizacji Polski, co od wielu lat jest głównym tematem najważniejszych dokumentów rządowych (np. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* – SOR 2017), licznych prac o charakterze naukowym, a także ruchów obywatelskich (np. Kongres Obywatelski).

W Polsce dyskusje na temat roli polityki regionalnej w procesach modernizacyjnych i przekształceniowych wyraźnie osłabły w porównaniu z dyskusją

z lat dziewięćdziesiątych XX w. czy pierwszej dekady XXI w. Paradoksalnie bierze się to z jej powszechności i olbrzymich środków finansowych, jakimi dysponuje korzystająca z zasobów europejskiej polityki spójności polityka regionalna. W Polsce, będącej w latach 2007–2020 największym beneficjentem europejskiej polityki spójności (Komisja Europejska szacuje, że polityka ta odpowiada obecnie za ok. 2/3 wszystkich wydatków publicznych o charakterze inwestycyjnym w kraju), powszechne stało się postrzeganie polityki regionalnej nie jako instrumentu mogącego wspierać zmiany strukturalne i konkurencyjność gospodarki, promować ideę europeizacji czy dalszy proces demokratyzacji, ale przede wszystkim jako instrumentu zaspokajania potrzeb poszczególnych grup beneficjentów (samorządu terytorialnego, instytucji rządowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego itp.).

W kontekście nowych wyzwań, przed którymi stoi Polska i cała UE, właściwie postawione pytania dotyczące przyszłości krajowej polityki regionalnej brzmią:

- Jak rozwijać Polskę w wymiarze przestrzennym, aby zwiększać szanse rozwojowe kraju i Polaków w Europie i w świecie w warunkach globalizacji i postępującej w wymiarze ekonomicznym i prawnym integracji europejskiej?
- Jaka powinna być rola polityki regionalnej w całokształcie działań rozwojowych i modernizacyjnych państwa?
- Jaką rolę polityka regionalna powinna odgrywać w dalszych procesach europeizacji?

Udzielenie odpowiedzi na te pytania będzie sprzyjało także znalezieniu odpowiedzi na podnoszone w ostatnich latach kwestie zmiany ważności poszczególnych czynników rozwojowych pod wpływem globalizacji i procesów integracji europejskiej oraz słabnięcia dotychczasowych motorów wzrostu i rozwoju Polski – niezależnie od tego, czy będziemy nazywali zagrożenia dryfem rozwojowym (*Polska 2030* 2009), czy też pułapkami rozwoju (SOR 2017).

Polityka regionalna w Polsce 2019 – co się udało, a co nie działa

Polska polityka regionalna w ciągu ostatnich 30 lat przeszła znaczącą ewolucję: od praktycznego zaniechania wszelkich działań mieszczących się w pojęciu polityki regionalnej na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., przez stopniową odbudowę jej znaczenia i roli w systemie polityk publicznych, głównie ze względu na udział w europejskiej polityce spójności i decentralizację zarządzania państwem (co objawiło się m.in. utworzeniem w roku 1999 samorządowo-rządowych województw), aż do sytuacji na przełomie pierwszej i drugiej

dekady XXI w., w której polityka regionalna stała się kluczową polityką rządu wyznaczającą sposób działania instytucji państwa, standardy metodologiczne i wskazującą obszary koncentracji działań w ramach całej polityki społeczno-gospodarczej rządu, a nawet sposób funkcjonowania instytucji zajmujących się wspieraniem procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Obecnie wydaje się, że jesteśmy w okresie, w którym polityka regionalna nadal pozostaje istotnym elementem działań inwestycyjnych, ale nie odgrywa ona już tej inspirującej i strategicznej roli w procesach rozwojowych i modernizacyjnych Polski zarówno na poziomie krajowym, jak i wojewódzkim. Pokazuje to m.in. nowy projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030* przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2019).

Skuteczność i efektywność każdej polityki publicznej powinny być mierzone w odniesieniu do celów, oczekiwanych rezultatów i towarzyszących im wartości wskaźników. W polityce regionalnej ostatnich kilku lat taki układ celów wraz ze wskaźnikami i ich wartościami został określony w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*. *Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie*.

Polityka regionalna w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020. Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie*

Przyjęta przez rząd w 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020. Regiony. Miasta. Obszary Wiejskie* (2010) stała się podstawowym dokumentem konstytuującym politykę regionalną II dekady XXI w. Mimo pewnych słabości wynikających z jego pilotażowego charakteru dokument trafnie diagnozował potrzeby Polski i jej regionów oraz zaproponował klarowny system celów i towarzyszących im działań wpisanych w szerszą wizję rozwojową Polski określoną w takich dokumentach, jak *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (2013) i *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (2012) oraz *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011). Dzięki temu stał się inspiracją i punktem odniesienia dla 8 zintegrowanych strategii horyzontalnych[1] powstających na poziomie rządowym w tym samym czasie i stanowiących elementy wdrażanego od 2009 r. zintegrowanego podejścia do rozwoju, jak i drugiej edycji strategii rozwoju województw i powstających równolegle makroregionalnych strategii rozwoju (Strategia Polski Wschodniej, Strategia Makroregionu Południowego, Strategia Rozwoju Polski Centralnej i inne).

1 Obok KSRR 2020 były to: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Obszary wiejskie, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa.

Wraz z dokumentami unijnymi określającymi kierunki i zasady wykorzystywania środków w czasie perspektywy finansowej 2014–2020 dokument stał się także podstawą do konstruowania programów operacyjnych, szczególnie regionalnych, oraz tworzenia instrumentów o charakterze operacyjnym (takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wspomagające integrację obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich czy obszarów strategicznej interwencji). Duża rola dokumentu wynikała także z jego wpływu na kształtowanie się systemu instytucjonalnego wspierającego rozwój terytorialny. Na jego podstawie tworzono porozumienia o współpracy w obszarach funkcjonalnych, obserwatoria regionalne, regionalne fora rozwoju, kontrakty terytorialne i inne.

Zasada zintegrowanego podejścia sformułowana w KSRR 2020 oraz propozycje w zakresie celów polityki ukierunkowanej na różne typy obszarów zostały rozwinięte w późniejszych dokumentach, np. konstytuujących polską politykę miejską (*Krajowa Polityka Miejska* 2015). Dokument stał się także inspiracją dla wielu prac o charakterze naukowym (np. Zaucha i in. 2013; 2014; 2015; Żuber, Zaucha 2014; Nowakowska 2017) pogłębiających podstawy teoretyczne polityki regionalnej opartej na miejscach i dostarczających różnych analiz terytorialnych, co wzmocniło pozycję Polski w dyskusjach na temat pożądanego kształtu polityk unijnych, a w szczególności polityki spójności w II i III dekadzie XXI wieku.

Cel strategiczny polityki regionalnej

Cel strategiczny KSRR 2020 został określony jako „Efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym"[2].

Takie sformułowanie celu polityki regionalnej odwoływało się do ówcześnie nowego paradygmatu polityki regionalnej, sformułowanej w końcu I dekady XX w. w ramach OECD, a następnie przyjętej w dużej mierze przez Komisję Europejską i kraje członkowskie UE. Traktowanie polityki regionalnej jako polityki prorozwojowej, która dostarcza dodatkowych zasobów i *know-how* na wykorzystanie szans (rozwój potencjałów) wszystkim typom regionów tak, aby przyczyniały się do rozwoju całego kraju czy też w szerszym ujęciu – całego ugrupowania, jakim jest Unia Europejska, jest dobrze widoczne w takich

2 Dla porównania cel główny KSRR 2030 (projekt z maja 2019 r.) określono jako „Efektywne wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji dla osiągania zrównoważonego rozwoju kraju, co tworzyć będzie warunki do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym osiąganiu spójności w wymiarze społecznym, środowiskowym i przestrzennym".

dokumentach jak powstała w podobnych latach *Strategia Europa 2020* czy też wspomniana *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030* (DSRK 2013).

Kryzys gospodarczy, który objawił się po 2009 r. najdotkliwiej w południowych krajach Unii Europejskiej, a także zdanie sobie sprawy z negatywnych konsekwencji globalizacji dla pewnych typów regionów (*Reflection Paper*... 2017), mimo przejściowego zwiększenia nacisku na funkcję wyrównawczą polityki regionalnej, nie zmieniły tych strategicznych założeń. Celem strategicznym polityki regionalnej w jej funkcji związanej ze wspieraniem rozwoju społeczno-gospodarczego pozostaje wspomaganie rozwoju wszystkich (a nie tylko np. najbiedniejszych) obszarów przez oddziaływanie na ich czynniki rozwojowe. Prace teoretyczne i naukowe (Iammarino i in. 2017) oraz inspirowane nimi oficjalne dokumenty OECD (np. OECD 2018) i Komisji Europejskiej (np. *Siódmy raport nt. spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialne*j 2017) z drugiej połowy II dekady XXI w. wskazują na konieczność większego dostosowania interwencji do lokalnych uwarunkowań i nawet większą niż poprzednio potrzebę kompleksowego zajmowania się przekształceniami struktur terytorialnych (w tym instytucji) w celu zwiększania ich produktywności i konkurencyjności. Takie podejście znajduje swoje uzasadnienie zarówno w nowej geografii ekonomicznej, jak i koncepcji rozwoju ukierunkowanego na miejsca (*place-based*), której praktyczne zastosowanie do polityki spójności zostało zaproponowane w ramach raportu Fabrizia Barcy (2009), a w Polsce zostało szczegółowo wyjaśnione i rozwinięte m.in. w pracy *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju* (Zaucha i in. 2015).

Spójność przestrzenna w takim ujęciu może pojawić się jako mix naturalnych procesów i odpowiedniej polityki ukierunkowanej przestrzennie na rzecz rozprzestrzeniania się efektów rozwojowych na okoliczne terytoria z obszarów aglomeracyjnych dysponujących najbardziej pożądanymi (konkurencyjnymi) zasobami, a także równolegle podejmowanych działań na rzecz pełniejszego wykorzystania potencjałów endogenicznych różnych terytoriów w procesach zmian strukturalnych, ukierunkowanych na wzrost produktywności czynników rozwoju (finanse, ludzie, infrastruktura, instytucje, innowacje itp.).

Propozycje rozporządzeń instrumentów strukturalnych dla polityki spójności po 2020 r. wskazują, że tego typu podejście w UE zostaje utrzymane, a nawet wzmocnione. Świadczy o tym m.in. zachowanie dosyć dużej puli środków na regiony najbogatsze, a także przesunięcie w górę poziomu PKB *per capita* (w PPS), uprawniającego do zaliczenia danego regionu NUTS 2 do regionów przejściowych (z 90 do 100%). Dzięki temu stosunkowo zamożne regiony (np. francuskie) będą mogły uzyskać dodatkowe zasoby na wsparcie procesów przekształceń niezbędnych dla poprawy pozycji konkurencyjnej w kontekście przestrzennych efektów globalizacyjnych (deindustrializacja, utrata konkurencyjności, odpływ ludności).

Cele szczegółowe polityki regionalnej

W KSRR 2020 zaproponowano – wykorzystywany później w różnych dokumentach strategicznych rządu (włącznie z SOR) – układ celów średniookresowych polityki regionalnej do 2020 r., odwołujący się do trzech jej obszarów oddziaływań: konkurencyjność – spójność – sprawność. Cele te zostały sformułowane następująco:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów.
2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych.
3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Każdy z tych celów zawierał rozbudowaną listę celów szczegółowych oraz oczekiwane rezultaty (miary sukcesu) określone dla końcowego roku obowiązywania strategii – 2020. O ile z perspektywy czasu można mieć wątpliwości co do mnogości celów szczegółowych *de facto* odnoszących się do prawie wszystkich możliwych dziedzin interwencji publicznej, począwszy od infrastruktury, zasobów ludzkich, wsparcia dla przedsiębiorstw, innowacji i wsparcia instytucji, to należy pamiętać, że polityka regionalna w tamtym okresie była postrzegana jako ta sfera działań publicznych, która dzięki zasilaniu jej przez środki europejskie w ramach polityki spójności może i powinna zaspokoić jak największą część potrzeb i liczbę beneficjentów. W dokumencie, który powstawał przy znaczącym udziale różnych ministerstw i innych podmiotów, w tym przede wszystkim samorządów wojewódzkich, starano się zapisać wszelkie realne kierunki działań, aby zapewnić możliwość otrzymania środków UE dla poszczególnych grup interesariuszy, nie zwracając zbytniej uwagi na istotność proponowanych celów szczegółowych dla osiągania celu strategicznego i założonych rezultatów. KSRR była więc dokumentem, który starając się wskazywać racjonalne cele, nie uniknął pułapki „wszystkoizmu".

Jak wspomniano powyżej, KSRR 2020 sformułowała trzy równoważne cele polityki regionalnej do 2020 r. W tym eseju zostaną omówione dwa pierwsze z nich, ale należy pamiętać, że traktowano je łącznie – zakładano, że działania dla ich osiągnięcia będą podejmowane równolegle.

Wymiar „konkurencyjność"

W celu wspomagania konkurencyjności regionów widziano konieczność podjęcia działań na rzecz:

- wzmacniania funkcji metropolitarnych ośrodków wojewódzkich i integracji ich obszarów funkcjonalnych (Warszawa, inne miasta wojewódzkie);
- tworzenia warunków do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza miastami wojewódzkimi (zwiększenie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów, wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych; rozwijanie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich, efektywne wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej);
- budowy podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne dotyczące pobudzania głównych regionalnych czynników rozwoju (rozwój kapitału ludzkiego i intelektualnego, wsparcie lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym zagranicznych, absorpcja innowacji, dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne, wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego, współpraca międzynarodowa).

W układzie geograficznym w ramach realizacji tego celu KSRR zaproponowała więc koncentrację uwagi polityki regionalnej na stolicy i miastach wojewódzkich, wskazując, że ich rozwój (w przeważającej większości miast dużych i średnich) zwiększy perspektywy rozwoju kraju (czyli przyczyni się do realizacji strategicznego celu polityki gospodarczej w ciągu ostatnich 30 lat – wzrostu konkurencyjności gospodarki Polski) oraz zdynamizuje rozwój i przekształcenia w regionach, w których te miasta są zlokalizowane.

Jednocześnie KSRR 2020, zakładając, że samoczynne rozprzestrzenianie się efektów rozwojowych z obszarów rdzeniowych do obszarów otaczających, tak jak zakłada teoria biegunów wzrostu, będzie w Polsce napotykało istotne bariery (m.in. związane z niskim poziomem rozwoju kraju i poszczególnych regionów, priorytetami polityki gospodarczej, wzrostem znaczenia czynników aglomeracyjnych w dobie globalizacji, ale także nadal niewystarczającym poziomem koncentracji zasobów i funkcji w większości miast wojewódzkich), zaproponowała działania zwiększające powiązania funkcjonalne miast wojewódzkich z całym otaczającym regionem, aby wspomóc rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych i tym samym zwiększyć spójność wewnątrzregionalną (wzmacnianie integracji obszarów funkcjonalnych, rozbudowa sieci dróg wewnętrznych, wsparcie dla miast subregionalnych i przylegających obszarów wiejskich, budowa specjalizacji regionalnych). Drugą ważną składową polityki regionalnej ukierunkowanej na wzrost konkurencyjności regionów było więc wspomaganie rozprzestrzeniania

się tych uzyskanych przez stołeczne ośrodki miejskie korzyści na tereny ościenne. Dzięki odpowiednio ukierunkowanej interwencji wspierającej integrację funkcjonalną z otoczeniem ośrodek centralny jest w stanie podzielić się z regionem swoimi – wzbogaconymi w wyniku wzrostu funkcji metropolitarnych i znaczenia gospodarczego – zasobami, takimi jak: kapitał intelektualny, potencjał do tworzenia i przyjmowania innowacji, instytucje otoczenia biznesu, wysokiej jakości administracja i wreszcie sieć przedsiębiorców poszukujących kooperantów i zwiększenia skali działania.

Trzecią składową celu pierwszego KSRR 2020 jest prowadzenie działań wspomagających konkurencyjność całych województw w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego i intelektualnego, wsparcia lokalizacji inwestycji zewnętrznych, wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne, ochrony środowiska i dywersyfikacji źródeł energii, wykorzystania dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz tworzenia sieci współpracy międzynarodowej szkół wyższych miast i regionów. Tego typu działania, zróżnicowane w odniesieniu do zastanych struktur społeczno-gospodarczych, kształtu sieci przepływów i potencjałów poszczególnych regionów, miały być planowane przede wszystkim w strategii rozwoju województw i uzupełniane przedsięwzięciami krajowymi podejmowanymi w ramach kontraktów terytorialnych. Tego typu działania wspierające konkurencyjność i bazę rozwojową regionu nie wykluczają ze wsparcia żadnej części jego terytorium, choć oczywiste jest, że pewne lokalizacje, w szczególności stolice województw i najbardziej dynamiczne ośrodki miejskie[3], będą miały tutaj przewagę jako miejsca dysponujące najlepszymi zasobami i powiązaniami zewnętrznymi.

W przypadku Polski – kraju aspirującego do szybkiego wzrostu gospodarczego i zwiększenia poziomu rozwoju, a jednocześnie, co warto podkreślić, dysponującego policentrycznym układem sieci miejskiej miast dużych i średnich – taka strategia miała (i nadal ma, ale z pewnym zastrzeżeniem, o którym mowa dalej) sens na ówczesnym poziomie rozwoju i w danej sytuacji makroekonomicznej. Naturalne procesy koncentracji funkcji i wysoko produktywnej działalności gospodarczej, zachodzące pod wpływem procesów integracyjnych i globalizacji, szczególnie widoczne w krajach o niezrównoważonej sieci miejskiej oraz tych rozwijających się najszybciej[4], zostają uzupełnione selektywną

3 Należy jednak pamiętać, że dla pewnego typu działań inne miejsca mogą okazać się najbardziej atrakcyjne jako miejsca lokalizacji. Dzieje się tak w przypadku potencjałów turystycznych (dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze), miejsc pozyskiwania surowców, ich przetwarzania oraz wytwarzania energii.

4 Do pierwszej kategorii można w UE zaliczyć takie państwa, jak Francja i Węgry. Procesy koncentracji w krajach szybko rozwijających się w największym tempie zachodzą w krajach azjatyckich, takich jak Chiny, ale także były i są obserwowane – w szczególności w przypadku miast stołecznych – w Europie, m.in. w Grecji czy Portugalii oraz w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i bałtyckich.

polityką ukierunkowaną terytorialnie. Będzie ona pomagała realnym i nowym węzłom sieci (miastom wojewódzkim), które cechuje niedobór funkcji i znaczenia w układach europejskich i krajowych, z drugiej zaś strony – będzie tworzyła warunki do integracji tych ośrodków z otoczeniem przez współpracę w układach funkcjonalnym (obszarach metropolitarnych i aglomeracji), a tym samym rozwoju całego obszaru regionu. W gruncie rzeczy polityka taka ma charakter proefektywnościowy, ale jednocześnie prowyrównawczy – z założenia zakłada stopniowe włączenie w procesy rozwojowe jak największej liczby mieszkańców, wspiera więc koncepcję rozwoju zrównoważonego opartego na kluczowej roli węzłów sieci należących do różnych kategorii funkcjonalnych miast wojewódzkich, będących biegunami rozwoju dla swoich województw i całego terytorium kraju. Rozwój kraju oparty na rozwoju przepływów, podziale funkcji oraz dynamizowaniu rozwoju węzłów sieci – miast wojewódzkich – jest zgodny z wypracowanym pod koniec I dekady XX w. przez prof. Piotra Korcellego oraz zaprezentowanym (i przyjętym przez rząd w 2011 r.) w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011) modelem metropolii sieciowej. Model ten zakłada, że wzmacnianie policentrycznej struktury osadniczej kraju (jej głównych węzłów) nie tylko przyniesie dynamizację rozwoju kraju w układzie europejskim i w dłuższej perspektywie rozwoju regionu, w którym są one zlokalizowane, ale przede wszystkim pozwoli wzmocnić słabsze miasta (a więc i w konsekwencji regiony, w których zostały zlokalizowane) Polski Wschodniej, Zachodniej oraz osłabić dominację Warszawy, choć *de facto* nie jest ona duża na tle innych krajów europejskich.

Do dyskursu naukowego i politycznego weszło na stałe pojęcie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, który kojarzy się z przedstawionym powyżej modelem polityki regionalnej zakładającym wsparcie rozwoju sieci i jej węzłów oraz wsparcie rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na otaczające je obszary. W KSRR 2020 samo pojęcie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego się nie pojawia – zostało ono użyte w raporcie *Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe* (*Polska 2030* 2009) przygotowanym pod kierunkiem ówczesnego ministra w Kancelarii Premiera Michała Boniego z udziałem wielu ekspertów reprezentujących różne dyscypliny naukowe. Raport ten nie był przyjmowany przez rząd – traktowany był raczej jako analiza procesów, szans i rodzajów ryzyk stojących przed Polską, a tym samym inspiracja do wydłużenia horyzontu myślenia o rozwoju Polski przez aparat administracyjny i praktyków[5]. Interesujące jest to, że w dokumencie tym zostało po raz pierwszy tak dokładnie sformułowane i opisane pojęcie

5 Z wykorzystaniem tez raportu, ale z większym udziałem czynnika administracyjnego w 2012 r. została przyjęta przez rząd *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności"* (DSRK 2030), w której nacisk położono m.in. na szukanie rozwiązania problemu pogłębiających się nierówności społecznych i terytorialnych.

„dryfu rozwojowego", będące punktem wyjścia kilka lat później do określenia pięciu pułapek rozwojowych Polski i wezwania do zmiany polityki społeczno-gospodarczej w ramach tzw. Planu Morawieckiego i *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* przyjętej przez rząd w 2017 r.

Z perspektywy czasu widać, że określenie tego, w jaki sposób należy oddziaływać na przestrzeń, aby zapewnić szanse rozwojowe wszystkim mieszkańcom kraju, modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym niestety przysporzyło bardzo wielu problemów interpretacyjnych i weszło w sposób niezamierzony do dyskursu politycznego. Błędna interpretacja pojęcia polega na przyjmowaniu, że celem polityki regionalnej staje się polaryzacja na równi ze wspieraniem procesów dyfuzji rozwoju. Tak więc koncepcja, która wychodzi z założenia, że procesy polaryzacji są naturalne i odpowiednio na nie oddziałując, należy wspierać zwiększanie konkurencyjności przestrzeni polskiej przez wzmacnianie jej węzłów sieci (słabszych względem sieci miast Europy Zachodniej i tych słabszych względem innych ośrodków w Polsce) w powiązaniu ze wzmacnianiem możliwości ich oddziaływania na najbliższe otoczenie, została zakwalifikowana całkowicie błędnie jako polityka wspomagania „bogatszych kosztem słabszych". Pisało o tym już wielu autorów (np. Churski 2014), ale niestety to błędne rozumienie pojęcia modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego nawet dzisiaj znajduje zwolenników w kręgach polityków i administracji.

Do dzisiaj (połowa 2019 r.) brak rzetelnej analizy skuteczności i efektywności KSRR 2020 np. w odniesieniu do zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego albo jej rzeczywistego wpływu na przemiany systemu instytucjonalnego. Można jednak zauważyć (odnosząc się do oczekiwanych efektów realizacji celu 1 KSRR 2020, s. 92), że zasadniczo jesteśmy na dobrej drodze do ich osiągnięcia[6]. Ciekawym zagadnieniem badawczym jest prześledzenie procesu koncentracji funkcji i działalności gospodarczej w miastach wojewódzkich. Cząstkowe dane wskazują, że proces taki zachodzi, a wzrost niektórych miast wojewódzkich zaliczanych jeszcze w KPZK 2030 (2012) do miast wymagających szczególnego wsparcia, zwłaszcza w Polsce Wschodniej, jest przeciętnie wyższy niż otaczających je obszarów wiejskich oraz miast z tej samej kategorii.

6 Jako miarę sukcesu w osiągnięciu celu 1 KSRR 2020 zaliczono m.in. (wybrano tylko te oczekiwane rezultaty, które mają charakter przestrzenny): zmianę do 2020 r. pozycji Warszawy w klasyfikacji MEGA; osiągnięcie w 2020 r. wskaźnika urbanizacji 65%, połączenie do 2020 r. wszystkich ośrodków wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradowymi; dynamizację połączeń kolejowych ośrodków wojewódzkich z Warszawą, zwiększenie liczby i udziału pasażerów korzystających z transportu publicznego w największych miastach i ich obszarach funkcjonalnych, zwiększenie udziału osób z wyższym wykształceniem w wieku 15–64 lata w każdym województwie co najmniej o 30%, znaczące zwiększenie w każdym województwie odsetka przedsiębiorstw wprowadzających innowacje oraz wzrost całkowitych wydatków na B+R, objęcie do 2020 r. 68% ludności kraju zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich, wzrost liczby turystów krajowych i zagranicznych odwiedzających poszczególne województwa oraz wzrost udziału kultury i turystyki w zatrudnieniu i wytwarzaniu regionalnego PKB.

Świadczą o tym wskaźniki dotyczące migracji (Śleszyński 2018) z mniejszych ośrodków do miast wojewódzkich, wzrostu ludności w tych miastach i ich najbliższym otoczeniu (w obszarze zurbanizowanym), przyrosty PKB na mieszkańca szybsze w obejmujących miasta wojewódzkie regionach NUTS 2 niż na pozostałych obszarach województwa (ale nie w przypadku Warszawy w latach 2015–2017!), a także wzrost różnego typu funkcji spełnianych przez te ośrodki i ich obszary zurbanizowane. Na tym tle można zauważyć wolniejsze przemiany pozycji charakteryzujące miasta zachodniej Polski (Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski, po części Szczecin) oraz zróżnicowaną sytuację na terenie konurbacji śląskiej. Następują więc procesy:

- wzmocnienia funkcji metropolitarnych – najbardziej spektakularny w przypadku miast największych, bo zauważalny w odniesieniu do ich pozycji w sieci miast całej Unii Europejskiej (Warszawa, Kraków, Trójmiasto, Wrocław, Poznań), a w zakresie poszczególnych funkcji także w przypadku mniejszych ośrodków;
- wzmocnienia powiązań funkcjonalnych między miastami wojewódzkimi oraz między nimi a ośrodkami aspirującymi do bycia metropoliami. Proces ten jest szczególnie widoczny wśród tej grupy miast, które w ramach KPZK 2030 (2012) były klasyfikowane jako miasta o znaczeniu krajowym lub regionalnym, wymagające szczególnych działań polityki przestrzennej na rzecz zapewnienia spójności kraju (Rzeszów, Olsztyn, Białystok, Lublin, Bydgoszcz, Toruń);
- wzrostu liczby i gęstości powiązań infrastrukturalnych między miastami wojewódzkimi, które stopniowo obejmują wszystkie ośrodki wojewódzkie, nawet te położone na obszarach uważanych w KPZK 2030 (2012) za peryferyjne.

W rezultacie Polska staje się krajem bardziej zrównoważonym przestrzennie (jeśli chodzi o sieć miast wojewódzkich), ale jednocześnie bardziej konkurencyjnym w kontekście europejskim. Znaczący przyrost konkurencyjności Polski ma miejsce dzięki szybszemu rozwojowi regionów, w których są zlokalizowane najbardziej prężne metropolie.

Zagadnienie rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych z ośrodków węzłów sieci na obszary otaczające budzi więcej zainteresowania niż fakt wzrostu znaczenia poszczególnych miast i wynikający z tego przyśpieszony wzrost konkurencyjności całej Polski. Jest jeszcze za wcześnie i zbyt mało jest materiałów empirycznych, aby odpowiedzieć twierdząco na często zadawane przez sceptyków pytanie: czy dyfuzja procesów rozwojowych rzeczywiście zachodzi? Istnieją jednak już teraz analizy, które wskazują, że tak jest w istocie, przynajmniej jeśli chodzi o niektóre duże miasta wojewódzkie. Świadczy o tym m.in. szybszy w latach 2012–2015 przyrost PKB na mieszkańca w NUTS 3 przylegających

do Warszawy oraz fakt, że wszystkie podregiony w województwie mazowieckim rozwijają się szybciej niż sąsiadujące podregiony w innych województwach (Szlachta i in. 2017). Badania Doroty Ciołek dotyczące lat 2008–2013, szacujące PKB w skali powiatów także wskazują, że powiaty położone wokół największych miast i aglomeracji (takich jak Warszawa, Górny Śląsk, Poznań, Gdańsk) rozwijały się szybciej niż miasta centralne (Ciołek 2017). Do podobnych wniosków dotyczących rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na tereny otaczające miasta metropolitarne dochodzi także Grzegorz Gorzelak i Maciej Smętkowski (2019).

W przypadku trzeciej składowej celu dotyczącego konkurencyjności – wspieranie rozwoju konkurencyjności gospodarek regionalnych – można zauważyć, że proces wzrostu konkurencyjności polskich regionów zachodzi, choć w ostatnim okresie znacznie spowolnił. Wszystkie województwa nieprzerwanie od kilkunastu ostatnich lat notują wzrost PKB na mieszkańca (co można uznać za przybliżoną syntetyczną miarę wzrostu ich konkurencyjności). Wiąże się to z przesuwaniem w górę ich pozycji względem średniej UE na skali złożonej ze wszystkich regionów europejskich NUTS 2. Dotyczy to także województw najsłabszych gospodarczo, które choć wolniej zmniejszają dystans do średniej UE niż Polska (między 2007 r. i 2017 r. PKB *per capita* (wg PPS) wzrósł w Polsce z 53 do 70% średniej UE, więc aż o 17 p.p.), notują znaczące w skali europejskiej przesunięcia w granicach 8–11 p.p. w latach 2007–2017, osiągając w 2017 r. poziom 48–50% średniej UE (lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Należy jednak zauważyć, że proces konwergencji mierzony zmianami PKB w tych województwach w ostatnich latach, dla których są dostępne dane statystyczne 2015–2017, znacznie zwolnił lub wręcz się zatrzymał.

Wymiar „spójność"

W ramach celu KSRR 2020 „Budowanie Spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych" sformułowano następujące cele szczegółowe:

- wzmacnianie spójności w układzie krajowym (głównie działania na rzecz infrastruktury);
- wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe (usługi edukacyjne i szkoleniowe; usługi medyczne; usługi komunikacyjne; usługi komunalne i związane z ochroną środowiska; usługi kulturalne);
- restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących funkcje społeczno-gospodarcze;

- przezwyciężenie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE;
- zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności.

Jak widać z powyższej listy, w KSRR 2020 obok celów i działań ukierunkowanych terytorialnie, związanych ze wzrostem konkurencyjności kraju zaproponowano także wiele celów i towarzyszących im działań o charakterze wyrównawczym, które miały zapewnić, że szybki wzrost gospodarczy oraz zwiększenie konkurencyjności kraju w dłuższej perspektywie czasowej będą także odczuwalne przez mieszkańców uboższych regionów oraz terytoriów o specyficznych warunkach. Warto jednak zwrócić uwagę, że towarzyszące określonym celom szczegółowym miary sukcesu (oczekiwane rezultaty) dotyczyły nie wyrównania poziomu życia czy poziomu PKB między regionami – co w warunkach rosnącej gospodarki i tendencji do koncentracji wynikających z międzynarodowego otwarcia Polski byłoby nierealistyczne – ale wzrostu jakości i dostępności do usług decydujących o możliwościach rozwojowych, zmniejszenia tempa depopulacji, zmian strukturalnych na obszarach wiejskich, zwiększenia aktywności zawodowej i poziomu przedsiębiorczości, zwiększenia dostępności transportowej miast wojewódzkich.

Działania o charakterze wyrównawczym miały być prowadzone w szczególności na poziomie wojewódzkim w ramach regionalnych programów operacyjnych zarządzanych przez samorządy województw w odniesieniu do sformułowanych bardzo ogólnie w KSRR 2020 obszarów strategicznej interwencji oraz na poziomie krajowym przez odpowiednie zmiany w priorytetach inwestycyjnych programów sektorowych (np. w dziedzinie rozbudowy infrastruktury transportowej) oraz specjalnych programów adresowanych do pewnych typów regionów, w tym przede wszystkim realizowany w ramach dwóch kolejnych perspektyw finansowych UE Program Polski Wschodniej obejmujący pięć najbiedniejszych województw. KSRR 2020 zdefiniowała różne typy obszarów, które traciły swoją bazę gospodarczą i charakteryzowały się najgorszymi perspektywami rozwoju ze względu na peryferyjność położenia względem głównych ośrodków miejskich, zaliczając do nich: obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, miasta tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, obszary przygraniczne i obszary peryferyjne o niskiej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich. Dodatkowo w ramach programów rozbudowy i modernizacji sieci transportowej zaproponowano zwrócenie szczególnej uwagi w procesie włączania wszystkich stolic województw w sieci krajowe i europejskie na miasta wojewódzkie położone w szczególności w Polsce Wschodniej, które już w ramach KPZK 2030 (2012) uznano za peryferyjne (co już omówiono przy analizie poprzedniego celu).

Takie podejście w ramach polityki regionalnej, które – obok głównego jej celu związanego ze wspieraniem konkurencyjności przynoszącej w dłuższym okresie spójność w układzie europejskim i wewnątrzkrajowym – zakłada interwencję w ograniczonych przestrzennie obszarach w celu dodatkowego wspomagania procesu adaptacji i restrukturyzacji, nawet bez gwarancji opłacalności ekonomicznej (ze względu na ogólnogospodarcze trendy, zależność od ścieżki itp.), ma przede wszystkim (ale nie wyłącznie) uzasadnienie o charakterze społecznym i politycznym. Nadmierne dysproporcje – nie tyle w poziomie rozwoju mierzonym poziomem PKB na mieszkańca, ile w dostępie do dobrych miejsc pracy (czyli zapewniających dochody, stabilność zatrudnienia i poczucie wykorzystania własnych możliwości) oraz do usług i dóbr zaspokajających potrzeby człowieka, mogą być przyczyną niezadowolenia społecznego, a tym samym motywować wybory polityczne i wpływać na prowadzoną przez rząd politykę społeczno-gospodarczą. Zostało to dostrzeżone na poziomie europejskim, gdzie jest obserwowana korelacja między kumulacją przestrzenną niezadowolenia społecznego a poparciem dla Brexitu czy też intensywnością ruchu żółtych kamizelek we Francji (np. Bachtler, Begg 2017).

Wielu autorów proponuje w związku z tym korekty prowadzenia polityki regionalnej, wskazując, że dominujące podejście proefektywnościowe, ale jednocześnie „ślepe terytorialnie" *de facto* wspomaga koncentrację wysoko produktywnej działalności gospodarczej w ograniczonej liczbie miejsc, natomiast polityka regionalna skoncentrowana na znajdowaniu rozwiązań dla poszczególnych miejsc (zgodnie z podejściem *place-based*) staje się nieefektywna ze względu na nieuwzględnianie szerszego kontekstu zmian, które nie zależą tak bardzo od tego, co się robi w regionie czy na poziomie lokalnym, ale jest związane z efektami przestrzennymi globalizacji i integracji europejskiej. W związku z tym należy raczej wprowadzać rozwiązania dotyczące pewnych kategorii regionów i obszarów w niższych skalach przestrzennych w miejsce zindywidualizowanych programów nastawionych na poszczególne obszary (Iammarino i in. 2019). Dodatkowo z powodów politycznych oraz w związku z przeżywającą kryzys atrakcyjnością procesu integracji europejskiej (jeśli ma nadal zachodzić) istotne jest zwrócenie szczególnej uwagi na kwestie społeczne, które powinny być traktowane na równi z kwestiami gospodarczymi.

Z perspektywy czasu można zauważyć, że obszary, które względnie tracą na przyspieszeniu procesów rozwojowych w Polsce w ciągu ostatnich 30 lat, zostały poprawnie zarysowane w ramach KSRR 2020. W pracach nad *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2017) dokonano wielu dodatkowych analiz, które wykazały, że następuje dalsze pogłębianie się negatywnych zjawisk problemów rozwojowych dokładnie we wskazanych w KSRR 2020 miejscach

(Śleszyński 2016), chociaż ich nazwy zostały nieco zmodyfikowane. Mówimy tu o szczególnych działaniach dla:

- obszarów słabszych gospodarczo w wymiarze:
  - krajowym – pięć województw Polski Wschodniej[7] oraz
  - subregionalnym – obszary zagrożone trwałą marginalizacją będące w istocie obszarami wiejskimi o niskim dostępie do pozarolniczych miejsc pracy, niskim poziomie dóbr i usług i dostępności do nich;
- miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze – do tej kategorii zaliczono 122 miast średnich o zróżnicowanym tempie utraty funkcji oraz pogarszającej się sytuacji społeczno-gospodarczej mierzonej różnymi wskaźnikami społecznymi i gospodarczymi.

W tych typach obszarów następuje dalsza utrata pozarolniczych funkcji oraz wymywanie zasobów, a nowe nie są pozyskiwane mimo olbrzymich transferów środków UE. Proces ten paradoksalnie dotyczy w większym stopniu małych miast na obszarach wiejskich niż samych obszarów wiejskich oraz niektórych miast średnich, aczkolwiek – jak wskazują Anna Kurniewicz i Paweł Swianiewicz (2016) – niekoniecznie najbardziej poszkodowane są byłe miasta wojewódzkie. Dalsze pogłębianie różnic w perspektywach rozwojowych następuje pomimo wyrównywania poziomu wyposażenia infrastrukturalnego, zwiększania dostępu do niektórych usług (np. edukacji i szkoleń zawodowych na poziomie średnim) czy też zwiększania dostępności transportowej – jak wskazano powyżej, jest to efekt procesów integracyjnych w skali UE oraz globalizacji. Polityka regionalna nawet w kraju, w którym transfery finansowe w ramach polityki spójności są największe w UE, okazuje się mało skutecznym narzędziem do odwrócenia tego trendu.

W przypadku pięciu województw Polski Wschodniej, mimo że w dłuższym przekroju czasowym, można zauważyć wzrost konkurencyjności. Należy przyznać, że w ostatnich latach ten trend znacznie osłabł i konwergencja – nie tylko w odniesieniu do sytuacji wewnątrz kraju, lecz także w stosunku do średniej UE – przestała praktycznie zachodzić. Jeżeli zestawimy te informacje wynikające z danych GUS i Eurostatu z faktem szybszego wzrostu zlokalizowanych tam miast wojewódzkich, które praktycznie rozwijają się w podobnym tempie jak inne ośrodki miejskie w Polsce lub nawet znacznie szybciej (Rzeszów), to można postawić hipotezę, że za ogólnie słabą w ostatnich latach konwergencję tych województw odpowiada głównie fakt spowolnienia przekształceń na rolniczych obszarach pozastołecznych.

7 Dodatkowo do obszarów wymagających specjalnych działań zaliczono w ramach SOR cały obszar Górnego Śląska, gdzie niezakończona restrukturyzacja i obecność nadal w strukturze gospodarczej takich gałęzi przemysłu, jak wydobycie węgla kamiennego, produkcja energii, przemysł ciężki i chemiczny, powoduje napięcia społeczne i środowiskowe.

Rola polityki regionalnej w kształtowaniu się procesów rozwoju terytorialnego w Polsce w II dekadzie XXI w.

W kontekście efektywności KSRR 2020 powstaje pytanie, na ile prowadzona przez rząd, samorządy terytorialne i inne podmioty polityka regionalna przyczyniła się do osiągania zakładanych celów zarówno odnoszących się do konkurencyjności, jak i zapewnienia spójności.

Jak wskazywano już powyżej, ze względu na brak kompleksowych badań trudno na te pytania jednoznacznie odpowiedzieć, niemniej pewne prawidłowości można zauważyć, opierając się na cząstkowych danych:

- Polityka regionalna przyczynia się do wzrostu konkurencyjności regionów, wspierając proces koncentracji wysoko produktywnej działalności gospodarczej przede wszystkim (ale nie wyłącznie) na terenie miast wojewódzkich i w ich obszarach funkcjonalnych. Polityka wsparcia konkurencyjności ma przy tym pewne znaczenie rozwojowe dla najszybciej rozwijających się województw, ale o wiele mniejsze, niż jesteśmy skłonni jej przypisywać, patrząc na wszystkie zrealizowane projekty inwestycyjne, których wartość bezwzględna jest najwyższa w najlepiej rozwiniętych województwach i dużych miastach i w których wspierane są zazwyczaj najbardziej konkurencyjne przedsiębiorstwa.
- Polityka regionalna wspomaga rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych z węzłów podstawowej sieci na otaczające je obszary (m.in. dzięki wykorzystaniu instrumentu wspierającego integrację w obszarach metropolitarnych – ZIT, aczkolwiek nie wszędzie możliwości tego narzędzia są wykorzystywane w ten sposób, a także dzięki wspieraniu powiązań transportowych i funkcjonalnych wewnątrz poszczególnych województw), ale w tej sferze jest jeszcze dużo niewiadomych, które wymagają dalszych badań.
- Polityka regionalna w obecnym kształcie ma jedynie znaczenie łagodzące dla naturalnych procesów dywergencji społecznej i gospodarczej, zarówno na poziomie grup województw (Polska Wschodnia), jak i typów obszarów problemowych (miasta średnie tracące funkcje czy wiejskie obszary zmarginalizowane). Dane MIIR (2018) wskazują, że we wszystkich województwach Polski Wschodniej, charakteryzujących się przeciętnie najniższą dynamiką wzrostu w grupie wszystkich województw Polski, zauważamy największy wpływ środków UE na osiąganie konwergencji europejskiej mierzonej poziomem PKB (w PPS) na mieszkańca. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego około 58% nadrobionego w latach 2004–2016 dystansu można przypisać środkom UE, podczas gdy w przypadku najszybciej rozwijającego się województwa mazowieckiego

wskaźnik ten wynosi zaledwie 12–13%. Jednocześnie należy pamiętać, że skala transferów do województw najbiedniejszych w odniesieniu do PKB czy np. poziomu inwestycji publicznych jest największa. Oznacza to, że znaczne transfery do tych województw środków finansowych w ramach polityki spójności, które niewątpliwie przyczyniają się do poprawy poziomu życia, wyrównania wyposażenia infrastrukturalnego, wzrostu pozycji miast wojewódzkich, a nawet zwiększają poparcie idei europejskiej, w wymiarze terytorialnym w najlepszym przypadku łagodzą naturalne procesy dywergencji. Okazuje się, że dotychczasowe działania polityk publicznych, w tym polityka regionalna, nie są wystarczająco skuteczne, aby zdynamizować rozwój tych obszarów – może być to efekt źle funkcjonującego modelu instytucjonalnego polityki regionalnej (słabej skuteczności koordynacji polityk sektorowych, niskiej jakości instytucji itp.), niewłaściwie postawionych celów programów operacyjnych służących wsparciu (zarówno Programu Polski Wschodniej, jak i odpowiednich regionalnych programów operacyjnych) oraz w powiązaniu z nimi koncentracji środków na likwidacji barier, a nie rozwoju potencjałów czy wsparciu procesu zmian strukturalnych. Wprowadzone przez rząd w ciągu ostatnich dwóch lat programy społeczne (w skrócie 500+) dodatkowo wykazały, że w wyrównywaniu poziomu dochodowego grup społecznych oraz np. w zmniejszaniu zasięgu biedy większe znaczenie ma polityka sektorowa, w założeniu całkowicie aprzestrzenna, która mimo że tworzy w kontekście strukturalnym problemy właśnie dla obszarów o najniższym poziomie rozwoju (może zmniejszać aktywność zawodową, a tym samym zmniejszać wykorzystanie potencjalnych zasobów w procesach restrukturyzacji), cieszy się większym uznaniem społecznym.

Kierunki przekształceń polityki regionalnej po 2020 r.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wskazać podstawowe elementy modelu prowadzenia polityki regionalnej po 2020 r., odpowiadające zarówno nowym wyzwaniom, jak i wynikające z analizy (wstępnej) skuteczności dotychczasowej polityki regionalnej prowadzonej na podstawie KSRR 2020.

1. Należy pamiętać o roli polityki regionalnej nie tylko jako narzędzia rozwoju społeczno-gospodarczego terytoriów, lecz także o jej znaczeniu modernizacyjnym dla funkcjonowania całego państwa, oraz jako narzędzia promocji idei europejskiej. Pomimo ograniczenia środków po 2020 r. z zasobów europejskiej polityki spójności polityka regionalna w Polsce może i powinna nadal sprzyjać decentralizacji zarządzania państwem, promocji

idei wieloszczeblowego współzarządzania oraz pokazywać, jak UE może działać w praktyce na rzecz wszystkich jej obywateli.

2. Polityka regionalna nadal powinna koncentrować się na wspomaganiu rozwoju całej Polski – różnego typu terytoriów tak, aby dostosowując zakres interwencji, w największym stopniu wykorzystać zróżnicowane ich zasoby i potencjały w budowaniu siły konkurencyjnej całej Polski i możliwości rozwoju dla wszystkich jej obywateli. Biorąc pod uwagę aspiracje Polski do przekształcenia własnej gospodarki w wysoko rozwiniętą gospodarkę o globalnym zasięgu działania w perspektywie najbliższych kilkunastu lat, a jednocześnie pamiętając o nadal licznych deficytach rozwojowych identyfikowanych we wszystkich najważniejszych dokumentach strategicznych rządu II dekady XXI w., należy zwrócić uwagę m.in. na:

- wspomaganie w warunkach koncentracji przestrzennej, wynikającej z procesów integracji europejskiej i globalizacji, selektywnego wsparcia dla tych rodzajów działalności gospodarczej, zasobów ludzkich i infrastruktury, które sprzyjają zwiększeniu konkurencji polskich regionów i najważniejszych ośrodków miejskich w wymiarze europejskim i globalnym;
- poprawienie jakości programowania i współpracy w obszarach funkcjonalnych aglomeracji oraz tworzenie zachęt do budowania regionalnych systemów specjalizacji ukierunkowanych na działalność o największym ładunku innowacyjności i wartości dodanej w kontekście europejskim i światowym – będzie to sprzyjało rozprzestrzenianiu się z głównych ośrodków miejskich, będących węzłami życia gospodarczego w kraju, zasobów i umiejętności na pozostałe tereny województw;
- dalsze wspomaganie konkurencyjności regionów, które powinno w większym niż dotychczas stopniu koncentrować się na przekształceniach strukturalnych przygotowujących regiony i Polskę na wyzwania związane z przemianami technologicznymi i spodziewanym ich wpływem na procesy rozwoju terytorialnego. W tym kontekście polityka regionalna może wspierać tworzenie wieloszczeblowej i elastycznej sieci współpracy zogniskowanej wokół potrzeb przedsiębiorstw wkraczających na ścieżkę globalizacji i przemysłu 4.0. Wsparcie dla rozbudowy i modernizacji ogólnie rozumianej infrastruktury powinno być stopniowo ograniczane i stać się domeną działań własnych odpowiadających za daną sferę podmiotów (np. rządu czy JST). W większym stopniu niż dotychczas przedmiotem oddziaływań powinny być także regionalne instytucje zapewniające funkcjonowanie systemu współpracy bez pomocy zewnętrznej (np. w postaci regionalnych funduszy inwestycyjnych).

3. Wymiar spójnościowy polityki regionalnej jest równie ważny jak ten związany ze wspomaganiem konkurencyjności kraju i poszczególnych

terytoriów. Niska skuteczność prowadzonych działań w kontekście wymogów współczesnej fazy globalizacji i integracji europejskiej wskazuje na potrzebę daleko idącej zmiany metod i sposobów działania. Obejmuje to m.in. refleksję nad:

- potrzebą wzmocnienia systemu koordynacji polityki regionalnej z politykami sektorowymi – polityka regionalna nie jest w stanie skutecznie wspomagać restrukturyzacji i rozwoju różnych terytoriów, kiedy polityka rolna, przemysłowa (energetyka oparta o węgiel) czy społeczna powodują negatywne efekty z punktu widzenia perspektyw rozwojowych pewnych obszarów. Paradoksalnie, dla realizacji spójnościowych celów polityki regionalnej większe znaczenie ma system koordynacji między politykami sektorowymi w odniesieniu do przestrzeni czy wręcz ich terytorializacja niż ustalanie zasad i celów polityki regionalnej między MIIR a samorządami województw;
- konsekwencjami terytorialnymi integracji europejskiej oraz procesów globalizacji – oba te procesy mają przemożny wpływ na kształtowanie się procesów rozwoju regionalnego i perspektyw rozwojowych poszczególnych regionów. W wymiarze praktycznym oznacza to konieczność większej terytorializacji (uwzględniania wymiaru terytorialnego), w szczególności w przypadku takich polityk, jak polityka przemysłowa, eksportowa, tworzenia i pozyskiwania nowych technologii, edukacji na poziomie wyższym;
- dalszym stosowaniem systemu kontraktów. Kolejna ich edycja wskazuje, że nie są skuteczną formą osiągania zakładanych celów – służą jako element systemu przetargów politycznych między z jednej strony rządem, a z drugiej samorządem wojewódzkim i pośrednio innymi uczestnikami gry o rozwój (tak jak w przypadku Programu dla Województwa Śląskiego). Zgodnie z doświadczeniami Banku Światowego, zaleceniami OECD i trendami w KE można by je zastąpić systemem warunkowości opartym na wynikach – zachęt do pożądanego zachowania się poszczególnych aktorów gry o rozwój;
- potrzebą tworzenia specjalnych programów pomocowych dla zidentyfikowanych terytoriów. Dalsze funkcjonowanie Programu Polski Wschodniej, aczkolwiek atrakcyjne z punktu widzenia politycznego, w obecnej formule nie znajduje uzasadnienia. Większy nacisk należy położyć na tworzenie pakietów zintegrowanych działań, adresujących problemy różnych typów terytoriów (miasta, średnie obszary zmarginalizowane, Polska Wschodnia itp.), które mogą być finansowane z różnych źródeł, ale które nie powinny być podejmowane bez oceny ich przydatności do realizacji głównego celu – inicjowania przemian strukturalnych.

4. Należy ograniczyć przedmiot interwencji polityki regionalnej. Polityka regionalna, będąc cały czas polityką dla wszystkich regionów i terytoriów,

powinna ograniczać liczbę celów tematycznych – wynika to zarówno ze zmniejszenia jej bezwzględnej wartości (według propozycji KE z 2018 r. pula środków dla Polski w ramach polityki spójności po 2020 r. zostanie ograniczona o 23% w stosunku do obecnej perspektywy finansowej, a na zwiększenie środków krajowych w najbliższych latach nie ma co specjalnie liczyć), jak i stopniowego zmniejszania jej znaczenia w całości działań rozwojowych, mierzonych jej udziałem względem PKB (który stale rośnie). W zestawieniu z zasadą zintegrowanego podejścia terytorialnego cele te powinny być powiązane kaskadowo (a nie horyzontalnie), a ich wyznaczaniu powinna towarzyszyć informacja, na ile ich realizacja przyczyni się do osiągnięcia celu strategicznego rozwoju kraju (czyli obecnie wg SOR 2017 wzrostu dochodów ludności, zwiększenia poziomu PKB i spójności społeczno-terytorialnej).

5. Nadal konieczne jest wspomaganie podnoszenia sprawności i jakości funkcjonowania instytucji państwa i prowadzonych przez nie polityk, w tym także samorządów wszystkich szczebli oraz systemu współpracy na wszystkich szczeblach zarządzania i między wszystkimi szczeblami. W tej sferze istnieje wiele deficytów i potrzebne są nowe inicjatywy zmniejszające możliwość podejmowania decyzji inwestycyjnych opartych na przesłankach politycznych.

Bibliografia

Bachtler J., Begg I. (2017). Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional challenges. *Journal of Social Policy*, Special Issue 4 (Brexit Special Issue), 46, s. 745–763.

Bachtler J., Martins J.O., Wostner P., Zuber P. (2017). *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth*. Brussels: Regional Science Association Europe.

Barca F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

Churski P. (2014). Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 25, s. 7–20.

Ciołek D. (2017). Oszacowanie wartości produktu krajowego brutto w polskich powiatach. *Gospodarka Narodowa*, 3(289), s. 55–87.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności" (2013). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 11 stycznia 2013 r.

Gorzelak G. (2019). Polityka regionalna i spójności terytorialnej, w: *Nasza Europa: 15 lat w Unii Europejskiej*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, s. 103–112.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2019). *Rozwój regionalny. Polityka regionalna*. *Raport*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2017). *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future?* Working Papers. Brussels: Directorate-General for Regional and Urban Policy.

Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2019). Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), s. 273–298.

Kołodziejski J. (1993). Uwarunkowania polityki regionalnej w okresie transformacji ustrojowej Polski, w: J. Kołodziejski (red.), *Polityka regionalna w procesie transformacji ustrojowej Polski*. Biuletyn KPZK, z. 164. Warszawa: KPZK PAN.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2012). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., wydanie II zmienione po reasumpcji 21 marca 2012 r.

Krajowa Polityka Miejska do roku 2023. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 20 października 2015 r.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. *Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

Kurniewicz A., Swianiewicz P. (2016). Ból fantomowy czy realna strata – wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego. *Prace i Studia Geograficzne*, 61(2), s. 25–50.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2018). *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2017*. Warszawa.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2019). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*. Projekt z 8 maja 2019 r.

Nowakowska A. (2017). Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 268, s. 26–38.

OECD (2018). *Rethinking Regional Development Policy – Making*. Paris: OECD.

Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe (2009). Raport przygotowany pod kierunkiem M. Boniego.

Reflection Paper on Harnessing Globalisation (2017). White paper on the future of Europe and the way forward. Reflections and scenarios for the EU27, EU

Publication Office, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf.

Siódmy raport nt. spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej (Mój region, moja Europa, nasza przyszłość) (2017). Bruksela: Komisja Europejska.

Strategia Europa 2020 (2010). *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. 3.3.2010 KOM (2010) wersja ostateczna. Bruksela.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2022 (z perspektywą do 2030) (2017). Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. *Monitor Polski*, poz. 260.

Szlachta J., Ciołek D., Brodzicki T. (2017). *Produkt krajowy brutto w układach terytorialnych Mazowsza – wnioski dla polityki regionalnej województwa*. Warszawa: Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego.

Śleszyński P. (2016). *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*. Warszawa: IGiPZ PAN.

Śleszyński P. (2018). *Kształtowanie się migracji wewnętrznych w Polsce w latach 1989–2017*. Prezentacja ppt; Seminarium Naukowe Zakładu Geografii Miast i Ludności IGiPZ PAN, 19 listopada 2018 r.

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (2012). Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012. Monitor Polski, poz. 882.

Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin.

Zaucha, J., Komornicki T., Böhme K., Świątek D., Żuber P. (2014). Territorial keys for bringing closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020. *European Planning Studies*, 22(2), s. 246–267.

Zaucha, J., Świątek D., Stańczuk-Olejnik K. (2013). *Zintegrowane podejście ukierunkowane terytorialnie*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Żuber P., Zaucha J. (2014). How does the European Union influence spatial development in Poland? *Nachrichten,* 44(3), s. 20–24.

Dylematy polityki spójności

Krystyna Gawlikowska-Hueckel

Prześledzenie ewolucji polityki spójności prowadzi do interesujących, nie zawsze jednoznacznych wniosków. Jak wiadomo, beneficjentami tej polityki są przede wszystkim regiony o „nienaturalnie" niskim poziomie życia, czyli te, w których produkt krajowy brutto (PKB w PPS) na jednego mieszkańca jest niższy od 75% średniej osiąganej przez regiony Unii Europejskiej (UE).

Od 2007 r. Polska jest najpoważniejszym odbiorcą funduszy strukturalnych. Skala transferów, rodzaj inwestycji, ich efektywność są przedmiotem zainteresowania nie tylko polityków szczebla centralnego i regionalnego, lecz także środowiska naukowego. Jednym z głównych ośrodków zajmujących się tą problematyką jest EUROREG, którym przez długie lata kierował profesor Grzegorz Gorzelak.

Dorobek ośrodka jest imponujący i niemożliwe jest odniesienie się do wszystkich wniosków i wyników badań zespołu wybitnych znawców tematu[1]. Celem tego eseju jest zatem wyrażenie pewnych refleksji związanych z bardzo szerokim zakresem problemów, którymi EUROREG się zajmował.

Jak wiadomo, polityka regionalna nie jest jedyną domeną działania UE, która podlegała zmianom. Wystarczy wspomnieć chociażby inne polityki: handlową, przemysłową, rolną. Zmiany w celach czy korekty w mechanizmach wsparcia stosowanych przez Komisję Europejską (KE) w ramach tych polityk są wywołane:

- przeobrażeniami dokonującymi się w środowisku międzynarodowym,
- zmieniającą się percepcją czynników stymulujących wzrost gospodarczy na poziomie regionów.

1 W bibliografii przywołuję zaledwie niewielką liczbę publikacji, które są dorobkiem zespołu.

Podstawowym problemem, z którym skonfrontowana jest zjednoczona Europa, jest proces globalizacji, który trwa od dłuższego czasu. Potencjalne związane z nim zagrożenia i skutki zostały przedstawione w wielu dokumentach i komunikatach. Już w 2007 r. KE (*Interes Europy...* 2007) zaproponowała działania mające na celu przegląd polityk pod kątem dokonujących się procesów globalizacji. Uznano w nim, że m.in. należy zmierzać do maksymalizacji korzyści osiąganych dzięki rynkowi wewnętrznemu, którego prawidłowe działanie gwarantuje korzystne zmiany strukturalne i neutralizuje ujemne skutki globalizacji. Podkreślono, że:

> celem jest Europa, której fundamenty tworzy silna, innowacyjna i konkurencyjna baza przemysłowa, wykorzystująca cały potencjał w dziedzinie usług, a konsumenci i przedsiębiorcy osiągają maksymalne korzyści z funkcjonowania rynku wewnętrznego, europejskie zaś standardy pomagają w opracowywaniu standardów obowiązujących na poziomie międzynarodowym (*Interes Europy...* 2007: 9).

Problem ten został również poruszony w komunikacie skierowanym przez Sekcję Stosunków Zewnętrznych Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (COM 2010 612 wersja ostateczna). Zidentyfikowano w nim potencjalne skutki tych zmian, takie jak:

- Nasila się konkurencja, na co mają wpływ nowe technologie z dziedziny informatyki, transportu, a także tzw. przyszłe zielone technologie. Przeobrażają one nie tylko sposoby wytwarzania i podziału wartości dodanej, lecz także przyczyniają się do zwiększenia mobilności dóbr, usług i czynników produkcji, a szczególnie kapitału (*Opinia CESE 1184/2011).* Powoduje to ekspozycję większej liczby sektorów gospodarczych i społecznych na konkurencję zagraniczną.
- Zmieniła się rola wiedzy i innowacyjności, które stały się motorem wzrostu. W rewolucyjny sposób wpłynęło to na klasyczny podział pracy, zgodny z przewagami komparatywnymi. Kraje specjalizują się w „zadaniach" wykonywanych przez pracowników posiadających szczególne zdolności, dzięki czemu osiągają przewagę konkurencyjną, wykorzystując również różnice w regulacjach socjalnych i podatkowych. „Handel zadaniami" nakłada się na handel dobrami. Warto zwrócić uwagę na wzrastającą rolę udziału usług w wymianie.
- Konkurencja przyczynia się do wzrostu innowacyjności, ale – ze względu na to, że procesy innowacyjne są zróżnicowane przestrzennie – mogą prowadzić do zwiększenia nierówności, co z kolei znajdzie odzwierciedlenie w niejednakowych płacach dla pracowników wykwalifikowanych

i niewykwalifikowanych, dla ludzi, którzy posiadają kapitał, i tych, którzy są go pozbawieni, dla tych, którzy pracują w sektorze eksportującym dobra lub usługi oraz w innych sektorach, ukierunkowanych na rynek wewnętrzny.

- Stwarza to konieczność synchronizacji aktywności podejmowanych w ramach polityki handlowej i innych działań dotyczących szczególnie „przemian i dostosowań na rynku pracy, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, spójności społecznej i gospodarczej, jednolitego rynku, a także rozwoju i współpracy".
- Następuje wzrost konkurencji o zasoby naturalne, energetyczne i żywnościowe, co wpływa na warunki dostaw, dlatego należy zwrócić uwagę na bezpieczeństwo dostaw (*Opinia CESE 541/2011*).

Drugą przyczyną zmian w polityce spójności jest wspomniana ewolucja poglądów dotycząca czynników stymulujących wzrost gospodarczy (Szlachta 2014).

W publikacjach odnoszących się do problemów regionalnych niemal obowiązkowo jest dokonywany przegląd literatury związany z tym tematem. Przeglądy te prezentują z reguły historyczne ujęcie różnych koncepcji, począwszy od ojców regionalistyki, takich jak Alfred Weber (1922), Walter Christaller (1933), August Lösch (1961), Johann Heinrich von Thünen (1921), którzy w swoich opracowaniach wskazywali na motywy lokalizacji (obecność zasobów surowcowych, koszty pracy i transportu, skalę produkcji, bliskość ośrodków centralnych), odnosząc się również do skutków wyboru określonej lokalizacji w przestrzeni.

Nie sposób pominąć wkładu wniesionego do badań regionalnych przez François Perroux (zdumiewająco aktualnego, jeżeli uznamy metropolie za bieguny wzrostu), który zauważył, że wzrost nie następuje wszędzie w tym samym czasie, a pojawia się w pewnych punktach przestrzeni i ze zróżnicowaną intensywnością rozprzestrzenia się różnymi kanałami w różnym czasie. Perroux odniósł się również do zmieniającej się rangi różnych gałęzi przemysłu, zauważając, że po fazie, w której stanowią motor wzrostu, mogą stać się znacznym obciążeniem dla regionu.

Zasługą Perroux (1955) jest dostrzeżenie roli innowacji i innowacyjności w rozwoju. Temat ten podjął i spopularyzował Joseph Schumpeter (1959). Zdaniem obu teoretyków najwięcej innowacji powstaje w dużych przedsiębiorstwach, które dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi i są skłonne do podejmowania ryzyka (a tego typu przedsiębiorstwa z reguły działają w dużych ośrodkach).

Na związek postępu technicznego z koncentracją produkcji w przestrzeni wskazywał już zresztą Alfred Marshall (1925), podkreślając rolę wyspecjalizowanego rynku pracy oraz korzystnej, specyficznej atmosfery panującej w takich miejscach, sprzyjającej przekazywaniu wiedzy i doświadczenia (późniejsi ekonomiści określili to zjawisko mianem wiedzy ukrytej).

Na zalety koncentracji działalności na niewielkim obszarze zwracał również uwagę Walter Isard (1965), wskazując dwa rodzaje korzyści aglomeracji: lokalizacji i urbanizacji.

Koncentracja działalności gospodarczej prowadzi do rozwoju aglomeracji i powstawania biegunów wzrostu, co w nieuchronny sposób powoduje zróżnicowanie tempa wzrostu różnych ośrodków i zwiększania nierówności (Rostow 1960; Tinbergen 1967).

Utrzymywanie czy wręcz powiększanie się przewagi ośrodków ekspansywnych, wzrostowych, jest określane jako polaryzacja (Hirschman 1958) lub zasysanie (Myrdal 1957). Proces ten jest niekorzystny, ponieważ utrwala nierówności, a nawet prowadzi do powiększenia istniejących różnic.

Obok oddziaływania negatywnego regiony dobrze prosperujące mogą wywierać również korzystny wpływ na mniej rozwinięte obszary. Skutki takiego oddziaływania są widoczne w postaci efektu rozprzestrzeniania lub przesączania (dyfuzja technologii).

W tym lapidarnym przeglądzie literatury można odnaleźć wątki ciągle obecne we współczesnej debacie (innowacyjność, koncentracja działalności – metropolie, efekty polaryzacji itp.). Największy jednak wpływ na obecną percepcję rozwoju regionalnego wywarły dwa współczesne nurty: nowe teorie wzrostu i nowa geografia ekonomiczna.

Nowe teorie wzrostu wyeksponowały rolę kapitału ludzkiego i jego znaczenie w gospodarce. Regiony o wyższym poziomie rozwoju i jakości życia są predestynowane do „przyciągania" najbardziej wykształconych ludzi, co skutkuje wyższym poziomem innowacyjności, bardziej dynamicznym wzrostem (Grossman, Helpman 1991). Różnice w jakości kapitału ludzkiego przyczyniają się do narastania różnic w dynamice wzrostu poszczególnych regionów. Kraje (z reguły bogatsze), które ponoszą duże wydatki na kapitał ludzki, charakteryzują się wyższym wzrostem gospodarczym od tych, które wydają na ten cel mniej (Sala-i-Martin 1994).

W kontekście rozważań o kapitale ludzkim pojawia się problem kapitału społecznego, który jest pojęciem szerszym, uwzględniającym zdolności współpracy ludzi w celu wykonania pewnych zadań. Jego specyfika polega na chęci identyfikacji z przyjętymi prawami i normami, ale – o co chyba najtrudniej – przewiduje również zdolność do rezygnacji z własnego dobra na rzecz dobra wspólnego (Fukuyama 1997).

Znaczenie kapitału ludzkiego, a szczególnie tzw. kreatywnego rdzenia, podnosił Richard Florida (2011), wskazując na to, że to dobrze rozwinięte ośrodki „przyciągają" indywidualności, odnajdujące odpowiadający im klimat i możliwości rozwoju, oraz kreują dwa rodzaje efektów: przyciąganie kolejnych intelektualistów oraz podnoszenie poziomu intelektualnego społeczności zamieszkującej

dany ośrodek. Badając rozwój tych ośrodków, Florida (2011) zweryfikował negatywnie drugą opinię; jak wynika z obserwacji, osoby zaliczane do „kreatywnego rdzenia" tworzą dość hermetyczne enklawy, w niewielkim stopniu integrując się ze społecznością lokalną.

Odnosząc się do problemu rozwoju regionów, należy wspomnieć o instytucjonalizmie: w bogatym dorobku tego nurtu zwracano uwagę na znaczenie, jakie w rozwoju odgrywają organizacje społeczne, prawo, polityka, rodzina, zaufanie; im wyższy poziom zaufania, tym niższe są tzw. koszty transakcyjne. Społeczeństwo szanujące reguły demokracji i obowiązujące normy minimalizuje koszty związane z korupcją i wspomniane koszty są niższe.

W tym lapidarnym przeglądzie literatury nie można pominąć nowej geografii ekonomicznej, a przede wszystkim dorobku Paula Krugmana (1991a, 1991b), który dostrzega przyczyny nierówności w rozwoju regionów w zróżnicowanych korzyściach skali, kosztach transportu, przestrzennym rozmieszczeniu produkcji i kosztach handlowych.

Ten „ułomny", niekompletny przegląd poglądów ma na celu pokazanie, że „wszystko już było"; zmieniają się warunki, zmienia nazewnictwo, ale podmioty (działające w gospodarce rynkowej) kierują się jedną podstawową i racjonalną zasadą, jaką jest osiąganie zysków (przy zmieniających się warunkach i skali działania).

Jak już wspomniano, postrzeganie czynników działających pozytywnie na potencjał gospodarczy regionu zmienia się wraz z przeobrażeniami gospodarki światowej i zwiększaniem się znaczenia czynników, które nie odgrywały głównej roli w przeszłości. Abstrahując od zmian w nazewnictwie (np. specjalizacja u Adama Smitha i innowacje Schumpetera), radykalnie zmieniło się środowisko; przeobrażenia w gospodarce światowej dokonały się głównie dzięki procesom liberalizacji, integracji, które umożliwiają swobodny przepływ kapitału, radykalnie zmieniając kalkulacje przedsiębiorców. Wybór miejsca inwestycji dotyczy skali globalnej, nie lokalnej, a kategoria efektywności w takim kontekście nabiera zupełnie innego znaczenia.

Globalizacja, jak już wspomniano, stworzyła możliwość podziału faz produkcji i lokowania każdego etapu w krajach (regionach) o najdogodniejszych warunkach (podział łańcuchów wartości). Strategia taka nie jest korzystna dla krajów (regionów) mniej rozwiniętych, bo racjonalny (z punktu widzenia inwestora) wybór „skazuje" je na produkcję dóbr i usług o niższym stopniu zaawansowania technologicznego.

Przeobrażenia dokonujące się na tych wielu płaszczyznach są oczywiście problemem KE. UE stara się reagować na wspomniane zmiany przez różnego rodzaju działania. W kontekście tej konstatacji pojawia się kwestia polityki

spójności – jak reagować skutecznie, zbliżając się do realizacji nieosiągalnego przez wiele lat celu: niwelowania różnic w poziomie rozwoju regionów.

Wiele z istotnych opracowań dotyczących postępów spójności gospodarczej i społecznej kwestionuje jej celowość, wskazując na jej nieefektywność. Wystarczy przytoczyć raport André Sapira (2003) oraz prace Sjefa Ederveena (2002), a także Michele'a Boldrina i Fabia Canovy (2001). W publikacjach tych podkreślano marnotrawstwo środków, niezadowalającą kontrolę, korupcję, wzrost zadłużenia samorządów uczestniczących we współfinansowaniu projektów europejskich.

Ocena postępów spójności wskazuje na utrzymywanie się zróżnicowań regionalnych. Najlepszym tego przykładem (w skali całej UE) są południowe regiony Włoch, które były beneficjentami polityki regionalnej od początku jej istnienia.

Politykę dostosowuje się do zmieniających się warunków i nowych wyzwań. W obecnej perspektywie finansowej np. podniesiono rangę konkurencyjności, uszczuplając pulę środków przeznaczonych na spójność. Ponadto nacisk jest położony na cztery priorytety inwestycyjne: badania naukowe i innowacje, realizację agendy cyfrowej, wsparcie MSP i gospodarkę niskoemisyjną.

Jak już wspomniano, polskie regiony korzystają z funduszy strukturalnych od 2004 r. Mimo wielu inwestycji i poprawy przede wszystkim infrastruktury transportowej względna pozycja kluczowych – z punktu widzenia konkurencyjności – wskaźników nie uległa poprawie.

W ostatnim z raportów (*Mój region*... 2017) oceniających spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, opublikowanym przez KE w 2017 r., poziom innowacyjności określony jako umiarkowany ma jedno polskie województwo (mazowieckie), umiarkowany (–) sześć, niewielki pięć, niewielki (+) trzy, niewielki (–) jedno. Skala oceny obejmuje 12 poziomów: od najniższego określanego jako niewielki (–) do czołowego (+).

Łączne nakłady na B+R w sześciu polskich województwach są niższe od 0,5% regionalnego PKB, w pięciu zawierają się w przedziale 0,5–1% PKB i w pięciu wynoszą 1–2% PKB. Jeżeli chodzi o zgłoszenia patentowe, to wszystkie polskie regiony NUTS 2 znajdują się w najniższej klasie (poniżej 50 patentów przeciętnie w latach 2010–2011).

W podziale regionów szczebla NUTS 2, dokonanego wg syntetycznego wskaźnika rozwoju gospodarczego (uwzględniającego poziom dochodów, poziom wykształcenia, poziom rozwoju infrastruktury, potencjał w zakresie innowacji, jakość instytucji) mazowieckie znalazło się w klasie określanej jako „średnia", natomiast pozostałe 15 regionów zakwalifikowano do grupy o niskim poziomie rozwoju.

Warto przytoczyć badania umożliwiające ocenę tzw. ekosystemu przedsiębiorczości, które wskazują na poziom zróżnicowań w Polsce. „Pomiar"

ekosystemu składa się z 10 filarów lub elementów, które zostały skwantyfikowane, a następnie znormalizowane[2] w celu uzyskania porównywalnej wartości. W tabeli wyszczególniono zmienne[3] „składające się" na poszczególne filary. Zgodnie z metodologią OECD wartość każdego elementu została ustalona na poziomie 1 i odchylenia obliczono względem jedności. Wskaźniki dla regionów, w których wartość jest niższa od średniej krajowej, mają wartość poniżej

Tabela 1. Filary i zmienne wykorzystane w kalkulacji indeksu charakteryzującego ekosystem przedsiębiorczości (*Entrepreneurial Ecosystem Index* – EEI)

Filar	Wykorzystane proxy	Źródło danych
1 – Instytucje formalne	European Quality of Government Index (EQI)	Charron i in. (2016), *The Quality of Government EU Regional Dataset*, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://www.qog.pol.gu.se
2 – Kultura przedsiębiorczości	Nowe firmy na 1000 mieszkańców	*Bank Danych Lokalnych GUS*, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/
3 – Infrastruktura fizyczna	Autostrady (km/1000 km^2) Transport lotniczy, przyloty i odloty pasażerów (w tys.) Transport kolejowy (długość linii kolejowych w km/1000 km^2)	Charron i in. (2016), *The Quality of Government EU*, Regional Dataset, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://www.qog.pol.gu.se
4 – Popyt	PKB w cenach bieżących PKB *per capita* w PPS Liczba ludności zamieszkującej region	Charron i in. (2016), *The Quality of Government EU Regional Dataset*, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://www.qog.pol.gu.se
5 – Sieci	Przedsiębiorstwa przemysłowe kooperujące w inicjatywach klasowych lub innych sformalizowanych kooperatywach (w % populacji przedsiębiorstw)	*Bank Danych Lokalnych GUS*, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/

2 Dowodem na to może być problem innowacyjności. Już Adam Smith dostrzegł korzyści płynące ze specjalizacji, co prowadziło do wzrostu produktywności (określanej przez niego siłą produkcyjną pracy). Jego analiza wprowadzona do praktyki przez Henry'ego Forda jest dzisiaj podręcznikowym przykładem innowacji organizacyjnych i korzyści związanych ze specjalizacją.

3 Wartość zmiennej minus średnia podzielona przez odchylenie standardowe.

Tabela 1. cd.

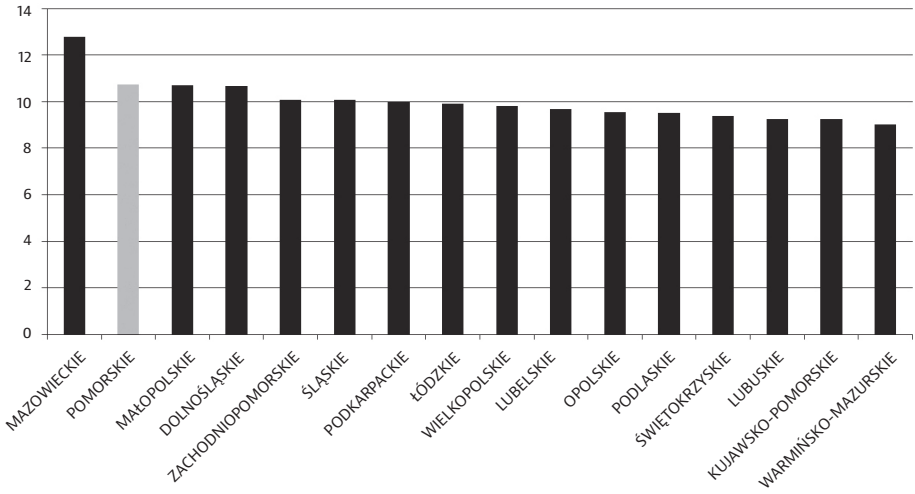
Filar	Wykorzystane proxy	Źródło danych
6 – Talent	Ludność w wieku 25–64 wg poziomu wykształcenia Udział ludności z wyższym wykształceniem w populacji regionu	*Government EU Regional Dataset*, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://www.qog.pol.gu.se
7 – Finanse	Kredyt bankowy i pożyczki jako procent przychodów z całkowitej działalności	*Bank Danych Lokalnych GUS*, https://bdl.stat.gov.pl/BDL
8 – Wiedza	Ogólne wydatki na badania i rozwój jako procent regionalnego PKB	*Bank Danych Lokalnych GUS* https://bdl.stat.gov.pl/BDL/
9 – Usługi	Zatrudnienie w usługach rynkowych opartych na wiedzy (udział w % w całkowitym zatrudnieniu)	*Government EU Regional Dataset*, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://www.qog.pol.gu.se
10 – Przywództwo	Łączna wartość podpisanych umów o dofinansowanie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (w PLN) Podpisane umowy o dofinansowanie według programów operacyjnych – PO IG Liczba aktywnych jednostek badawczych ogółem na 100 000 mieszkańców	*Bank Danych Lokalnych GUS*, https://bdl.stat.gov.pl/BDL/

Źródło: Gawlikowska-Hueckel i in. 2017.

jedności, a wskaźniki w regionach osiągających wyniki lepsze niż średnia krajowa mają wartość powyżej jedności.

Ogólny wskaźnik EEI (*Entrepreneurial Ecosystem Index*) jest skalkulowany jako suma 10 filarów, przy czym każdy z filarów ma takie samo znaczenie. Zatem województwa osiągające średnią dla wszystkich składowych cechuje wartość indeksu 10, regiony, które mają wyniki powyżej średniej dla wszystkich elementów, uzyskują wartość indeksu wyższą niż 10.

Jak wynika z tej bardzo syntetycznej analizy, sytuacja gospodarcza polskich województw i kultura przedsiębiorczości nie tylko odbiegają od przeciętnych standardów w UE, lecz także są zróżnicowane w Polsce. Podstawowym problemem w tym kontekście jest pytanie: jak przyspieszyć pozytywne zmiany strukturalne i skutecznie uruchomić proces doganiania liderów?



Rycina 1. Indeks ekosystemu przedsiębiorczości w polskich województwach

Źródło: Gawlikowska-Hueckel i in. 2017.

Nie można kwestionować pozytywnej roli, jaką odegrały fundusze strukturalne w polskiej gospodarce (Gorzelak 2019). Gorzelak wskazuje jednak na to, że efekt popytowy tych funduszy jest silniejszy od efektu podażowego, a to właśnie efekt podażowy jest istotny z punktu widzenia długofalowego rozwoju. Istotne jest też spostrzeżenie tego Autora, że dotychczasowe działania podejmowane w ramach polityki spójności koncentrowały się głównie na likwidacji czy zmniejszaniu infrastrukturalnych barier rozwoju, a nie „na zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw" (Gorzelak 2018a).

Jak wobec tego dążyć do zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności? Nie ulega wątpliwości, że bardzo istotne jest umiejętne wykorzystanie czynników endogenicznych i egzogenicznych. Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem Gorzelaka (2018b), że czynniki zewnętrzne (w tym pomoc rozwojowa) mogą być efektywne, jeżeli istnieje odpowiedni potencjał endogeniczny, umożliwiający proces zmian strukturalnych.

Warto w tym kontekście wspomnieć o badaniach Daniego Rodrika (2002) i jego koncepcji tzw. głębokich i płytkich determinant rozwoju. Głębokie determinanty są niejako egzogenicznie dane i wpływ na nie jest niewielki albo żaden. Prawdziwą, głęboką determinantą jest geografia, która warunkuje: położenie, sąsiedztwo, klimat, żyzność gleby, zasoby surowcowe, warunki bytowania itd. Istotne są również uwarunkowania instytucjonalne (ukształtowane przez pokolenia) oraz otwartość gospodarki.

Płytkie determinanty (określane przez głębokie) to potencjał kapitału fizycznego i ludzkiego, zasoby pracy, charakter postępu technologicznego, innowacyjność, jakość infrastruktury itd.

Pewną analogię można znaleźć w rozumowaniu Gianmarca Ottaviana i Jacques'a Thisse'a (2005), którzy twierdzą, że celem ludzi jest próba zniwelowania ograniczeń, które powstają wskutek przyczyn tzw. pierwszego rzędu, czyli „naturalnych przewag komparatywnych". Czynniki drugiego rzędu są rezultatem aktywności ludzkiej mającej na celu poprawę warunków życia.

Wspominam o tym, ponieważ zasoby endogeniczne (Smętkowski 2018), te „naturalne", uwarunkowane geograficznie, oraz nagromadzony przez ludzi potencjał tworzą klimat obszaru i „przyciągają" adekwatne do poziomu rozwoju inwestycje. Pojawia się zatem pytanie: czy jest szansa na to, aby inwestycje zagraniczne przyczyniały się do zmiany trajektorii rozwoju? Jak słusznie zauważa Grzegorz Gorzelak, ważne jest to, aby stosować politykę selektywnego wyboru inwestycji. Wydaje się, że ta konstatacja jest oczywista, ale czy oznacza to, że powinniśmy rezygnować z ofert inwestycyjnych, które – tworząc miejsca pracy – utrwalają tradycyjną strukturę gospodarki?

Pojawia się tu jeszcze jeden problem: konieczność rozwoju potencjałów terytorialnych. Zdaniem Komisji ważne jest skuteczne wprowadzanie *smart specialization*, czyli najlapidarniej rzecz ujmując, wypracowanie indywidualnej ścieżki rozwoju (*development path*) regionów, w której czynniki rozwoju są adekwatne do potencjału endogenicznego (wykorzystanie przewag i mocnych stron). Oznacza to rezygnację z podejścia, że „jedno rozwiązanie jest dobre dla wszystkich" i ma wzmocnić endogeniczny potencjał regionów (*territory matters*; Zaucha i in. 2018).

Jak wiadomo jednak, „każdy wybór obarczony jest pewnym kosztem". Czy zatem utrwalenie przewag komparatywnych istniejących „na starcie" nie skazuje regionów na podążanie ścieżką wzrostu, która nie stwarza wielkich szans na poprawę poziomu innowacyjności i konkurencyjności?

Kolejne problemy poruszane przez EUROREG to: rola metropolii w rozwoju, do czego odnosi się Bohdan Jałowiecki (2007), czy nowe wyzwania związane z rozwojem gospodarki informacyjnej (Olechnicka 2000), na co zwracał już uwagę Bank Światowy. To w metropoliach następuje koncentracja zasobów i ośrodki te cechują się najwyższą dynamiką wzrostu. Wyniki analiz wskazują na to, że istotnie metropolie wyróżniają się (z otaczającej je przestrzeni) najwyższym poziomem PKB, jednak pewne problemy związane z niekorzyściami ich funkcjonowania (w polskich realiach) podają w wątpliwość to, czy korzyści aglomeracji przewyższą koszty (zanieczyszczenie środowiska, zła organizacja i koszty transportu, hałas itp.) (Jałowiecki 2018). W raporcie WHO, opublikowanym w grudniu 2018 r., wśród 50 najbardziej zanieczyszczonych ośrodków miejskich w Unii Europejskiej znalazło się 36 polskich miast.

W internacjonalizacji ważna jest też rola powiązań sieciowych. Możliwość przepływu informacji i postęp technologiczny sprawiły, że wiele przedsiębiorstw funkcjonuje w ramach jednego projektu biznesowego, „jednej jednostki operacyjnej" (Castells 2008: 171). Szczególnie predestynowane do tworzenia takich powiązań są ośrodki, w których znaczny udział w strukturze gospodarki mają zaawansowane technologicznie usługi.

W badaniach dotyczących powiązań sieciowych między metropoliami (Taylor i in. 2011) przyjęto kryteria podziału, które uwzględniają lokalizację międzynarodowych firm usługowych z branży rachunkowości (*accountancy*), reklamy (*advertising*), konsultingowych (*management consultancy*), finansowych (*financial services*) oraz prawniczych (*law*). Wynikiem badań jest podział metropolii na trzy grupy: alfa, beta, gamma oraz potencjalne miasta światowe (*sufficiency cities*). Grupę alfa podzielono na kategorie: alfa++, alfa+, alfa i alfa–.

W rankingu klasą „samą dla siebie" są dwie światowe metropolie, które nazwano *Main Street World* NYLON (New York, London). Znajdują się one w specjalnej klasie alfa++. Spośród miast UE w grupie alfa+ i alfa znalazły się Paryż, Mediolan, Moskwa, Madryt i Bruksela. Do grupy alfa– (minus) została zakwalifikowana Warszawa, a także Praga i Budapeszt.

Cyklicznie ukazujące się raporty, badające tzw. *Global City Index*, potwierdzają utrzymującą się przewagę wielkich, światowych metropolii.

W obliczu tych wszystkich wyzwań i problemów trudno o jednoznaczne wnioski. Wydaje się jednak, że najbardziej bezpiecznym rozwiązaniem jest sugestia Gorzelaka, że „w regionach słabo rozwiniętych należy intensywnie finansować rozwój edukacji, natomiast w regionach wysoko zainwestowanych rozwijać infrastrukturę – czyli usuwać w każdym typie regionów te bariery, które hamują ich rozwój" (Gorzelak, Smętkowski 2019).

Bibliografia

Boldrin M., Canova F. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16(32), s. 206–253.

Castells M. (2008). *Społeczeństwo sieci*, przekład zbiorowy. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Christaller W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.

Charron N. i in. (2016). *The Quality of Government EU Regional Dataset, version Sep 16*. Gothenburg: University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://www.qog.pol.gu.se (dostęp: 12.06.2019).

COM (2010). *Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union*. SEC(2010) 1161.

Economic Growth. https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/institutions-integration-geography.pdf (dostęp: 12.02.2016).

Ederveen S., Gorter R., de Mooij R., Nahuis R. (2002). *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*. Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Florida R. (2011). *Narodziny klasy kreatywnej*, przeł. T. Krzyżanowski, M. Penkala. Warszawa: NCK.

Fukuyama F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, przeł. A. Śliwa, L. Śliwa. Warszawa – Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Gawlikowska-Hueckel K., Brodzicki T., Umiński S. (2017). *Background Paper for an OECD case study on Policies for Local Emerging Industries in Pomorskie, Poland*. Sopot.

Gorzelak G. (2018a). „Twarde" i „miękkie" metody badania struktur terytorialnych, w: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*. Warszawa: KPZK PAN, s. 173–184.

Gorzelak G. (2018b). Cohesion policy and regional development, w: J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (red.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and Direction*. Series: Regions and Cities. Regional Studies Association. Oxon – New York: Routledge – Taylor & Francis Group, s. 33–54.

Gorzelak G. (2019). Polityka regionalna i spójności terytorialnej, w: *Nasza Europa. 15 lat Polski w Unii Europejskiej*. Warszawa: CASE, s. 103–112.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2019). *Rozwój regionalny i polityka regionalna*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Government EU Regional Dataset, https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads (dostęp: 2.06.2019).

Grossman G.M., Helpman E. (1991). *Innovation and Growth in a Global Economy*. Cambridge: MIT Press.

Hirschman A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

Interes Europy – sukces w dobie globalizacji. Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Bruksela, 3 października 2007 r.

Isard W., Bramhall D.F., Czerwiński Z., Vielrose E., Wróbel A. (1965). *Metody analizy regionalnej*, przekład zbiorowy. Warszawa: PWN.

Jałowiecki B. (2007). *Globalny świat metropolii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jałowiecki B. (2018). Is Warsaw becoming a city of the Third World? *Dérive*, 72, s. 49–54.

Krugman P. (1991a). *Geography and Trade*. London: MIT Press.

Krugman P. (1991b). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), s. 483–499.

Kukliński A., Kołodziejski J., Markowski T., Dziemianowicz W. (red.) (2000). *Globalizacja polskich metropolii*. Warszawa: Rewasz.

Lösch A. (1961). *Gospodarka przestrzenna: teorie lokalizacji*, przeł. K. Dziewoński, W. Lissowski. Warszawa: PWE.

Marshall A. (1925). *Zasady ekonomiki*. Warszawa: M. Arct. Wyd. oryg.: *Principles of Economics*, Macmillan, London 1920.

Mój region, moja Europa, nasza przyszłość (2017). Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Bruksela: Komisja Europejska.

Myrdal G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Gerald Duckworth.

Olechnicka A. (2000). Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(4), s. 37–50.

Opinia CESE 1622/2010. *Bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym w UE.*

Opinia CESE 541/2011. *Dostawy energii – jakiej polityki sąsiedztwa potrzebujemy, aby zapewnić UE bezpieczeństwo dostaw?*

Opinia CESE 1184/2011. *W kierunku kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych.*

Ottaviano G.I.P, Thisse J.F. (2005). New Economic Geography. What about the N? *Environment and Planning*, 37(10), s. 1707–1725.

Perroux F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance, *Economie Appliquée*, 8(1–2), s. 307–320.

Rodrik D. (2002). *Institutions, integration and geography: In search of the deep determinants of economic growth*, http://www.tinyurl.com/y6y5es6d.

Rostow W.W. (1960). *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sala-i-Martin X. (2002). *15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?* Columbia University, Department of Economic Discussion Paper 0102-47.

Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinalsh J., Wallace H. (2003). *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Report on an Independent High-Level Group to the President of the European Commission. Brussels.

Schumpeter J. (1959). *Teoria rozwoju gospodarczego*, przeł. J. Grzywicka. Warszawa: PWN.

Smętkowski M. (2018). The role of exogenous and endogenous factors in the growth of regions in Central and Eastern Europe: the metropolitan/

non-metropolitan divide in the pre- and post-crisis era. *European Planning Studies*, 26(2), s. 256–278.

Smith A. (2018). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, przekład zbiorowy, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Szlachta J. (2014). Przegląd zasad i kierunków ewolucji polityki regionalnej Polski i Unii Europejskiej, w: K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Taylor P.J., Ni P., Derudder B., Hoyler M., Huang J., Witlox F. (2011). *Global Urban Analysis: A Survey of Cities in Globalization*. London: Earthscan.

Thünen J.H. von (1921). *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie.* Jena: Gustav Fischer. Nowe wyd.: Akademie Verlag, Berlin 1990.

Tinbergen J. (1967). *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.

Weber A. (1922). *Über den Standort der Industrien*. Tübingen, https://archive.org/stream/ueberdenstandort00webeuoft/ueberdenstandort00webeuoft_djvu.txt (dostęp: 10.07.2019).

Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2018). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin.

Żakowska M. (2015). Florida: Do diabła z klasą kreatywną? *Magazyn Miasta*, 10.

Nierówności polityczne. O pojęciu, jego operacjonalizacji i innych problemach

Radosław Markowski

Wstęp

Pojęcie nierówności dochodowych czy szerzej – nierówności ekonomicznych jest nam dobrze znane, od lat wykorzystywane w różnych formach, przetestowane, ale też często płodnie kwestionowane. Inaczej jest z nierównościami politycznymi, bo choć wielu o nich pisało, to w sposób dość eseistyczny, a próby teoretyzacji, analitycznego rygoru i zgody co do sposobu operacjonalizacji pozostawiały wiele do życzenia.

Niniejszy esej stawia sobie skromny cel wskazania pewnych pomijanych aspektów operacjonalizacji tego pojęcia. Do tego niezbędny jest w pierwszej części choćby pobieżny ogląd dotychczasowych propozycji teoretycznych oraz prób empirycznego uchwycenia zjawiska.

Wątki teoretyczne

Wielu „klasyków gatunku" rozpoczyna rozważania od dwóch uwag. Po pierwsze, żeby sensownie mówić o równości i nierówności, należy uznać fakt ich wielowymiarowości; są one finansowe, edukacyjne, społeczne, kulturowe itp. Po drugie – w odróżnieniu od wielu innych pojęć funkcjonujących w nauce – nie sposób udawać, że są one aksjologicznie neutralne; nie są, niosą ogromny ładunek emocji, stanowią rdzeń kilku uniwersalnych ideologii, a w konsekwencji bywają politycznie manipulowane.

Przez „polityczną równość" (bo od niej wypada zacząć) należy najogólniej rozumieć zakres, w jakim obywatele mają równy wpływ na decyzje władzy politycznej[1]. Ogląd z perspektywy zagregowanej nakazuje nam uwzględnianie **wszystkich** obywateli. Konkretnymi wyznacznikami są zaś takie zasady, jak: równość względem prawa, równość wyborcza (jeden człowiek – jeden głos), równość w dostępie do informacji czy wolność głoszenia własnych poglądów. To *de iure*. Inaczej jest w rzeczywistości, ludzie (bo demokratycznymi obywatelami jest tylko część z nich) nie zawsze chcą uczestniczyć w demokratycznych procedurach i życiu publicznym. Mają do tego prawo, ale jest to pierwszy i najważniejszy powód powstających nierówności. Dwie uwagi-zastrzeżenia wydają się w tym miejscu konieczne. Po pierwsze, nieliczne, ale za to „jakościowe" demokracje (np. Australia, Belgia, w przeszłości Holandia) zdecydowały się obligować obywateli do udziału w najpowszechniejszym wydarzeniu demokratycznym – wyborach. Uzasadnienia obowiązku głosowania bywają różne, ale zawsze pada argument dobra publicznego, a konkretnie tego, że podobnie jak podsystem gospodarczy kraju (opierający swą wiedzę na aktywności gospodarczej obywateli) wymusza zeznania podatkowe także osób niepracujących, nieposiadających dochodów, tak samo podsystem polityczny powinien znać preferencje polityczne ludzi nawet najbardziej niezainteresowanych wpływaniem na politykę rządu. Po drugie, kwestią – moim zdaniem – wielce kontrowersyjną i wymagającą wnikliwego namysłu jest założenie czynione przez większość badaczy problematyki, iż o nierównościach politycznych należy mówić i analizować je przez pryzmat nierówności społecznych, poprzez analizę losu i sytuacji życiowej agregatów i grup społecznych – ludzi młodych, o niskich dochodach czy klasy robotniczej etc. Wydaje mi się ono z wielu powodów kontrowersyjne, o czym w dalszej części tekstu.

W demokratycznym systemie politycznym oczywiście nie oczekujemy absolutnej równości, a tym bardziej absolutnej nierówności. Zakładamy, że istnieje ich pewien optymalny poziom. Kryteria tej optymalności są także wyraźnie niedoprecyzowane w literaturze przedmiotu.

Przedstawmy teraz skrótowo podstawowe teoretyczne pomysły odnośnie do tego, jak ujmować nierówności polityczne. Będą one opatrzone moimi wątpliwościami i krytycznym komentarzem.

Zacznijmy od definicji; choć trudno wskazać jedną przyjętą powszechnie przez (ciągle nielicznych) badaczy problematyki, to jednak można pokusić się o syntetyczną propozycję: jest to zjawisko polegające na nierównym wpływie jednostek na decyzje polityczne, co w konsekwencji prowadzi do selektywnych decyzji, a w końcu do nierównej dystrybucji dóbr i wartości przez

1 W niniejszym eseju zajmuję się wyłącznie (nie)równością polityczną w demokracjach.

ludzi cenionych (Dahl 1961; Verba 2003; Bartels 2008). Wielu dodaje: mimo że równość w procesie demokratycznym jest fundamentalną wartością i normatywnym założeniem tej formy ustrojowej. Niektóre ujęcia są skoncentrowane bardziej na nierównej (w domyśle – niesprawiedliwej) dystrybucji, inne – na samych proponowanych politykach sektorowych. Widoczna jest też swoista specyfika politologii amerykańskiej, która ogniskuje uwagę na zjawisku politycznej reprezentacji, zwłaszcza zaś na „responsywności" wybieranych przedstawicieli względem preferencji i interesów różnych grup społecznych. Podejście to bazuje na wielkiej tradycji teoretycznych (Pitkin 1967; Converse, Pierce 1986) i empirycznych studiów nad polityczną reprezentacją, jej operacjonalizacją i wskaźnikami oraz jakością (Achen 1978; Erikson i in. 2002; Wlezien 2004; Wessels 2007). We wszystkich tych przypadkach niezależnie od konkretnej operacjonalizacji i używanych metod chodzi o zmierzenie zgodności opinii i preferencji elektoratu (lub jego części) z postawami, decyzjami lub wynikami decyzji – różnie konfigurowanych – elit politycznych. Im większa rozbieżność, czy to w wersji prostej Achenowskiej *proximity,* czy w bardziej czasowo wrażliwej wersji *responsiveness,* tym gorsza jakość reprezentacji, *ergo* – jakości demokracji, a w konsekwencji wskaźnik politycznych nierówności. Nie sposób nie przywołać największego i pierwszego z klasyków problematyki, Edmunda Burke'a, który już w 1774 r. zaproponował fundamentalne rozróżnienie – reprezentacji ludzkich *interesów* i ich *woli.* Dalej do tej kwestii powrócimy.

Wielu badaczy w swoich w empirycznych zabiegach poprzestaje jednak na prostym pomiarze wpływu obywateli i ich grup na politykę. Kluczowym wskaźnikiem jest tu oczywiście partycypacja wyborcza lub – szerzej – polityczna. Ta ostatnia przybiera takie formy, jak: udział w kampaniach partii, przekazywanie pieniędzy na partie i inne organizacji społeczne wpływające na politykę, wpływanie na innych wokół nas, aby głosowali w pewien sposób itp. Jeszcze inni zajmują się kwestią skutecznego lobbingu w parlamencie przez poszczególne grupy/warstwy społeczne. Dane empiryczne zaś istotnie wskazują, że wpływ na decyzje oraz wynik tego wpływu w społeczeństwach demokratycznych rozkłada się bardzo nierówno (Gilens 2012; Birch i in. 2013). Dość powszechnie wskazuje się na takie grupy, jak ludzie młodzi czy pracownicy manualni o niskim wykształceniu, jako na tych, których interesy i preferencje są słabo reprezentowane lub wcale niereprezentowane w implementowanych politykach społecznych.

Poruszmy w tym miejscu kilka kwestii fundamentalnych. Po pierwsze, skoro absolutna równość nie jest możliwa z powodów nawet czysto technicznych, pozostaje pytanie, czy jest pożądana. Najważniejszą teorią nierówności społecznych w ogóle, a ekonomicznych w szczególności, jest teoria funkcjonalna. Głosi ona – w wielkim uproszczeniu – że nierówności dochodowe są

niezbędnym elementem ładu społeczno-ekonomicznego, gdyż pozwalają eufunkcjonalnie rekrutować talent profesjonalny do ważnych, odpowiedzialnych stanowisk społecznych. Dzięki temu mechanizmowi – dalej w uproszczeniu – zyskują wszyscy, gdyż na kluczowych stanowiskach podejmowane są trafniejsze decyzje, niż gdyby dobór na nie był losowy. Krótko mówiąc, nierówności społeczne są funkcjonalne i przyczyniają się do maksymalizacji dobra publicznego. Czy podobny mechanizm ma zastosowanie w odniesieniu do nierówności politycznych? Politologia współczesna, czy to w swej wersji socjologicznej czy psychologicznej, wiele uwagi poświęca kompetencjom poznawczym i wiedzy politycznej obywateli. Co wiemy w tej sprawie? Dwa pewniki to: (a) ogólnie – obywatele polityką niezbyt się interesują, a poziom ich wiedzy politycznej jest niski oraz (b) odnotowujemy wysokie zróżnicowanie w poinformowaniu obywateli demokracji o polityce (Campbell i in. 1960; Althaus 2003; Kuklinski i in. 2000; Tworzecki, Markowski 2014). W konsekwencji bardzo poważne politologiczne prace, także o zacięciu normatywnym, przekonują, że pewien poziom politycznego wycofania osób niekompetentnych, czy to w formie poznawczej, gdy korzystają w swych politycznych wyborach z heurystycznych uproszczeń, czy po prostu kierują się wskazówkami partii, czy też w ogóle wykazują „racjonalną ignorancję" (Downs 1957), jest i dla obywateli, i dla polityki pożądany. Po prostu: współczesna polityka, dylematy polityk sektorowych, skomplikowane alternatywy makroekonomicznych wyborów uniemożliwiają obywatelowi rzetelne rozeznanie się w otaczającym politycznym świecie. Stąd konieczność uproszczeń i ograniczania wpływu niekompetencji na proces decyzyjny.

Po drugie, dość długo poważnie traktowano tradycję wywodzącą się od Nicolasa Condorceta, a w politologii dotyczącą ważnego aspektu zjawiska opinii publicznej – jej agregacji i wpływu na decyzje demokratyczne (Page, Shapiro 1992), a konkretnie rzekomego działania „niewidzialnej ręki agregacji" opinii. Powoduje ona jakoby, że niekompetentne (niewsparte nauką czy wiedzą ekspercką) opinie jako losowe rozpraszają się, a opinie dobrze poinformowane (dzięki nauce i rzetelnej wiedzy) niejako kumulują się i objawiają w zagregowanej opinii publicznej, dość jednomyślnie przyczyniając się do wyrazistego obrazu opinii „większościowej". Argumenty, że nie do końca tak jest (a nierzadko wręcz odwrotnie), były ignorowane. Empirycznie nowsze dane wskazują bowiem, że występuje równie silna agregacja opinii ludzi niemających dostępu do wiedzy naukowej dzięki mechanizmowi powtarzania opinii „ludzi podobnie myślących" (*like-minded people*), których poglądy przebijają się do sfery publicznej jako większościowe (Althaus 2003). Współcześnie dochodzi do tego całkiem nowe zjawisko nie tyle „celowej dezinformacji" w konkretnych „sprawach", konstruowanych i rozpowszechnianych przez partie polityczne (zob. Kuklinski i in. 2000), nawet nie publicystycznie nagłośnione *bullshitting* czy *fake news,* lecz

jakościowo i ontologicznie nowe zjawisko budowania infrastruktury alternatywnej wiedzy. W tym nowym „politycznym przemyśle" dokonania naukowe mają swe alternatywne autorytety, własne badania o alternatywnej do klasycznej metodologii, wręcz całe instytuty i uczelnie kreujące nowe „naukowe" fakty i badania oraz nową „naukową" rzeczywistość (Bischof, Senninger 2017; Nyhan, Reifer 2010). Rzeczywisty problem tkwi jednak w tym, że są coraz liczniejsi zsocjalizowani „nosiciele" takiej „wiedzy" o rzeczywistości. Pytanie: jak traktować żyjących w alternatywnej rzeczywistości? Wszak bez rzetelnych faktów nie ma demokracji. Bez faktów nie można uzgadniać polityk i spierać się o ich racjonalność. Co więcej, gdy brak demokratycznego obywatela i demokratycznego ducha, nie ma mowy o sensownej równości. Pisał o tym sugestywnie już półtora wieku temu Walt Whitman (1871), że demokracja to nie tylko wybory, polityka *per se* czy działalność partii; demokracja to pożyteczne narzędzie, gdy przejawia się w ludzkim obyczaju, w ludzkich interakcjach i ich przekonaniach (odnoszących się do tak różnych sfer życia, jak literatura, edukacja, religia) – demokracja we wszystkich aspektach naszego publicznego i prywatnego bytowania.

Miniony wiek jest pełen podobnych normatywnych wyznań wiary wielu prominentnych badaczy demokracji. Ze wszystkich tych prac zatroskanych o równy udział obywateli w demokratycznej polityce przebija jednak – mniej lub bardziej skrywane – zakłopotanie, że chodzi o równość oświeconych obywateli, a troska o to, aby rugować nieuctwo, brak prawdziwie obywatelskiego zaangażowania i rozumienia dobra publicznego, jest oczywista. W końcu my w Europie, świadomi tego, co stało się w pierwszej połowie XX w., nie możemy bezrefleksyjnie promować zasady niekontrolowanego egalitaryzmu – „jeden człowiek, jeden głos" – bo wiemy, do czego to może prowadzić. Mamy zatem kłopot, obecnie nasilony nowymi zjawiskami – nazwijmy to obrazowo – dyfuzji rodzajów wiedzy oraz proliferacji alternatywnych narracji o rzeczywistości.

Inni (np. Sen 2010) postulują, aby traktować demokracje jako narzędzie deliberacyjne, podstawę wartości publicznego debatowania oraz odnoszenia się do publicznych racji, choć nie negują konieczności mechanizmu rozliczalności politycznej (*political accountability*). To nie oznacza, że demokracje są w stanie zapobiec nierównościom, zawsze będą istnieć wygrani i przegrani we współczesnym świecie, oznaczać ma jedynie, iż nierówności te nie będą pochodną jedynie czystej siły pieniądze i innych ekonomicznych zasobów, lecz będą powstawać w wyniku dyskusji, przedstawiania racji, rzetelnego rozpatrywania alternatyw itp. Stąd już niezbyt daleko do kwestii, o którą upominałem się powyżej, a mianowicie rozważania i szacowania „funkcjonalności" nierówności politycznych.

Po trzecie, zdecydowanie więcej uwagi należy poświęcić temu, jak rozwikłać supeł zależności między różnymi rodzajami nierówności, zwłaszcza zaś nierównościami ekonomicznymi i politycznymi. Klasyk (Dahl 1961) już dawno temu nakazywał nie mieszać tych dwóch typów. Co więcej, analityczne rozróżnienie tych dwóch pojęć powinno też pozwolić nam klarowniej orzekać o kierunku przyczynowości, choć są też tacy, którzy sądzą, że mamy w tym przypadku do czynienia z klasycznym „zapętleniem przyczynowości", z zaklętym kręgiem wpływów jednego na drugie bez możliwości rzetelnego wychwycenia czynnika sprawczego, pierwotnego. Nie są to obawy nieuzasadnione.

Po czwarte, nie sposób nie włączyć w obieg refleksji nad nierównościami politycznymi koncepcji „poczucia politycznego sprawstwa" (Banducci i in. 1999; Morrell 2005; Pingree 2011), w rozróżnieniu na „wewnętrzne" i „zewnętrzne" rzecz jasna. Właśnie to pojęcie i zjawisko mogą się okazać kluczowe w konstrukcji ostatecznego indeksu zmiennych konstytuujących pojęcie nierówności politycznych, a to dlatego, że wprowadzają czynnik subiektywnego zaangażowania jednostki w politykę i „obywatelstwo".

Polityczne realia początku XXI w.

Drugą dekadę XXI w. cechuje „demokratyczne rozczarowanie" – elitami, partiami i samym pomysłem przedstawicielstwa, a także możliwością rozliczania polityków (*political accountability*) oraz wzrostem poparcia pomysłów populistów. W dużej mierze postawy te są wynikiem znacznych nierówności społecznych. Sytuacji, w której – niezależnie od konstytucyjnych zapisów i zinstytucjonalizowanych reguł partycypacji oraz norm regulujących cykliczne i uczciwe wybory – pewne grupy lub jednostki mają dysproporcjonalnie większy wpływ na podejmowanie decyzji politycznych, a w konsekwencji zapewniają sobie pożądane ich wyniki. W efekcie procedura demokratyczna jest oceniana przez znaczącą część obywateli, czasami przez większość, jako niezapewniająca im realizacji swych preferencji.

Zjawisko i relacja ta istniały zawsze, jednak nabrały szczególnej mocy od czasu zdominowania relacji kapitalizm–demokracja przez ten pierwszy, zwłaszcza od momentu nastania tzw. sfinansjalizowanego kapitalizmu. Kapitalizm (rynek) i demokracja to w najogólniejszym sensie dwa typy idealne ładu społecznego. Ten pierwszy, zapewniając efektywność systemu, prowadzi do nierówności. Ten drugi, oparty na licznych egalitarnych mechanizmach, miał mieć efekt mitygujący owe nierówności. Tak działo się przez wiele dziesięcioleci, ale ostatnio coś radykalnie się zmieniło. Sekwencja wydarzeń wyglądała następująco: globalizacja doprowadziła do wyzwolenia się rynkowych mechanizmów z kontroli

demokratycznej procedury, w konsekwencji powstały ogromne nierówności ekonomiczne (dochodowe), prowadzące do nierówności i wykluczenia społecznego, a w końcu do nierówności politycznych. W największym skrócie i koncentrując się na najbardziej powszechnych wskaźnikach – mamy do czynienia ze spadkiem średniej partycypacji wyborczej w krajach Europy Zachodniej w ostatnich dwóch, trzech dekadach o 10 punktów procentowych. Wskaźnik ten to tylko część problemu; poważniejsze jest to, że spadek partycypacji nie był równomierny – dysproporcjonalnie częściej z udziału w wyborach wycofywała się „dolna część struktury społecznej". Dzisiaj możemy śmiało mówić praktycznie o nieobecności dolnej 1/3 społeczeństwa w demokratycznej procedurze wpływania na decyzje polityczne i formowanie poszczególnych polityk sektorowych.

Refleksja nad nierównościami politycznymi wskazuje na jeszcze inne – głębsze – przyczyny rozczarowania współczesnymi instytucjami demokratycznymi. Chodzi bowiem także o takie aspekty, jak wskazywane przez Colina Croucha czy Petera Maira, że obecna klasa polityczna jest uzależniona od kapitału w stopniu odnotowywanym uprzednio w okresie przed demokratycznym otwarciem systemów wyborczych na masy. Postępuje rezydualizacja partii politycznych, kluczowego elementu demokratycznej instytucjonalnej układanki XX w., a wszystko to jest pochodną wymknięcia się sfery politycznej spod demokratycznej kontroli. Na przełomie wieków politycy przestali zwracać się do wyborców, w swych najważniejszych przemówieniach zwracają się obecnie do rynków finansowych. Dzisiaj można pójść dalej niż Richard Katz i Peter Mair (1995) dwie dekady temu i mówić nie tylko o kartelizacji systemów partyjnych demokracji, ale – byłbym skłonny bronić tej tezy – również o „korporatyzacji" klasy politycznej, w tym partii. Krótko mówiąc, wypada zgodzić się z wieloma, którzy wskazują, że obecny kryzys przedstawicielstwa i wiary w demokracje jest zawiniony bardziej przez demokratów niż przez kapitalistów. Ci ostatni po prostu „robią swoje" – starają się zawłaszczać sferę publiczną i monopolizować decyzje dotyczące reguł gry i ładu społeczno-gospodarczego. Demokracja miała temu zapobiegać. Wydaje się, że poniosła porażkę.

* * *

Uwagi luzem (kwestie istotne dla zagadnienia nierówności politycznych, a w niniejszym tekście nieomówione dogłębnie tak, jak na to zasługują):

1. Jak traktować tych – wcale nie tak nielicznych – którzy nie chcą mieć do czynienia z polityką, w wyborach nie uczestniczą, nie interesują ich ustawy, nie uważają, aby decyzje rządu miały wpływ na ich życie, nie chcą być „reprezentowani" ani nie boleją nad tym, że nie mają politycznego wpływu? Krótko: są świadomie „poza".

2. Szczegółowej uwagi wymaga kwestia politycznej rozliczalności (*accountability*) jako czynnika niezwykle istotnego w niwelowaniu nierówności politycznych. Wszak w życiu politycznym chodzi nie tylko o to, kto ma wpływ tak w ogóle, kto jest w stanie przeforsować jakieś rozwiązania, jakie to przynosi rezultaty i kto z nich przede wszystkim korzysta, lecz także o to, **kto ponosi koszty tych decyzji**. Brak miejsca pozwala mi jedynie na wskazanie, że dość często, a w trakcie kryzysu 2008 r. i po nim stało się to jasne, że bankierzy – czy jak kto woli, bankstersi – mieli wielki wpływ na rzeczywistość i działali skutecznie zgodnie ze swymi interesami, lecz po dekadzie nie widzimy, aby to oni ponieśli konsekwencje swego „wpływu" – to klienci banków, a więc obywatele odczuli skutki ich decyzji. Takich i podobnych przypadków jest znacznie więcej.
3. Biurokracja jako warstwa profesjonalistów od dawna (Weber) była uważana za istotny punkt odniesienia w analizach demokracji, choć dopiero Juan J. Linz i Alfred Stepan (1996) upomnieli się o nią jako ważny funkcjonalny aspekt demokracji. Z interesującego nas tutaj punktu widzenia nierówności politycznych wypada wskazać, że niesłusznie dotychczasowa refleksja skupia się wyłącznie na jakości relacji obywatele – wybierani przez nich przedstawiciele jako podstawie oceny funkcjonowania systemu demokratycznego. Pomijanie roli biurokracji w tym kontekście nie jest możliwe. Po pierwsze, ponieważ bywa ona bardzo ważnym aktorem, można nawet powiedzieć „graczem", w politycznych decyzjach, redystrybucji i konkretnych wynikach prowadzonych polityk (niezależnie od woli władzy ustawodawczej czy wykonawczej), po prostu dlatego, że ma takie interesy jako wpływowa grupa zawodowa. Po drugie, może być po prostu organizacyjnie dysfunkcjonalna i w konsekwencji przyczyniać się do niskiej jakości demokracji, a w interesującym nas tu aspekcie politycznych nierówności kreować (jako skutki uboczne chybionych decyzji) nierówności niezamierzone.

Konkluzje

Należy podjąć trud dalszego doprecyzowania pojęcia nierówności politycznych. W tym eseju próbowałem przekonać, że: (i) nie jest to możliwe, jeśli nie oddzielimy ich analitycznie od pojęcia i zjawiska nierówności dochodowych; (ii) zamiast zmierzać do normatywnego absolutyzmu, należy skupić się na wypracowaniu wskaźnika „normalnych nierówności politycznych", a więc pewnego poziomu nierówności nieszkodliwych, a zarazem funkcjonalnych; (iii) w wypracowywaniu tego ostatniego pomocne powinny być empiryczne dane odnoszące się do poziomu i rodzaju wiedzy politycznej poszczególnych (grup) obywateli;

(iv) do tego potrzebna jest zgoda co do normatywnego, aksjologicznego minimum dotyczącego fundamentalnych wartości politycznych (np. wspieranie liberalnej wersji demokracji); (v) konieczna jest analiza legitymizacji takiego funkcjonalnego poziomu nierówności (albo dowolnego poziomu nierówności) – poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, na jakie poziomy i przejawy nierówności politycznej jest przyzwolenie społeczne, a na jakie nie.

W końcu dwie uwagi odnoszące się do samej operacjonalizacji pojęcia. Po pierwsze, nie jest możliwe skonstruowanie wskaźnika nierówności politycznych na bazie jednego czynnika. Musimy zmierzać w kierunku indeksu. Musi on zawierać komponenty: (a) partycypacyjny, (b) poczucia sprawstwa (*political efficacy*), (c) jakości reprezentacji politycznej, (d) politycznej rozliczalności (*accountability*).

Po drugie, i jest to zadanie najtrudniejsze, należy ów indeks politycznych nierówności relatywizować przez dodanie do równania swoistego „współczynnika interakcyjnego" z poziomem politycznego wyrafinowania jednostki oraz jej obywatelskim zaangażowaniem. Postulat ten – zdaję sobie z tego sprawę – jest kontrowersyjny, lecz moim zdaniem należy próbować go zrealizować.

Bibliografia

Achen C. (1978). Measuring representation. *American Journal of Political Science*, 22(3), s. 475–510.

Althaus S. (2003). *Public Opinion and the Will of the People*. Cambridge: Cambridge University Press.

Banducci S.A., Donovan T., Karp J.A. (1999). Proportional representation and attitudes about politics: Evidence from New Zealand. *Electoral Studies*, 18, s. 533–555.

Bartels L. (2008). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton – London: Princeton University Press.

Birch S., Gottfried G., Lodge G. (2013). *Divided democracy: Political inequality in the UK and why it matters*, IPPR. http://www.ippr.org/publications/divided-democracy-political-inequality-in-the-uk-and-why-it-matters.

Bischof D., Senninger R. (2017). Simple politics for the people? Complexity in campaign messages and political knowledge. *European Journal of Political Research*, https://doi.org/10.1111/1475–6765.12235 [wyd. papierowe: *European Journal of Political Research* 2018, 57(2), s. 473–495].

Campbell A., Converse P.E., Miller W.E., Stokes D.E. (1960). *The American Voter*. New York: John Wiley and Sons.

Converse P., Pierce R. (1986). *Political Representation in France*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Crouch C. (2004). *Post-Democracy*. Oxford: Polity.
Dahl R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City.* New Haven: Yale University Press.
Dahl R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition.* New Haven – London: Yale University Press.
Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper and Row.
Erikson R., MacKuen M., Stimton J. (2002). *The Macro Polity.* New York: Cambridge University Press.
Gilens M. (2012). *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton: Princeton University Press.
Katz R., Mair P. (1995). Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), s. 5–28.
Kuklinski J.H., Quirk P.J., Jerit J., Schwieder D., Rich R.F. (2000). Misinformation and the currency of democratic citizenship. *Journal of Politics*, 62(3), s. 790–816.
Linz J.J., Stepan A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Morrell M.E. (2005). Deliberation, democratic decision-making and internal political efficacy. *Political Behavior*, 27, s. 49–69.
Nyhan B., Reifer J. (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior*, 32(2), s. 303–330.
Page B., Shapiro R. (1992). *The Rational Public.* Chicago: University of Chicago Press.
Pingree R.J. (2011). Effects of unresolved factual disputes in the news on epistemic political efficacy. *Journal of Communication*, 61, s. 22–47.
Pitkin H. (1967). *The Concept of Representation.* Berkeley: University of California Press.
Sen A. (2010). *The Idea of Justice*. London: Penguin.
Tworzecki H., Markowski R. (2014). Knowledge and partisan bias: An uneasy relationship. *East European Politics and Societies and Cultures*, 28(4), s. 836–862.
Verba S. (2003). Would the dream of political equality turn out to be a nightmare? *Perspectives on Politics*, 1(4), s. 663–680.
Wessels B. (2007). Political representation and democracy, w: R. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), *The Oxford Handbook of Political Behavior.* Oxford: Oxford University Press, s. 833–849.
Whitman W. (1871). *Democratic Vistas*. Virginia: University of Virginia Press.
Wlezien C. (2004). Patterns of Representation: Dynamics of public preferences and policy. *Journal of Politics,* 68(1), s. 1–24.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej: dylemat wyboru między efektywnością a równością

Katarzyna Zawalińska

Wstęp

Dylemat wyboru między równością a efektywnością (*equality vs efficiency*) jest nieodłącznym elementem każdej polityki rozwoju (Acocella 1998). Widać go również wyraźnie w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich, jaką Polska realizowała przez ostatnie 15 lat członkostwa w Unii Europejskiej.

Jak to ujął wybitny ekonomista (Okun 1975): „[Konflikt] między równością i efektywnością [jest] naszym największym społeczno-gospodarczym dylematem i trapi nas w wielu wymiarach polityki społecznej. Nie możemy jednocześnie cieszyć się owocami efektywności rynkowej i równo ich dzielić". Polska szczególnie doświadczyła tego w okresie socjalizmu, kiedy wprawdzie zmniejszały się nierówności na skutek redystrybucyjnej polityki państwa, ale dochodziło do zaniku bodźców do pracy, inwestowania i wprowadzania innowacji, co nieuchronnie prowadziło do niedoborów i kryzysu ekonomicznego. O tej prawidłowości w odniesieniu do krajów komunistycznych pisali m.in. Paul A. Samuelson i William D. Nordhaus (2004). Z drugiej strony polityka nastawiona jedynie na efektywność bez dbania o równość obserwowana w krajach rozwijających się, takich jak np. Chiny, też nie sprzyja dobrobytowi w długim okresie, gdyż z jednej strony może prowadzić do rabunkowego traktowania gospodarki, a z drugiej do niepokojów społecznych spowodowanych rosnącymi nierównościami. Z tego wynika, że w każdej polityce potrzebna jest właściwa proporcja między działaniami proefektywnościowymi a prorównościowymi.

To, w jakiej proporcji można „stosować" równość i efektywność, zależy m.in. od stopnia rozwoju i zamożności danego kraju oraz od samej grupy objętej polityką i od układu politycznego decydującego o danej polityce. Generalnie obserwuje się, że nierówności społeczne rosną wraz z rozwojem gospodarczym i bogaceniem się krajów, można więc wnioskować, że efektywność nabiera znaczenia, kiedy jest już osiągnięty pewien podstawowy poziom rozwoju społecznego. Ponadto stosowanie działań proefektywnościowych wymaga więcej zaangażowania beneficjentów takiej polityki niż prorównościowe „rozdawnictwo", zatem po stronie odbiorców tej polityki mogą być ograniczenia absorpcji środków proefektywnościowych, jeśli nie są na to gotowi np. pod względem edukacji, świadomości społecznej, ram instytucjonalnych. Wybory równości i efektywności są też ugruntowane politycznie – dla niektórych partii czy układów politycznych równość może być priorytetem, zatem efektywność schodzi nieuchronnie na drugi plan.

Dylemat efektywności i równości jest też widoczny w podstawowych założeniach funkcjonowania UE. Z jednej strony silnie podkreśla się potrzebę wspierania konkurencyjności w myśl strategii lizbońskiej, mówiącej o stworzeniu najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie opartej na wiedzy. Jednocześnie UE realizuje politykę wyrównywania szans. W tym kierunku niewątpliwie zmierzają: polityka spójności (mówiąca o przyspieszeniu konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów), deklaracja z Göteborga (mówiąca o rozwoju, ale zrównoważonym) i różne inicjatywy wspólnotowe (np. EQUAL), które mają prowadzić do objęcia szczególną opieką grup i obszarów wykluczonych społecznie.

W polskiej literaturze dylemat równości i efektywności był obecny od dawna w różnych zagadnieniach (Wilkin 1997), np. był szeroko omawiany w kontekście polityki regionalnej (np. Gorzelak, 2003, 2004, 2007; Gorzelak, Tucholska 2007). Są autorzy, którzy uznają zwiększające się różnice między regionami za nieuchronne. Argumentują, że na pewnym etapie rozwoju gospodarczego polaryzacja jest naturalną tendencją w gospodarce rynkowej i najkrótszą drogą do uzyskania efektywności, a więc jest zjawiskiem pozytywnym. Na przykład Jerzy Kołodziejski (1995) stwierdza, że najpierw powinna być efektywność, a potem równość, jeśli nie można obu wartości osiągnąć równocześnie. W warunkach polskiej niestabilności gospodarczej praktyczna realizacja tej równoczesności jest mało realna. Wskazuje on jednak na trudność realizacji tych celów w powyższej kolejności, gdyż w Polsce panuje uformowane historycznie przywiązanie do egalitaryzmu (PRL promował równość nawet bez efektywności). Podobnie uważa Bohdan Jałowiecki (1999): polaryzacja rozwoju regionalnego jest zjawiskiem powszechnym, związanym z koncentracją najszybciej rosnących dziedzin gospodarki i najsilniej występuje w krajach

postsocjalistycznych przechodzących przyspieszoną restrukturyzację, takich jak Polska. Waldemar Michna (1999) uważa, że gospodarcze i ekonomiczne dysproporcje w rozwoju obszarów wiejskich mogą być korzystne dla ogólnego tempa oraz skali rozwoju, gdyż sprzyjają procesom regionalnej specjalizacji, a w konsekwencji mogą być jednym z ważniejszych czynników poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. Z kolei Grzegorz Gorzelak (2007) poddaje pod dyskusję, czy warto w ogóle wspierać regiony słabiej rozwinięte.

Inni polscy autorzy z kolei przypisują polityce regionalnej ważną misję wyrównywania szans rozwoju, gdyż nierówności zaszły zbyt daleko (np. Wiatrak 1996; Heller 2000; Winiarski 2000; Woś, Zegar 2002). Stwierdzają oni, że obecny rozmiar zróżnicowań regionalnych jest nadmierny, a mechanizmy rynkowe mogą go jeszcze powiększyć. Regiony bardziej rozwinięte cechuje z reguły wyższa efektywność nakładów, co sprzyja kumulacji czynników rozwoju na tych obszarach, w przeciwieństwie do regionów mniej rozwiniętych, które podlegają względnej degradacji. Trzeba zgodzić się, że w warunkach polskich strategia polaryzacyjno-dyfuzyjna nie przyniosła oczekiwanych efektów dla rozwoju obszarów zapóźnionych, czego przykładem może być choćby postępująca depopulacja obszarów wiejskich we wschodniej części Polski.

W odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich[1] dylemat ten pojawia się przy tworzeniu i prowadzeniu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W eseju niniejszym zostanie pokazane, jak kształtowały się wybory dotyczące liczby, typu działań i podziału środków w ramach PROW+SPO (2004–2006), PROW (2007–2013), PROW (2014–2020) w podziale na prorównościowe i proefektywnościowe według zaproponowanej klasyfikacji.

Na czym polega dylemat równości i efektywności w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce?

Polska po wstąpieniu do UE stała się jednym z największych beneficjentów WPR i największym beneficjentem II filaru tej polityki wspierającego rozwój obszarów wiejskich. W latach 2004–2017 w ramach WPR wpłynęło do Polski 47 mld EUR na projekty zrealizowane w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich, w tym w ramach samego PROW 17 350 mln EUR (Wilkin, Nurzyńska 2018).

1 Nie zajmujemy się tu zagadnieniami efektywności w odniesieniu do polityki rolnej, tylko do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Więcej informacji na ten temat w odniesieniu do polityki rolnej czytelnik może znaleźć np. w Czyżewski 2011.

Polska przystąpiła do WPR w takim momencie, kiedy kładziono dużo większy nacisk na II filar, czyli rozwój obszarów wiejskich, niż kiedykolwiek wcześniej. W momencie integracji stare kraje UE miały podzielone środki między I i II filar w dużej dysproporcji na korzyść filara I, czyli około 90% do 10%, podczas gdy Polska otrzymała mniej więcej tyle samo środków na oba filary. Ponadto Polska przystąpiła w rekordowo dużej grupie krajów i to generalnie biedniejszych od starych krajów członkowskich, a ich politykom zależało na przekonaniu swoich obywateli do integracji z UE. W Polsce w szczególności wystąpił problem z przekonaniem rolników do integracji – gdyż z sondaży przedakcesyjnych wynikało, że 48% rolników jest przeciwnych wstąpieniu Polski do UE (Fedyszak-Radziejowska 2010).

Można się zatem spodziewać, że w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, na znaczeniu zyskały działania prorównościowe, których początkową rolą było nie tylko (a może nawet nie przede wszystkim) zapewnienie rozwoju, ale pozyskanie dla sprawy integracji szerokiego grona społecznego. Kwestia absorpcji środków była więc stawiana w debacie publicznej na pierwszym miejscu, a kwestie efektywnościowe na drugim.

Dylemat równości i efektywności ujawnia się przy planowaniu wydatkowania środków w ramach PROW-ów, przy dokonywaniu wielu autonomicznych wyborów przez decydentów, oczywiście w wyznaczonych ramach i wyniku negocjacji z Komisją Europejską (trzeba pamiętać, że np. w okresie 2007–2013 były limity według osi, a w aktualnym okresie jest powiązanie z priorytetami). Wybory te dotyczyły w szczególności: (a) liczby i rodzaju działań w ramach PROW-ów; (b) form udzielanego wsparcia w ramach poszczególnych działań; (c) alokacji środków na działania i określania kryteriów dostępu do nich. Przyjrzyjmy się, jakiego rodzaju wybory wskazują na preferencje prorównościowe, a jakie na proefektywnościowe.

a. Liczba i rodzaj działań

Wybór działań dotyczył przede wszystkim liczby działań oraz ich rodzaju. W każdym z okresów budżetowych UE przedstawiła w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady Unii „menu" składające się z około 40 działań do wyboru przez kraje członkowskie. W pierwszych dwóch okresach budżetowych (tj. 2004–2006 oraz 2007–2013) działania były podzielone na cztery osie, które określono jako: Oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; Oś 2 – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich; Oś 3 – Jakość życia na obszarach wiejskich oraz Oś 4 – LEADER. W obecnym okresie budżetowym

nie ma tego podziału, w związku z tym krajom zostało przyznane więcej swobody w kompozycji działań (w poprzednich okresach żadna oś nie mogła być pusta oraz występowały określone minimalne progi podziału środków).

Ogólnie można przyjąć, że w dylemacie: równość czy efektywność im więcej kraj wybiera działań, tym bardziej rozdrobnione są środki w ramach przyznanego budżetu. Zatem wybór dużej liczby działań będzie miał charakter prorównościowy. Mniejsza liczba działań daje szansę na proefektywne wsparcie wybranych strategicznych kierunków rozwoju. W dalszej części tego eseju przyjrzymy się, jak ewoluowała liczba działań w kolejnych okresach budżetowych PROW.

b. Forma udzielanego wsparcia

Duże znaczenie ma nie tylko liczba działań, ale przede wszystkim forma ich udzielania, czyli określenie, jakimi będą one instrumentami ekonomicznymi. Każde narzędzie polityki uruchamia u beneficjentów inne zachowania, bodźce, wymagania, a w związku z tym inaczej też przekłada się na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. W polskim PROW można zidentyfikować co najmniej 4 różne rodzaje narzędzi ekonomicznych stojących za poszczególnymi działaniami, które można podzielić na: subsydia do inwestycji twardych, subsydia do inwestycji miękkich, subsydia obszarowe oraz transfery dochodowe. Dokładniej zostaną one omówione w następnej części.

W dylemacie między równością a efektywnością w uproszczeniu można przyjąć, że te formy udzielanego wsparcia, które nie wymuszają na beneficjentach żadnego kierunku wydatkowania (a więc żadnych aktywności na rzecz poprawy efektywności), są działaniami prorównościowymi. Z pewnością należą do nich transfery dochodowe, gdyż mogą być nawet w całości przeznaczone na konsumpcję. Drugie z kolei działania, które można uznać za prorównościowe, są to subsydia obszarowe, gdyż mimo iż wskazują na pewne elementy proefektywnościowe, to przyjęta płatność do hektara użytków rolnych jest umowna, a nie jest ceną za wykonanie danej aktywności proefektywnościowej. Z kolei po stronie najbardziej efektywnych form działań są inwestycje w modernizację i w poprawę wiedzy, edukacji i w innowacje. Tam mechanizm proefektywnościowy działa najpełniej, bo każda złotówka wydatkowana na to działanie przekłada się na konkretną inwestycję. Inną kwestią jest, czy inwestycja jest bardzo efektywna, czy nie.

W dalszej części eseju zbadamy, ile działań poszczególnych PROW-ów występowało w formach prorównościowych w stosunku do proefektywnościowych.

c. Alokacja środków na działania

Alokacja środków na poszczególne działania jest pochodną decyzji o kryteriach dostępu do działań. Kraj członkowski w dużej mierze sam może określić, kto jest beneficjentem – np. posiadacz 1 ha ziemi czy posiadacz ziemi od minimum 10 ha. Ustalając zatem bardziej powszechne kryteria dostępu, można alokować dużą ilość środków w relatywnie łatwe działania, zwiększając tym samym ich absorpcję. Takie postępowanie zaklasyfikujemy jako prorównościowe, gdyż na pierwszym miejscu nie jest efektywność (która wymusza ograniczenie beneficjentów tylko do najlepszych/największych/najbardziej skutecznych), ale powszechność dostępu dla dużej liczby beneficjentów, szczególnie z małych gospodarstw rolnych, którzy nie mają takich możliwości wydajnego wykorzystania tych środków w produkcji rolnej jak użytkownicy dużych gospodarstw (ze względu na trudność osiągnięcia efektów skali).

W dalszej części przyjrzymy się, w jakich proporcjach środki w ramach PROW-ów były lokowane na działania prorównościowe vs proefektywnościowe i jak to się zmieniało z programu na program.

Wiedząc, że między równością a efektywnością w krótkim okresie zachodzi przede wszystkim relacja „coś za coś", przeanalizujemy w kolejnych PROW-ach:

- Jak zmieniała się liczba działań proefektywnościowych w stosunku do prorównościowych?
- Czy działania ewoluowały pod względem formy – np. czy działania prorównościowe zmieniały formę na proefektywnościowe?
- Czy wzrastała alokacja środków na działania inwestycyjne (proefektywnościowe)?
- Czy malała alokacja środków na działania o charakterze socjalnym (prorównościowym)?

Najpierw jednak dokonamy przypisania poszczególnych działań według zaproponowanej klasyfikacji ekonomicznej.

Klasyfikacja działań PROW pod względem równości i efektywności

Duże znaczenie dla efektywności i skuteczności wydatkowanych środków ma forma/konstrukcja działania, czyli narzędzie ekonomiczne, jakim jest dane działanie. W Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowanych w latach 2004–2020 można wyróżnić co najmniej cztery instrumenty ekonomiczne stojące za działaniami. Są to: 1) subsydia do inwestycji twardych, 2) subsydia do inwestycji miękkich, 3) subsydia obszarowe oraz 4) transfery

dochodowe. Poniżej tabela 1 zawiera wyjaśnienie, jak definiujemy poszczególne kategorie instrumentów, a tabele A1, A2 w aneksie przedstawiają klasyfikację działań według zaproponowanych kryteriów dla poszczególnych PROW-ów.

Subsydia do inwestycji twardych są to wszystkie działania, które wymuszały przeprowadzenie inwestycji, a środki z danego działania stanowiły część bądź całość finansowania tejże inwestycji. Zwykle towarzyszył takiemu działaniu wymóg przedstawienia przez beneficjentów konkretnego biznesplanu, który musiał być zatwierdzony. Sprawdzana była też jego realizacja. Najczęstszy rodzaj inwestycji to zakup maszyn i inwestycje budowlane (w rozbudowę pomieszczeń, modernizację, inwestycje drogowe czy inne infrastrukturalne).

Subsydia do inwestycji miękkich są to działania z zakresu rozwoju kapitału ludzkiego, tj. inwestycje w człowieka, w jego wiedzę, kwalifikacje oraz umiejętności, w transfer innowacji oraz inwestycje strategiczne (np. opracowywanie strategii, sieciowanie).

Subsydia obszarowe są to instrumenty, które przewidują płatność na hektar ziemi za zrealizowanie konkretnych działań mających na celu dostarczanie dóbr prywatnych i/lub publicznych. Aktywności te mogą zwiększać efektywność ekonomiczną, ale nie zawsze tak się dzieje. Jednak kierunek wydatkowania tych środków jest określony, dlatego też dostęp do nich jest ograniczony.

Transfery dochodowe są to fundusze przyznane do dowolnego rozdysponowania przez beneficjentów, którzy spełniają określone warunki ich otrzymania. Nie ma żadnych wymogów efektywnościowych w wydatkowaniu tych funduszy (wydatkowanie to nie jest sprawdzane ani niczym nie jest ograniczone), w związku z tym są to „łatwe pieniądze". Zakres ich przyznawania opiera się na kryteriach dostępu, które mogą być tak ustalone, że mogą obejmować dużą liczbę beneficjentów.

O prorównościowym czy proefektywnościowym charakterze tych instrumentów decyduje po pierwsze rodzaj bodźców, jakie te typy instrumentów generują, a po drugie efekty, jakie są dzięki nim osiągane. Jeśli chodzi o bodźce ekonomiczne, to o ile subsydia inwestycyjne wymagają od beneficjentów spełnienia warunków przed otrzymaniem wsparcia i po nim, o tyle transfery dochodowe nie ograniczają sposobu wydatkowania już po otrzymaniu wsparcia. Stąd nie ma bodźców, aby wydatkować te fundusze efektywnie. Nie wyklucza to jednak możliwości, żeby fundusze przyznawane w formie transferów dochodowych czy subsydiów obszarowych były w jakimś stopniu wydawane na inwestycje. Na przykład z analiz jakościowych (wywiady i ankiety) przeprowadzonych przez Dorotę Klepacką-Kołodziejską (2007) wynikało, że subsydia obszarowe w działaniu ONW stanowiły częściowo „quasi-transfery" socjalne, a część była przeznaczona na niewielkie inwestycje. Podobnie ewaluacja

ex post PROW 2004–2006 pokazała, że część funduszy z rent strukturalnych – w naszej nomenklaturze transferów dochodowych – była przeznaczana głównie na edukację dzieci i zakupy dóbr konsumpcyjnych. To wynikało z konstrukcji tego działania, gdyż beneficjent rent musiał przekazać gospodarstwo i nie mógł już w nim pracować ani formalnie w nie inwestować.

Badania nad efektywnością ekonomiczną czterech badanych przez nas instrumentów ekonomicznych w analizach modelowych – za pomocą modelu równowagi ogólnej – potwierdzają, że efektywność subsydiów inwestycyjnych (twardych i miękkich) jest wyższa od efektywności subsydiów obszarowych oraz transferów dochodowych (Zawalińska 2009).

Tabela 1. Klasyfikacja ekonomiczna i podział środków PROW 2014–2020

Działanie/Poddziałanie/Typ operacji	**Klasyfikacja ekonomiczna**	**Podział środków (%)**
1. Transfer wiedzy i działalność informacyjna	subsydia inw. miękkie	0,4
2. Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw	subsydia inw. miękkie	0,6
3. Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	subsydia inw. miękkie	0,2
4.1. Modernizacja gospodarstw rolnych	subsydia inw. twarde	19,3
4.1. Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000	subsydia inw. twarde	0,5
4.1. Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN	subsydia inw. twarde	0,3
4.2. Przetwórstwo i marketing produktów rolnych	subsydia inw. twarde	5,4
4.3. Scalanie gruntów	subsydia inw. twarde	2,2
5. Przywracanie potencjału produkcji rolnej	subsydia inw. twarde	2,4
6.1. Premie dla młodych rolników	subsydia inw. twarde	5,5
6.2. Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej	subsydia inw. twarde	3,7
6.3. Restrukturyzacja małych gospodarstw	subsydia inw. twarde	7,0
6.4. Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych	subsydia inw. twarde	1,4
6.5. Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa*	transfery dochodowe*	0,2
7. Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	subsydia inw. twarde	8,3

Tabela 1. cd.

Działanie/Poddziałanie/Typ operacji	**Klasyfikacja ekonomiczna**	**Podział środków (%)**
8. Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów	subsydia inw. twarde	2,3
9. Tworzenie grup producentów i organizacji producentów*	transfery dochodowe*	2,9
10. Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne	subsydia obszarowe	10,6
11. Rolnictwo ekologiczne	subsydia obszarowe	5,4
13. Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	subsydia obszarowe	15,2
16. Współpraca	subsydia inw. miękkie	0,5
19. Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER	subsydia inw. miękkie	5,7
RAZEM		100,0

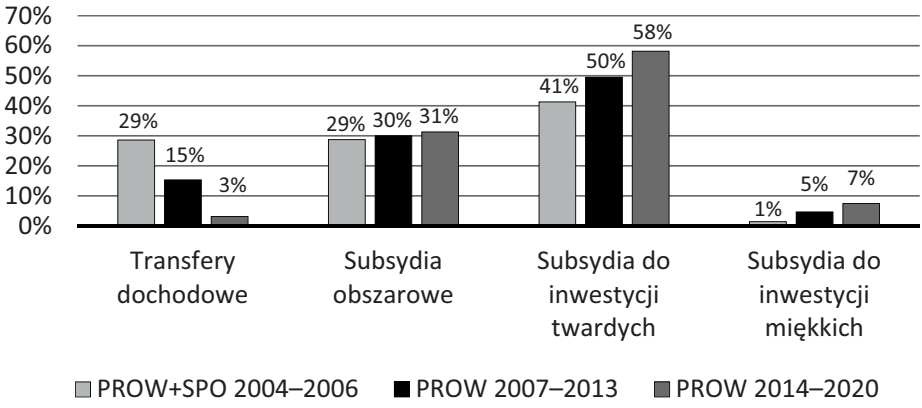
Uwaga: w zestawieniu nie ma pomocy technicznej, co wpływa na strukturę przedstawionych środków.
*Mimo iż forma działania miała charakter transferów dochodowych – czyli wydatkowanie uzyskanych transferów było dowolne – to działania odgrywały rolę w zmianach strukturalnych przez to, że w przypadku „małych gospodarstw" służyło to poprawie struktury agrarnej, a w przypadku „grup producenckich" służyło to poprawie organizacji sprzedaży.

Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW 2014–2020.

Zatem w dalszych analizach przyjmujemy, że najbardziej proefektywnościowe są subsydia inwestycyjne (twarde i miękkie), w dalszej kolejności są subsydia obszarowe, a najbardziej prorównościowe są transfery dochodowe. W następnej części przyjrzymy się zmianom w podziale środków w poszczególnych okresach budżetowych PROW-ów.

Ocena równości i efektywności podziału środków w Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich

Analizując podział środków PROW w poszczególnych okresach budżetowych, wyraźnie widać przesunięcie wsparcia z formy transferów dochodowych w stronę subsydiów inwestycyjnych zarówno twardych, jak i miękkich (ryc. 1). Przesunięcie to odbywało się stopniowo w każdym kolejnym PROW-ie. W latach 2004–2006 transfery dochodowe stanowiły 29% wsparcia PROW, w 2007–2013 już tylko 15%, a w okresie 2014–2020 założone środki na transfery dochodowe to tylko 3% całego wsparcia. Jednocześnie w strukturze wsparcia



Rycina 1. Podział środków z PROW-ów 2004–2020 na instrumenty ekonomiczne prorównościowe i proefektywnościowe

Źródło: opracowanie własne.

rosło znaczenie subsydiów inwestycyjnych zarówno twardych, jak i miękkich. W przypadku inwestycji twardych w kolejnych PROW-ach stanowiły one odpowiednio 41%, 50% i obecnie 58% środków PROW. W przypadku inwestycji miękkich wzrost ten również był widoczny – w kolejnych PROW-ach wynosiły one odpowiednio: 1%, 5% oraz 7%.

Co ciekawe, wsparcie udzielane w formie subsydiów obszarowych prawie się nie zmieniało w strukturze PROW-ów, tj. wynosiło w poszczególnych PROW-ach 29%, 30% i 31%.

Można zatem stwierdzić, że **w całym piętnastoletnim okresie uczestnictwa Polski w UE nastąpiło bardzo wyraźne przesunięcie środków z działań o charakterze prorównościowym w stronę działań o charakterze proefektywnościowym.** Obecnie najwięcej środków proefektywnościowych w formie inwestycji twardych (19,3% budżetu PROW 2014–2020) jest realizowanych w ramach działania „4.1 Modernizacja gospodarstw rolnych", z kolei jeśli chodzi o inwestycje miękkie, to obecnie najwięcej środków przeznacza się na działanie „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER" – około 5,7%. Strukturę całego wsparcia według kryteriów ekonomicznych PROW 2014–2020 przedstawia tabela 1.

Analizując przesunięcie środków, należy przyjrzeć się, jak w kolejnych PROW-ach zmieniała się liczba działań prorównościowych w stosunku do proefektywnościowych, gdzie do pierwszych zaliczamy transfery dochodowe i po części subsydia obszarowe, a do drugich – subsydia twarde i miękkie. Podsumowanie to zawiera tabela 2, która powstała na podstawie tabel 1, A1 i A2.

Tabela 2. Liczba działań PROW-ów w latach 2004–2020 w podziale na instrumenty ekonomiczne

Działania PROW	**Transfery dochodowe**	**Subsydia obszarowe**	**Subsydia inwestycje twarde**	**Subsydia inwestycje miękkie**	**Razem liczba działań/ poddziałań**
PROW+SPO 2004–2006	4	3	9	3	19
PROW 2007–2013	5	2	8	7	22
PROW 2014–2020	2	3	12	5	22

Źródło: opracowanie własne.

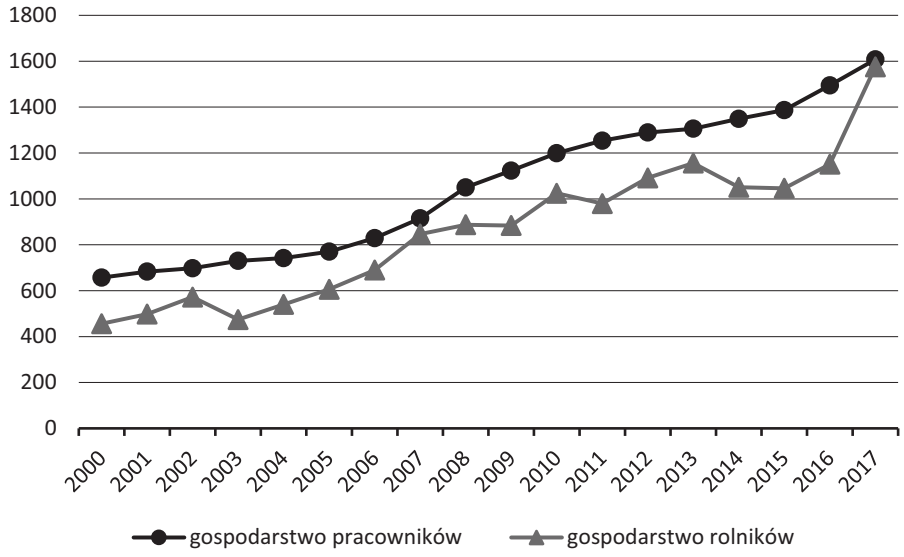
Wyraźnie widać, że liczba działań prorównościowych spadła w 15-letnim okresie członkostwa w UE na skutek rezygnacji z działań o charakterze transferów dochodowych, a wzrosła liczba działań proefektywnościowych w formie subsydiów inwestycyjnych. O ile w pierwszych okresach programowania działań prorównościowych było odpowiednio 5 i 4, o tyle w obecnym są zaledwie 2. W szczególności w obecnym PROW nie ma największych przedstawicieli tej kategorii, czyli „Rent strukturalnych" i „Gospodarstw niskotowarowych". Za to **zdecydowanie zwiększyła się liczba działań o charakterze subsydiów zarówno twardych, jak i miękkich.** O ile w pierwszym okresie liczba działań w formie subsydiów (łącznie twardych i miękkich) wynosiła 12, to w drugim już 15, a w ostatnim – 17 działań/poddziałań. Z tego w pierwszych dwóch okresach subsydia twarde stanowiły 8–9 działań, a w ostatnim już 12 działań. Z kolei subsydia miękkie zaczynały się od zaledwie trzech, działań, a w kolejnych dwóch wynosiły siedem i pięć działań. Najmniej ewoluowała liczba działań o charakterze subsydiów obszarowych, co mogło być związane z tym, że subsydia te były zarezerwowane dla działań wspierających ochronę środowiska, a ich menu znacząco się nie zmieniało.

Warto też zauważyć, że te same działania ewoluowały pod względem formy przyznawania (czyli instrumentu ekonomicznego, jaki reprezentowały). Takim przykładem jest „Wsparcie dla młodych rolników", które w pierwszych okresach programowania miało wyraźnie charakter prorównościowy – było przyznawane bez wymagań co do jego przeznaczenia (transfer dochodowy) i z ocen ewaluacyjnych wynikało, że w dużej mierze było wydawane na konsumpcję. W obecnym okresie budżetowym działanie to zmieniło swój charakter na proefektywnościowy, gdyż wiąże się z posiadaniem biznesplanu i realizacją konkretnych inwestycji (zatem jest w formie subsydium inwestycyjnego). Podobnie ewoluowało działanie LEADER, które różni się od tego w poprzednim

okresie programowania, gdyż obejmuje też środki na twarde inwestycje, np. kanalizację. To pokazuje po pierwsze możliwości decydentów w nadawaniu charakteru ekonomicznego działaniom, po drugie wskazuje na zmiany w ich podejściu strategicznym przy planowaniu kolejnych edycji działań. Po trzecie fakt, że po zmianach na bardziej wymagające formy wsparcia obu działań są one nadal popularne, świadczy o tym, że sami beneficjenci są gotowi sprostać wyższym wymaganiom (proefektywnościowym) i absorpcja tych działań nie jest przez to zagrożona. Zatem w kolejnych okresach programowania PROW zachodzi pozytywna zmiana zarówno po stronie decydentów, jak i beneficjentów na korzyść podejścia proefektywnościowego.

Warto podkreślić, że nastąpiła zmiana nie tylko w ilości narzędzi o charakterze transferów dochodowych, ale też ich jakości. Zrezygnowano z tych działań, które według ewaluacji i różnych badań (Rowiński 2007; Zawalińska 2009) miały charakter najbardziej socjalny (tj. „Renty strukturalne" i „Gospodarstwa niskotowarowe"), za to przetrwały działania, które też zaliczyliśmy do transferów dochodowych, ale mają zdecydowanie bardziej ekonomiczny charakter (tj. wsparcie dla grup producenckich) i są przeznaczane na pokrycie kosztów funkcjonowania i rozwój, a nie na konsumpcję.

Próbując znaleźć przesłanki do przesunięcia tych środków od „łatwych" w absorpcji, ale o niskiej efektywności, do „ambitnych" i efektywnych, trzeba odnieść się do ram teoretycznych. Jak mówiliśmy we wstępie, „zgoda na efektywność" rośnie wraz ze wzrostem zamożności kraju/beneficjentów, gdyż jest zapewniona minimalna akceptacja dla działań takiej polityki. Podobnie więc w polityce rozwoju obszarów wiejskich taka ewolucja we wsparciu mogła być możliwa i po stronie Polski dojrzewała reorientacja na cele efektywnościowe dzięki poparciu społecznemu, które wiązało się z osiągnięciem pewnego poziomu zamożności gospodarstw rolnych. Dzięki początkowo prorównościowemu wsparciu, które zapewniło podstawowe nasycenie beneficjentów środkami UE, wzrosło poparcie beneficjentów dla realizowanych programów i zgoda na wyższe wymagania. Analizując dochody gospodarstw rolnych w badanym okresie, dostrzec można, że w 2004 r., kiedy zaczynała się realizacja WPR w Polsce, dysparytet dochodów między rolnikami a pozostałymi gospodarstwami domowymi był bardzo znaczący (ryc. 2). W kolejnych latach dochody tych pierwszych rosły szybciej niż drugich i w 2007 r., kiedy zaczynał się kolejny okres budżetowy, parytet ten był bardzo zbliżony między rolnikami a gospodarstwami pracowniczymi. Stanowiło to dobry grunt do zwiększania wymagań stawianym beneficjentom PROW, zwłaszcza że rolę prorównościową w ramach WPR dalej realizowano przez płatności bezpośrednie z filara I. Dalsze rozwarstwienie dochodów rolniczych od kolejnego okresu budżetowego zaczynającego się w 2014 r. nastąpiło już w innych okolicznościach, kiedy to według CBOS (2014) aż 71% rolników



Rycina 2. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w gospodarstwie na 1 osobę (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS 2001–2018.

pozytywnie oceniało skutki integracji dla rolnictwa (negatywne tylko 16% rolników). Zadowolenie beneficjentów (a więc elektoratu) jest dla decydentów bardzo ważnym wskaźnikiem poparcia dla ich działań, jednocześnie stwarza pole manewru do zwiększania przez nich wymagań, co byłoby niemożliwe w przypadku rosnącego niezadowolenia z programów UE (a tak mogłoby być przy rosnącym rozwarstwianiu się dochodów).

Można zatem przypuszczać, że zmiany kształtu PROW-ów idące w kierunku proefektywnościowym kosztem działań prorównościowych wynikały z dwóch rodzajów czynników – z jednej strony zwiększonej presji na decydentów (presji na zwiększenie ukierunkowania, a zmniejszenie „rozdawnictwa" środków), z drugiej zaś większych możliwości ze strony beneficjentów (którzy wraz z rosnącymi dochodami i nabywanymi umiejętnościami korzystania ze środków UE byli bardziej skłonni do akceptacji rosnących wymagań). Presja na decydentów wynikała z widocznej utraty efektywności, kiedy realizowano na dużą skalę działania prorównościowe (zarzuty w ewaluacjach dotyczyły rozdrabniania środków, „socjalnego" charakteru działań i małego ukierunkowania środków w stosunku do celów). Z kolei po stronie beneficjentów było możliwe zawężenie ich liczby i zwiększenie wymagań, co wymuszały działania proefektywnościowe dzięki kilku czynnikom. Po pierwsze, dzięki

wyższemu poparciu beneficjentów dla WPR osiągniętemu m.in. przez objęcie początkowo pomocą dużej liczby gospodarstw (ok. 1,4 mln gospodarstw korzysta z WPR), po drugie, dzięki wzrostowi zamożności beneficjentów i stopnia nasycenia środkami „łatwymi" (również dzięki realizacji filara I WPR), po trzecie – dzięki procesowi uczenia się beneficjentów, jak korzystać z tych środków, przez co oddaliła się groźba niewykorzystania w pełni (niskiej absorpcji) funduszy PROW w przypadku działań bardziej ambitnych (gdy powstawała groźba niewykorzystania środków, to przesuwano je w ostateczności na „łatwiejsze", bardziej popularne działania).

Podsumowanie i wnioski na przyszłość

Zagadnienie poruszane w tym eseju dotyczyło dylematu między równością a efektywnością w polityce rozwoju obszarów wiejskich po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z przesłanek teoretycznych wynikało, że na niskim poziomie dochodowości i rozwoju ekonomicznego beneficjentów można się spodziewać, że decydenci będą preferować działania prorównościowe, m.in. w celu pozyskania poparcia szerokiej liczby beneficjentów dla swojej polityki oraz zapewnienia absorpcji funduszy przyznanych na działania. Dopiero wraz z rosnącą presją na lepsze efekty działań (pod wpływem monitoringu i ewaluacji ze strony UE) oraz wraz z rosnącymi możliwościami beneficjentów (uczących się pozyskiwania i wykorzystywania pomocy) realne będzie przesunięcie się priorytetów z prorównościowych na proefektywnościowe.

W celu zweryfikowania, czy rzeczywiście Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich w kolejnych okresach budżetowych ewoluowały i zmieniały priorytety w stronę działań proefektywnościowych, zaproponowano najpierw klasyfikację działań PROW-ów w podziale na cztery rodzaje instrumentów ekonomicznych: subsydia inwestycyjne twarde, subsydia inwestycyjne miękkie, subsydia obszarowe oraz transfery dochodowe. Przy czym wykazano, że najbardziej proefektywnościowe są subsydia inwestycyjne, następnie subsydia obszarowe, a prorównościowe są transfery dochodowe. Stosując podział poszczególnych działań PROW na te cztery kategorie, postawiono pytania:

- Jak zmieniała się liczba działań proefektywnościowych w stosunku do prorównościowych ?
- Czy działania ewoluowały pod względem formy – np. czy działania prorównościowe zmieniały formę na proefektywnościowe?
- Czy wzrastała alokacja środków na działania proefektywnościowe (inwestycyjne), a malała na działania o charakterze prorównościowym (socjalnym)?

Analiza wykazała, że nastąpiła wyraźna zmiana priorytetów w polityce rozwoju obszarów wiejskich w kolejnych okresach programowania. PROW (+SPO) 2004–2006 był zdecydowanie bardziej nastawiony na podejście prorównościowe z dużym udziałem transferów dochodowych o charakterze socjalnym. Dopiero w kolejnych okresach 2007–2013 oraz 2014–2020 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich wyraźnie ewoluował w stronę podejścia proefektywnościowego. Wniosek ten potwierdzają i wyjaśniają odpowiedzi na wszystkie postawione powyżej pytania badawcze. Po pierwsze, zwiększyła się liczba działań proefektywnościowych w stosunku do prorównościowych w omawianym okresie – zdecydowanie zwiększyła się liczba działań o charakterze subsydiów inwestycyjnych zarówno twardych (w park maszynowy i budownictwo), jak i miękkich (szkolenia, edukacja, transfer wiedzy, współpraca). Nastąpiło to bez zwiększania ogólnej liczby działań, która to była w miarę stabilna przez cały okres programowania i w poszczególnych PROW-ach wynosiła około 19–22 działań/poddziałań (nie licząc pomocy technicznej). Po drugie, w przypadku niektórych działań nie tylko zaostrzono kryteria dostępu, ale też zmieniono formę (instrument ekonomiczny) działań – np. w początkowych okresach programowania niektóre działania były prostymi transferami dochodowymi, a następnie zmieniono je na subsydia inwestycyjne. Po trzecie i najważniejsze, wyraźnie nastąpiła duża realokacja środków budżetowych z działań o charakterze prorównościowym (transferów dochodowych, szczególnie o charakterze socjalnym) do działań o charakterze proefektywnościowym (subsydiów inwestycyjnych, m.in. na modernizację, zakup maszyn, rozbudowę budynków gospodarskich, rozbudowę infrastruktury itp.).

Ta pozytywna zmiana powinna zostać utrzymana również w następnym okresie programowania PROW, szczególnie że zakłada się w nim jeszcze większą autonomię krajów w kształtowaniu swoich działań i jeszcze większą presję na osiąganie wyników (według rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, COM(2018)392, oraz Komunikatu Komisji COM(2017) 713). Kierunek proefektywnościowy powinien przechylać się w stronę inwestycji miękkich, m.in. w umiejętności lepszego zarządzania ryzykiem, umiejętności wykorzystywania wiedzy i zastosowania technologii, oraz w kierunku inwestycji mających na celu zwiększenie korzyści rynkowych dla rolników. Zatem w strukturze PROW 2014–2020 powinny dominować działania o charakterze subsydiów inwestycyjnych (miękkich i twardych) nad subsydiami obszarowymi i transferami dochodowymi. Można też rozważyć nowe formy udzielania pomocy w ramach narzędzi PROW, np. subsydia do produkcji dóbr publicznych czy instrumenty finansowe (kontrakty krótko- i długoterminowe, opcje, swapy, bony pieniężne, umowy ubezpieczeniowe itp.).

Bibliografia

Acocella N. (1998). *The Foundations of Economic Policy. Values and Techniques*. Cambridge: Cambridge University Press.

CBOS (2014). *Komunikat z Badań CBOS*, 52, Warszawa.

Czyżewski B. (2011). Efektywność ekonomiczna różnych wariantów zmian wspólnej polityki rolnej na podstawie symulacji w modelu GTAP. *Wieś i Rolnictwo*, 3(152), s. 9–35.

Fedyszak-Radziejowska B. (2010). Społeczności wiejskie pięć lat po akcesji do UE – sukces spóźnionej transformacji, w: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gorzelak G. (2003). Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(11), s. 37–59.

Gorzelak G. (2004). Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne,* 4(18), s. 37–72.

Gorzelak G. (2007). *Dlaczego nie należy pomagać regionom słabiej rozwiniętym?* Materiały na konferencję „Czy należy pomagać regionom słabo rozwiniętym?", EUROREG. Warszawa, 18 kwietnia.

Gorzelak G., Tucholska A. (red.) (2007). *Rozwój, region, przestrzeń*. Warszawa: EUROREG, Uniwersytet Warszawski.

GUS (2001–2018). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: GUS.

Heller J. (2000). Metody regionalnego i lokalnego kształtowania obszarów wiejskich stosowane w Polsce. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 1(276), s. 7–20.

Jałowiecki B. (1999). Oddziaływanie granicy na gminy województw przygranicznych – wyniki badań ankietowych, w: A. Mync, R. Szul (red.), *Rola współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym.* Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Klepacka-Kołodziejska D. (2007). *Wsparcie Unii Europejskiej dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – doświadczenia i wnioski dla Polski.* Praca doktorska. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN.

Kołodziejski J. (1995). Założenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus", w: K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński, C. Siekierski (red.), *Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich.* Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa, FAPA i SGGW.

Michna W. (1999). Polityka regionalna w sferze obszarów wiejskich i rolnictwa. *Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 37, s. 253–265.

Okun A. (1975). *Equality and Efficiency: The big trade-off.* Washington: Brookings Institution.

PROW (2004–2006). *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006.* Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

PROW (2007–2013). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

PROW (2014–2020). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Rowiński J. (2007). Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013. Kilka uwag, w: S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej.* Warszawa: IERiGŻ – ALMAMER.

Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (2004). *Ekonomia*, przeł. A. Bukowski, J. Środa, t. 1. Warszawa: Dom Wydawniczy Rebis.

SPO (2004–2006). *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006"*. Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wiatrak A.P. (1996). Regionalne zróżnicowanie zachowań ludności wiejskiej, w: J. Lewandowski, J. Wilkin (red.), *Produkcyjne i konsumpcyjne zachowania gospodarstw wiejskich w okresie przemian systemowych.* Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Wilkin J. (red.) (1997). *Efektywność a sprawiedliwość*. Warszawa: Key Text.

Wilkin J., Nurzyńska I. (2018). *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Winiarski B. (2000). Zróżnicowanie poziomu konkurencyjności regionów a kierunki i cele polityki regionalnej oraz jej uwarunkowania makroekonomiczne w Polsce, w: M. Klamuta, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów.* Wrocław: Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

Woś A., Zegar J. (2002). *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. Warszawa: IERiGŻ.

Zawalińska K. (2008). Ile jest spójności, a ile efektywności w polityce rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. *Wieś i Rolnictwo*, 2(139), s. 43–56.

Zawalińska K. (2009). *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: IRWiR PAN.

ANEKS. Klasyfikacja środków na rozwój obszarów wiejskich w latach 2004–2006 oraz 2007–2013

Tabela A1. Klasyfikacja ekonomiczna środków PROW i SPO 2004–2006

Działania	**Klasyfikacja ekonomiczna**
1. Renty strukturalne	transfery dochodowe
2. Gospodarstwa niskotowarowe	transfery dochodowe
3. Obszary ONW	subsydia obszarowe
4. Rolno-środowiskowe	subsydia obszarowe
5. Zalesianie	subsydia obszarowe
6. Dostosowanie do UE	subsydia inw. twarde
7. Grupy producenckie	transfery dochodowe
1.1. Inwestycje w gospodarstwa rolne	subsydia inw. twarde
1.2. Młody Rolnik	transfery dochodowe
1.3. Szkolenia	subsydia inw. miękkie
1.4. Doradztwo rolnicze	subsydia inw. miękkie
1.5. Poprawa przetwórstwa i marketingu	subsydia inw. twarde
2.1. Przywracanie potencjału produkcji leśnej	subsydia inw. twarde
2.2. Scalanie gruntów	subsydia inw. twarde
2.3. Odnowa wsi i dziedzictwo	subsydia inw. twarde
2.4. Różnicowanie działalności rolniczej	subsydia inw. twarde
2.5. Gospodarowanie zasobami wodnymi	subsydia inw. twarde
2.6. Rozwój infrastruktury technicznej	subsydia inw. twarde
2.7. LEADER+ pilotaż	subsydia inw. miękkie

Uwaga: Pozycje 1–7 opisują działania SPO; 1.1–2.7 działania PROW.
Źródło: opracowanie własne.

Tablica A2. Klasyfikacja ekonomiczna środków PROW 2007–2013

Działanie/poddziałanie/typ operacji	**Klasyfikacja ekonomiczna**
1. Modernizacja gospodarstw rolnych (oś 1)	subsydia inw. twarde
2. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (oś 1)	subsydia inw. twarde
3. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (oś 1)	subsydia inw. twarde
4. Gospodarstwa rolne niskotowarowe (oś 1)	transfery dochodowe
5. Ułatwianie startu młodym rolnikom (oś 1)	transfery dochodowe
6. Grupy producentów (oś 1)	transfery dochodowe
7. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (oś 1)	subsydia inw. miękkie
8. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (oś 3)	subsydia inw. twarde
9. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (oś 3)	subsydia inw. twarde
10. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (oś 3)	subsydia inw. twarde
11. Program rolno-środowiskowy (Płatności rolno-środowiskowe) (oś 2)	subsydia obszarowe
12. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (oś 2)	transfery dochodowe
13. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (oś 2)	subsydia inw. twarde
14. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (oś 2)	subsydia obszarowe
15. Renty strukturalne (oś 1)	transfery dochodowe
16. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (oś 4)	subsydia inw. miękkie
17. Odnowa i rozwój wsi (oś 3)	subsydia inw. twarde
18. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (oś 1)	subsydia inw. miękkie
19. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (oś 4)	subsydia inw. miękkie
20. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (oś 1)	subsydia inw. miękkie
21. Działania informacyjne i promocyjne (oś 1)	subsydia inw. miękkie
22. Wdrażanie projektów współpracy	subsydia inw. miękkie

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany nierówności dochodów w UE i USA. Tendencje i następstwa

Janusz T. Hryniewicz

Nierówności dochodów jako warunek rozwoju społeczno-gospodarczego i problem do rozwiązania

W teoriach ekonomicznych i socjologicznych zorientowanych prorynkowo nierówności dochodów pełnią funkcję motywacyjno-selekcyjną. Pozycje społeczne różnią się poziomem i zakresem odpowiedzialności i wpływu na losy wspólnoty. Ważne jest, ilu ludzi ponosi straty z powodu ewentualnego błędu i jak wiele osób odnosi korzyści z dobrych decyzji podejmowanych przez zajmującego daną pozycję. Pozycje różnią się także wymogami dotyczącymi poziomu kwalifikacji niezbędnych do ich osiągania. Większa odpowiedzialność wymaga większych kwalifikacji. Relatywnie wyższe nagrody są rekompensatą za wysiłek związany ze zdobywaniem umiejętności i ponoszenie odpowiedzialności (Parsons 1951: 157–161; Broom, Cusing 1977). Istnienie nierówności społecznych zapewnia, że w danym społeczeństwie pozycje kluczowe dla jego funkcjonowania zostaną obsadzone przez jednostki do tego najlepiej predysponowane (Davis, Moore 1945: 242–249).

Nierówności dochodów w postaci problemu do rozwiązania przez społeczeństwa demokratyczne dość dobrze odzwierciedlają wyniki badań Richarda Wilkinsona i Kate Pickett, którzy wykazali, że im wyższy jest w danym państwie poziom nierówności społecznych, tym większa kumulacja negatywnych zjawisk społecznych i psychologicznych, takich jak: niespójność społeczna, dyskomfort psychiczny, śmiertelność niemowląt, nastoletnie ciąże, narkotyki, przestępczość, choroby psychiczne i otyłość. Badania przeprowadzono w 21 najbogatszych

państwach świata liczących co najmniej 3 mln ludności. Obfita baza empiryczna i zaawansowana metodologia w sposób jednoznaczny pokazują, że negatywny wpływ nierówności społecznych dotyczy ogółu członków danego społeczeństwa, a nie tylko biedniejszej jego części. Nierówności społeczne wpływają bezpośrednio na dyskomfort psychiczny, co oddziałuje nie tylko na postawy, lecz także na somatyczny stan człowieka (Wilkinson, Pickett 2009).

Oba powyższe opisy sygnalizują istnienie odwiecznego dylematu między koniecznością większych nagród za większe umiejętności i wysiłek a stabilnością społeczną, dla której zbyt duże nierówności są zagrożeniem. W ostatnich latach zarówno media, jak i niektóre opracowania naukowe dostarczają informacji o permanentnym wzroście nierówności dochodów w krajach UE i USA. Nasuwają się zatem pytania o to, na czym ten wzrost polega i jakie są jego następstwa. Prowadzi to do kolejnych, bardziej szczegółowych pytań, na które postaram się odpowiedzieć w dalszej części tego eseju: 1. Jak wyglądają tendencje kształtujące nierówności dochodów w państwach OECD w ostatnich kilkudziesięciu latach? 2. Jak można ocenić społeczną doniosłość wzrostu nierówności dochodów? 3. Jaki jest związek kapitalizmu finansowego i właściwych mu nierówności dochodów z rozwojem gospodarczym i czy duże nierówności dochodów są koniecznymi kosztami rozwoju gospodarczego?

Jak wyglądają globalne tendencje kształtujące nierówności dochodów w państwach OECD od 1956 r.?

Wśród państw OECD tendencje w zakresie kształtowania się nierówności dochodów są dość niejednoznaczne. Z danych dla 22 państw wchodzących w skład OECD wynika, że od połowy lat osiemdziesiątych XX w. do końca pierwszej dekady XXI w. współczynnik nierówności dochodów (po opodatkowaniu) Giniego wzrósł z 28 do 31 pkt. W trzech państwach był stabilny, a w dwu się zmniejszył (Turcji, Grecji) (*Growing income inequality* 2013: 6). Największe wzrosty wystąpiły do lat dziewięćdziesiątych XX w. W następnych latach (1995–2005) w jednych państwach po początkowym wzroście nastąpiła stabilizacja, w innych – spadek, a w jeszcze innych trwał nieprzerwany wzrost. W późniejszych latach zmiany nierówności dochodów miały podobnie niejednoznaczny charakter.

Bardziej długofalowe dane, niestety tylko dla siedmiu państw, pozwalają na prześledzenie nierówności dochodów od 1956 r. Wśród państw objętych obserwacją w pięciu państwach mamy do czynienia z wyraźnymi przełomami polegającymi na odwróceniu tendencji spadkowych nierówności dochodów. Na uwagę zasługuje podobieństwo tendencji w obu krajach anglosaskich. W USA

tendencja spadkowa uległa zatrzymaniu już w 1968 r., natomiast w Wielkiej Brytanii w 1978 r. We Włoszech okresem przełomu były lata 1982–1991, potem nastąpił relatywnie duży wzrost. W Niemczech wzrost rozpoczął się od 1987 r. i wyraźnie przyśpieszył w latach dwutysięcznych, prawdopodobnie w następstwie tzw. reform Schrödera, natomiast po 2005 r. zarysowała się tendencja spadkowa. Z kolei w Hiszpanii wzrost został zapoczątkowany w 1994 r. Na końcu badanego okresu (lata 2014–2015) najwyższy poziom nierówności dochodów wystąpił w: USA – 45,4, Hiszpanii – 34,6 i we Włoszech 35,0 (2012 r.). We Francji szczyt wartości współczynnika Giniego – 39,0 odnotowano w 1962 r., potem trwały spadek do poziomu 28,2 w 1998 r. oraz wzrost o 2 pkt. w latach 2002–2011 z 28,1 do 30,0. Ponadto bardzo słaba tendencja wzrostowa uwidoczniła się w Holandii od 1980 r. W większości państw wzorem porządkującym jest załamanie się spadku nierówności i pojawienie się tendencji wzrostu w latach osiemdziesiątych lub dziewięćdziesiątych XX w. Ponadto w latach dwutysięcznych nie wszędzie tendencja wzrostowa jest kontynuowana i w ostatnim okresie w wielu krajach są widoczne spadki nierówności dochodów (Chartbook 2018)[1].

Tabela 1 pokazuje, że po 2004 r. wśród 16 krajów europejskich znaczący wzrost nierówności (co najmniej o 1 punkt procentowy) nastąpił tylko w czterech krajach (Dania, Francja, Słowenia i Szwecja). W sześciu (Portugalia, Polska, Łotwa, Irlandia, Czechy, Belgia) nastąpił spadek nierówności, a w pozostałych krajach mieliśmy do czynienia ze stabilizacją.

Po 2004 r. tendencja spadkowa była silniejsza niż wzrostowa. Statystycznie rzecz ujmując, w znakomitej większość krajów mamy do czynienia ze spadkami lub stabilizacją nierówności dochodów. Warto zauważyć, że kryzys w 2008 r. nie wywarł znaczącego wpływu na przeciętny stan nierówności dochodów w obserwowanych państwach UE jako całości.

Dochody elity bogactwa

Obecnie dochody z kapitału rosną szybciej od płac, a ponadto dochody z operacji finansowych rosną szybciej niż dochody z produkcji. W efekcie dochody 1% najbogatszych gospodarstw domowych rosną znacznie szybciej niż dochody reszty ludności. Szybki wzrost dochodów elity bogactwa rozpoczął się w USA w końcu lat siedemdziesiątych XX w. W USA udział 1% najwyższych dochodów w dochodzie narodowym wynosi 20%, w Wielkiej Brytanii 14–15%, we Francji i Japonii 9–10%, w Niemczech 11% i w Szwecji 7% (Piketty 2015: 389). W USA

1 Współczynniki Giniego zawarte w bazie danych Chartbook (2018) różnią się nieznacznie od współczynników zawartych w bazie danych OECD (2018) z racji odmiennych metod klasyfikowania dochodów włączanych do obliczeń.

Tabela 1. Wartości współczynnika Giniego w 16 państwach europejskich od 1991 r. do 2015 r.

Kraje	**1991**	**1996**	**2004**	**2014**	**2015**
Belgia	..	..	0,287	0,266	0,268
Czechy	..	0,257	0,268	0,257	0,258
Dania	0,222	0,216	0,232	0,256	..
Finlandia	0,212	0,224	0,266	0,257	0,260
Francja	..	0,277	0,283	..	0,295
Niemcy	..	0,260	0,285	0,289	..
Grecja	..	..	0,333	0,339	0,340
Irlandia	..	..	0,323	0,298	..
Włochy	0,279	..	0,331	0,326	..
Łotwa	..	..	0,363	0,350	0,346
Polska	..	..	0,376	0,298	0,292
Portugalia	..	..	0,384	0,338	0,336
Słowacja	..	..	0,265	0,247	0,251
Słowenia	..	..	0,241	0,251	0,250
Szwecja	..	..	0,234	..	0,276
Wlk. Brytania	..	..	0,354	0,356	0,360

Źródło: obliczenia własne na podstawie OECD 2018.

i innych państwach Zachodu odnotowano także **wzrost udziału w dochodach 10% najbogatszych gospodarstw domowych, jednak jak wynika z obliczeń Thomasa Piketty'ego, jest to następstwem bardzo szybkiego wzrostu 1% najbogatszych gospodarstw domowych** (Piketty 2015: 361). Oznacza to, że od lat osiemdziesiątych XX w. w państwach Zachodu mamy do czynienia z dwoma zjawiskami. Pierwsze polega na tym, że w obrębie ponad 90% ludności nastąpił wyraźny jednorazowy wzrost nierówności dochodów w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., a potem na przemian niewielkie spadki i wzrosty. Drugie zjawisko polega na bardzo szybkim wzroście dochodów 1% elity bogactwa. Przy czym w USA ten wzrost jest raczej stabilny, natomiast w Europie trend wzrostowy trwał do ok. 2008 r. i obecnie udział 1% elity bogactwa w dochodach jest nieznacznie mniejszy niż przed kryzysem (Blanchet i in. 2019: 52). Czy zatem trafna jest teza mówiąca o trwałym wzroście nierówności dochodów? Teza ta jest trafna tylko wtedy, gdy dotyczy dochodów elity bogactwa.

Jak można ocenić społeczną doniosłość wzrostu nierówności dochodów?

Przez pojęcie społecznej doniosłości danego zjawiska rozumiemy stan polegający na tym, że dane zjawisko jest przez ludzi uważane za ważne dla nich lub dla grupy, do której należą, i znacząco wpływa na kształtowanie postaw i zachowań społecznych. Zobaczmy zatem, czy nierówności dochodów są ważne dla ludzi. W 2014 r. w 44 krajach zbadano opinię na temat największych zagrożeń dla świata. Do wyboru były: AIDS i inne choroby, broń atomowa, zanieczyszczenie środowiska, nienawiść etniczna i religijna oraz nierówności. Na Bliskim Wschodzie na pierwszym miejscu plasowała się nienawiść etniczna i religijna, w Afryce – AIDS, a w Europie – nierówności (Pew Research 2014). Jak widać, nierówności są dla Europejczyków ważne i można sądzić, że dotyczy to także nierówności dochodów.

W trakcie dalszych analiz **zmienną wyjaśniającą będzie zmiana nierówności dochodów a zmienną wyjaśnianą – zmiana postaw wobec tej nierówności dochodów.** Społeczna doniosłość wzrostu nierówności dochodów zaistnieje wtedy, gdy towarzyszyć jej będzie znacząca zmiana postaw. Obliczenia zostaną przeprowadzone na zbiorze danych Europejskiego Sondażu Społecznego. Pod uwagę wzięto tylko te państwa, które brały udział we wszystkich edycjach badań 2002–2016, i te z nich, w których w okresie 2004–2016 wzrosły nierówności dochodów. Najpierw zarejestrowano postawy przed zmianą nierówności dochodów (2002 r.), potem sprawdzano, czy wzrost nierówności zapoczątkowany dwa lata później wiązał się ze zmianami w postawach.

Efekty opisanych wyżej działań są odwrotne od oczekiwanych. W dwu z trzech państw, mimo wzrostu nierówności dochodów, nastąpił spadek akceptacji poglądu, że rząd powinien podjąć działania na rzecz zmniejszania różnic w dochodach. Należy podkreślić, że nieznaczna społeczna doniosłość zmiany

Tabela 2. Poziom akceptacji twierdzenia „rząd powinien podjąć działania na rzecz zmniejszania różnic w dochodach" w państwach, w których w latach 2004–2015 wzrosły nierówności dochodów (odpowiedzi „zdecydowanie tak" w %).

Państwa	**Rok przeprowadzenia sondażu**	
	2002	**2016**
Dania	43,4	36,8
Francja	83,3	70,3
Szwecja	68,7	67,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie ESS 2002, 2016.

nierówności dochodów nie oznacza akceptacji tych nierówności. Przekonanie, że rządy powinny zmniejszać różnice dochodów, deklaruje nieco ponad 70% ludności badanych krajów, zarówno w 2002 r., jak i w 2016 r. (obliczenia własne na podstawie ESS 2006–2016).

Zastanówmy się teraz nad prawdopodobnymi przesłankami nieznacznej doniosłości zmiany nierówności dochodów. Najważniejsze wydaje się to, że zmiany są bardzo małe. Ponadto w myśl koncepcji relatywnej deprywacji zmiany nierówności bardziej oddziałują na świadomość zbiorową, gdy zmieniają proporcję dochodów między dużymi grupami sąsiadującymi ze sobą w przestrzeni społecznej (Runciman 1966). Jest bardzo prawdopodobne, że dla znacznej liczby ludzi nierówności dochodów są elementem szerokich systemów światopoglądowych (ideologicznych). Opinie na temat nierówności są efektem popularności tych ideologii. Zmiana opinii w sprawie ważnego elementu takiego systemu może być odczuwana jako równoznaczna ze zmianą szerszej przynależności ideologicznej. Małe zmiany raczej nie skłaniają do gruntownych przewartościowań posiadanych postaw. Sumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że doniosłość społeczna zmiany nierówności dochodów jest w krajach europejskich ledwo widoczna.

Jaki jest związek kapitalizmu finansowego i właściwych mu nierówności dochodów z rozwojem gospodarczym? Czy duże nierówności dochodów są koniecznymi kosztami rozwoju gospodarczego?

Dla potrzeb dalszych rozważań przyjmijmy, że właściwe kapitalizmowi finansowemu nierówności dochodów polegają na relatywnie szybkim wzroście dochodów 1% elity bogactwa. Teza mówiąca o tym, że duże nierówności dochodów nie sprzyjają rozwojowi gospodarczemu, ma dość zdroworozsądkowe uzasadnienie mówiące o tym, że koncentracja bogactwa w rękach nielicznych jednostek idzie w parze z jego przeznaczaniem na luksusową konsumpcję i nie sprzyja tworzeniu dużego kapitału inwestycyjnego. Bardziej systematyczna argumentacja na rzecz wspomnianej tezy jest następująca. Zyski z inwestycji w produkty finansowe są większe niż zyski z inwestycji produkcyjnych (w szerokim znaczeniu – z tworzenia dóbr i usług niefinansowych). „Żeby zarabiać, nie trzeba wykonywać żadnych operacji materialnych" (Pobłocki 2017: 210). Właściciele kapitału inwestują go tam, gdzie są większe zyski, dlatego coraz więcej kapitału przenosi się ze sfery produkcji do sfery finansowej. W efekcie kapitalizm finansowy w coraz mniejszym stopniu finansuje produkcję. Na łamach literatury naukowej dość dobitnie wyraził to Emanuel Wallerstein, stwierdzając wprost,

że kapitalizm finansowy nie finansuje rozwoju realnej gospodarki (Wallerstein 2004: 64, 80–81). Z kolei klasyk badań nad nierównościami dochodów Thomas Piketty zajmuje w tej sprawie dość niejednoznaczne stanowisko. W fundamentalnym dziele tego autora *Kapitał w XXI wieku* nie znajdziemy jednoznacznych argumentów na rzecz tej tezy. Jest natomiast mowa o tym, że wzrost nowych nierówności skutkował quasi-stagnacją siły nabywczej oraz wzrostem zadłużenia klas ludowych i klasy średniej. W efekcie osłabiło to amerykański system finansowy i przyczyniło się do kryzysu w 2008 r. (Piketty 2015: 364 i nn.). Można więc mówić o wpływie co najwyżej pośrednim. W celu rozwiania tych niejasności poszukajmy odpowiedzi na następujące pytanie: czy działania podejmowane w ramach elity kapitalizmu finansowego sprzyjają czy nie sprzyjają rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy?

Problematyka ta zostanie omówiona na przykładzie USA, gdzie zjawiska finansjalizacji gospodarki uwidoczniły się najwcześniej (Pobłocki 2017: 153 i nn.). Nasuwa się zatem przypuszczenie, że w niektórych przypadkach kapitalizm był pomocny w dziele rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Przypuszczenie to zweryfikujemy na podstawie obserwacji funduszy inwestycyjnych, w tym *venture capital*, na wstępnym etapie finansjalizacji i współcześnie.

Tabela 3 pokazuje, że wstępne stadia rozwoju kapitalizmu finansowego w USA cechują się skokowymi przyrostami kapitału ulokowanego w funduszach inwestycyjnych, w znakomitej większości używanego do spekulacji finansowych. Widoczny jest wyraźnie szybszy wzrost kapitału inwestycyjnego (*venture capital*) niż spekulacyjnego. Skokowe przyrosty kapitału inwestycyjnego były konsumowane m.in. przez nową gospodarkę, będącą prawdopodobnie głównym obiektem zainteresowania funduszy ryzyka.

Dane dla USA z okresu 1995–2015 pokazują, że szczytowym punktem wielkości inwestycji w ramach kapitału ryzyka był 2000 r. poprzedzający kryzys tzw. dot comów – 110 mld USD, potem nastąpił spadek i wzrost był dość wolny, ale przyśpieszył po kryzysie w 2008 r. W 2015 r. inwestycje osiągnęły wartość 59,1 mld USD. W tym aż 42,1 mld USD zainwestowano w projekty z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych, a 10,9 mld USD przeznaczono na inwestycje w medycynę i biotechnologię (*Venture Capital* 2016). Jak widać, większość zasobów inwestycyjnych ulokowano w sektorach nowej gospodarki.

Jak wynika z badań nad 18 gospodarczo rozwiniętymi państwami, w latach 1998–2008 rozwój nowej gospodarki współwystępował z wyraźnym wzrostem aktywności finansowej. Z kolei rozszerzanie się rynku finansowego okazało się pozytywnie skorelowane ze wzrostem nierówności dochodów (Kwon, Roberts 2015). Przytoczone dane dowodzą wyraźnie, że ekspansja kapitalizmu finansowego współwystępuje z dynamicznym rozwojem gospodarki opartej na wiedzy oraz ze wzrostem dochodów elity bogactwa.

Tabela 3. Wzrost prywatnych funduszy inwestycyjnych w kapitalizmie finansowym USA w latach dziewięćdziesiątych XX w.

Lata	**Prywatne fundusze inwestycyjne (w mld USD)**	**W tym *venture capital* (w mld USD)**
1993	22,0	3,9
1996	45,2	10,6
1999	108,1	46,6
1999/1993 *100%	491,4%	1194,9%

Źródło: obliczenia własne na podstawie Craig 2002.

Trzymając się przykładu USA, należy stwierdzić, że wzrost PKB w ostatnich latach w żaden sposób nie uprawdopodabnia, że źródłem finansowania nowej gospodarki był dotychczasowy wzrost gospodarczy. W latach 1993–2007 roczny wzrost PKB w USA nigdy nie przekroczył 4,5% (*United Nations*... 2008) – to dramatycznie mało jak na opisane wcześniej dynamiczne przyrosty wydatków na różne dziedziny gospodarki opartej na wiedzy. Pomocne okazały się innowacje z zakresu bankowości inwestycyjnej oraz zmiany w światowym systemie finansowym. Nowatorstwo inżynierii finansowej polegało na tym, że zwiększała ona rozmiary kapitału inwestycyjnego przez wymieszanie pieniędzy realnych z derywatami. Jest dość prawdopodobne, że istnieje odpowiedniość między spekulacjami finansowymi a inwestowaniem w realną gospodarkę. Oczywiście zawsze można mieć zastrzeżenia, że realne inwestycje są zbyt małe w stosunku do wydatków na luksusową konsumpcję. **Jak na razie kapitalizm finansowy w USA i właściwe mu nowe nierówności dochodów nie uniemożliwiają rozwoju gospodarczego.** Jest dość prawdopodobne, że gdyby nie było kapitalizmu finansowego, nie udałoby się zebrać tak dużo kapitału na inwestycje w ryzykowne projekty nowej gospodarki i rozwój byłby wolniejszy.

Czy dochody 1% elity bogactwa są wyłącznym następstwem aktywności innowacyjnej? Jeżeli tak, to w bardzo małym stopniu. O wiele ważniejsze były deregulacje rynku finansowego w USA z 1994 r., potem powtórzone w innych państwach, które umożliwiły dalsze rozprzestrzenianie się światowego systemu finansowego. Sprzyjał temu dynamiczny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych. Duże znaczenie miały deregulacje fiskalne, zwłaszcza w USA. Kolejnym ważnym czynnikiem kształtowania się nierówności dochodów jest egalitarne lub elitarne ukierunkowanie polityki fiskalnej. Za przykład weźmy państwa wiodące w dziedzinie innowacyjności. Na przykład w Finlandii w następstwie opodatkowania dochodów współczynnik Giniego zmniejszył się z 47,9 do 26,0, czyli o 46%. W Niemczech z 49,2 do 28,6 – o 42%. Podobnie było

w innych państwach europejskich. Z kolei w USA podatki zmniejszały współczynnik Giniego z 49,9 do 38,0, czyli o 24%, a w Izraelu z 50,1 do 37,6 – o 25% (Hryniewicz 2015: 442).

W państwach wiodących w rozwoju nowej gospodarki jest prowadzona zarówno egalitarna (Skandynawia), jak i elitarna (USA, Izrael) polityka podatkowa. Bodźce prorozwojowe działają w obu sytuacjach. Pomocne są fundusze ryzykownych inwestycji i konieczne jest dobre instytucjonalne otoczenie biznesu. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że w krajach Zachodu skuteczne inwestycje w nową gospodarkę mogą być realizowane w sytuacji zarówno dużych, jak i znacznie mniejszych nierówności dochodów.

Szczególnie duże wyzwania problematyka nierówności stawia badaczom i politykom społecznym zajmującym się różnicami regionalnymi. Na przykład w badaniach Grzegorza Gorzelaka bardzo duże znaczenie ma dylemat „nierówność czy wydajność" traktowany jako kryterium wyboru celów dla polityki regionalnej (Gorzelak 2004: 37 i nn.). Mimo realizowania egalitarnie zorientowanej polityki spójności nierówności międzyregionalne w UE nie maleją, a nawet rosną – w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Gorzelak 2009: 9, 15). Z kolei silniejsze wspieranie polityki wyrównywania potencjału gospodarczego regionów grozi zmniejszeniem zasobów rozwojowych. Niestety, nie da się tu wyznaczyć „złotego punktu" określającego, gdzie jest granica optymalnej alokacji na rozwój i zmniejszanie nierówności. Zarówno na poziomie regionalnym, jak i na poziomie gospodarstw domowych nie ma jednej odpowiedzi na pytanie, co jest lepsze dla rozwoju: czy duże czy małe nierówności dochodów. Prawdopodobnie zależy to od tradycji i wzorów kultury gospodarczej danego kraju. Kultury indywidualistyczne sprzyjają zaspokajaniu potrzeb samorealizacji i osiągnięć. W środowisku indywidualistycznym dążenie do samorealizacji niejako zmusza ludzi do twórczych działań niezależnie od tego, czy w ich następstwie będą bogaci, czy biedni.

Bibliografia

Blanchet T., Chancel L., Gethin A. (2019). *How Unequal is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980–2017.* Working Paper, 2019/06, https://wid.world/document/european-inequality-wil-report-2019-en-pdf/ (dostęp: 14.04.2019).

Broom L., Cusing R.G. (1977). A modest test of an immodest theory: The functional theory of stratification. *American Sociological Review*, 42(1), s. 157–169.

Chartbook (2018). *The Chartbook of Economic Inequality, by Anthony B Atkinson and Salvatore Morelli*, www.chartbookofeconomicinequality.com (dostęp: 25.05.2018).

Craig V.V. (2002). Merchant banking: Past and present. *FDIC Banking Review*, 13(2), s. 29–36, http://www.fdic.gov/bank/analytical/banking/2001sep/article2.html (dostęp: 12.06.2007).

Davis K., Moore W.E. (1945). Some principles of stratification. *American Sociological Review*, 10(2), s. 242–249.

ESS (2002). ESS Round 1: European Social Survey Round 1 Data (2002). Data file edition 6.5. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

ESS (2016). ESS Round 8: European Social Survey Round 8 Data (2016). Data file edition 1.0. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

Factbook CIA (2011). *The World Factbook*, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html (dostęp: 23.02.2011).

Gorzelak G. (2004). Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(18), s. 38–72.

Gorzelak G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.

Growing income inequality (2013). *Growing Income Inequality in OECD Countries*, http://www.oecd.org/els/soc/47723414.pdf (dostęp: 7.11.2013).

Hryniewicz J.T. (2015). *Polska na tle historycznych podziałów przestrzeni europejskiej oraz współczesnych przemian gospodarczych, społecznych i politycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Inglehart R. i in. (2014). *World Values Survey: All Rounds – Country-Pooled Datafile 1981–2014*. Madrid: JD Systems Institute, http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV (dostęp: 15.06.2017).

Kwon R., Roberts A. (2015). Financialization and income inequality in the new economy. An exploration of finance's conditional effects. *Sociology of Development*, 1(4), s. 442–462.

OECD (2016). http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=PATS_IPC# (dostęp: 15.06.2016).

OECD (2018). http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD (dostęp: 25.05.2018).

Parsons T. (1951). *The Social System*. Glencoe, Illinois: Free Press.

Parsons T. (1971). *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Pew Research (2014). http://www.pewglobal.org/2014/10/16/greatest-dangers-in-the-world (dostęp 30.05.2018).

Piketty T. (2015). *Kapitał w XXI wieku*, przeł. A. Bilik. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Piketty T., Saez E. (2003). Income inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), s. 1–41.

Pobłocki K. (2017). *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.

Runciman W.G. (1966). *Relative Deprivation and Social Justice.* London: Routledge – Kegan Paul.

United Nations Statistics Division (2008). http://mdgs.un.org/unsd/snaama/selectionbasicFast.asp (dostęp: 15.09.2011).

Venture Capital (2016). *NVCA National Venture Capital Association Yearbook*, www.nvca.org (dostęp 23.04. 2017).

Wallerstein I. (2004). *Koniec świata, jaki znamy*, przeł. M. Bilewicz, W. Jelonek, K. Tyszka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wilkinson R., Pickett K. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Penguin Books.

Chaos, fear and hegemony – equality and efficiency in international order

Piotr Dutkiewicz

The main argument of this short paper is that, after a protracted period of a significant turbulence in political and economic international order connected with complex processes that combine the decline of power of an old hegemon, a systemic crisis of liberalism and rise of new centres of domination, a new multi-hegemonic international system is on the horizon that will bring some macroregional equity and a new round of economic efficiency. At the same time, the new order will create new regional subordinations (and new forms of inequalities) within macroregional hegemonies.

The tree sections of this paper follow the three interlocked hypotheses:

First, it is held that the current chaotic international order is a consequence of: a) unsolved structural contradictions that provide dynamism to the system but simultaneously increase its anarchic nature, and b) a declining role of the dominant hegemonic power and its main ideological legitimisation (liberalism and neoliberalism).

Secondly, it is argued that the consequence of those contradictions is a systemic FEAR that becomes a stimulus for transformation. It is claimed that – unlike previously, when fear acted as an expedient but an *ad hoc* political *tool*, nowadays it has become the *de facto* essence of politics. Fear provides the impetus and reason for politics, substituting other sources of legitimation of power such as democracy, justice and the common good.

Thirdly, in conclusion, it is argued that the reaction to that FEAR may take the form of reinventing hegemonies at the regional and global levels, involving state and non-state actors with the powerful consequences for the national state and reconfiguration of the global international order.

A note on the **methodology:** the first section of this paper is based on the dialectical method of inquiry on social analysis (action, reaction, followed by a synthesis); it basically follows the Hegelian proposition later developed by Joachim Fichte to the point of practical implementation in social inquiry. The second section is informed by a macro-sociological analysis of fear as politics. The final section is based methodologically on neo-Gramscian approach to the study of hegemony.

I. The five contradictions of the world system

Hegemony versus multipolarity

The first contradiction is a fundamental one. It is the "hegemony versus multipolarity" contradiction, which obviously causes the international system to change. The future world order will be somehow formed by this struggle. On the one side of this struggle, there is the United States and its allies, on the other side, there are the others. The hegemon, naturally, strives to maintain its hegemony (note: we do not offer a moral or ethical assessment of this process). The hegemon always wants to maintain the hegemony in order to secure better life conditions, a clearer future and better stability for its citizens and allies, so the hegemon or hegemony cannot be called morally or ethically wrong. The problem is that keeping the hegemony is almost impossible in the current world order, and therefore the hegemony has to engage in a contradiction with multipolarity, represented by the others. Clearly, the pair of "we versus others" will shape the coming years of the world order.

In this struggle, it is not difficult to spot the contradiction of "the United States + the European Union" (the US hegemony with conditional support of the EU) versus "Chinese economic challenges and Russian geo-security challenge". Last year, China's GDP reached the level of that of the US. It does not show the quality of life in China or the US, but it definitely became the final warning signal to the US that its domination is being challenged.

So, what is the reaction of the hegemon to these processes? The hegemon is reacting by inventing new tools, some old and some new, in order to maintain its hegemony. The Obama administration came up with a network of agreements, negotiated for the past years, called the "T-treaty trinity": Trans-Pacific Partnership (TPP – 12 countries), Trade in Services Agreement (TiSA), and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP with the EU). President Trump has tried to block some of these projects, but, in fact, the negotiations are still going on. We even think that Trump's administration

is likely to make certain progress in these negotiation processes as it did with the reformed NAFTA (now called the USMCA).

These US projects are all about capturing the key positions and using the institutional and normative framework to maintain the hegemonic position of the US (and possibly the EU). It is interesting that if this happens (personally I doubt it will), two-thirds of the global GDP will be under the agreements dominated by the US. It means that, for years to come, a different type of hegemony, partly military, partly economic and partly normative, will create a new world order. The interesting fact is that in neither of those agreements China is present. Russia is not included, either. In fact, the BRICS countries are excluded from those agreements. It is a serious signal pointing to the existence of the "we versus others" contradiction, where those who are not subordinated to "our rules" will be excluded from crucial normative and institutional frameworks that will shape the future.

Globalisation versus identity politics

The second contradiction shaping our future is the "globalisation (universalisation) versus identity politics" (autonomisation of identities, which may lead to radicalisation of identities) contradiction. One of the main characteristics of globalisation is the universalisation of norms, culture, behaviour, institutions, systems of management and commodification of social relations. The main idea of globalisation is to make – by imposing a high degree of universalisation – the economic system run smoother and work more efficiently. To have "one pattern of governance" instead of dealing with certain patterns regionally/globally, one solution instead of certain solutions is much simpler and more efficient. Therefore, universalisation is one of the key elements of the current stage of globalisation.

At the same time, people do not like to lose their own identity, their own culture, customs, religion or history. Therefore, the reaction to universalisation is the identity politics, emerging in different forms: religious identity, serious gender identity, ethnic identity, and so on.

Identity politics is not a new process, but we are entering a new phase of this process, in which politics become dependent on the expression of identity by multiple actors. These identity groups are mushrooming, pressing on the state to deliver what they think is their own right. These are groups, political parties or social movements that can be based on culture, religion, social class or caste, culture, dialect, disability, education, ethnicity, language, nationality, sex, gender identity, generation, occupation, profession, race, political party affiliation, sexual orientation, settlement, urban and rural habitation and veteran status.

In other words, the new (narrowly represented) identity politics is emerging instead of a larger socially based interest groups representation. Since the state cannot react to every identity group's interests, some of these groups start radicalising. They think: "If I cannot get what I want, I should be more vocal, more radical, because then the state will listen and then the state will react."

Therefore, the next big struggle is that between identity politics and universalisation, which will have consequences for the state policies and state behaviour: the weaker the state, the more it is prone to react to identity politics. The state is no longer reacting to generally defined social needs; the state is reacting to the needs of rather narrow identity groups, which changes the whole dimension of state-to-citizen interaction.

This will obviously lead to more social protests, because the more radical the groups, the more visible they are. This can lead to misbalances between the state and interest groups. A classical case are pensioner identity groups globally, as a result of which some states "are paying more attention to pensioners than to children."

Wealth versus poverty

The third contradiction is the "wealth versus poverty" contradiction. Some basic facts from the World Bank show that, of an estimated 7.4 billion people on Earth, 1.1 billion people live below the poverty level, which is below $1.25 a day; another 2.7 billion live on less than $2 a day. This means that about 40% of our planet lives beyond the poverty level. The point here is well shown in the book by the French economist Thomas Piketty entitled *Capital in the Twenty-First Century*. His main point is that capital tends to reproduce itself. This is not a new idea, Marx also discussed this. But Piketty shows that there is a certain *oligarchisation* of capital, which means that inherited capital has the tendency to grow exponentially and at the expense of other social groups.

Piketty's book was followed by the Oxfam poverty report (2017), prepared for the conference in Davos (Oxfam 2018). The report demonstrates that "eight men own the same wealth as the 3.6 billion people who make up the poorest half of humanity". This is shocking not in moral or ethical terms, but in terms of its possible socio-economic consequences.

Some of the consequences of this increasing inequality include the following:

1. Influence of democracy: usually we think that one vote corresponds to one person, but now it is increasingly clear that this democratic theatre is changing into "one dollar = one vote". We have witnessed in the US two of the most expensive elections in the history of mankind. As Jonathan

Nitzan and Shimshon Bichler showed in their book *Capital As Power*, capital is becoming political power. They provided a lot of economic evidence to demonstrate the direct link between capital and political power.

2. Tax avoidance: the superrich are avoiding taxes because they are capable of keeping their profits in tax heavens. This is an important point, because paying taxes is vital to maintaining social stability in countries, which then turn those taxes into social and security benefits. If you are not paying taxes, this means that those aspects of the state protection will inevitably be diminished.
3. Global control over the labour market: as a consequence, we have a huge struggle to have minimum pay per hour in most countries, including North America. Statistics show that 300,000,000 people work without minimum payment guarantees. This is manipulation of wages on the global scale, not only manipulation of politics.

To sum up, if there is a process of commodification of democracy, this will lead to the end of the myth of the liberal order. This is dangerous for those who live in the myth of having some influence on politics and the myth that their vote means something.

The state versus the market

The fourth contradiction is an old one, between the state and the market. Economists and politicians hold a sinusoidal type of approach towards this key issue: how the state and the market are cooperating or not cooperating, and what kind of relations between them are supposed to be; whether the state should lead the development or should the market be responsible for the development. In other words, whether the state is supposed to be in charge of our well-being or whether the market should create conditions for our well-being.

This contradiction is sinusoidal because some claim, following the *Keynesian* way, that the state should lead the market. The biggest projects of the 1920s, 1930s, 1940s, 1950s such as capitalist interventionism (New Deal), socialism and fascism are quite similar in the way the state subordinated the market. And then you have the 1970s and 1980s, when the neoliberal economic order is starting to dominate, and therefore the market is to be the main stimulus for development and wealth creation. In fact, neither of these models has worked to the expectations. The crisis in 2007–2008 showed that neither the market nor the state alone can deliver what they promise. Therefore, many around the world from affluent and subordinated social groups alike lost trust both in the state and in the market. This means we increasingly trust no one, neither the state nor

the market, to create stable conditions for our well-being. This leads to the point that even entrepreneurs themselves lose trust in the system they lead.

The problem is that if we would like the state to cooperate with the market, we would need the state to be relatively strong, which is not the case. The states cannot withstand the pressure of "globalisation". They become weaker and weaker. The wave of neoliberalism led to the privatisation of many state-run services (including the core state functions such as security). Then, what is the role of the state in protecting our interests as citizens? And if the state cannot protect the interests of its citizens, then the state apparatus is no longer needed. Why do we need political parties and parliaments, the whole expensive political machinery if they cannot secure "politics" (i.e. a democratic selection of socioeconomic priorities that are guaranteed to be implemented)?

This debate between the market and the state is not only about economic forces. It is about the shape of the future of our political system. We are being transformed into consumers and no longer needed as citizens (because as citizens we would like to make our own choices, not choices imposed on us by the market).

Power versus politics

The fifth contradiction which follows the previous one is "power versus politics". We agree with Zygmunt Bauman's thesis that "Power" is currently in the process of being separated from politics. Power is the ability to fix things, to deliver, to make things happen. Politics is the process of selecting choices for the "power" (or in terms of public administration – an executive power) to be implemented. Politics is about whether we need a school or a swimming pool, whether we need to spend more on the army or schools or hospitals. And then those priorities are "transferred" via the parliamentary process to the executive power whose task is to implement them. Thus, there is a link between politics and power: politics comes first, power comes later.

Now, this system is clearly collapsing because less and less power rests with the state. Because of the privatisation of many state functions and globalisation (in sense of internationalisation), certain state prerogatives are located somewhere else (beyond the national state). Capital is located mostly outside the control of national states, therefore the power is located outside the national state. Thus, the capacity of the state is changing, but then the state cannot cooperate with the market in the way the market would expect it to do as it has no means to meet "capital expectations". Therefore, the market is more dependent on external forces then on the forces located in the national state. As

a result of these processes, power and politics are becoming separated almost to the point that they are living two independent lives.

In practice, this means that politicians and state machines are living more autonomously from the market than before. They create a shell in which they are somehow living their own lives, which are very detached from what we would like them to be doing. We call it "autonomisation of politics". When you ask a politician why he does something not wise or not rational, the answer is "because I can". The state – in many cases – is creating its own reality that may not meet many social expectations (or run contrary to them).

II. Fear as substitute for politics

It is time to elaborate the second part of my hypothesis. In this section, I will argue that the consequence of those contradictions is the emergence of systemic FEAR (we fear that we are not any longer subjects of most processes at all levels of governance). The main point is that, rather than fear acting as an expedient but *ad hoc* political *tool*, it has become the *de facto* essence of politics. Fear now provides the impetus and reason for politics, substituting other sources of legitimation of power such as democracy, justice and the common good. In other words, the point is that *fear as politics* has a *transformational capacity to change politics, norms and institutions*.

My argument is that, rather than simply seeing the most recent exercise of "politics of fear" (for instance – Donald Trump's trade restrictions, increased migration, terrorism), our contemporary moment is distinguished by the emergence of "fear as politics". If we accept Zygmunt Bauman's proposition that "politics is the ability to decide which things are to be done and given priority" (Bauman and Della Sala, 2013: 189), then three conclusions follow:

- Fear provides a key input to the "ability to decide", as politicians use fear as a pre-condition necessary to make decisions ("we have to do that because of immigrants, Muslims, etc.").
- Fear also provides the selection criteria "for things to be done". For instance, instead of environment or education policy, priorities would include fear-sensitive areas such as security, migration or race relations.
- Finally, fear contributes to the content of "things to be done" (for instance, if we fear immigrants then content of the immigration policy will be quite restrictive to the newcomers).

Key policy areas such as migration (Huysmans, 2006), safety and security (Furedi, 2008), labour market (Blanchflower and Shadforth, 2009), development (Oxfam, 2017), race (Ioanide, 2015), democracy (Sleeper, 2016), international

relations (Taras, 2015), environment (Ritter and Borenstein, 2016), health and well-being by now are fear-driven (either by attempts to address fear or using it to legitimate further empowerment of elites).

A journey from the "politics of fear "to "fear as politics"

For Corey Robin, fear is an existential, collective state of mind that reveals a "deep truth about who we are, as political agents, as people, as a people" (Robin, 2016). In fact, under the surface, people across the globe seem to be on edge, and it seems that no region is spared from collective anxieties rooted in economic and political uncertainties, social dislocations and security threats of all kinds and intensities. In Europe, for instance, to deal with migration and economic turbulence, the political landscape (by the growth of populism and movement to the right of many mainstream parties) is quickly changing, with destabilising consequences – Goodwin, 2011). In the US, the feeling that old norms of political behaviour and institutional structures shall be challenged became a political platform for the new president (Kuntzman, 2016). In fast-growing Asia, the anxiety about "catching up with the West" creates all sorts of social, political and ecological contradictions, making regional powers less confident about the future (IMF, 2016). In Africa, there are just a few countries that record economic growth and social stability amid political chaos (UNCTAD, 2016). Our point is that fear is no longer confined to one country or region; it is globalised.

Dangers have always existed, as Zygmunt Bauman argues, but today things are different. He suggests that we live in a state of "continuous uncertainty, which makes us afraid" (Bauman, 2016), and adds: "Now, [...] people find themselves uneasy, lost, incapable of acting with certainty, with assurance".

Fear has the ability to become a tool that transforms state policies, making them more "fear sensitive" (i.e. *fearisation* of immigration policies, securitisation of ethnic relations, reintroduction of trade barriers or increased public surveillance, for instance). This, however, does not yet constitute what we call *fear as politics*. This is just a new incarnation of an old political strategy of using fear as a handy tool in influencing voters. To take our argument to the new level, we need to look at fear from a different perspective. **For this paper, the key argument is that fear as politics *has a* transformational capacity to change politics, norms and institutions.** In this regard, we find Bauman's concept of "liquid fear" well suited to explain fear's new political capacities acquired with the rise and fall of globalisation. Let us briefly reconstruct his approach.

"Liquid fear", Bauman explains, "means fear flowing on our own court, not staying in one place but diffuse. And the trouble with liquid fear, unlike the concrete specific danger which you know and are familiar with, is that you don't know where from it will strike. [...]. There are no solid structures around us all on which we can rely, in which we can invest our hopes and expectations. Even the most powerful governments, very often, cannot deliver on their promise. They don't have enough power to do so" (Bauman, 2016).

What has brought us to this situation that, across the whole social and political spectrum of our societies, we feel – individually and collectively – insecure, uncertain about the future, quite impotent to face challenges and unable to be in control? Our answer is threefold: 1) loss of trust in both state and market, 2) divorce of power from politics, and 3) deepening (followed by radicalisation) of the social divide along a whole spectrum of cleavages (mostly based on inequalities, ideology, identity and power). Thus, fear is becoming more systemic (omnipresent) as it is present in every facet of our life and – simultaneously – key institutions aimed **to cope with its roots (such as, for instance, socially supportive state agencies, trade unions, service providers, NGOs) are either no longer available or their capacity diminished.**

It seems that we have entered a period of strategic instability, in which we lost most of the defensive mechanisms against frivolousness of the market and repressiveness of the state. Citizens have been, step by step in the last twenty years, stripped of the protective layers of the social (or welfare) state. Waves of privatisations stripped the state of most prerogatives that made them attractive to their citizens (Bauman, 2015). It is a mistake, however, to think that fear is the lower and middle class phenomenon of being uncertain, confused and defenceless. The same applies to the upper classes, as Jonathan Nitzan and Shimshon Bichler concluded in their study of capital (Bichler and Nitzan, 2010).

We see a rise of populism in Europe, the US, Asia and Latin America (Taylor, 2016). "Supporters of PEPs [*Populist Extremist Parties – italics ours*] are often dismissed as political protestors, single-issue voters or economically deprived "losers of globalisation" – writes Matthew Goodwin in a Chatham House report on populist extreme right. "The most successful parties have rallied a coalition of economically insecure lower- middle-class citizens and skilled and unskilled manual workers. [...] But all of their supporters share one core feature: their profound hostility towards immigration, multiculturalism and rising cultural and ethnic diversity" (Goodwin, 2011). Providing this one, most recent, example from a pool of evidence (Dionne, 2016), we are making a point that, additionally to the loss of trust and divorce of power from politics, fear-based politics

is entering traditional domains of politics via political parties and electoral politics. That suggest to us "normalisation" of fear in the mainstream politics.

III. State and non-state actors' responses: re-hegemonisation of world politics

In the previous section, we argued that, in an environment of a high level of uncertainty and fearing the future, there is a demand (both at the economic and social levels) for more stability and predictability at any cost. One of the potential solutions for state and non-state actors is to reinvent local, regional and global hegemonies to provide at least some control of domestic and external affairs.

So, our next question is: how can hegemony be established and sustained in world politics today?

Hegemony: What is it?

Hegemony combines: (a) concentrated control of material resources; (b) leadership in setting societal rules; and (c) mindsets which convince people that the dominant power rules in their interests. So, crucially, hegemony involves legitimacy whereby the dominated embrace their domination.

Hegemony is relevant to world politics as well as local and national arenas. Much of modern society involves significant cross-border flows: for example, of goods, knowledge, money, people, pollutants and violence. Similarly to social relations within countries, transboundary connections attract governance: that is, regimes which aim to bring regularity, predictability and controlled change to society. When world ordering is achieved through legitimated rule by the dominant power, we can say that international or global hegemony is in play.

Where does world hegemony lie?

Different theories offer different propositions about what kind of dominant power can achieve hegemony in world politics. Jan A. Scholte suggested a useful taxonomy of theoretical approaches to studying hegemony (Scholte, 2018). For instance, liberalist and realist theories of international relations argue that hegemony lies with a dominant state. In this case,

a particular territorial government controls a preponderance of material resources, sponsors international regimes and promotes values and visions that have deep appeal beyond its borders. These approaches usually identify Britain and the US as hegemonic states in the nineteenth and twentieth centuries, respectively. Many liberals and realists also ponder whether China is destined to be the next hegemonic state.

In contrast, neo-Gramscian theories locate world hegemony in global capitalism and a transnational capitalist class. From this perspective, dominant rule-making power for world order lies with surplus accumulation and its main agents, such as multinational corporations, core states (the G7/G20), global governance institutions and orthodox think-tanks. For neo-Gramscians, hegemonic forces promote the legitimated rule of capital on a global scale, whereas the counter-hegemonic forces of various resistance movements (e.g. of landless peasants and urban poor) seek to delegitimise and dismantle the dominant power of global capital.

For poststructuralist theories, hegemony in world politics resides with a ruling knowledge frame (variously called a "discourse" or an "episteme"). In this conception, supreme power in world society lies with a certain language and consciousness. Poststructuralists often identify Enlightenment rationality as the hegemonic knowledge regime of modernity, as produced through science, education, mass communications, and so on. Many such theorists also highlight neoliberal governmentality (with its discourse of market civilisation) and securitisation (with its discourse of risk) as more specific variants of Enlightenment knowledge that rule world politics today. Hegemony arises inasmuch as subjects willingly underwrite these reigning mindsets as truth.

For post-colonialist theories, hegemony in world politics is a question of embracing (or counter-hegemonically resisting) the dominance of Western imperialism and associated social hierarchies of class, gender, geography, race, religion and sexuality. Imperial hegemony classically operated through colonial rule by one state over external territories. Nowadays neo-colonial rule occurs through "independent" states in league with outside forces such as donor governments, multilateral institutions and non-governmental organisations (NGOs). Again, the hegemonic quality of the dominance entails that (neo-) colonially subordinated subjects believe that imperial power exerts rightful rule over them: e.g. when people of colour internalise racism. On the other hand, counter-hegemony arises for post-colonialists when social movements (of indigenous peoples, LGBTQ+, women, etc.) challenge the empire.

In summary, multiple readings of hegemony in world politics are available.

How is world hegemony practised?

In addition to elaborating different conceptions of hegemony in world politics, there are various techniques that hegemonic forces can deploy to secure their legitimated rule. How is world hegemony made and sustained? And by what means can counter-hegemonic forces contest it?

Yet, rather than assemble a long disjointed list of particular tools, perhaps one can helpfully distinguish several broad categories of (counter-) hegemonic practices in world politics. **A fourfold typology – developed by Jan A. Scholte – of material, discursive, institutional and performative techniques can be helpful in this regard** (Scholte, 2019). The distinctions are drawn for analytical convenience, of course: the four aspects tend to overlap and combine in concrete actions.

1. With material practices, dominant power in world society deploys economic resources to obtain legitimate rule. These resources can be directly tangible, such as raw materials, manufacturing industries and military forces. Money and finance can also figure crucially, as witnessed by the hegemonic use of the US dollar, bank loans, overseas "aid", and so on. Nowadays the material aspect of hegemony further involves controlling – and setting rules around – the digital economy of data and images.
2. With discursive practices, hegemony secures legitimated dominance in world politics through the use of language and meaning. Willing subordination is achieved with semantic signifiers (e.g. "community", "democracy" and "justice") that construct the supreme force to be good. Similarly, narratives (e.g. of "transparency", "development" and "security") spin positive storylines to legitimate a structure of domination, as do hegemonic accounts of history. In short, hegemonic discourses construct consciousness ("regimes of truth") in which the dominated genuinely believe that their domination is a good thing.
3. With institutional practices, hegemonic forces establish and control the organisational apparatuses that generate the rules of legitimated domination. On the one hand, these mechanisms include bodies that formulate and administer official rules (on local, national, regional and global scales). On the other hand, world hegemony operates through more informally governing institutions such as civil society organisations, foundations and think tanks which figure centrally in the production of ruling discourses.
4. With performative practices, world hegemony is secured through certain behaviours and rituals. For example, states perform their hegemony with flag ceremonies, commemorative monuments, national holidays

and military parades. Finance capital demonstrates its hegemony with clusters of glittering skyscrapers that dominate the centres of global cities. Modern science affirms its hegemony *inter alia* with conference routines, academic prizes and graduation rites. Counter-hegemony, too, has its performances with street marches, dissident art, and so on.

As suggested earlier, hegemony in world affairs is generally achieved through these four types of practices in combination. Whether hegemony lies with state, capital, knowledge, empire or whatever, it establishes and sustains itself through a mix of material, discursive, institutional and performative techniques. None of the four is sufficient by itself. For example, to control the rule-making institutions a hegemonic force needs command of resources, narratives and rituals. Likewise, deployment of discursive techniques requires economic means, institutional frameworks and ceremonial presentations.

To be sure, this short reflection does not answer the deeply contested questions of whether hegemony operates in world politics today, in what particular form and through what specific techniques. Nonetheless, perhaps the schema outlined here can help to make the debates more focused and systematic.

Conclusions

In summary, my approach can be encapsulated in the following way:

1. We are experiencing quite an unprecedented period of chaos, lack of trust and decline of international norms.
2. This is a result of very complex processes that combine a decline of power of an old hegemon (US/EU), crisis of liberalism, rise of new centres of domination, global changes of social structure and entering a new technological age in manufacturing (Industry 4.0) and communication.
3. Two years ago, we argued that a new multi-hegemonic international system is visible on the horizon that will bring some macro-regional equity (for instance by bringing new players such as China/India on a par with the "old" hegemons) and a new round of economic efficiency (Popov and Dutkiewicz, 2017). In part, that will be achieved by reinventing old and bringing new hegemonic actors (both state and non-state players).
4. There is also a note of caution as, at the same time, the new order will create new regional subordinations (and new forms of inequalities by developing its "own centre-periphery relations") within macro-regional hegemonies.

References

batTzedek, E. (1999). Identity politics and racism: Some thoughts and questions. *Feminist Reprise* (published in *Rain and Thunder*, 5, Winter Solstice). http://feminist-reprise.org/library/resistance-strategy-and-struggle/identity-politics-and-racism-some-thoughts-and-questions/

Bauman, Z. (2007). Archipelago of exceptions. *Urbanitats*, 18, pp. 23–58.

Bauman, Z. (2016). Zygmunt Bauman: Behind the world's "crisis of humanity". *Talk to Aljazeera*, July 23, http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2016/07/zygmunt-bauman-world-crisis-humanity-160722085342260.html (accessed: 8.03.2017).

Bauman, Z., and Della Sala, V. (2013). Re-create the social state, in: *22 Ideas to Fix the World. Conversations with the World's Foremost Thinkers*, ed. by P. Dutkiewicz and R. Sakwa (pp. 186–201). New York: New York University Press.

Bichler, Sh., and Nitzan, J. (2010). Systemic fear, modern finance and the future of capitalism, The Bichler and Nitzan Archives, Toronto, Ontario, http://bnarchives.yorku.ca/289/

Blanchflower, D.G., and Shadforth, Ch. (2009). Fear, unemployment and migration. *The Economic Journal*, 119(535), pp. 136–182.

Corey, R. (2016). Against the politics of fear. *Jacobin*, 12 November, https://www.jacobinmag.com/2016/12/against-politics-fear-trump-republicans-organizing-change/

Dionne, E.J. (2016). The new politics of fear. *The Washington Post*, December 4, https://www.washingtonpost.com/opinions/the-politics-of-fear-is-gripping-democracies-across-the-world/2016/12/04/2de10712-b8c8–11e6–959c-172c82123976_story.html?utm_term=.1d6956e28049

Freeman, H. (2016). 'Don't play identity politics!' The primal scream of the straight white male. *The Guardian*, December 2, https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/dec/02/identity-politics-donald-trump-white-men

Furedi, F. (2008). Fear and security: A vulnerability-led policy response. *Social Policy Administration*, 42(6), 645–661.

Goodwin, M. (2011). *Right Response. Understanding and Countering Populist Extremism in Europe.* A Chatham House Report. London: The Royal Institute of International Affairs, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/r0911_goodwin.pdf

Huysmans J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.

IMF (2016). *Asia and Pacific: Building on Asia's Strengths during Turbulent Times*. Regional Economic Outlook, Washington, DC: International Monetary Fund, http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2016/apd/eng/areo0516.htm

Ioanide, P. (2015). *The Emotional Politics of Racism*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Kuntzman, G. (2016). A Trump presidency means Americans can forget all political norms going forward. *New York Daily News*, November 9, http://www.nydailynews.com/news/politics/president-trump-means-no-political-norms-america-article-1.2865226

Oxfam (2017). *An Economy for the 99%. Oxfam Report*. January, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-en.pdf

Oxfam (2018). Richest 1 percent bagged 82 percent of wealth created last year – poorest half of humanity got nothing, https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018–01–22/richest-1-percent-bagged-82-percent-wealth-created-last-year

Popov, V., and Dutkiewicz, P. (eds.) (2017). *Mapping a New World Order: The Rest Beyond the West*. Cheltenham – Northampton, MA: Edgar Edward Publishing.

Ritter, K., and Borenstein, S. (2016). Environmental activists fear 'climate progress is dead' after Trump takes U.S. election. National Post, The Associated Press, November 9, 2:10 PM ET, https://nationalpost.com/news/environmental-activists-fear-climate-progress-is-dead-after-trump-takes-u-s-election

Scholte, J.A. (2018). Hegemony and its practices in world politics. DOC Research Institute, https://doc-research.org/2018/09/hegemony-practices-world-politics/ (accessed 12 June 2019).

Scholte, J.A. (2019). Unpublished paper presented at ECNU, Shanghai, April, 2019.

Sleeper, J. (2016). A history of unwarranted fears of tyranny. *The New York Times*, 21 November, http://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/05/12/is-tyranny-around-the-corner/a-history-of-unwarranted-fears-of-tyranny

Taras, R. (2015). *Fear and the Making of Foreign Policy*. Edingurgh: Edinburgh University Press.

Taylor, A. (2016). The global wave of populism that turned 2016 upside down. *The Washington Post*, December 19, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/12/19/the-global-wave-of-populism-that-turned-2016-upside-down/

UNCTAD (2016). *The Economic Development in Africa Report 2016*: *Debt Dynamics and Development Finance in Africa*. UNCTAD, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2016_en.pdf

Część 3

Refleksje o rozwoju i polityce

Integracja europejska jako projekt cywilizacyjny

Jerzy Wilkin

Wstęp

Zapoczątkowany tuż po zakończeniu II wojny światowej proces integracji europejskiej miał u swego zarania przede wszystkim cele polityczne*. Chodziło w nim o znalezienie takich form współdziałania państw znajdujących się na kontynencie europejskim, które radykalnie ograniczą, a nawet wyeliminują groźbę konfliktów zbrojnych, które niepokoiły ten kontynent przez wieki. Uznano, że najlepszą i najskuteczniejszą płaszczyzną współpracy i integracji jest gospodarka. Wiara w siłę interesów i korzyści współpracy gospodarczej legły u podstaw utworzenia w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a następnie w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Organizacja ta stopniowo rozszerzała zakres działań wspólnotowych i integracyjnych, a także przyjmowała więcej członków. Rosła liczba polityk wspólnotowych, zwiększały się fundusze służące ich finansowaniu, osiągano coraz wyższe szczeble integracji, a także dopracowano się podstaw aksjologicznych funkcjonowania wspólnoty europejskiej. Integracja europejska przenikała wszystkie najważniejsze sfery życia społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturowego. Stawała się więc cywilizacją.

* Zarys tego eseju powstał w 2016 r. jako przedmiot mojego wykładu inauguracyjnego na Uniwersytecie w Białymstoku. W maju 2019 r. przedstawiłem referat pod wyżej wymienionym tytułem w Katedrze im. Tadeusza Mazowieckiego na Uniwersytecie Warszawskim. Dyskusja nad tym referatem była dla mnie bardzo pożyteczna i inspirująca, za co jestem wdzięczny jej uczestnikom.

Integracja europejska jako projekt cywilizacyjny wyrastała na gruncie wielowiekowej cywilizacji europejskiej, znacznie wykraczającej poza granice obecnej Unii Europejskiej. Projekt ten ma jednak swoje szczególne cechy i unikatowe osiągnięcia. Jest to projekt rozwojowy, przechodzący różne fazy i trudności, poddany presji uwarunkowań globalnych i turbulencjom generowanym wewnątrz wspólnoty. Jest to wielki projekt o historycznym znaczeniu. Jerzy Jedlicki zaliczał rozważania o cywilizacji do „wielkich tematów". Z wielu względów warto takie tematy podejmować. W książce *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują* autor ten napisał:

> Pytanie o to, dokąd zmierza współczesna cywilizacja i czego po niej można się spodziewać, jest jednym z tych wielkich problemów dominujących w refleksji społecznej europejskich intelektualistów, zanim groźnie zawisło nad wszystkimi narodami świata. Spomiędzy wszystkich pytań o los żyjących i przyszłych pokoleń ludzkich to pytanie jest najbardziej pojemne i ono właśnie stawało się osnową wielkich systemów historiozoficznych (Jedlicki 2002: 10).

W 1999 r., kiedy trwały jeszcze negocjacje dotyczące członkostwa Polski w UE, prof. Antoni Kukliński napisał znamienne słowa:

> W tysiącletniej historii Polski dwa wydarzenia zajmują najwyższą pozycję, a trzecie zapewne taką zajmie. Są to: chrzest Polski i przyjęcie chrześcijaństwa w roku 966, Unia lubelska jako konstytucja polsko-litewsko-ukraińsko-białoruskiej wspólnoty narodów z roku 1569 oraz pełnoprawne członkostwo w Unii Europejskiej. W tak dramatycznym postawieniu sprawy mieści się ważny sąd wartościujący. Nasze przystąpienie do Unii Europejskiej będzie faktem na miarę tysiąclecia. Członkostwo w Unii Europejskiej stanie się źródłem wielu procesów zmieniających głęboko struktury polskiego społeczeństwa, polskiej gospodarki i polskiego państwa. Jednocześnie musi się zmienić nasz stosunek do przestrzeni europejskiej, która stanie się przestrzenią naszej rozszerzonej Ojczyzny (Kukliński 2000: 9).

Unia Europejska na zakręcie czy w dotkliwym kryzysie?

Integracja europejska, najważniejszy projekt cywilizacyjny współczesnego świata, znalazła się na zakręcie, a jak niektórzy twierdzą, nawet w wielkim kryzysie. Dlaczego warto uratować ten projekt? I co się może stać, jeśli nam się to nie uda?

Integracja europejska może być analizowana w kategoriach akademickich czy naukowych – teoretycznych, ale też w kategoriach zwykłego doświadczenia

ludzkiego. W eseju tym zostaną omówione zarówno jedne, jak i drugie. Zacznijmy od tych drugich! Pamiętamy o trudach i upokorzeniach, jakie często były udziałem osób przekraczających zachodnie granice. Wjeżdżaliśmy w zachodni świat jako obcy, prawie tak jak teraz uchodźcy z Syrii czy Afganistanu. Szczegółowe kontrole, nieufność, restrykcyjne terminy pobytu itp. Pamiętam irytację niemieckiego pogranicznika, który odkrył, że moja wiza do Niemiec zaczyna się dopiero za dwie godziny, bo taki był rozkład lotów do miasta, gdzie leciałem na konferencję naukową. Łaskawie nie kazał mi wracać do Polski. Po przekroczeniu granicy – szok wywołany przepastnymi różnicami bogactwa, zaopatrzenia, barwnością ulic i ludzi. To były różne światy.

Jak wielkie znaczenie, także ekonomiczne, istnienia granic w Europie miało chociażby to, że podróżnik jadący np. samochodem z północy Europy na południe albo ze wschodu na zachód, i zmuszony do wymiany waluty w każdym kraju, tracił na tej trasie prawie połowę wartości posiadanej waluty przez pobierane prowizje. Co o tych uwarunkowaniach i trudnościach wie obecna młodzież i nie tylko ona, która, wsiadając do samochodu w Warszawie czy w Białymstoku, może dotrzeć do Lizbony niezatrzymywana przez żadne służby celne czy graniczne i zaopatrzona w łatwo dostępną kartę kredytową akceptowaną w każdym miejscu Europy i nie tylko?

Integracja europejska, która przyjęła organizacyjną postać Unii Europejskiej, jest wyjątkowym przypadkiem w historii świata. Wyjątkowość tego procesu polega na tym, że łączenie się krajów w duże ugrupowanie wspólnotowe jest procesem całkowicie dobrowolnym, czynionym w dobrze pojętym interesie poszczególnych krajów przystępujących do wspólnoty. Przedtem zdarzały się przypadki łączenia krajów w ugrupowania polityczne, militarne i gospodarcze, ale dokonywało się to pod wpływem siły i dominacji określonych państw. Przykładem może być Układ Warszawski czy Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG).

Integracja europejska, dokonująca się na zasadzie pełnej dobrowolności, może być porównana do gry o rosnącej sumie wygranych. W tej grze wszyscy mogą zyskać. I nie chodzi tu tylko o korzyści gospodarcze, lecz także o szeroko rozumiane korzyści rozwojowe.

Próby zintegrowania krajów europejskich po II wojnie światowej pierwotnie miały na celu przede wszystkim zwiększenie ogólnego bezpieczeństwa w Europie. Pamiętajmy, że to na tym kontynencie wybuchało najwięcej wojen i konfliktów. Obie wojny światowe miały korzenie w Europie.

Niedługo po zakończeniu wojny w przemówieniu wygłoszonym na Uniwersytecie w Zurychu w 1946 r. Winston Churchill przedstawił dramatyczny obraz Europy i ważne przesłanie:

> Chciałbym dziś mówić o tragedii Europy. Zacny ten kontynent, obejmujący najładniejsze i najbardziej wypielęgnowane obszary na ziemi, a nadto obdarzony klimatem umiarkowanym i równomiernym, jest ojczyzną wszystkich szczepów świata zachodniego [...]. I jakiż jest los, który Europie przypadł w udziale? [...] na ogromnej przestrzeni niezliczona masa umęczonych, zgłodniałych, zatroskanych i oszołomionych istot ludzkich wlepia wzrok w ruiny swoich miast i śledząc ciemny horyzont, wypatruje oznak zbliżania się nowego niebezpieczeństwa, tyranii lub terroru. Pomiędzy zwycięzcami jest istna wieża Babel różnych głosów, pośród zwyciężonych – głuche milczenie rozpaczy (Giddens 2014: 9).

Poprawy tej sytuacji Churchill dopatrywał się w stworzeniu Rodziny Europejskiej czy Stanów Zjednoczonych Europy i zaapelował: „Niechaj powstanie Europa!". Podobną myśl wyraził też jeden z twórców Wspólnoty Europejskiej, nazywany „ojcem Europy", Jean Monnet: „Europa nigdy nie istniała [...]. Europę naprawdę trzeba stworzyć" (Davies 2010: 35).

Dwa lata później Winston Churchill na Kongresie Europejskim w 1948 r. powiedział znamienne, prorocze słowa: „Mamy nadzieję, że powstanie Europa, w której mieszkańcy każdego kraju będą o niej myśleć jak o swojej ojczyźnie i [...] w jakimkolwiek jej zakątku się znajdą [...], będą mogli szczerze powiedzieć zdanie: tu jest mój dom". Szkoda, że Brytyjczycy w 2016 r. powiedzieli: moja chata z kraja. Ciekaw jestem, jak im tam dalej będzie.

Pierwszym ważnym krokiem instytucjonalnym w kształtowaniu zintegrowanej Europy było utworzenie w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS). W jej zakładaniu główną rolę odegrał Robert Schuman. EWWS powołana do życia na mocy Traktatu Paryskiego była pierwszą z trzech wspólnot, które stały się później fundamentem Unii Europejskiej. W jej skład weszło sześć krajów, w tym Niemcy i Francja. To właśnie dla tych dwóch, często w przeszłości zwaśnionych, krajów zapoczątkowanie wszechstronnej integracji europejskiej miało szczególne znaczenie i umacniało nadzieję na trwały pokój w Europie.

Wielkim wydarzeniem i etapem rozwojowym UE było jej poszerzenie na wschód w 2004 r., kiedy członkiem tego ugrupowania stała się Polska i siedem innych krajów postkomunistycznych. Polska dążyła do członkostwa w Unii od początku transformacji, czyli od 1990 r. Jako lider transformacji systemowej Polska była traktowana jako dość oczywisty kandydat na jej członka. Przełamanie podziału między wschodnią i zachodnią częścią kontynentu, ukształtowanego w czasie „zimnej wojny", było powszechnie traktowane jako warunek postępów w integracji europejskiej.

Mówił o tym wielokrotnie Jan Paweł II. W 2003 r., w przededniu akcesji naszego kraju do Unii, powiedział: „Europa potrzebuje Polski, Polska potrzebuje Europy", ale jednocześnie opowiadał się za Europą sięgającą daleko na wschód.

Z okazji tysiąclecia Rusi Kijowskiej Jan Paweł II napisał: „Europa ma dwa płuca; nigdy nie będzie oddychać swobodnie, jeśli nie będzie ich obu używać" (za: Davies 2010: 1126).

Dylematy integracji i korzyści z członkostwa w Unii

Dyskutując o korzyściach z przynależności Polski do UE, można zadać pytania nurtujące wielu Polaków; nie są to pytania dotyczące kwestii technicznych czy szczegółowych rachunków zysków i strat, ale pytania o kwestie fundamentalne, w tym aksjologiczne:

- Czy po wejściu Polski do UE zakres wolności polskiego obywatela uległ zmniejszeniu czy poszerzeniu?
- Czy suwerenność Polski, jako kraju członkowskiego UE, jest większa czy mniejsza niż przez akcesją?
- Na czym polegają główne korzyści z członkostwa w UE? Jakie korzyści czerpią kraje członkowskie z integracji europejskiej poza transferami, które napływają do danego kraju z budżetu UE?

Wejście Polski w skład UE wydatnie poszerzyło wolności polityczne, obywatelskie i gospodarcze mieszkańców naszego kraju, co do tego nie powinno być żadnych wątpliwości. Mamy tu do czynienia z dylematem wolności, jaki pojawia się przy przechodzeniu od stanu przedpaństwowego i niezorganizowanego do życia w społeczeństwie zorganizowanym, w którym przestrzegania ładu ustrojowego i wolności obywateli pilnuje władza państwowa lub inny podobny podmiot. Większość uzasadnień istnienia państwa i korzyści z niego płynących obraca się wokół następującej tezy: państwo jest taką formą ograniczenia wolności jednostki, która w ostatecznym rachunku daje mu więcej bezpieczeństwa, ładu i innych korzyści niż życie w warunkach braku władzy i instytucjonalnego porządku. W rozdziale „O przyczynach powstania państwa, o jego powstaniu i definicji" w swym najbardziej znanym dziele *Lewiatan* Tomasz Hobbes (XVII wiek) stwierdza: „Ostateczną przyczyną, celem czy zamiarem ludzi (którzy z natury rzeczy miłują wolność i władzę nad innymi), gdy nakładają na siebie ograniczenia (którym, jak widzimy, podlegają w państwie), są widoki na zachowanie własnej osoby i na bardziej szczęśliwe życie" (Hobbes 1954: 147).

Ten sam tok rozumowania można zastosować do uzasadnienia ponadpaństwowej struktury organizacyjnej, jaką jest Unia Europejska. Z tym wywodem dotyczącym wolności obywateli w zintegrowanej Europie wiąże się sprawa suwerenności państw wchodzących w skład UE. Sprawa ta stała się w naszym kraju głośna w kontekście krytyki władz unijnych wobec polskiego

rządu, w związku z naruszaniem zasad państwa prawa w naszym kraju. Polski rząd i parlament uznały, że krytyka ta ogranicza suwerenność naszego kraju. Należy jednak pamiętać, że suwerenność nie jest tożsama z nieskrępowaną swobodą działania i podejmowania decyzji, ani przez jednostki, ani przez władze publiczne. Taki stan byłby uznany za anarchię lub dyktaturę. Pełnej suwerenności żądają jedynie anarchiści i dyktatorzy. Trzeba również odróżniać suwerenność społeczeństwa od suwerenności władz (Wilkin 2017).

Polska, przystępując do UE, przekazała część swoich kompetencji (uprawnień decyzyjnych i władztwa) organom unijnym. Czy przez to suwerenność naszego kraju uległa osłabieniu? To, co uzyskaliśmy dzięki akcesji, jeśli chodzi o suwerenność, znany angielski socjolog Anthony Giddens nazwał „suwerennością +" i uważa ją za coś w rodzaju integracji suwerenności. Napisał:

> Dzięki współpracy państwa członkowskie UE zyskują większy faktyczny wpływ na kwestie o zasięgu globalnym niż jako pojedynczy aktorzy. Innymi słowy, każdy kraj odnotowuje zysk netto. Efekt ten nie ogranicza się do wspólnych decyzji. Nawet jeśli kraj należący do Unii występuje samodzielnie, korzysta z domyślnego wsparcia tej instytucji, przez co liczy się bardziej, niż gdyby działał na własną rękę (Giddens 2014: 19).

Korzyści z integracji europejskiej w naszym kraju są widoczne na każdym kroku: na drogach, oczyszczalniach ścieków, domach kultury, budynkach uczelnianych, zakładach pracy, zabytkach czy kwaterach agroturystycznych znajdujemy tablice informujące, że obiekty te zostały wzniesione czy dofinansowane ze środków unijnych. Dzięki członkostwu w UE Polska dokonała wielkiego skoku rozwojowego. Przekonało to większość Polaków do UE. Oto kilka przykładów, które to potwierdzają:

- W listopadzie 2015 r. aż 88% rolników i 78% mieszkańców wsi popierało przynależność Polski do UE, przy średniej krajowej tego poparcia wynoszącej 84%. Jeszcze w końcu lat 90. XX w. byli oni wielkimi eurosceptykami. Polacy należą obecnie do największych entuzjastów członkostwa w UE. Nie przekłada się to jednak na zwiększone zainteresowanie rolników i mieszkańców wsi sprawami europejskimi. Korzyści z integracji europejskiej stały się dla większości mieszkańców naszego kraju czymś oczywistym, a przecież takie nie są.
- W ostatnich trzech latach pojawiło się wiele poważnych zagrożeń dla pozycji Polski w UE, a nasz kraj z przykładu wielkiego sukcesu integracji i jego największego beneficjenta stał się kłopotliwym członkiem tego ugrupowania. Głęboko ubolewam nad tą sytuacją.
- Od 1 maja 2004 r. do 30 listopada 2015 r. na konta Narodowego Banku Polskiego wpłynęło 122,45 mld euro z UE. W tym czasie Polska wpłaciła do UE

38,7 mld euro, co daje saldo netto 83,75 mld euro (około 350 mld zł). Czy to dużo czy mało? Dla zobrazowania wielkości tego napływu środków: jest to odpowiednik 28 rocznych nakładów na naukę i wdrożenia z budżetu krajowego i środków prywatnych albo 26 rocznych nakładów z budżetu na szkolnictwo wyższe.

- W dochodach polskich rolników transfery z Unii stanowią około 50%. Wyobraźmy sobie, jak wyglądałaby sytuacja naszego rolnictwa bez tych środków, np. w 2018 r., kiedy trapiła nas dotkliwa susza, a dochody rolników ze sprzedaży produktów rolnych znacznie spadły. A nie są to wszystkie środki napływające na wieś, bo oprócz nich są fundusze na rozwój obszarów wiejskich, na program spójności czy wsparcie rozwoju województw Polski Wschodniej.
- Gdy rozpoczynaliśmy tzw. transformację postkomunistyczną w początkach lat 90. XX w., produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca wynosił około 25% średniej unijnej. Teraz zbliża się do 70%. W dużym stopniu dokonało się to dzięki członkostwu Polski w UE i napływowi środków unijnych do naszego kraju.

Obraz rozwoju materialnego i cywilizacyjnego Polski jest bardzo złożony i dla jego odpowiedniej prezentacji potrzebne są bardziej dokładne miary rozwoju niż np. PKB na jednego mieszkańca. Taką miarą jest m.in. wskaźnik HDI (*Human Development Index* – wskaźnik rozwoju społecznego), w tym tzw. wskaźnik rozwoju lokalnego (*Local Human Development Index*), opracowany przez agendę ONZ – United Nations Development Program (UNDP). W 2012 r. został opublikowany raport UNDP dotyczący rozwoju lokalnego Polski (UNDP 2012). Składał się on z trzech zasadniczych wskaźników: wskaźnika zdrowia, wskaźnika edukacji i wskaźnika zamożności. Jak wygląda np. pozycja województwa podlaskiego, zaliczanego tradycyjnie do Polski B, w tym zestawieniu? Nie jest to pozycja najgorsza. W rankingu województw województwo podlaskie zajęło miejsce 8, a więc w połowie stawki, a w rankingu powiatów Białystok uplasował się na miejscu 13 wśród 314 powiatów w kraju. Czy taki rozwój i awans cywilizacyjny byłyby możliwe bez środków unijnych i bez szans, jakie daje jednostkom i samorządom członkostwo w Unii?

Czym jest cywilizacja europejska? Czym różni się od innych cywilizacji? Co cywilizacja europejska może dać współczesnemu światu?

Czym jest cywilizacja? Pojęcie to pojawiło się we Francji w XVIII w. Dość powszechnie łączone jest z kulturą albo stosowane zamiennie. Cywilizacja ma dwa składniki/poziomy: jeden zawiera wartości duchowe, a drugi – wartości

materialne. Cywilizacja jest dorobkiem wielu pokoleń zamieszkujących określone, na ogół rozległe, terytorium. Najwszechstronniejszą charakterystykę cywilizacji przedstawił, w moim przekonaniu, francuski historyk Fernand Braudel w dziele *Gramatyka cywilizacji*. Na pytanie, czym są cywilizacje, odpowiada następująco (Braudel 2006: 43–57):

- *Cywilizacje są przestrzeniami.* „Każdą cywilizację można zlokalizować na mapie". Położenie geograficzne cywilizacji (korzystne lub niekorzystne) ma bardzo duże znaczenie dla ich rozwoju. Cywilizacje mają prawie stałe granice.
- *Cywilizacje są społecznościami*. „Nie można oddzielić społeczeństwa od cywilizacji". Cywilizacja jest czymś w rodzaju lustra lub maszyną zapisującą napięcia i zmagania społeczne. „Cywilizacja zmienia się znacznie wolniej niż «społeczeństwa», które w niej tkwią i które ze sobą niesie".
- *Cywilizacje są gospodarkami*. „Każda społeczność, każda cywilizacja jest uzależniona od czynników ekonomicznych, technologicznych, biologicznych i demograficznych".
- *Cywilizacje są mentalnościami zbiorowymi*. „Każda epoka ma własne widzenie świata i rzeczy, własną mentalność zbiorową, która przenika całe społeczeństwo i kieruje jego poczynaniami".
- *Cywilizacje są trwałością*, a ich podstawą są „instytucje długiego trwania".

Obszar Europy został określony między V a XIII w. po upadku Cesarstwa Rzymskiego. Podstawy cywilizacji europejskiej zostały zbudowane w okresie średniowiecza: „Feudalizm zbudował Europę" – twierdzi Braudel.

Inspirujące i pouczające uwagi na temat instytucjonalnych podstaw cywilizacji europejskiej przedstawił także inny historyk francuski Jacques Le Goff (2006). Najważniejsze z nich to:

- Historia jest powolna i zawsze trwa. To stwierdzenie ma swoje przełożenie na trwałość instytucji i powolność ich zmian. Historia Europy jest najlepszą ilustracją tego zjawiska.
- Instytucjonalne fundamenty Europy tworzyły się w długotrwałym procesie historycznym. W procesie tym bardzo duże znaczenie miało średniowiecze. Le Goff podkreśla, iż średniowiecze trwało w Europie znacznie dłużej, niż to się powszechnie przedstawia (aż do XVIII w.), i odcisnęło silne piętno na obecnym kształcie Europy.
- Cechą cywilizacji europejskiej są zjawiska „długiego trwania". Obejmują one bardzo różne elementy, od systemów prawnych, stosunków własności, znaczenia religii, relacji między klasami i warstwami społecznymi, roli państwa, wzorów kultury aż po postawy umysłowe (*mental constructs*).
- „Jedność i wspólnotowość w różnorodności" jest fundamentem Unii Europejskiej. Dewiza Unii, zamieszczona w projekcie Konstytucji dla Europy, a także w późniejszym Traktacie z Lizbony, brzmi: „Zjednoczeni

w różnorodności". Integracja europejska ma wzbogacić struktury instytucjonalne Europy i wzmocnić komplementarność struktur, chroniąc różnorodność i wykorzystując jej potencjał. Realizowana obecnie idea integracji europejskiej dobrze wkomponowuje się w wielowiekową tradycję wspólnotowości i kulturowej odrębności tego kontynentu. Jest to też potrzebna i udana odpowiedź Europy na globalne wyzwania i zagrożenia.

- Obszar Europy jest wyznaczany przez poczucie wspólnoty, dziedzictwa historycznego i odrębności kulturowej, a nie przez granice terytorialne. Te ostatnie zmieniały się w Europie bardzo często. Jedną z najważniejszych cech Europy jest jej

> jedność i wspólnotowość w różnorodności. [...] cała historia Europy pokazuje nam, że jedność może powstać jedynie na bazie różnorodności narodów. Europejska różnorodność geograficzno-historyczna, którą powinniśmy uszanować, wymaga istnienia komplementarnych struktur, które chronią bogactwo i różnorodność każdej z części składowych. Ta różnorodność była wyróżnikiem Europy od bardzo dawna (Le Goff 2006: 2–3).

Ostatnie lata od 2007 r. przyniosły UE wiele trudnych i bolesnych doświadczeń. Pierwszym z nich był kryzys ekonomiczny, który objął wszystkie kraje członkowskie, poza Polską. Dla niektórych krajów, jak: Grecja, Portugalia czy Irlandia, był to kryzys dotkliwy. Ciemne chmury zebrały się nad wspólną walutą europejską i strefą euro. Później nastąpiła seria ataków terrorystycznych w Europie i utrzymuje się groźba dalszych. Wielkim i trudnym wydarzeniem był zmasowany napływ imigrantów do Unii Europejskiej, który trwa nadal. W 2016 r. szokiem dla UE stał się Brexit. Wielce kłopotliwym członkiem Unii staje się Polska, kraj, który do niedawna był uznawany za prymusa integracji. Pod znakiem zapytania stało się dalsze rozszerzanie UE na wschód i włączenie w jej skład Ukrainy.

Zagrożeń i powodów do niepokoju o losy Unii jest dużo, ale w swojej ponad 60-letniej historii na mniejsze i większe kryzysy UE odpowiadała reformami, które ją wzmacniały. Mam nadzieję, że tak też będzie w tym przypadku, chociaż obecny kryzys, w jakim znalazła się Unia, wydaje się najpoważniejszy. Jest to kryzys wywołany falą populizmu i nacjonalizmu, krytyki podstaw aksjologicznych UE i ograniczenia kompetencji Wspólnoty na rzecz państw członkowskich.

W czasie wizyty w naszym kraju Minister Spraw Zagranicznych i Europejskich Słowacji, kraju przewodzącego wtedy w Radzie Europejskiej, powiedział: „Mocno wierzę w UE, mimo pewnych niedostatków jest to najlepszy projekt pokojowy w historii ludzkości oraz stałe źródło globalnych inspiracji i aspiracji" (Lajčak 2016: 14).

Z kolei komisarz UE ds. edukacji, kultury, młodzieży i sportu Tibor Navracsics, mówiąc o skutkach Brexitu, stwierdził: „Najważniejszy wniosek, który powinniśmy wyciągnąć z Brexitu, brzmi następująco: musimy bardziej skutecznie tworzyć nową tożsamość europejską. Taką, która nie będzie zagrażać tożsamościom, które już posiadamy, lecz uzupełniać je i wzbogacać. Młodzi muszą zaś znaleźć się w centrum tego procesu" (Navracsics 2016: 4). Wspomina on, że ¾ Brytyjczyków w wieku do 24 lat głosowało za pozostaniem w Unii. To pokolenie nazywa Navracsics „pokoleniem Erasmusa". Z tym pokoleniem można wiązać największe nadzieje na przełamanie kryzysu i dalszy postęp integracji europejskiej. W tym także na przełamanie strachu przed obcymi. W wielu krajach europejskich, również w Polsce, obserwujemy inwazję strachu, nie tylko przed imigrantami, lecz także przed wszelkimi obcymi (to pojęcie ma szerokie znaczenie; może dotyczyć np. sąsiadów).

Inwazja strachu kruszy i tak słabe pokłady zaufania w naszym kraju. W książce *Zaufanie. Fundament społeczeństwa* Piotr Sztompka napisał: „Zaufanie staje się niezbędnym zasobem pozwalającym poradzić sobie z obecnością obcych" (Sztompka 2007: 49).

Andrzej Stasiuk w artykule *Zbyt wielki świat* powiada:

> Wybieramy reprezentantów, którzy zarządzają naszym strachem. Nie potrafią nic innego. Sami są pełni lęku, więc skutecznie odczytują, przewidują i generują nasze obawy. Strach i władza są jak syjamskie bliźnięta. Im bardziej się boimy, tym większych tchórzy wybieramy. Poświęcą wszystko, by władzy nie utracić. Poświęcą nas, poświęcą kraj, poświęcą kontynent (Stasiuk 2016: 48).

Europa jest świadkiem i obszarem kolejnej wielkiej wędrówki ludów i zadaje pytanie: jak sobie z tym poradzić, jak się do tego ustosunkować?

Stasiuk tak to ocenia:

> Powinniśmy sobie zdawać z tego sprawę, że to my, ludzie Zachodu, wymyśliliśmy środki i udoskonaliliśmy narzędzia umożliwiające ten proces. To my rozsyłamy na cały świat opowieści o naszym nieprzyzwoitym bogactwie, sytości i spokoju. Rozdaliśmy nędzarzom całej Ziemi telewizory, wyświetlamy im na nich nasz pornograficzny dostatek, nasze lubieżne samozadowolenie, nasze bezwstydne bezpieczeństwo. W istocie to my sprowokowaliśmy tę nową wędrówkę ludów. A teraz chcemy zejść do piwnicy i zgasić światło. Przeczekać nadejście historii, tak jak w zeszłym wieku przeczekiwało się nalot. Ale to się nie uda. Jesteśmy zbyt mali, a świat stał się zbyt wielki. Nie przeczekamy historii w naszych piwnicach, w naszych narodowych i państwowych norach.

Gdy z nich wyjdziemy (jeśli ktoś nas wcześniej nie wywlecze), nie poznamy naszego starego świata (Stasiuk 2016: 48).

To mądre słowa, nad którymi warto się pochylić!

Europa, a zwłaszcza UE, jest najbardziej atrakcyjnym na świecie celem i miejscem osiedlania imigrantów. Do UE napływa znacznie więcej imigrantów niż do Stanów Zjednoczonych. UE jest nadal ugrupowaniem integracyjnym, do którego aspiruje wiele krajów. Brexit jest epizodem, na który mógł pozwolić sobie kraj bogaty, wyspiarski i od początku mający ambiwalentny stosunek do UE. Akt ten odczuje zapewne jednak dość boleśnie.

Uwagi końcowe

W cywilizacji europejskiej, której trzonem jest obecnie UE, ukształtowały się cechy i wartości, które są wysoko cenione przez prawie wszystkie społeczeństwa: szeroki zakres swobód jednostki, mocne podstawy demokracji, w tym poszanowanie praw mniejszości, międzynarodowa wspólnotowość i solidarność, otwarcie na innych, różnorodność kulturowa, ekonomiczna, przyrodnicza i społeczna, a jednocześnie dążenie do poprawy spójności terytorialnej, ekonomicznej i społecznej oraz wiele innych. To wielkie osiągnięcie cywilizacyjne, z którego Europejczycy mogą być dumni. Tego nie udało się osiągnąć poprzednio nikomu, żadnemu międzynarodowemu ugrupowaniu. Dlatego też realizacja wartości i zasad cywilizacyjnych, jakie legły u podstaw integracji europejskiej, może być zarówno drogowskazem, jak i nadzieją dla reszty świata. Nadzieją, że poszczególne kraje nie są same w zmaganiu się z wielkimi problemami i wyzwaniami rozwojowymi, w tym o charakterze globalnym, że można liczyć na solidarność finansową i wsparcie ekonomiczne oraz polityczne innych krajów, że dzięki temu poprawia się dobrobyt i bezpieczeństwo krajów oraz świata.

UE odegrała wielką, pionierską rolę w rozwoju i przekształcaniu świata – w przekształcaniu na lepsze. Warto więc ją wspierać w realizacji tej wielkiej cywilizacyjnej misji.

Bibliografia

Braudel F. (2006). *Gramatyka cywilizacji*, przeł. H. Igalson-Tygielska. Warszawa: Oficyna Naukowa.

Davies N. (2010). *Europa*, przeł. E. Tabakowska. Kraków: Znak.

Giddens A. (2014). *Europa. Burzliwy i potężny kontynent*, przeł. O. Siara. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hobbes T. (1954). *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. C. Znamierowski. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Jedlicki J. (2002). *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują. Studia z dziejów idei i wyobraźni XIX wieku*. Warszawa: WAB.

Kukliński A. (2000). Unia Europejska jako przełomowe wyzwanie dla Polski XXI wieku, w: *Unia Europejska jako wyzwanie dla Polski XXI wieku*. Warszawa: Pełnomocnik Rządu do spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, s. 11–23.

Lajčak M. (2016). Ożywienie czy przetrwanie Unii. *Gazeta Wyborcza*, 15 września.

Le Goff J. (2006). Europa nigdy nie była nowoczesna (rozmowę przeprowadził M. Nowicki). Dodatek „Europa" do „Dziennika", 19 lipca.

Navracsics T. (2016). Czy Europa zagraża tożsamościom narodowym? *Gazeta Wyborcza*, 15 września.

Sztompka P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.

Stasiuk A. (2016). Zbyt wielki świat. *Tygodnik Powszechny*, 1 sierpnia.

UNDP (2012). *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym, Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny.* Warszawa: Biuro Projektowe UNDP w Polsce.

Wilkin J. (red.) (2017). *Globalizacja, integracja europejska a suwerenność państwa*. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus".

Czy Polska będzie państwem regionalnym? Refleksje w 20 lat po reformie administracji publicznej

Andrzej Miszczuk

Wstęp

Pytanie zadane w tytule eseju świadomie nawiązuje do tytułu wydanego w 1993 r. w ramach serii „Studia Regionalne i Lokalne" (Gorzelak, Jałowiecki 1993). Rok 1993 był okresem specyficznym. Po szybkim przeprowadzeniu reformy samorządowej na szczeblu gminnym w 1990 r. (z pełną świadomością niedoskonałości legislacyjnych w tym zakresie) przez rząd Tadeusza Mazowieckiego (1989–1990) oraz przygotowaniach do kolejnych etapów przebudowy organizacji terytorialnej kraju zgodnie z modelem samorządu terytorialnego (powiaty i województwa) przez rządy Jana Krzysztofa Bieleckiego (1991) i Hanny Suchockiej (1992–1993) w wyniku wyborów parlamentarnych został utworzony rząd koalicyjny PSL–SLD, kierowany przez Waldemara Pawlaka (1993–1995), który całkowicie zatrzymał – na kilka lat – prace nad przebudową struktury terytorialno-administracyjnej Polski. Wówczas tytułowe pytanie dotyczyło przede wszystkim kwestii: czy nastąpią zmiany na poziomie regionalnym i jaki – uwzględniając szerokie *spectrum* uwarunkowań oraz doświadczeń europejskich – będą miały charakter. Obecnie – po 20 latach funkcjonowania regionów samorządowych – warto pokusić się o ocenę przeprowadzonej reformy z uwzględnieniem nowych wyzwań rozwojowych, redefiniowanym modelem polityki regionalnej oraz nowoczesnym sposobem zarządzania państwem. Tak też został zakreślony cel eseju, przy czym jego osiąganie będzie następowało etapami. Pierwszy etap dotyczy realizacji reformy administracji publicznej w 1999 r., drugi – oceny funkcjonowania polskich województw w ciągu ostatnich 20 lat, a trzeci – uwarunkowań i propozycji zmian w ustroju regionów.

Reforma organizacji terytorialnej kraju z 1999 r. w wymiarze regionalnym

Dyskusję nad nowym kształtem przestrzennym i ustrojowym regionów wznowiono u schyłku kadencji koalicji PSL–SLD w czasie rządu Włodzimierza Cimoszewicza (1996–1997), jednak realizacja reformy nastąpiła dopiero po kolejnych wyborach parlamentarnych w 1999 r. za sprawą rządu Jerzego Buzka (1997–2001). Poprzedzona została sformułowaniem wielu propozycji w tym zakresie. Około 90 projektów dotyczących zasięgu przestrzennego województw oraz liczby stopni jednostek lokalnych i subregionalnych można było podzielić na (Miszczuk 2003: 61–108):

1) koncepcje dwustopniowe:
   1.1. zachowawcze, zakładające jedynie niewielkie korekty podziału administracyjnego wprowadzonego w 1975 r., w ramach którego funkcjonowało 49 województw i blisko 2,5 tys. gmin;
   1.2. reformatorskie, obejmujące propozycje radykalnego ograniczenia liczby województw, przy jednoczesnym zwiększeniu ich powierzchni oraz zachowaniu dwustopniowej organizacji terytorialnej administracji publicznej;
2) koncepcje trzystopniowe:
   2.1. restytucyjno-reformatorskie – nawiązujące do organizacji terytorialnej funkcjonującej przed 1975 r. (17 województw, powiaty i gminy), oparte na sile motorycznej najważniejszych węzłów osadniczych kraju, jednak z uwzględnieniem przynajmniej części zmian, jakie zaszły w tym zakresie w ciągu ostatniego ćwierćwiecza;
   2.2. radykalne – w sposób zdecydowany zrywające z podziałem administracyjnym zarówno z 1975 r., jak i wcześniejszym, ale zachowujące trójstopniowość organizacji terytorialnej państwa;
3) koncepcje pozostałe, zakładające większą niż trzy liczbę stopni terytorialnej administracji publicznej.

Rząd zaproponował bardzo racjonalny – oparty na kryteriach merytorycznych – podział Polski na 12 województw (ryc. 1), uwzględniający jednocześnie funkcjonowanie reaktywowanych powiatów, a także gmin w liczbie i kształcie niezmienionym w stosunku do stanu sprzed reformy. W wyniku procesu legislacyjnego – z powodu doraźnych interesów politycznych ówczesnych posłów i senatorów z różnych partii oraz ówczesnego Prezydenta RP – dokonano podziału regionalnego Polski na 16 bardzo zróżnicowanych pod względem potencjału społeczno-gospodarczego województw (ryc. 1). Przyjęte rozwiązanie nie było proponowane w żadnej z wcześniejszych koncepcji. Można zatem stwierdzić, że było ono swoistym odzwierciedleniem stanu ówczesnych

Rycina 1. Rządowy projekt podziału Polski na województwa i jego realizacja (poniżej)

Źródło: Miszczuk 2003.

emocji polityczno-społecznych. Jednak emocjonalne podejście do kwestii strategicznych, a taką jest organizacja terytorialna, nie powinno mieć miejsca w nowocześnie zarządzanym państwie.

W przypadku wyboru ustroju regionu sprawa była znacznie prostsza, zaproponowano bowiem trzy warianty, tj.:

- region funkcjonalny, którego zakres kompetencji byłby ograniczony do realizacji wybranych, ściśle określonych zadań,
- region samorządowy o kompetencjach generalnych i własnym aparacie wykonawczym,
- region autonomiczny, różniący się od regionu samorządowego posiadaniem dodatkowo konstytucyjnie zagwarantowanych uprawnień ustawodawczych.

Najwięcej zwolenników wśród samorządów gminnych, sejmików samorządowych i towarzystw regionalnych zyskał region samorządowy. Zwolennicy regionalizacji opartej na autonomii najliczniej byli reprezentowani na Górnym Śląsku, w Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku, zaś wśród wojewodów przeważała opinia o stopniowym przechodzeniu od regionów funkcjonalnych przez samorządowe do autonomicznych.

W efekcie reformy z 1999 r. dokonano podziału na 16 zróżnicowanych pod względem potencjału społeczno-ekonomicznego województw samorządowych, ustanowiono dwuwładzę, tworząc możliwość rywalizacji o przesłankach czysto politycznych na poziomie regionalnym między samorządem województwa a wojewodą jako szefem zespolonej administracji rządowej. Powstały w 1999 r. samorząd województwa stał się odpowiedzialny z jednej strony za usługi publiczne, świadczone z wykorzystaniem infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu regionalnym, a z drugiej – za pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. W tym drugim wymiarze instrumentami działania samorządu regionalnego stały się przede wszystkim: strategia rozwoju województwa oraz plan jego przestrzennego zagospodarowania.

Ocena funkcjonowania województw

Reforma administracji publicznej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., jako jedyna z czterech wprowadzonych przez rząd Jerzego Buzka przetrwała – w prawie niezmienionej postaci – 20 lat. Trzy pozostałe reformy: ubezpieczeń społecznych (otwarte fundusze emerytalne), ubezpieczeń zdrowotnych (kasy

chorych) oraz szkolnictwa (gimnazja) zostały przez kolejne rządy skutecznie zaprzepaszczone. Powstaje jednak pytanie, czy 20-letni okres jest wystarczający do oceny funkcjonowania obecnego podziału terytorialnego państwa na poziomie regionalnym. Odpowiedź powinna być twierdząca, tym bardziej że w powojennej historii Polski (przed reformą z 1999 r.) mieliśmy do czynienia z czterema modelami organizacji terytorialnej w latach:

- 1945–1950 (14 województw, podział 3-stopniowy, brak samorządu terytorialnego),
- 1950–1975 (17 województw, podział 3-stopniowy, a nawet okresowo 4-stopniowy, brak samorządu terytorialnego),
- 1975–1990 (49 województw, podział 2-stopniowy, brak samorządu terytorialnego),
- 1990–1998 (49 województw, podział 2-stopniowy, samorząd gminny).

Zatem tylko jeden z tych modeli funkcjonował dłużej niż obecny.

Cechą odróżniającą samorząd regionalny od powiatowego czy gminnego jest to, że oprócz dostarczania usług publicznych jest on podmiotem odpowiedzialnym za długookresowy rozwój społeczno-gospodarczy. Wyrazem tej działalności jest opracowanie i wdrażanie regionalnych strategii rozwoju. Pierwsze lata funkcjonowania samorządu regionalnego ujawniły – zdaniem Grzegorza Gorzelaka (2001: 177–189) – znaczne rozbieżności metodologiczne w podejściu do planowania strategicznego. Dotyczyły one przede wszystkim formułowania celów, zakresu przedmiotowego (wyłącznie problemy strategiczne czy zagadnienia rutynowe), podmiotowego (strategia samorządu czy strategia regionu), horyzontu czasu czy instrumentów realizacji (zwłaszcza finansowych). Częstym błędem popełnianym przez autorów strategii było traktowanie województwa jako jednolitej całości.

Z perspektywy 20 lat można stwierdzić, że samorządy województw w zakresie planowania, a także szerzej – zarządzania strategicznego zachowywały się jak organizacje uczące się. Nie tylko zdobywały własne doświadczenia, ale reagowały na impulsy z Unii Europejskiej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Dowodem na to jest aktualizacja strategii województw dokonana przed 2014 r. i obejmująca okres do 2020 r. Wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało dostosowanie okresów planowania strategicznego (lub ich aktualizacji) do okresów programowania polityki spójności Unii. Strategie regionów (a nie samorządów) na lata 2014–2020 obejmują m.in.:

- diagnozę sytuacji, w tym charakterystykę specyfiki terytoriów i identyfikację potencjałów rozwojowych, szans i zagrożeń,
- prognozę trendów,
- określenie tematycznych i geograficznych obszarów strategicznej interwencji (OSI) oraz określenie kierunków wsparcia zgodnie z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*,

- cele w ujęciu terytorialnym i priorytety wsparcia dla zróżnicowanych obszarów,
- określenie zakresu interwencji rządu w ramach kontraktu terytorialnego (koncentracja tematyczna – instrumenty finansowe, i terytorialna – OSI),
- system realizacji, w tym instytucje, mechanizmy koordynacyjne z uwzględnieniem kontraktu terytorialnego i wskaźniki monitorujące,
- ramy finansowe.

Ważnym aspektem prowadzenia polityki rozwoju województw oraz dostarczania usług publicznych o znaczeniu regionalnym są finanse. System finansowy województw skonstruowany był w 1999 r. nader skromnie. Dochody wszystkich województw, na które składały się udziały w podatkach dochodowych, subwencje i dotacje, wynosiły łącznie 3288,4 mln zł, co stanowiło 1,8% dochodów publicznych w Polsce oraz 5,9% dochodów samorządowych (łącznie samorządów gminnych, powiatowych i województw). Mimo relatywnie niewielkich dochodów udział wydatków rozwojowych (majątkowych) w wydatkach ogółem wyniósł aż 31,7%. W 2017 r. kwota dochodów, którymi dysponowały samorządy województw, wyniosła 14771,4 mln zł i była 4,5-krotnie wyższa niż w 1999 r. Poprawił się udział dochodów województw w stosunku do dochodów publicznych w kraju (2,5%) oraz dochodów samorządowych (6,4%). W strukturze wydatków utrzymał się wysoki udział wydatków rozwojowych (30,2%)[1].

Na poprawę sytuacji finansowej samorządów województw wpłynęły niewątpliwie fundusze UE. W pierwszych latach członkostwa Polski (2004–2006) środki (głównie inwestycyjne) na rozwój regionów w wysokości 2968,5 mln euro były dostępne w centralnie zarządzanym Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), w którym każde województwo miało swój komponent. Skokowy wzrost dostępności funduszy unijnych, którymi zarządzały województwa, nastąpił w latach 2007–2013. Na 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), którymi dysponowały samorządy poszczególnych województw – jako głównym narzędziem realizacji strategii rozwoju – przeznaczono 17,3 mld euro, co stanowiło 25,4% alokacji środków na programy krajowe i regionalne łącznie. Z kolei w latach 2014–2020 w 16 RPO do dyspozycji samorządów województw przeznaczono 31,3 mld euro (40,7%)[2]. Ponadto w obu pełnych okresach programowania (2007–2013 i 2014–2020) samorządy województw pozyskiwały także, głównie na inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej, fundusze z programów krajowych, a część województw – z programu Polski Wschodniej oraz Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

1 Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

2 Dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

Podsumowując powyższe rozważania, można zadać pytanie, czy polityki rozwoju prowadzone przez samorządy województw doprowadziły do konwergencji międzyregionalnej. Różnica PKB *per capita* między województwem mazowieckim a lubelskim w 2000 r. wyniosła jak 2,13 : 1,00. Z kolei w 2016 r. relacja ta kształtowała się jak 2,32 : 1,00. Tempo przyrostu PKB *per capita* w wojewódzkim lubelskim w latach 2000–2016 wyniosło 239,3%, a w mazowieckim – 259,3%. Grzegorz Gorzelak i Maciej Smętkowski (2019: 16–17) twierdzą, że skala zróżnicowania regionalnego Polski na tle wybranych, porównywalnych krajów europejskich (Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Szwecja, Włochy) była przeciętna. Natomiast specyficzny dla naszego kraju był dalszy wzrost zróżnicowania do 2012 r., a w następnych latach – wyraźna stabilizacja.

W świetle powyższych rozważań można wysnuć wniosek, że samorządy województw jako podmioty polityki intraregionalnej prowadziły swoje działania na miarę możliwości (niezbyt dużych, choć rosnących, zwłaszcza w zakresie finansowym). Efekty tych działań należy ocenić pozytywnie. Jednak dla ich zwiększenia należy wzmocnić pozycję polskich regionów, aby były one – jak twierdził prof. Antoni Kukliński – „widoczne na mapie Europy" nie tylko pod względem liczby ludności czy zajmowanej powierzchni, lecz przede wszystkim w zakresie decyzyjnym, zwłaszcza w konfrontacji z takimi procesami, jak metropolizacja, depopulacja czy cykliczność rozwoju gospodarki światowej.

Uwarunkowania i propozycje zmiany ustroju polskich regionów

Propozycje zmian aktualnego podziału terytorialnego Polski w wymiarze regionalnym pojawiały się jako element ostatnich dwóch parlamentarnych kampanii wyborczych i dotyczyły utworzenia województwa środkowopomorskiego oraz ewentualnie częstochowskiego. Jednak w dość krótkim czasie po wyborach problematyka ta znikła z pola zainteresowania polityków. Również środowisko naukowe nie wykazuje tą tematyką zbyt dużego zainteresowania, zwłaszcza w porównaniu z latami dziewięćdziesiątymi XX w. Do nielicznych propozycji zmian siatki województw należą te autorstwa: Dariusza Sokołowskiego (2014: 567–590), Łukasza Zaborowskiego (2016: 159–182) oraz Przemysława Śleszyńskiego (2018: 29–47). Pierwszy z nich koncentruje się na „rozparcelowaniu" województwa mazowieckiego na mniejsze jednostki, głównie z udziałem Płocka, Siedlec i Radomia. Z kolei Zaborowski proponuje utworzenie 20 województw, bardziej porównywalnych wielkościowo. Natomiast Śleszyński rozważa zwiększenie liczby województw do 18–20 (ewentualnie 20–25) przy jednoczesnej likwidacji powiatów lub zmniejszenie liczby województw do 12–13 oraz ograniczenie liczby powiatów do 130–150. Wspomniane publikacje dotyczą kształtu

przestrzennego województw. Zdaniem Gorzelaka (2018: 48–55) dyskusje nad liczbą i zasięgiem przestrzennym województw są bezcelowe, a korekty organizacji terytorialnej kraju powinny dotyczyć likwidacji statusu miast na prawach powiatu i upowszechniania w ich miejsce zarządów metropolitalnych.

Wątkiem, który jest niemal zupełnie nieobecny w dyskusjach dotyczących polskich regionów, jest ich status. Wzmocnienie ich pozycji przez zmianę statusu jest działaniem kluczowym, natomiast korekta zasięgu przestrzennego ma w tym względzie niewątpliwie charakter wtórny. Pozytywne doświadczenie 20-letniego funkcjonowania samorządów województw pozwala na stwierdzenie, że warto rozważyć ich przekształcenie w regiony autonomiczne. Pojęcie regionów autonomicznych najczęściej jest kojarzone z państwem federalnym jako alternatywą dla państwa unitarnego. Tak rozumiany tradycyjny podział państw jest nieadekwatny do rzeczywistości, bowiem państw federalnych jest stosunkowo mało na świecie, dominująca zaś grupa państw unitarnych nie jest jednolita. John Loughlin (2004: 14) na podstawie doświadczeń członków UE zaproponował podział państw unitarnych na trzy rodzaje:

- regionalne (Francja, Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy),
- zdecentralizowane (Dania, Finlandia, Holandia, Szwecja),
- scentralizowane (Grecja, Irlandia, Luksemburg, Portugalia).

Poziom regionalny w państwach unitarnych regionalnych tworzą regiony autonomiczne (ale o słabszej pozycji niż w państwach federalnych), w zdecentralizowanych – regiony samorządowe, a w scentralizowanych – administracyjno-funkcjonalne (planistyczno-statystyczne). Władze regionalne w państwach regionalnych unitarnych (o charakterze wykonawczym oraz ustawodawczym) pochodzą z wyborów, mają prawo do współtworzenia polityki krajowej, nie mogą zawierać traktatów międzynarodowych, mogą (ale nie muszą) posiadać polityczną/prawną kontrolę nad jednostkami subregionalnymi.

Zdaniem Pawła Swianiewicza (2014: 303–308) Polska jako państwo zdecentralizowane unitarne jest – obok Węgier i Słowacji – liderem w Europie Wschodniej w zakresie decentralizacji na rzecz samorządu regionalnego i lokalnego. Powstaje pytanie, czy w tej sytuacji nie pójść o krok dalej i przekształcić Polskę w państwo unitarne regionalne. Za takim rozwiązaniem przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, wzmocnienie pozycji województw jako regionów autonomicznych traktowane w kategoriach kolejnego etapu decentralizacji – zgodnie z zasadą subsydiarności – przyczyni się do sprawniejszego zarządzania państwem, a w wymiarze finansowym przyniesie korzyści w postaci niższych kosztów świadczenia usług publicznych (Machelski 2015: 39–40).

Po drugie, regiony autonomiczne w państwie regionalnym są podmiotami mającymi szanse stać się bardziej aktywnymi aktorami w ramach nowego paradygmatu polityki rozwoju regionalnego, który cechują (*Regional*... 2007: 13):

- zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe;
- precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej podnoszenia;
- wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie;
- działania wyrównawcze w wąskim zakresie, istotne dla całego kraju, na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną" niezbędną do dalszego rozwoju;
- zintegrowane instrumenty „miękkie" i „twarde", otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe;
- zróżnicowane podejście do różnych typów obszarów (generujących wzrost, powiązanych funkcjonalnie i peryferyjnych).

Po trzecie, wzmocnienie pozycji regionów mogłoby się przyczynić do zwiększenia możliwości partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji, a tym samym wzbogacenia modelu polskiej demokracji, którą można określić mianem rywalizującej, działającej na zasadach wahadła między dwoma głównymi partiami, które zwyciężają przeciwnika większością głosów swoich przedstawicieli (parlamentarzystów, radnych itp.), zgodnie z podejściem „zwycięzca bierze wszystko". Jest to najbardziej prymitywny model demokracji. Zaawansowane procesy decentralizacji (dewolucji) odciążają szczebel centralny od zadań przekazanych na szczebel regionalny i lokalny, co mogłoby stać się impulsem do rozwoju demokracji konsensualnej, która opiera się na poszukiwaniu szerokiego konsensusu między przedstawicielami partii zwycięskich i partii stanowiących mniejszość. Odejście od modelu demokracji rywalizującej na szczeblu centralnym mogłoby – na zasadzie dyfuzji innowacyjnych idei – zaowocować na poziomie regionalnym i lokalnym demokracją uczestniczącą, w ramach której obywatele biorą udział w wypracowywaniu decyzji ich dotyczących na zasadzie poszukiwania konsensusu między różnymi grupami społecznymi (nie tylko tymi stanowiącymi większość), oraz w większym stopniu niż dotychczas demokracją wyborców, polegającą na podejmowaniu decyzji bezpośrednio przez wyborców na zasadzie większościowej, m.in. w formie referendum (Loughlin i in. 2010: 16). Rozwój nowych form demokracji na szczeblu regionalnym może przyczynić się także do ograniczenia zjawiska rozczarowania wyborców do demokratycznego państwa prawa, określanego mianem „demokracji nieufnych", co jest niestety zarzewiem dla szerzącego się nie tylko w Polsce populizmu (Lipowicz 2019: 292–293).

Na zakończenie należy podkreślić, że Polska ma pewne wymuszone sytuacją geopolityczną doświadczenia historyczne z regionem autonomicznym, którym w okresie międzywojennym było województwo śląskie (1922–1939). Współczesne oceny funkcjonowania tego regionu są pozytywne. Atutami Autonomicznego Województwa Śląskiego były m.in.: aktywna polityka rozwoju

gospodarczego, do której przyczyniała się samodzielność decyzyjna Sejmu Śląskiego i Skarbu Śląskiego, zachowanie tożsamości regionalnej, a także przyczynienie się do zintegrowania Górnego Śląska ze Śląskiem Cieszyńskim (Węgrzyn 2014: 108–110). Jednak relacje z przedstawicielem władz centralnych – wojewodą mianowanym przez Prezydenta RP – nie zawsze układały się poprawnie. Wymagało to konsensusu, o co w dość burzliwym politycznie okresie międzywojennym nie było łatwo. Regiony autonomiczne rozważano także jako jeden z wariantów reformy z 1999 r. Odradzające się regionalizmy na Górnym i Dolnym Śląsku, na Warmii i Mazurach, na Kaszubach, w Wielkopolsce i Małopolsce można potraktować jako dodatkowe pozytywne impulsy – niesprzeczne z „polską racją stanu" – przyczyniające się do wzmocnienia państwa dzięki pogłębieniu decentralizacji regionalnej.

Odnosząc się do tradycyjnego dylematu polityki regionalnej: równość vs. efektywność, można stwierdzić, że jest on w dużym stopniu typowy dla państw o niskim stopniu decentralizacji, a traci swą ostrość w przypadku państw unitarnych regionalnych. Przekazanie szerokiego zakresu uprawnień nie tylko wykonawczych, lecz także ustawodawczych na szczebel regionalny powoduje, że rzeczywiste możliwości prowadzenia przez władze centralne polityki redystrybucyjnej są bardzo ograniczone, a większość działań związanych z budowaniem konkurencyjności spoczywa na władzach regionalnych i lokalnych. Wywoła to z pewnością zróżnicowanie tempa i trajektorii rozwojowych, ale też pobudzi aktywność i innowacyjność, a jednocześnie uwolni władze centralne od populistycznych presji ze strony poszczególnych regionów.

Bibliografia

Gorzelak G. (2001). Samorząd regionalny a polityka rozwoju regionalnego państwa, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 177–189.

Gorzelak G. (2018). Terytorialna organizacja kraju – czy już czas na dyskusję? *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(72), s. 48–55.

Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.) (1993). *Czy Polska będzie państwem regionalnym?* Seria Studia Regionalne i Lokalne, 42. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego i Regionalnego.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2019). *Rozwój regionalny, polityka regionalna.* Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Lipowicz I. (2019). *Samorząd terytorialny XXI wieku*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Loughlin J. (2004). *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities.* Oxford – New York: Oxford University Press.

Loughlin J., Hendriks F., Lidström A. (2010). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Machelski Z. (2015). *Struktury terytorialne państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Miszczuk A. (2003). *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Regional Development Policies in OECD Countries (2007). Paris: OECD Publishing,

Sokołowski D. (2014). Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa. *Przegląd Geograficzny*, 86(4), s. 567–590.

Swianiewicz P. (2014). An empirical typology of local government systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), s. 292–311.

Śleszyński P. (2018). Problem podziału terytorialnego Obszaru Metropolitalnego Warszawy i wnioski dla Polski. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(72), s. 29–47.

Węgrzyn G. (2014). Autonomia Górnego Śląska a społeczeństwo obywatelskie. *Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 179, s. 105–114.

Zaborowski Ł. (2016). Próba przebudowy układu województw z wykorzystaniem sieci ośrodków regionalnych. *Przegląd Geograficzny*, 88(2), s. 159–182.

Making the most of decentralisation

Andrés Rodríguez-Pose, Callum Wilkie

1. Introduction

In 1998, Grzegorz Gorzelak asked himself whether countries undergoing transition in Central and Eastern Europe could build competitive economies and democratic societies in a centralised state, or whether they should follow a path of decentralisation in order to build strong regional units (Gorzelak, 1998: 73–74). By asking this question, Gorzelak was echoing one of the fundamental dilemmas facing many middle-income and transition countries across the world at that time.

For the right or the wrong reasons, many countries in the world have in the last four decades embarked on profound processes of decentralisation. Central and Eastern Europe has been no exception and many countries have, like Poland, initiated processes of decentralisation that have led regions to "enjoy a relatively high degree of autonomy in taking advantage of the funds channelled [...] by the EU and in building upon international economic cooperation" (Gorzelak and Tucholska, 2010: 203).

By pursuing decentralisation, countries have followed a growing – if often contentious – consensus around the fundamental importance of subnational territorial units for socioeconomic development at the local and national level alike (e.g. Storper, 1995; 1997; Scott, 1998; Pike et al., 2006). More precisely, it has become increasingly commonplace to suggest, on the basis of an ever-evolving body of theoretical and empirical research, not only that processes of economic growth and change typically transpire at subnational levels, but, more importantly, that those processes themselves are catalysed by a variety of localised processes, each of which is conditioned by the unique factors, characteristics and structures of the locality within which they occur (Ascani et al., 2012).

In this context, the prominence of subnational territorial units is increasing. The most recent wave of globalisation has served to accentuate and galvanise their perceived relevance and importance (Pike et al, 2006: 3; Rodríguez-Pose, 2011; Barca et al., 2012). That is to say, a number of scholars and researchers have posited that because of, first, the emergence of an increasingly competitive, knowledge-intensive global economy and, second, the territorial scale at which processes of growth, development and change operate, "globalisation is progressively increasing the importance of regional processes and the role of local actors in shaping development trajectories" (Ascani et al., 2012: 4).

The fundamentality of localised processes and, by extension, lower-level territorial units, is reflected in the strategies pursued by and decisions of policymakers in the developed and developing world alike. Most notable among them is, perhaps, the "global trend towards devolution" (Rodríguez-Pose and Gill, 2003) that has emerged in recent decades and is now serving to reinforce the centrality of subnational units.

However, the perception that the devolution of resources and responsibilities represents an opportunity for regions, cities and towns to assume greater control over their respective development trajectories via the tailoring of expenditure, policies, and strategic approaches to local contextual conditions that are substantively different from those of other types of subnational units, and of more urbanised contexts in particular, remains contentious. The realisation of this opportunity is by no means guaranteed and is in practice often fraught with challenges. That is, there are risks associated with devolution that are especially pronounced for regions that could preclude the realisation of any benefits from increasing autonomy. Concerted efforts, including those discussed later in the paper, at both the local and extra-local level must therefore be made to mitigate these risks and unleash the potential of devolution for these lower-order territorial units.

The remainder of the paper deals with these challenges and is structured as follows. The next section provides a brief overview of the financial consequences of global drive towards devolution. This is followed by a more theoretical perspective that outlines both the benefits and risks associated with devolution. Section 4 explores devolution within the context of specific regions, cities and towns and includes a brief discussion of what devolution entails for lower-order territorial units in particular before highlighting the susceptibility of these territories to the risks associated with greater decentralisation. Section 5 builds upon the theoretical contributions of the sections that precede it and explores two barriers that constrain regions' respective capacities to capitalise upon the devolution of powers and resources. It then contemplates how to address and mitigate these challenges.

2. The financial consequences of the global drive towards devolution

Following the global drive towards devolution (Rodríguez-Pose and Gill, 2003), subnational authorities the world over have, to various extents, been granted increased autonomy and have been entrusted with more significant powers as well as responsibility for local economic dynamism and the wellbeing of the individuals that occupy the territories with which they are associated.

The financial implications for public resources are significant. Figures 1, 2 and 3 provide indicative insights into the scale of devolution for a number of developing and developed countries.

Figures 1 and 2 depict the devolution of *resources* to subnational governments. Mexico, Austria, the Netherlands and Turkey are among the OECD

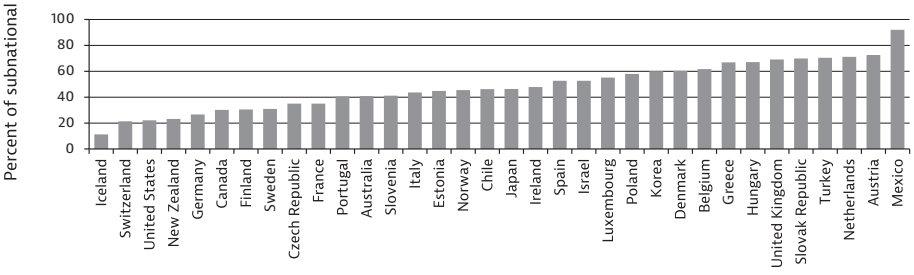


Figure 1. Grants and subsidies as a share of subnational governments' revenue, OECD countries, selected countries

Source: OECD Subnational Government Finance Database, authors' elaboration

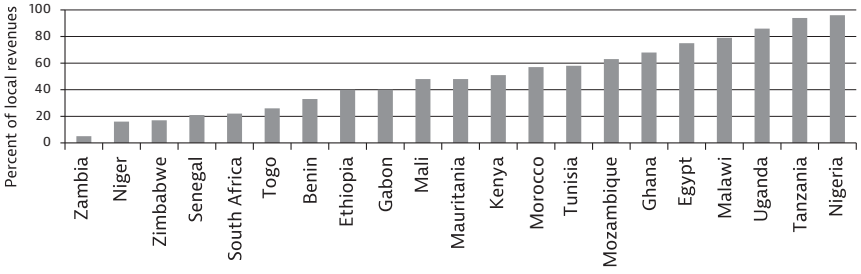


Figure 2. Central government transfers as a share of local revenues in selected African countries

Source: African Economic Outlook 2015

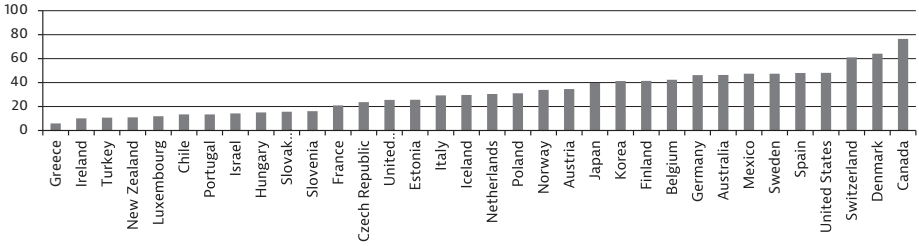


Figure 3. Subnational government expenditure as a share of general government expenditure, 2013, selected countries

Source: OECD Subnational Government Finance Database, authors' elaboration

countries whose subnational governments derive more than 70% of their revenues from grants and subsidies. In the African context, local governments in, for example, Kenya, Morocco, Tunisia, Mozambique, Ghana, Egypt, Malawi, Uganda, Tanzania and Nigeria all derive more than half of their revenues from transfers from the central government.

Figure 3 depicts subnational government expenditure as a percentage of general government expenditures for a selection of countries. In doing so, it provides a slightly different perspective on devolution. The story that emerges, however, is largely the same. In 12 OECD countries, subnational government expenditure accounts for more than 40% of total government expenditure.

While this increase in financial resources represents an important opportunity for territories to realise their full economic potential, achieving this potential may not happen without a thorough awareness of the advantages and risks that decentralisation brings about. This implies an understanding of how the advantages linked to regional governments enjoying greater powers and resources can be maximised while, at the same time, putting in place the necessary mechanisms to minimise its potential risks. Overall, the implications of this "global drive towards devolution" are numerous and span the territorial spectrum. But can countries find their way to greater competitiveness and solid democracies by decentralising, as Gorzelak was asking himself?

3. The economic risks and benefits of decentralisation

From a theoretical perspective, the transferring of powers and financial resources to subnational tiers of government entails advantages and risks.

3.1. The potential advantages of decentralisation

Proponents of devolution tend to mainly focus on the advantages. Their arguments mainly fall into one of two broad categories.

It is often suggested, first, that decentralisation engenders greater economic efficiency and that there is an "economic dividend" (Morgan, 2006) to be realised from increasing subnational autonomy. The purported economic efficiency gains from devolution arise from three related processes.

First, devolution is anticipated to permit the more efficient deployment of scarce public resources, financial and otherwise, by facilitating a greater coherence between public expenditure and local preferences for public goods and services (Oates, 1999; Azfar et al, 1999; Bennett, 1990; Klugman, 1994). It is posited that there is considerable cross-territory heterogeneity in preferences for public expenditure, goods and services (Tiebout, 1956; Gross, 1995). Policymakers in centralised systems are, as Rodríguez-Pose and Gill (2005: 408) highlight, mandated to "take decisions that are designed to reflect the interests of the entire country" and are therefore less able to address this subnational heterogeneity. When granted the power and autonomy to do so, subnational authorities, on the other hand, are able to identify and, in turn, respond to this heterogeneity via the tailoring of their provision of public goods and services to the preferences, tastes and needs unique to their territory to a far greater extent than would be possible in a centralised system.

Second, devolution may impel policy innovations (Tiebout, 1956; Oates, 1994; Bennett, 1990; Donahue, 1997) and the "production efficiencies" (Ascani et al., 2012: 14) they engender. That is, the increased responsibility that subnational governments assume for the welfare of their citizens under devolution may inspire and incentivise policymakers to devise new, more efficient ways to respond to local needs, raise revenue or provide public goods or services.

Third, devolution may give rise to governance or political efficiencies (Putnam, 1993; Azfar et al, 1999; Ebel and Yilmaz, 2002; Bennett, 1990, Hatry, 1994; Bardhan and Mookherjee, 2005). More precisely, the increased proximity between policymakers and politicians and the individuals whose interests they represent is expected to increase government responsiveness, accountability, and transparency, thereby reducing the potential for corruption and mitigating other political- or governance-related barriers to efficiency.

The second set of arguments includes those related to notions of equity. It has been suggested that devolution may yield more territorially equitable outcomes by permitting individual subnational units – especially those that have failed to benefit from centralised decision-making – to design and implement contextually tailored measures to increase local competiveness

and dynamism (Ezcurra and Pascual, 2008). "In a decentralised state there are much richer possibilities for regions to form their own policies that are more in tune with specific local situations and needs" (Gorzelak, 1998: 74). Devolution may also have an indirect effect on territorial equity. That is, the decentralisation of decision-making functions and the "downsizing of central government" (Ascani et al., 2012: 14) can deliver a greater geographic dispersion of economic actors and activity (Gil-Canaleta et al., 2004).

Moreover, the alleged benefits of decentralisation may not be confined to the socioeconomic realm. It may also yield institutional benefits in the form of increased trust in government and in greater government efficiency. Ligthart and van Oudheusden (2015), for example, have explored the link between fiscal decentralisation and citizens' trust in "government-related institutions". They posit that the capacity of subnational governments to tailor policies and the provision of services to local conditions and, in turn, address a locality's exact needs, preferences and priorities has the effect of breeding trust in government. The authors conducted an econometric investigation of 42 countries between 1994 and 2007. The analysis revealed that higher levels of fiscal decentralisation – proxied by subnational government expenditures – were robustly associated with citizens' trust in government and government related institutions (Ligthart and van Oudheusden, 2015: 123).

It may therefore be inferred that increasing the functional autonomy of subnational governments may bolster citizens' trust and confidence in government, which may, in turn, be conducive to economic growth and development.

3.2. The potential risks of decentralisation

While it would seem that there is a compelling case to be made in favour of the decentralisation of powers and resources to subnational authorities, recent research has cautioned that devolution may not be the panacea it is claimed to be and that, more precisely, there are a number of risks with which it has come to be associated. Rodríguez-Pose and Gill (2005) suggest that the risks fall into one of three categories: a) (in)efficiency risks; b) (in)equality risks, or c) institutional risks.

Under the banner of inefficiency risks, the separation of spending and resource allocation decisions from the parties responsible for financing public expenditure can lead to important short-term mismatches in the responsibilities devolved to subnational authorities and the resources and powers they are provided to fulfil them (Rodden, 2003; Devarajan

et al., 2009). This is something that Grzegorz Gorzelak (1987: 119) already noticed in the early stages of decentralisation in Poland when he noted that "the regional and local authorities [were] still too weak economically when compared with the big state enterprises". Such coordination failure – generating unfunded mandates – can yield a host of economically inefficient outcomes, the most prominent of which are the incurrence of debt by subnational governments and, in some cases, the inadequate provision of public goods and services, when regions "must rely on unstable and insufficient transfers from the central budget in order to carry out policies (including regional development) for which they are responsible" (Gorzelak, 2009: 196).

Also under the heading of efficiency risks, it has been suggested that devolution may create a context within which subnational authorities in the same country can, and in fact do, compete for mobile investment and economic activity (Varsano et al., 2002; Schneider, 2004; Markusen and Nesse, 2007). This competition, which entails most prominently the provision of financial and fiscal incentives, creates "dead-weight losses to the nation as a whole" (Rodríguez-Pose and Gill, 2005: 411), thereby compromising economic efficiency. It is important to note that the territories that tend to fare well in these competitions are not just vulnerable regions, but are often larger, well-capacitated regions and states, and some large urban localities which are increasingly detached from their traditional hinterlands (Smętkowski and Gorzelak, 2008).

The inequality risks associated with devolution are related to imbalances in, first, influence on central authorities and, second, local capacities. Certain subnational authorities within a country are, as a result of such factors as the size of their population or their contribution to national economic output, capable of exercising a greater degree of influence on national level political processes (e.g. Porto and Sanguinetti, 2001; Rao and Singh, 2001; Khemani, 2003). Consequently, some subnational territories will receive preferential treatment from a central government while smaller and poorer territories, will inevitably be "less well protected by central governments as devolution evolves" (Rodríguez-Pose and Gill, 2005: 412).

Similarly, there is considerable cross-territorial variation in authorities' capacities – a product of technical knowledge, skills and training, as well as organisational and institutional characteristics – to raise revenue and design and implement policies or make informed decisions. Territories that are sufficiently capacitated are well, or certainly better, positioned to capitalise on the autonomy decentralisation affords. Less well-capacitated authorities – including many regions, cities and towns – on the other hand, face greater risks in a more devolved framework.

The last typology of devolution-related threats includes those linked to institutional drawbacks. There are three of particular note. First, there are certain public goods and services that are more efficiently provided by centralised governments (Prud'homme, 1995). There may be, for example, substantial efficiency enhancing economies of scale for certain types of public expenditure. Similarly, there may not be sufficient cross-territorial heterogeneity to warrant the provision of certain goods and services at the subnational level. When subnational authorities are tasked with the provision of goods and services for which there is not substantial variation in preferences or for which efficiency enhancing economies of scale exist, economic efficiency is compromised.

Second, the reassignment of responsibility associated with devolution can cloud the clarity of what various tiers of government are responsible for and for what they are not (Steytler, 2005). A lack of clarity in the assignment of responsibilities can result in, at best, inefficient duplication of expenditure, goods and services and, at worst, a complete failure to provide those goods and services.

Finally, while proponents of devolution claim that it can enhance transparency and accountability, a case can also be made that devolution can, for several related reasons, "promote conditions that are conducive to corruption" (Rodríguez-Pose and Gill, 2005: 415; Fan et al., 2009; Lessmann and Markwardt, 2010).

3.3. Do the advantages or the risks prevail?

As we have seen, the potential economic benefits associated with devolution are often cited to justify the transfer of power and resources to subnational authorities. Is there, however, any empirical evidence to support the existence of an economic dividend from devolution? Do the advantages of decentralisation prevail over the risks? Or is it the other way round?

Iimi (2005) set out to address this very question via an exploration of the relationship between decentralisation and national economic growth for a sample of 51 countries at various levels of socio-economic development. The results of the econometric analysis showed a positive and significant relationship between devolved governments and economic growth for the countries considered suggesting that devolution can, if implemented adequately, impel economic growth at the national level.

The analysis also revealed two more nuanced insights. First, the returns from decentralisation may only materialise in the longer term – which is wholly consistent with the perception that decentralisation in its most advanced form

(devolution) is a complex process that is susceptible to influence from "various complimentary factors" (Iimi, 2005: 458). The second insight was that *ex ante* more developed countries stand to benefit to a greater extent from devolution, meaning that, in the case of many Central and Eastern European countries, the transfer of power and resources to subnational tiers of government may have been, and possibly remains, a tricky affair (Rodríguez-Pose and Krøijer, 2009). This would imply that a global trend towards devolution could lead, in the first instance, to cross-country divergence.

However, a large number of empirical studies have shed considerable scepticism about the potential for an "economic dividend from devolution" (Morgan, 2002, 2006). Rodríguez-Pose and Bwire (2004), for example, posit that decentralisation is not automatically economic-performance enhancing. To test their assertion, the authors conducted a systematic, cross-country examination of regional economic performance in Germany, Italy, Spain, India, Mexico and the United States. They did not find any robust evidence to suggest that increasing subnational autonomy is linked to regional economic performance. Moreover, a negative relationship was unearthed between devolution and economic performance for Mexico and the United States. This negative relationship may be attributable to different causes in different countries. For example, in the Mexican case, capacity constraints have inhibited subnational territories' respective capacities to manage the resources and responsibilities inherent in the decentralisation process. By contrast, in the American case the reason for the limited impact of decentralisation may be related to the overburdening of subnational authorities with responsibilities that do not reflect the resources at their disposal.

These findings have been substantiated by later empirical work. Rodríguez-Pose and Krøijer (2009) analyse the relationship between three aspects of devolution and economic growth in 16 Central and Eastern European countries. The results of their empirical analysis indicate a negative relationship between economic growth and both subnational expenditure as a percentage of total expenditure and the transfer of resources to subnational authorities as a percentage of their total revenues. Together, the negative relationships imply that the decentralisation of resources alone has – in the face of rapid and often poorly planned decentralisation in Central and Eastern Europe – actually been detrimental to economic performance. This finding raises questions about the sensibility of increasing subnational autonomy purely as a means to promote economic growth, competitiveness and development, providing a partial answer to the question raised by Gorzelak (1998).

3.4. Devolution as a contextually-contingent process

Taking into account the main theoretical arguments and the empirical evidence, when the case for greater decentralisation is positioned alongside the risks it has come to be associated with, it can be inferred that the transfer of powers and resources to subnational tiers of government *per se* is neither good nor bad. Rather, the outcomes of decentralisation processes are shaped by and contingent on both the context within which they are implemented and, even more importantly, on *how* devolution as a process unfolds (Prud'homme, 1994; Rodríguez-Pose and Gill, 2005). With this in mind, it would only seem appropriate that we shift our attention to decentralisation in the context of specific regions and to how to make sure that devolutionary processes lead to better socioeconomic outcomes, by minimising the potential inefficiency, inequality and institutional risks associated to poorly designed and/or implemented transfers of powers and resources to regional and urban governments.

4. Devolution in specific regional contexts

What, in practical terms, does decentralisation mean for, and how does it affect different regions and cities?

4.1. Devolution as opportunity

Decentralisation, in the simplest sense, constitutes an opportunity for subnational authorities of all types to devise and implement policies and make decisions that are reflective of local realities and contextual conditions and, in doing so, to assume greater control over and influence on local development trajectories (Ascani et al., 2012: 13). The magnitude of this opportunity is likely amplified for two related reasons.

First, while heterogeneity most certainly exists across all types of subnational units, there are especially profound differences between regions and cities, on the one hand, and other units in the territorial hierarchy, on the other, that are manifested across a number of axes. The consequence of these differences is that regions and cities are characterised by a distinct set of challenges and limitations, priorities, aims and preferences, and strengths and opportunities that stand in stark contrast to that of other subnational territories and of urban environments in particular.

It is treated as axiomatic that politicians and decision makers at subnational tiers of government are sufficiently proximate to the territories for which they are responsible to accurately identify and assess relevant local contextual conditions and characteristics. Decentralisation, in general, and devolution, in particular, then, effectively grants these authorities the autonomy, powers and resources not previously at their disposal to mobilise and act upon this knowledge. Policymakers can employ their awareness of local realities to design and implement the types of contextually tailored policies that likely would otherwise *not* materialise, and make the decisions that would *not* be expected to be made within a centralised system yet seem wholly necessary, given the understood uniqueness of every region. This tailoring of public policies to local needs is often perceived as the greatest advantage of decentralisation.

The acquisition of greater autonomy by regions is also especially important when weighted in light of the prevailing policy discourse. Policymakers are (and have, in fact, been for some time) focused on the notions of agglomeration and urbanisation and often stress the importance and function of large cities and urban agglomerations as drivers of economic growth and development (e.g. World Bank, 2009). Most regions, on the other hand, have, as a consequence, been somewhat neglected in development strategies and policies founded in the perception that the cultivation of economic dynamism in cities will yield benefits that will eventually extend into non-urban and rural territories (Rodríguez-Pose, 2018). Smaller regions are, however, fundamentally important actors in territorial systems and, critically, perform essential functions and contribute to economic growth at both the local and national level (Satterthwaite and Tacoli, 2003). This is something that Gorzelak (1986: 83) already understood more than three decades ago when discussing the overconcentration of production in Poland, leading to what he termed "gigantomania", a factor that had serious consequences for economic efficiency in the country. Devolution, and the autonomy it provides, may therefore be understood as a fundamental chance – more than as a risk – for regions to correct for this neglect and assume greater control over their economic fortunes.

In some cases, regions and localities seem, according to the literature, to have been able to maximise the advantages afforded by decentralisation. One such case is Bolivia, where municipalities, since being awarded greater autonomy, have been able to tailor policies and expenditure decisions more adequately to local needs and preferences. The question that needs to be asked, however, is whether it does. Faguet (2004) systematically explored the extent to which subnational governments in Bolivia adapted

their expenditure decisions to local preferences and needs when granted the resources and autonomy to do so. Faguet's (2004) analysis focused on the expenditure patterns of Bolivian municipalities after the announcement of nationwide decentralisation in 1994. The results of the econometric analysis suggest, most broadly, that municipal governments in Bolivia did in fact respond to devolution by tailoring their expenditure in accordance with local needs. Moreover, Faguet (2004) found evidence to prove that relative local investment in education, water and sanitation, water management, agriculture and urban development after devolution was done more in accordance with the socioeconomic characteristics of each municipality than previously. He concluded that "[changes in expenditure patterns] were driven by the actions of Bolivia's 250 smallest, poorest, municipalities investing newly devolved public funds in their highest priority projects" (p. 887). There are two related inferences to be drawn from this latter conclusion. First, the changing expenditure pattern of the smallest, least developed municipalities, in particular post devolution, implies that their needs and preferences are substantively different to those of other, larger, more developed territories. Second, and more importantly, the expenditure patterns and decisions made by centralised authorities prior to decentralisation frequently did not adequately reflect the needs of the smaller, poorer and/or more remote localities. Hence, pre-devolution expenditure decisions may have been guided by, and catered to, the interests of larger, more developed territories at the expense of the territories in greatest need of economic growth and socioeconomic development.

Another case of apparent success is that of Colombian municipalities. Faguet and Sánchez (2008) examined the relationship between decentralisation and public school enrolment in Colombian municipalities. Most generally, the analysis revealed a positive and statistically significant relationship between decentralisation and public school enrolment rates, suggesting that devolution may yield benefits in the form of improved educational outcomes. More interestingly, however, the authors observed pronounced differences in educational outcomes between "places where central [government] control persists" (p. 1309) and those that are less reliant on central government transfers. That is, public school enrolment rates increased in "districts where education finance and policy making were under greater local control" and actually decreased in those "where education finance was still based on centrally controlled criteria" (p. 1311). Moreover, decentralisation seemed to yield greater improvements in education outcomes in the smallest municipalities, once again suggesting that localities can benefit from processes of devolution.

Decentralisation has also been linked to improved health outcomes in the Colombian context. Soto et al. (2012) explored the link between infant mortality rates and the decentralisation of health expenditure for 1080 Colombian municipalities between 1998 and 2007. The analysis revealed a robust negative relationship between subnational healthcare expenditure and infant mortality rates, from which the authors inferred "that decentralising the fiscal allocation of responsibilities to municipalities decreased infant mortality rates" (p. 1426). The authors cautioned, however, that the effect of decentralisation on health-related outcomes can be, perhaps not surprisingly, conditioned by the wealth of and socioeconomic conditions in a given municipality.

Other contexts where decentralisation has been associated with positive health outcomes are the rural areas in India and China. Asfaw et al. (2007: 17) found robust evidence to suggest that fiscal decentralisation contributed to reductions in rural infant mortality rates in India between 1990 and 1997. Similarly, Uchimura and Jütting's (2009: 1932) analysis of Chinese provinces revealed that "more decentralised provinces, i.e. in those provinces the county expenditure share in total provincial expenditure is higher and county fiscal autonomy is greater, perform better in terms of a lower infant mortality rate".

There is also evidence to suggest that processes of decentralisation can contribute to the eradication of poverty in developing contexts. Caldeira et al. (2012) explored the link between decentralisation and access to "poverty-related services", including water, sanitation and primary education (p. 1), in 77 Beninese communes in 2006 and 2007. The analysis revealed that decentralisation had an "unambiguous positive effect on access to drinking water and sanitation systems" (p. 23). Caldeira et al. (2012: 23) also found evidence to suggest that decentralisation improved access to primary education in all but the very poorest communes. This latter finding is consistent with the study's more general conclusion that while "decentralisation [had] a positive overall effect on access to basic services" (p. 1), the effect varied across communes and between wealthier and poorer ones in particular.

In short, it would appear not only that the devolution of powers and resources to subnational governments can improve the socio-economic wellbeing of individuals living in increasingly autonomous territories, but also that the benefits to be realised by individuals living in a devolved regions may be especially pronounced. However, in order to make sure that the greater transfer of powers and resources to regions does not backfire, the opportunity afforded by devolution has to be accompanied by significant responsibility. That is to say, the devolution of power and resources effectively shifts responsibility for the maintenance and enhancement of local economic

dynamism as well as for the wellbeing of individual citizens from a single, centralised government down to subnational authorities. If regions are unable to shoulder the responsibilities implicit in decentralisation – or perhaps, more concretely, fall victim to the aforementioned risks associated with devolution – not only will any potential gains from increased autonomy and flexibility be left unrealised, but also local economic dynamism, growth, and development in individual subnational territories could be stifled.

4.2. But is decentralisation always an opportunity?

That devolution *could* constitute a significant opportunity for regions should not be a particularly contentious assertion. It also, however, becomes quite clear from the preceding sections that regions are among the territorial units most susceptible to the risks associated with flawed devolutionary processes. That is, it may be inferred from the preceding discussion of the risks associated with devolution and the factors to which they are attributed, that the types of territories that one would anticipate are least likely to realise the economic and other benefits associated with devolution are smaller, under-capacitated and financially constrained territories that are unable to exact measurable influence in national level political processes and that may also be isolated – both geographically and otherwise – from the decision-making processes that profoundly influence them (Rodríguez-Pose and Gill, 2005).

This combination of characteristics is not uncommon in many smaller, poorer and more remote regions as evidence in the case of Africa. On the African Continent, the pervasiveness of local capacity constraints is especially evident. Dickovick and Riedl (2010) conducted a systematic review of both first- and second-hand case studies of devolution in a variety of African countries. They observed that capacity deficits of various kinds were "fundamental constraints" (p. 7) on the smooth development of devolutionary processes in virtually all of the cases considered. Moreover, the analysed cases revealed not only that there was considerable within-country heterogeneity in terms of local technical capacities, but also, more relevantly, that it was the smaller, poorer or more remote localities that typically faced the greatest capacity challenges (e.g. Ames et al., 2010; Tidemand et al., 2010). However, Dickovick and Riedl (2010: 44) note, citing the cases of Tanzania and Nigeria, that capacity constraints are not insurmountable obstacles and that they can be mitigated via suitable capacity building initiatives and exercises.

It would therefore seem that, regarding decentralisation, most places around the world are in something of a predicament. On the one hand,

they could benefit from processes of devolution and, more precisely, from the opportunity to make decisions that reflect local realities that may have been neglected in a top down framework. On the other, they also, however, frequently match the profile of the typologies of territories that are most likely to be "swept away" by the potential risks associated with landing greater powers without often the means and/or capacity to make the most of them.

5. Unleashing the potential of decentralisation

5.1. Why are certain regions more exposed to the potential risks associated with devolution?

In order to devise strategic approaches to increase the capacity of regions to realise the purported benefits of devolution, one must first be able to identify and understand the most prominent barriers these areas face in doing so. We will highlight two of particular concern.

The first barrier is local capacity constraints. These constraints can give rise to scenarios in which the territories to which power and resources are transferred lack the knowledge, skills, training or awareness to, for example, collect taxes and raise revenues, design and implement policies, make decisions or ensure transparency and accountability. In these contexts, autonomy becomes a burden rather than an opportunity and the wellbeing of local citizens is compromised. The second barrier relates to vertical coordination failures that adversely affect how processes of devolution transpire as, for example, in the Polish case "the creation of (relatively) strong regional government with some autonomous powers introduced a previously non-existing partner for the central government. Since then, the state's regional policy – as weak as it was – has been supplemented by the development policies of the 16 *voivodships*" (Gorzelak and Tucholska, 2010: 214).

Strategic approaches designed to unleash the potential of devolution for regions, towns and cities must therefore be principally concerned with addressing the aforementioned barriers.

5.2. Capacity building as a means to overcome local technical constraints

Smaller, less developed and often geographically peripheral regions – as in the case of Africa or Central and Eastern Europe – are often plagued by a host of technical capacity-related constraints. These constraints may

be the product of absolute shortages in technical knowledge, skills or experience. Alternatively, they may be attributable to mismatches between the capacities available and the capacities needed. That is, situations will arise where policy- and decision makers in a given territory may be "capable" in the general sense, but the experience, skills and technical knowledge they possess may not be what is required to perform a given set of tasks (e.g. Akudugu and Laube, 2013).

The consequences of local capacity constraints are manifested in a number of ways both within the context of devolution and beyond it. Technical capacity deficits at the local level may, for example, preclude the design and subsequent monitoring of fiscal systems and the collection of local tax revenues if and when subnational authorities are granted the autonomy to do so. An inability of devolved governments to raise revenue via taxation could threaten their capacity to meet their expenditure obligations, which in turn may lead to borrowing and the incurrence of debt or, in other scenarios, to the inadequate (or non) provision of public goods and services. Similarly, technical capacity constraints may impede the policy innovations that devolution is anticipated to engender and could also conceivably inhibit the design and implementation of policies; the provision of public goods, services and expenditure; and effective decision-making more generally. Additionally, capacity constraints in devolved regions may adversely affect their ability to communicate with and articulate needs and demands to central governments. This could only compound their theoretically-anticipated relative lack of influence over centrally made decisions.

In the simplest sense, many regions are often not in a position, irrespective of how the devolutionary process unfolds, to fully embrace the expected benefits associated with increased autonomy. An absence of skills, technical knowledge and experience often constrains the capacities of these territories to mobilise the resources and powers and, in turn, fulfil the responsibilities that devolution engenders (see, for example, Gorzelak, 2019). This problem is often accentuated because, as Gorzelak (2009: 196) stresses, many regions in Poland and elsewhere have been left to fend for themselves without proper support from higher tiers of government. Capacity building exercises and initiatives are therefore essential to ensure that devolved areas are able to translate the devolution of powers and resources into economic growth and development and into enhancements in the wellbeing of the individuals that live in them.

Efforts to upgrade local technical capacities can assume any number of specific forms. In the most basic sense, capacity development is simply "the process by which individuals, organisations, institutions and societies develop abilities to perform functions, solve problems, and set and achieve objectives" (UN, 2006: 7). Following the UNDP's (2011) conceptualisation

of capacity building as a multi-scalar process, it may be suggested that capacity building in the context of regions, towns and cities should entail a mix of both individual as well as institutional level efforts. Consequently, capacity building exercises should be composed of, first, the upskilling, training, and dissemination of knowledge and the experiences of others to policy- and decisionmakers to cultivate the base of skills and knowledge required to fulfil their responsibilities. They should also include institutional, organisational and managerial reforms aimed at enhancing the efficiency and effectiveness of local policymaking and governance structures more generally.

Individual and institutional capacity building initiatives in regions are essential for addressing the capacity shortages they so frequently encounter. Ultimately, they will contribute to the establishment and conditioning of a policy and decision-making context within which the benefits of devolution may be realised, and the autonomy, flexibility, and resources afforded by devolutionary processes can be transformed into economic change and socio-economic development.

5.3. Multilevel governance for more efficient devolution

Gains from devolution may also be compromised if there are inadequate levels of coordination and cooperation between regions and national-level decision makers. Insufficient coordination between centralised decision makers and regions can give rise to a mismatch between the resources and powers transferred downwards and the responsibilities that lower-order territorial units assume in a devolutionary framework. This may leave regions and localities overburdened by responsibilities relative to the powers and resources they are entrusted with. This overburden is only compounded by the capacity constraints examined in the previous section.

Addressing vertical coordination failures would therefore seem of paramount importance to ensure that devolved authorities are able to not merely cope with devolution, but actually reap the benefits from it. The promotion of multilevel governance is one avenue for addressing the aforementioned vertical coordination failures. Multilevel governance structures and territorial networks in particular constitute means to promote the dialogue and interactions between parties that lie at the heart of the achievement of cross-territorial coordination and, ultimately, more efficient devolutionary processes.

Enhancing coordination and dialogue between regional and local authorities will ultimately have the effect of changing how devolutionary

processes actually unfold to the benefit of all parties involved. Processes of devolution are influenced and shaped in equal measure by subnational and national level actors, both of whom have different preferences, aims and priorities (Rodríguez-Pose and Gill, 2005). The outcomes of devolution are often thought to be reflective of the extent to which the interests of relevant actors can be balanced and reconciled. Hence, if one actor – i.e. level of government – is "dominant" (Rodríguez-Pose and Gill, 2005: 416) or the interests of other actors are not taken into account, devolutionary processes are anticipated to yield suboptimal outcomes for *all* parties involved.

Regions are, first, generally less able, in large part due to their size, to exercise influence over the decisions of higher-order authorities and, second, often regarded as of secondary importance to more urbanised environments. Moreover, devolutionary processes are often "dominated" (Rodríguez-Pose and Gill, 2005: 416) by national-level authorities and are managed in a top-down manner. The interests of lower-order authorities are, as a consequence, insufficiently represented, and devolution tends to unfold in a way not particularly favourable to weaker subnational tiers of government.

Multilevel governance approaches consequently need to be prioritised and efforts must be made to guarantee not only that regions are able to articulate their needs, demands and challenges to other levels of government but, more importantly, that they are integrated in decisionmaking processes. This will yield a devolutionary process that is not only more reflective of local realities and therefore *ex ante* more favourable for regions, towns and cities but also dynamic in the sense that dialogue will permit the adjustment and modification of devolution in accordance with ever changing needs.

While vertical coordination failures are those that pose the greatest risk and challenge to regions, towns, and cities, it is important to note that horizontal coordination failures – i.e. those between subnational authorities – do exist and cannot be overlooked. These horizontal coordination failures inevitably have implications for the capacity of these territories to cope with devolution, the most prominent of which relate to inter-territorial competition. Again, the promotion of interconnectivity, dialogue and territorial networks – this time however amongst subnational actors – will contribute to the mitigation of these coordination failures.

The enhancement of horizontal cooperation can serve to improve dialogue and cooperation between subnational authorities, which can impel the cross-territorial alignment of both objectives of individual subnational authorities and of the policies they pursue to achieve them. This could, among other things, reduce the pervasiveness of inefficient inter-territorial competition of investment and economic activity that can emerge under devolution. Within

the context of regions, towns and cities in particular, horizontal coordination could also reveal synergies that exist between smaller subnational authorities; lead to the sharing of resources (including knowledge resources); and contribute to a greater coherence between the objectives of collectives of subnational territories, with the effect of increasing their influence on decisions made by higher levels of government, all of which contribute to the mitigation of the capacity and other constraints that these territories frequently encounter (McGranahan et al., 2009).

6. Towards a more efficient decentralisation

Decentralisation is, as we have seen, becoming more and more pervasive. Many countries the world over have decided to transfer additional powers and resources to regions in the hope, as expressed by Gorzelak (1998), that local devolved governments could play an important role in building competitive economies and democratic societies, particularly in Central and Eastern Europe. In evolving processes of rapid decentralisation, such as those recently seen in Central and Eastern Europe, the responsibility to take advantage of their own potential passes mainly to the regions (Gorzelak, 2002: 51). But the results of this approach are fundamentally mixed, as many regions that have received greater powers often lack the capacity to design and implement efficient policies – and, in the case of Poland and of many other Central and Eastern European countries, not all regions have been able to take advantage of decentralised policy mandates (Gorzelak, 2009: 187). So, what kind of interventions are needed in order to improve the efficiency of decentralisation processes?

Although what needs to be done will change from region to region and respond to specific contextual factors, there seem to be three areas where substantial improvements across the board may lead to maximising the opportunities and minimise the risks of decentralisation.

First and foremost comes the need to increase the fiscal autonomy of subnational authorities. Increasing the fiscal autonomy of subnational governments within the context of devolution may be one avenue for enhancing the economic returns to it, especially in Central and Eastern Europe. As highlighted by Rodríguez-Pose and Krøijer (2009: 14), "[increasing] fiscal responsibility at subnational level yields greater economic returns as taxes charged at the local level are likely to increase the efficiency with which the money is spent". One implication of this finding is that an overreliance on top-down transfers in processes of devolution may be ineffective and that greater consideration should be given to increasing the fiscal independence

of subnational governments as a means to promote economic efficiency. It is, however, important to note that (i) fiscal autonomy should only be granted when subnational governments have the capacity to capitalise upon it, and (ii) that increasing fiscal autonomy is not a perfect substitute for the transfer of resources – certain regions will not have a large enough tax base to fulfil their expenditure obligations, and transfers of resources will therefore be necessary to cover any deficits.

Second, imposing "hard" budget constraints on subnational governments may go a long way in improving the efficiency of decentralisation processes. The efficiency of processes of devolution is understood to be governed, at least in part, by the extent to which a central government is able to retain some control over subnational expenditures (Rodríguez-Pose and Gill, 2005: 410). If central authorities are unable to exercise some control over spending by subnational authorities, the potential for overspending and the incurrence of debt at the subnational level increases. The imposition of hard budget constraints and the establishment of an understanding that central authorities will not "bail out" indebted subnational governments represents one avenue for promoting responsibility in subnational expenditure and for mitigating the inefficiencies associated with the incurrence of debt (Rodríguez-Pose and Gill, 2005), provided adequate funds are made available at the subnational level.

Finally, employing more often unconditional transfers can facilitate a more adequate tailoring of public policies to local needs. While it is important for central authorities to be able to exert some influence over subnational expenditure and decision-making, an overly active central government can be detrimental. One way that central governments attempt to manage the spending of subnational authorities is the use of conditional transfers. The earmarking of transferred resources for specific functions effectively decreases the autonomy of subnational governments and hampers their capacity to tailor decision-making and the provision of goods and services to local needs and preferences, therefore "defeating one of the purposes" of devolution.

If these three conditions are met, there is a strong likelihood that decentralisation can lead to building the "modern, competitive economies and democratic societies" (1989, p. 73–74) that Gorzelak was already striving for three decades ago. But, in order to do that, a thorough acknowledgement of the opportunities, but also of the risks that decentralisation affords is required in order to make sure that the mistakes associated with decentralisation processes in the past are not repeated.

References

Akudugu, J., and Laube, W. (2013). *Implementing Local Economic Development in Ghana: Multiple Actors and Rationalities*. Working paper 113. Bonn: University of Bonn, Centre for Development Research.

Ames, B., Connerley, E., Domingos, M., Nguenha, E., and Laudemiro, F. (2010). *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-country assessment report*. USAID.

Ascani, A., Crescenzi, R., and Iammarino, S. (2012). *Regional Economic Development: A Review* (No. WP1/03).

Asfaw, A., Frohberg, K., James, K. S., and Jütting, J. (2007). Fiscal decentralization and infant mortality: Empirical evidence from rural India. *The Journal of Developing Areas*, 41(1), pp. 17–35.

Azfar, O., Kahkonen, S., Lanya, A., and Meagher, P. (1999). *Decentralisation Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements* (No. 255). College Park, MD.

Barca, F., McCann, P., and Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), pp. 134–152. doi:10.1111/j.1467–9787.2011.00756.x

Bardhan, P., and Mookherjee, D. (2005). Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries. *Journal of Public Economics*, 89(4 special issue), pp. 675–704. doi:10.1016/j.jpubeco.2003.01.001

Bennett, J. (1990). *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press.

Caldeira, E., Foucault, M., and Rota-Graziosi, G. (2012). Does decentralization facilitate access to poverty-related services? Evidence from Benin. *NBER Working Papers*, (18118), 49. Retrieved from http://www.nber.org/papers/w18118

Devarajan, S., Khemani, S., and Shah, S. (2009). The politics of partial decentralization, in: *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?*, ed. by E. Ahmad and G. Brosio (pp. 102–124). Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

Dickovick, J.T., and Riedl, R.B. (2010). *Comparative Assessment of Decentralisation in Africa Final Report and Summary of Findings*. USAID.

Donahue, J.D. (1997). *Disunited States*. New York: Harper Collins/Basic Books.

Ebel, R.D., and Yilmaz, S. (2002). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. *Public Finance in Developing and Transitional Countries: Essays in Honor of Richard Bird*. Washington, DDC: The World Bank.

Ezcurra, R., and Pascual, P. (2008). Fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries. *Environment and Planning A*, 40(5), pp. 1185–1201. doi:10.1068/a39195

Faguet, J.-P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? *Journal of Public Economics*, 88(3–4), pp. 867–893. doi:10.1016/S0047–2727(02)00185–8

Faguet, J.-P., and Sánchez, F. (2008). Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36(7), pp. 1294–1316.

Fan, C.S., Lin, C., and Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93(1–2), pp. 14–34. doi:10.1016/j.jpubeco.2008.09.001

Gil Canaleta, C., Arzoz, P.P., and Gárate, M.R. (2004). Regional economic disparities and decentralisation. *Urban Studies*, 41(1), pp. 71–95. doi:10.1080/0042098032000155696

Gorzelak, G. (1986). The spatial aspects of the Polish crisis. *GeoJournal*, 12(1), pp. 81–88.

Gorzelak, G. (1987). Crisis or recovery? Recent developments in the regional processes in Poland. *GeoJournal*, 15(1), pp. 113–119.

Gorzelak, G. (1998). Regional development and planning in East Central Europe, in: Regional Development and Employment Policy. Lessons from Central and Eastern Europe, ed. by M. Keune (pp. 62–76). Geneve-Budapest: ILO-CEET.

Gorzelak, G. (2002). Regional development in Poland. In *The NEBI Yearbook 2001/2002* (pp. 37–52). Berlin, Heidelberg: Springer

Gorzelak, G. (2009). Regional development and "new" regionalism in Poland, in: *De-coding New Regionalism. Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America*, ed. J. W. Scott (pp. 177–189). Farnham: Ashgate Publishing.

Gorzelak, G. (2019). Regional and historic dimensions of local government performance in Poland. *Polish Sociological Review*, 205(1), pp. 33–50.

Gorzelak, G., and Smętkowski, M. (2008). Metropolis and its region – new relations in the information economy. *European Planning Studies*, 16(6), pp. 727–743.

Gorzelak, G., and Tucholska, A. (2010). The regions of Poland, in: *Europe, Regions and European Regionalism* ed. by R. Scully et al. (pp. 203–220). London: Palgrave Macmillan.

Gross, J. (1995). Heterogeneity of preferences for local public goods: The case of private expenditure on public education. *Journal of Public Economics*, 57(1), pp. 103–127. doi:10.1016/0047–2727(94)01440-Y

Hatry, H. (1994). Accountability for service quality, performance measurement and closeness to customs, in: *Local Government and Market Decentralisation* (pp. 163–181). Tokyo: United Nations University Press.

Iimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: An empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), pp. 449–461. doi:10.1016/j.jue.2004.12.007

Khemani, S. (2003). Partisan politics and intergovernmental transfers in India. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3016. Washington, DC: The World Bank.

Klugman, J. (1994). *Decentralisation: A Survey of Literature from a Human Development Perspective*. Human Development Reports, 13. New York: United Nations.

Lessmann, C., and Markwardt, G. (2010). One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats. *World Development*, 38(4), pp. 631–646. doi:10.1016/j.worlddev.2009.11.003

Ligthart, J.E., and van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37, pp. 116–128.

Markusen, A., and Katherine, N. (2007). Institutional and political determinants of incentive competition, in: *Reining in the Competition for Capital*, ed. by A. Markusen (pp. 1–42). Kalamazoo: Upjohn Institute for Employment Research. Retrieved from http://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1244&context=up_bookchapters

McGranahan, G., Mitlin, D., Satterthwaite, D., and Turok, I. (2009). Africa's urban transition and the role of regional collaboration. *Human Settlements Working Paper Series*, 5. London.

Morgan, K. (2002). English question: regional perspectives on a fractured nation. *Regional Studies*, 36(7), pp. 797–810.

Morgan, K. (2006). Devolution and development: Territorial justice and the North-South divide. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(1), pp. 189–206.

Oates, W.E. (1994). Federalism and government finance, in: *Modern Public Finance*, ed. by J. M. Quingley and E. Smolensky (pp. 125–151). Cambridge, MA: Harvard University Press.

Oates, W.E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp. 1120–1149. doi:10.1257/jel.37.3.1120

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., and Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. London: Routledge.

Porto, A., and Sanguinetti, P. (2001). Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina. *Economics and Politics*, 13(3), pp. 237–257. doi:10.1111/1468–0343.00092

Prud'homme, R. (1994). *On the dangers of decentralization*. No 1252, Policy Research Working Paper Series, 1252. Washington, DC: The World Bank.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201–220. doi:10.1093/wbro/10.2.201

Putnam, R.J. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rao, M.G., and Singh, N. (2001). Federalism in India: Political economy and reform. *Stanford King Center on Global Development Working Paper*, 108. Stanford: Institute for Economic Policy Research.

Rodden, J. (2003). Soft budget constraints and German federalism, in: *Fiscal Decentralisation and the Challenges of Hard Budget Constraints*, ed. by J. Rodden, G. S. Eskeland, J. Litvack (pp. 161–186). Cambridge: MIT Press.

Rodríguez-Pose, A. (2011). Economists as geographers and geographers as something else: On the changing conception of distance in geography and economics. *Journal of Economic Geography*, 11, pp. 347–356. doi:10.1093/jeg/lbq034

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), pp. 189–209.

Rodríguez-Pose, A., and Bwire, A. (2004). The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A*, 36(1), pp. 1907–1928. doi:10.1068/a36228

Rodríguez-Pose, A., and Gill, N. (2003). The global trend towards devolution and its implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3), 333–351. doi:10.1068/c0235

Rodríguez-Pose, A., and Gill, N. (2005). On the "Economic Dividend" of Devolution. *Regional Studies*, 39(4), pp. 37–41. doi:10.1080/00343400500128390

Rodríguez-Pose, A., and Krøijer, A. (2009). Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), pp. 387–417. Retrieved from http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468–2257.2009.00488.x/full

Satterthwaite, D., and Tacoli, C. (2003). The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centres in rural and regional development and poverty reduction. *Working Paper Series on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies*, 9. London.

Schneider, A. (2004). Accountability and capacity in developing country federalism: Empowered states, competitive cederalism. *Forum for Development Studies*, 9410(1), pp. 33–58. doi:10.1080/08039410.2004.9666263

Scott, A.J. (1998). *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*. Oxford: Oxford University Press.

Soto, V.E., Farfan, M.I., and Lorant, V. (2012). Fiscal decentralisation and infant mortality rate: The Colombian case. *Social Science & Medicine*, 74(9), pp. 1426–1434.

Steytler, N. (2005). *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Storper, M. (1995). The resurgence of regional economies, ten years later: The region as a nexus of untraded interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, 2(3), pp. 191–221. doi:10.1177/096977649500200301

Storper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: The Guilford Press.

Tidemand, P., Sola, N., Bofin, P., and Chaligha, A. (2010). *Comparative Asessment of Decentralization in Africa: Tanzania in-country assessment report*. USAID.

Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416–424. doi:10.1086/257839

Uchimura, H., and Jütting, J. (2009). Fiscal decentralization, Chinese style: Good for health outcomes? *World Development*, 37(12), pp. 1926–1934.

UN (2006). Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. doi:EB.AIR/WG.5/2001/7

UNDP. (2010). *Capacity Development: A UNDP Primer*. United Nations Development Programme.

Varsano, R., Ferreira, S.G., and Afonso, J.R. (2002). *Fiscal Competition: A Bird's Eye View*. Texto para Discussão, No. 887. Rio de Janeiro.

World Bank. (2009). *World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: The World Bank.

Crisis as opportunity: How the 2014 crisis (finally) led Ukraine and its regions to implement reforms

Olga Mrinska

Introduction

Ukraine has suffered numerous challenges and crises since it began its transition to a market economy in the early 1990s. The first decade of independence involved building sovereign institutions from scratch, whilst the second decade achieved economic growth only by fuelling consumer demand and attracting investment to low value-added sectors. Several economic and political crises further complicated the picture. As a result, Ukraine's production capital continued to decline, and GDP PPP per capita in 2017 was $7,906, compared to $29,916 for Estonia and $9,702 for Georgia. Moreover, Ukraine's human capital was also diminishing; between 1993 and 2016, Ukraine lost 18% of its population through negative natural growth and emigration.

Yet, unlike most CEE countries, which implemented fundamental reforms from the 1990s onwards and have demonstrated impressive adaptability and resilience since becoming EU members (Gorzelak, Goh and Fazekas, 2012), for many years Ukraine ignored the maxim of "never waste a good crisis" and didn't implement comprehensive, transformative reforms. Instead, its development was highly volatile as it remained locked in a resource- and export-dependent industrial economy and was thus heavily influenced by external factors such as the price of raw materials and basic commodities (Mrinska, 2012). Despite many promises, relatively little was done to revamp the institutions that it inherited from Soviet times, from law enforcement to public administration to healthcare.

However, the collective response to the most recent crisis, which began with the Revolution of Dignity (the "Maidan" protests) in 2013–2014, has resulted in fundamental changes, and it is often suggested that Ukraine has achieved more since 2014 than it did in the previous 20 years. This includes significant progress in decentralisation. The present chapter analyses how recent reforms have affected the economic development of Ukraine and its regions.

The crisis and its impact

For the last five years, Ukraine has been going through an existential crisis that affects all aspects of life, from the security and humanitarian through to economic and financial spheres. The crisis began in November 2013 when the "Maidan" protests against the then-president Yanukovych escalated after police brutality. By the time Yanukovych fled Ukraine in late February 2014, over 100 people had died and there was a fundamental shift in Ukrainian public attitudes about the need for serious change in Ukraine's internal and external direction. This only deepened as Russia first annexed Crimea and then fomented violence in South-East Ukraine, which escalated into a major conflict. Ukraine lost 7% of its sovereign territory, along with 2.5 million citizens who live in areas which are no longer under Kyiv's control. The conflict has so far claimed more than 13,000 lives and has left more than 30,000 people injured or disabled. There are 1.35 million internally displaced people (IDPs); according to the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Ukraine has the ninth largest number of IDPs in the world.[1]

All this has had a profound impact on Ukraine's geopolitical orientation and its economic and social structures. Conflict with Russia and the loss of control over Crimea and parts of Donetsk and Luhansk *oblasts* (regions) had a dramatic effect on industrial output, services, the banking and financial sectors, trade flows and movement of people.[2] Many companies contracted, relocated to non-occupied territories or went bust. The number of large companies decreased by a third. About 15% of industrial assets and major segments of Eastern Ukraine's infrastructure suffered physical destruction, resulting in a dramatic contraction of the real economy and a serious decline in social standards. This was further compounded by the substantial investments that were required if Ukraine was to survive as an independent

1 Data by the Ministry of Social Protection of Ukraine, 3 May 2019 https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDU3MDEyNDgtZWNhNy00ODBmLWI0ZDYtMmJiZDQyMzExZGJkIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9.

2 Until 2014 Russia was the largest destination for Ukrainian labour emigrants, with high volumes of remittances.

state: to build the capabilities of Ukraine's defence and security forces; to integrate IDPs in other parts of Ukraine; and to reduce energy dependency on Russia (which led to Ukraine almost halting import of Russian gas and raising gas and electricity tariffs by a factor of eight).

In 2015, GDP contracted by 9.8% (this was still less than 15% in 2009, at the height of the global financial crisis), and industrial production dropped by 11.1% in 2014 and a further 13% in 2015 (see Fig. 1 below). At the same time, unemployment increased to 9.7% in 2014 and 11.5% in 2015, with much higher rates in some parts of Eastern Ukraine and among IDPs. The dramatic (70%) devaluation of the hryvnia in 2014–15, coupled with high inflation (reaching 43% in 2015), created additional pressure on companies dependent on imports. There was a severe reduction in real incomes.

Economic changes

The conflict with Russia led to a fundamental shift in Ukraine's geopolitical orientation, catalysing substantial changes at the political, economic and social levels. Having previously aimed to balance between Europe and Russia both economically and politically, from 2014 onwards Ukraine turned away from Russia and committed to full integration into the European economic and cultural space as its vector of development, despite the lack of any medium-term perspective of EU membership. It ratified the EU Association Agreement in 2015 and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) in 2016, and anchored most of its economic, social and environmental reforms to European standards and regulations. By complying with all the relevant requirements, Ukraine was granted visa-free travel to Schengen countries in 2017.

Ukraine has also been heavily dependent on external support to stabilise the economy and spur development. In 2014, the International Monetary Fund (IMF) provided $17 billion in stand-by loans, whilst the EU has provided €3.8 billion in macro-financial assistance (low-interest loans) and circa €680 million in humanitarian aid since 2014. Total EU assistance to Ukraine for 2014–2020, including grants from member states, is €11 billion. Many bilateral donors and international financial institutions (the World Bank, the European Bank of Reconstruction and Development and the International Finance Corporation) have provided crisis response packages to support crucial sectors, from banking to healthcare to decentralisation.

As a result, Ukraine's structure of foreign trade and investment has changed hugely in a short space of time. By 2018, the Russian share of Ukraine's total export of commodities and services had decreased to just 12.2% (a 70%

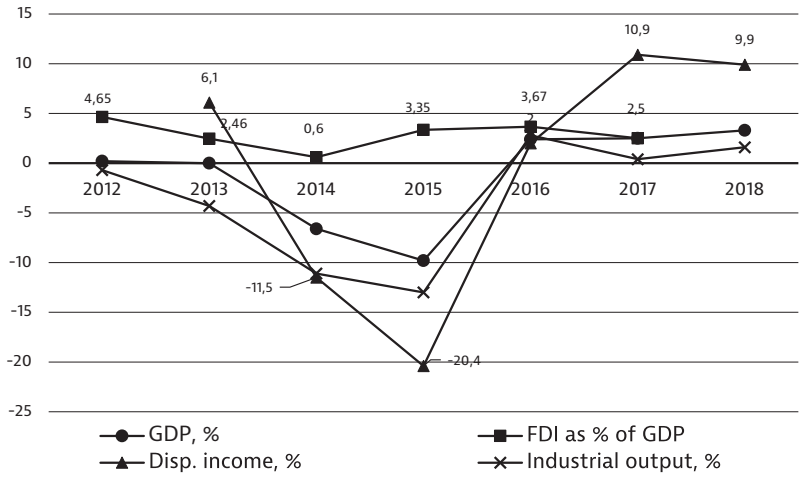


Figure 1. Dynamics of GDP, industrial output & disposable income (% to previous year) and FDI (% of GDP), 2012–18

Source: SSCU, 2019, http://www.ukrstat.gov.ua.

drop), while the EU share increased to 40.3%. Not only is trade volume with the EU growing, but there is an increase in exports of services and commodities that have higher added value. The dominant export sectors are agriculture (39.4%), metallurgy (24.6%) and machinery (11.6%), whilst the top export service sectors are transport (49.1%) and ICT (17.2%). ICT is one of the fastest growing sectors of the economy, with 160,000 IT specialists; it accounts for 3.4% of GDP and has sustained annual growth of around 20%.

The EU now provides 70% of FDI, although FDI flows fell considerably and currently stand at only $767 per capita (2018) or around 2.5% of GDP (2017), which is very low if compared to the volume of remittances, at 11.5% of GDP.[3]

Five years on, the Ukrainian economy is in a considerably better shape than it was, thanks to balanced monetary and economic policy, with modest rates of inflation and stabilised currency exchange rates. Foreign reserves reached $20.8 billion in January 2019 compared to $7.5 billion in 2015. Thanks to enhanced investment ratings and a reduction in the cost of borrowing, Ukraine's state debt decreased from 80% of GDP in 2016 to 59% in May 2019. Real incomes, salaries and pensions have increased, and employers report labour deficits. Business expectations are modestly positive, despite the military conflict and corruption, which remain the top two concerns of population.

3 World Bank, Migration and Development Brief 31, April 2019.

There have also been some positive demographic trends: the notoriously low life expectancy of Ukrainian men is now five years higher than in 2000, while for women it is 3.5 years higher.[4] The share of population living below national poverty line fell from 8.3% to 2.4% (2013–18).[5]

At the same time, however, much of the general population still faces tough personal economic circumstances and is yet to truly feel the benefits of reform. Post-recession growth has been sluggish compared to previous crises. The economic situation was a major cause of public discontent during the presidential elections in Spring 2019, which led to the removal of Petro Poroshenko and the election of Volodymyr Zelensky. In July 2019 he led his newly created party Servant of the People to dramatic victory at Parliament elections, securing majority for forming the one-party government.

Institutional changes

Compared to previous attempts at "reform", perhaps the most striking change is the commitment to deeper institutional change since 2014. Institutional reforms are driven from the top by the National Council of Reforms, supported by a Strategic Advisory Group of international experts who provide oversight and support. Individual ministries created "reform offices" of approximately 10–20 professionals with responsibility for delivering and monitoring key reforms. There is also substantial EU support for overarching public service reform, though progress was hindered by the length of time it took to agree the format of reforms and find financing.

Although institutional reforms have been implemented much more quickly and more successfully in some sectors than in others, some have been hugely impressive, including: the complete overhaul of the National Bank of Ukraine;[6] reform of the banking system, with the closure of two-thirds of Ukraine's banks; reforms to the management of state-owned enterprises such as the state oil and gas company *Ukrnaftogaz*;[7] major improvements in energy efficiency; privatisation; education reforms; and major healthcare reforms.

Ukraine has also invested heavily in e-services. Drawing on the huge potential of its IT sector, Ukraine has committed to opening data and creating new service platforms using the latest technologies (e.g. blockchain). For example,

4 Life expectancy for men in 2017 was 67.02 years vs 62.62 in 2000; for women – 76.78 vs 72.54; total population – 71.98 vs 66.79. State Statistics Service of Ukraine (SSSU).

5 https://data.worldbank.org/country/ukraine.

6 It won International Transparency Award in 2018.

7 From being responsible for budget deficit of 4.7% of GDP in 2013 it filed more than $1 billion income in 2018.

state procurement, one of the most corrupt parts of the public sector, where bribes often reached 40–50% of the contract volume. In just a couple of years, the new government developed a new procurement policy and a digitalised service from scratch, and since 2016 all public procurement in Ukraine has been done through the e-platform ProZorro. This saved $1.35 billion in public funds between 2016 and 2019,[8] and ProZorro received several international awards. The same technology is used for asset management services, such as small privatisations and the sale/rental of state and municipal assets (ProZorro Sales). Many other public services have also been digitalised, with data being made publicly accessible to allow monitoring, analysis and future improvement.

These institutional improvements are reflected in Ukraine moving up the table in various global indices. Its position in the World Bank "Doing Business" rating improved from 143rd position in 2011 to 64th in 2019, with notable improvements in business registration, construction permits, taxation, and foreign trade blocks. Ukraine jumped 23 places in the Global Open Data Ranking between 2015–2017,[9] and it is now 43rd out of 126 countries in the Global Innovation Index (2018). Ukraine's score on Transparency International's Corruption Perception Index improved from 25 points (2013) to 32 out of 100 (2018), although it is still 120th among 180 countries.[10]

Decentralisation

The economic and institutional reforms described above are tightly intertwined with Ukraine's rapid progress in decentralisation in the past five years, where fine words have been replaced by genuine implementation.

Ukraine has had policies, legislation and strategic frameworks relating to regional development for two decades, which were mostly in line with European standards and best practices. However, due to a lack of institutional changes and stalled fundamental enabling reforms, such as fiscal decentralisation and territorial-administrative reform, whilst many of the policy ideas were good, implementation was poor. Redistributive policies persisted and there were no effective instruments aimed at enhancing regional competitiveness. Subsidies and favours to traditional industries, including through ineffective Free Economic Zones, benefited few but on balance had a negative effect on the national wealth.

8 http://bi.prozorro.org/http/sense/app/fba3f2f2-cf55–40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis/select/_Language/EN#view/pEh.

9 https://index.okfn.org/place/.

10 https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2018/.

For decades, the political economy of regional development was ignored. Whatever the rhetoric, there was a rigid "vertical of power" (i.e. top-down control), with local and regional leaders appointed centrally, often in an arbitrary fashion. Regional policies failed to acknowledge or embrace the multitude of powerful regional/local actors and their motives. Another problem was the absence of active and influential civil society at the local level, which meant there was little pressure on regional and local elites to behave transparently and be held accountable. This resulted in many ineffective policies and questionable decisions, which were rarely challenged constructively.

Moreover, there was no unifying idea behind regional development policy – no coherent plan for how to bind diverse regions together with a clearly stated purpose. This contributed to the 2014 crisis: whilst there were many other reasons, the absence of a shared mission based on spatial integration undoubtedly made it easier for Russia to cause trouble in Crimea and South East Ukraine.

Since then, however, Ukraine has dramatically shifted its approach to regional policy. It has purposely avoided policies and measures which could strengthen the political authority of regional elites in an uncontrolled manner, instead focusing on strengthening the capabilities of the lowest levels of self-government: local communities and cities. In 2014–2015, the Ukrainian parliament approved two crucial laws which enhanced the powers of local self-government and launched a process of territorial-administrative reform.[11]

One major change was that small local communities were given the opportunity to amalgamate into bigger, stronger communities, receiving financial incentives and powers more in line with those of cities of oblast significance (traditionally the most independent and wealthy territorial units in Ukraine) (Mrinska, 2015). The number of basic territorial communities is set to decrease from 11,500 to 1,500 by 2020. By April 2019, around 4,200 local communities (38% of the total number) had amalgamated into 900 united communities, known as "amalgamated hromadas" (AHs). AHs now cover 39% of Ukrainian territory; 9.5 million people live in AHs (27% of the total population).[12]

The other major change was amendments to Ukraine's tax and budget codes, which allowed local authorities enhanced fiscal autonomy by reallocating taxes to the local level and changing their rates. This fiscal decentralisation, enacted in January 2015, is the backbone of the decentralisation reforms. As AHs entered into direct budget relations with the state budget (omitting

11 Law on Co-operation of Territorial Communities, 1508-VII, 17 June 2014, available at http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508–18/conv, Law on Voluntary Amalgamation of Territorial Communities, 1508-VIII, 5 February 2015.
12 Data by the Ministry of Regional Development, Construction and Communal Services (MinRegion), as of 10 May 2019, www.decentralization.gov.ua.

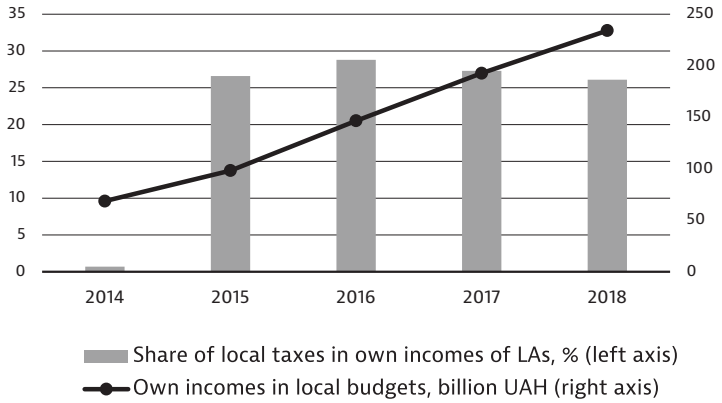


Figure 2. Own incomes in local budgets, 2014–2018

Source: Ministry for Regional Development, Construction and Communal Housing, May 2019, https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/402/10.05.2019.pdf.

the oblast and rayon levels), their leadership obtained incentives to mobilise endogenous resources, which were previously underutilised. Early results of the reform were impressive, and in 2015 local communities' income was higher than expenditure for the first time (by about $1 billion).

The financial effect increased dramatically in the following years (Fig. 2), with an almost threefold increase of own incomes in local budgets (cities, communities, including amalgamated), which in 2018 represented 6.6% of GDP (compared to 5.1% in 2014). The number of local budgets receiving subsidies decreased from 96% in 2014 to 69.6% in 2018 (Fig. 3) due to a shift towards income equalisation subsidies, where 50% of any additional income generated by localities is kept at the local level. 16.7% of AHs are now "donors" who provide reverse subsidies (paying a percentage of higher local incomes back into the central budget), while 13.7% of AHs neither receive nor pay an equalising subsidy. The five oblasts with the largest number of "richest" local authorities are Dnipropetrovsk, Kyiv, Zaporizhia, Poltava and Lviv oblasts. The five oblasts with the largest number of "poorest" LAs are in Zakarpattia, Ivano-Frankivsk, Chernivtsi, Donetsk and Lviv oblasts.[13] This is an interesting and relatively reliable new indicator of the prosperity of Ukrainian regions, but it cannot yet be compared over time.

After fundamental reforms were implemented, local governments received additional authorities in various areas, including administrative services,

13 Cost of State portal, http://cost.ua/news/626-reverse-subsidy.

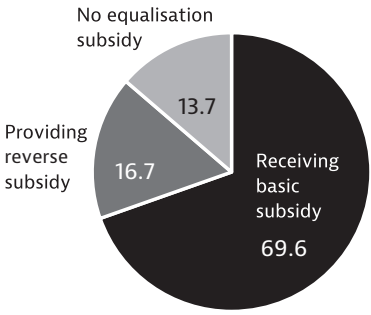


Figure 3. Equalising subsidies: donor and recipient local budgets (cities and communities)

Source: Ministry for Finance, 2019, http://cost.ua/news/626-reverse-subsidy.

education, healthcare, road construction, managing land resources, and policing. Although incomplete, they have already delivered impressive results in most of the regions. For example, the newly created Road Fund in 2018 allocated UAH 11 billion ($410 million) to oblasts for local road construction, in addition to UAH 18 billion for centrally managed state roads. Previously, all road construction works were centralised.[14] AHs have 335 newly created "hub" schools and control 44% of all schools in the country; they built 148 centres of administrative services; implemented more than 500 projects in healthcare for UAH 3 billion.[15]

Regional policy has also been given a new priority – achieving a cohesive spatial fabric. In the last four years, a range of legal, strategic and regulatory frameworks have been developed to enable support to endogenous growth, building new institutions and shifting from a redistributive, subsidising policy towards a competitive policy. Funding for regional and local development increased from UAH 0.5 billion in 2014 to 20.75 billion in 2018 (Fig. 4), with a substantially wider range of instruments and areas of support. Competitive selection processes are used for many instruments, which encourages local authorities to invest time and effort in developing realistic, implementable programmes which can have a substantial impact. This model does not yet work perfectly, and given the choice, regions and localities still prefer to build schools, roads and hospitals rather than invest in business support centres or incubators. As basic infrastructure needs are gradually being met, however,

14 Ministry of Infrastructure.

15 Data by the Ministry of Regional Development, Construction and Communal Services (MinRegion), as of 10 May 2019, www.decentralization.gov.ua.

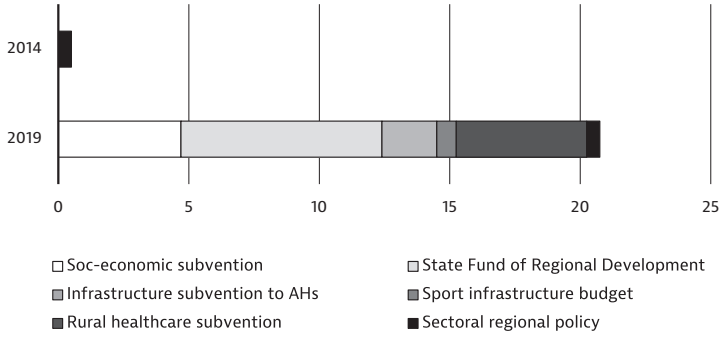


Figure 4. Financing of regional and local development policy in Ukraine, 2014 and 2019

Source: Ministry for Regional Development, Construction and Communal Housing, https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/402/10.05.2019.pdf.

the ability of local governments to manage their own financial resources and to attract investors through flexible local tax regimes will gradually transform them from their traditional, transactional role as recipients of subsidies into proactive partners and agents of economic growth.

Gradually, the traditional East-West split has become less prominent. For 25 years, the Eastern regions that were the most powerful economically (Donetsk, Dnipropetrovsk and also Luhansk regions) were the most deprived socially, whereas the Western oblasts contributed less to the national output, export and income generation, but had a healthier and more educated population, with lower mortality rates, stronger social capital and less expectation of a paternalistic state. This is changing, partly because of intentional policies but also because of the disruption caused by the conflict.

The physical loss of industrial and infrastructure assets, the "great movement of people" due to IDP resettlement and the disruption in traditional trade flows all led to a significant reshuffle of regions' positions on the Ukrainian economic map. Although the loss of old industrial enterprises had many negative effects, many had high levels of capital assets dilapidation (60–70%) and their demise has given the government the opportunity to reorient the economy towards other sectors, reducing Ukraine's dependency on imported gas and oil and building longer value chains, with a higher degree of processing and added value. Finally, Ukraine is going not only through resistance and recovery stages of resilience, but also through renewal and reorientation stages. This dynamic and transformative evolutionary change

contributes to increase in competitiveness of national and regional economies in the long term (Martin, 2011).

Ukraine has followed a bold industrial and export strategy, concentrated on a few sectors which have the highest growth potential in terms of value generation and employment and thus receive consistent indirect support (but not subsidies or tax preferences): the agrarian sector, with higher emphasis on processed rather than raw commodities; machinery building; wood processing; and IT services. This has also reduced the dominance of a handful of regions in the national economy, and except for Kyiv (which has further strengthened its position) and the five or six least economically active regions, all regions contribute their fair share. The lack of significant disproportions which previously were subsidised, have positive effect on perceiving the differences among the regions.

Although there has been substantial progress in decentralisation, it is nonetheless important to recognise the remaining challenges. These relate to the disbalance in power between reformed local authorities and unreformed oblast and rayon authorities and deficient oversight over the legality of decisions taken by local and regional authorities (Tkachuk, 2015). Constitutional reform should have streamlined the three-tier territorial arrangement by liquidating state administrations at oblast and rayon tiers (and possibly liquidating rayons altogether) and replacing them with self-government with powerful executive bodies, but it has been repeatedly delayed, which risks undermining the sustainability of the other reforms described above.

Conclusions

Ukraine has been through many crises over the past three decades. Previously, however, its response to these crises was mostly superficial and reactive; the country failed to apply a Schumpeterian model of growth, suffering repeatedly from destructive rather than creative crises. This changed in the aftermath of the 2014 crisis, thanks to substantial change both within the state, but also the proactivity of civil society and business, as Russian aggression helped to mobilise society. Expectations of the state are also changing, with Soviet-style paternalism slowly fading from view, and whilst it would be untrue to say that the entire population has already embraced a "do-it-yourself" model of development, a significantly larger proportion of the public is socially active and the radius of social capital (Fukuyama, 1999) is much wider in 2019 than in 2012.

Connecting various parts of the country with often diverging views on fundamental issues is always a challenge, but it is also a core purpose of any balanced regional policy or decentralisation reform. In Ukraine, such reforms are perhaps half-way through, but reforms at the lowest tier are already delivering real-life improvements to millions of people. The principle of subsidiarity, which existed only on paper for the last two decades, is finally being transposed into policy tools, budgets, powers and institutional capabilities. As long as political support to decentralisation and constitutional change is sustained beyond 2019, the prospects for dynamic regional growth are strong.

At the same time, and despite all the positives, regional development policy still lacks a unifying idea which is widely communicated and shared by all. It will be essential to balance the individual priorities of new local authorities with regional and national priorities in order to avoid divisive localism and "selfish" spatial policies which have negative knock-on effects on other regions. If constitutional reform continues to be delayed, decentralisation will be limited to functional improvements rather than fundamental reforms to enable a proper balance of power and accountability between local and national government institutions. Therefore, the creation of an effective and cohesive multi-tier governance system remains a priority.

References

Fukuyama, F. (1999). *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order*. New York: Free Press.

Gorzelak, G., Goh, C., and Fazekas, K. (eds.) (2012). *Adaptability and Change: The Regional Dimensions in Central and Eastern Europe*. Washington–Warsaw: The World Bank/Scholar.

Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), pp. 1–32.

Mrinska, O. (2012). Lost in transition: What past and present crises tell us about Ukraine's economic and institutional challenges, in: *Adaptability and Change: The Regional Dimensions in Central and Eastern Europe*, ed. by G. Gorzelak, C.-C. Goh, K. Fazekas (pp. 381–402). Washington–Warsaw: The World Bank/Scholar,

Mrinska, O. (2015) Governance responses to the economic crisis. Case of Kyiv. *Studia Regionalne i Lokaln*e, 2(60), pp. 97–113.

Tkachuk, A. (2015). About priority legislation in decentralisation sphere. Institute of Civil Society. Available at http://www.csi.org.ua/pro-persho chergovi-zakonoproekty-v-sfe/

National growth and regional convergence: What do GMR models tell us about it?

Attila Varga

1. Introduction*

The study of the national growth-regional convergence nexus occupies a central place in Grzegorz Gorzelak's oeuvre (Gorzelak, 2017). With the help of historical data, in one of his papers he provides a comparative analysis of the effects of investments in physical infrastructure and the support of human capital development on regional convergence (Gorzelak 2010). In many respects historical data analysis is a good way to assess the likely effects of policies. However, with this type of studies one cannot separate the impacts of policy interventions from other factors that might also influence the growth of regions. Economic impact models are frequently used tools to estimate the effects of policy measures on various output variables such as employment or GDP.

In order to estimate the effects of policy interventions on national economic growth and regional convergence, a specific type of economic model needs to be developed. Contrary to the models most frequently applied in policy studies, a simultaneous growth-convergence impact analysis requires an economic model that integrates regional sub-models with a macroeconomic (national) model. The Geographic Macro and Regional (GMR) models (Varga et al., 2018a) are impact assessment tools that are capable for a simultaneous growth-convergence analysis.

* This publication has been supported by the European Union and Hungary and co-financed by the European Social Fund through the project EFOP-3.6.2–16–2017–00017, titled "Sustainable, intelligent and inclusive regional and city models".

I had the opportunity to meet Grzegorz for the first time in 2011. As the leader of the GRINCOH FP 7 project, he invited me to contribute to the research. Within the frame of GRINCOH, we got the opportunity to further develop the GMR-Europe model. This chapter draws from our recent GMR work (Varga, 2017; Varga et al., 2018a; 2018b; 2019). The second section situates the GMR approach in contemporary development policy thinking, followed by a section where I provide a short overview of the GMR system. The last section is an illustration for a growth-convergence analysis with the GMR-Europe model.

2. National growth, geography and economic modes

After a long-experienced neglect of spatial issues in the mainstream of economic research (Krugman, 1991), economics becomes increasingly geographical. The appearance and success of the new economic geography (NEG) plays a key role in this development. NEG models extend a non-spatial macroeconomic general equilibrium framework toward a multi-regional system via the integration of agglomeration effects, transport costs and migration (Fujita, Krugman and Venables, 1999).

The significant role of geography in national economic development has also been brought to the forefront of recent policy debates (World Bank 2009; OECD 2009). Advocates favouring either the place-based or the spatially-blind approaches – despite the different weights the two approaches apply on various aspects of geography – agree that agglomeration, regional capabilities or interactions at the regional and interregional scales remarkably determine national level results of development policy measures (Varga, 2017). Thus, the geography of interventions is understood as a significant factor in the success of development policies. Agglomeration is one particular aspect of geography, but local specificities such as industrial structure, the strength of research, the size of human capital or accessibility are at least as important geographic features as interregional linkages such as trade flows, labour and capital migration or spatially mediated knowledge transfers.

Economic theory and policy discussions, therefore, both underline that the macro (national or supranational) and regional (subnational) spatial levels are mutually interconnected in development: the geography of interventions influence macro-level policy results and the effectiveness of regionally implemented interventions is related to several macroeconomic policy conditions. Because geography is considered a key element in economic development, the spatial structure of interventions influences the outcomes of development policies: the same development policy budget may affect

national level economic growth differently, depending on alternative distributions of resources across different regions. Economic impact models incorporating geography would, thus, act as suitable tools for assessing the likely outcomes of different spatial distributions of the same aggregate policy budget.

Even though theory and policy discussions emphasise the importance of both spatial levels in generating development policy impacts, the majority of economic models applied in policy evaluation consider these layers separately: models either follow the tradition of macroeconomic (national) or regional (subnational) level of analysis. The key challenges in incorporating geography in economic impact models include modelling the effect of policies on technological progress, formulating the transmission of innovation impacts to economic variables and modelling spatio-temporal dynamics of growth and incorporating the macro dimension (Varga, 2017). The next section introduces the GMR approach in relation to these challenges in economic impact modelling.

3. The GMR policy impact modelling framework

The GMR approach is an economic development policy impact modelling framework. In comparison with traditional approaches, the novel feature of the GMR models is that it incorporates geographic effects (e.g. agglomeration, interregional trade, migration) while both macro and regional impacts of policies are simulated. GMR models provide ex-ante and ex-post evaluation of development policies such as promotion of R&D activities, human capital advancement or improved physical accessibility. The models simulate macro and regional economic impacts while taking into account geography effects such as regional innovation system features, agglomeration, migration and costs of transportation. The intention of the GMR research programme is to develop efficient and relatively simple model structures, which fits in with the generally weak quality of regional data.

The GMR framework is rooted in different traditions of economics (Varga, 2006). The Romerian endogenous growth theory shapes the GMR approach to model knowledge generation (Romer, 1990), while the spatial patterns of knowledge flows and the role of agglomeration in knowledge transfers are formulated with insights and methodologies learned from the geography of innovation. Inter-regional trade and migration linkages and dynamic agglomeration effects are formed with an empirical general equilibrium model in the tradition of the new economic geography (Krugman, 1991a). Specific macroeconomic theories provide the foundations for modelling macro-level impacts.

The GMR approach was first used in the EcoRET model built for the Hungarian government for ex-ante and ex-post evaluation of the Cohesion policy (Varga and Schalk, 2004). This was followed by the GMR-Hungary model, the GMR-Europe and GMR-Turkey models (Varga and Baypinar, 2016; Varga et al., 2018a). The GMR approach reflects the modelling challenges outlined in the previous section by structuring the model system around the mutual interactions of three sub-models such as the regional Total Factor Productivity (TFP), the regional Spatial Computable General Equilibrium (SCGE) and macroeconomic (MACRO) model blocks. Following this approach, the macroeconomic model calculates policy impacts at the national level, while the regional models provide results at the regional level.

The TFP (productivity) block

Total factor productivity (TFP), i.e. the overall productivity level of regions, is one of the most crucial variables in the GMR models. The TFP block is based on the knowledge production function approach of Paul Romer (Romer, 1990). The assumption behind this formulation is that research inputs interacting with knowledge already accumulated over time are the main sources of new technological ideas. This impact is further influenced by the concentration of industries in the region on the one hand, and interregional research cooperation on the other. TFP is primarily linked to regional knowledge levels, but two factors are added to the determination of the regional TFP. First, the level of human capital in the region and, second, the entrepreneurial environment than enhances the contribution of human capital to TFP. The TFP block consists of econometrically estimated equations. Using interaction terms in these equations and through a regional-level recalibration process of estimated model parameters, the TFP block is able to supply region-specific impacts of policy interventions targeting R&D, human capital, entrepreneurship, innovation networks on regional productivity levels.

The SCGE block

The SCGE (spatial computable general equilibrium) model block simulates the likely impacts of TFP changes on regional economic variables like output, prices, wages, employment, etc. The most important feature of this block is that it takes into account interactions across regions through trade of goods and services as well as the mobility of production factors. Transportation

costs are explicitly accounted for and (positive and negative) agglomeration effects are also part of the model structure. The SCGE model block accounts for equilibrium adjustment in two time dimensions. In the short run, which means a year in our setting, the equilibrium nature of the model block ensures that all markets clear, given the productivity level and available quantity of production factors (labour and capital) within each region. In the long run, differing utility levels across regions give rise to labour migration changing the setup of market mechanisms, which means that there is a long-run adjustment even to a one time shock to productivity levels. Labour migration is also followed by capital migration. In the long run, this model block drives the economy to a state where interregional utility differences are eliminated.

The MACRO block

The macroeconomic block of the GMR approach serves two purposes. First, this is the point where aggregate relationships and policies can be handled (the exchange rate towards the rest of the world, inflation, monetary and fiscal policy) and, second, it provides dynamics to the otherwise static SCGE block. In the latter regional productivity, labour and capital stocks are exogenous. The TFP block provides the dynamics of regional productivity levels, but in order to account for the possible employment and investment effects of the simulated policies we need to provide dynamics for labour and capital stocks of the regions. This is done by the MACRO block, which gives an aggregate estimation of the likely employment and capital-stock impacts of the simulated policies, which are broken down to the regions as a function of the regional productivity growth rates.

The mutually connected three model-block system is depicted in Fig. 1 below. Without interventions, TFP follows a steady state growth rate in each region. The impacts of interventions run through the system according to the following steps.

1. Thanks to the interventions related to R&D, human capital, interregional knowledge networks and entrepreneurship regional TFP increases.
2. Changing TFP induces changes in quantities and prices of output and production factors in the short run, while in the long run the impact on in-migration of production factors implies further changes in TFP not only in the region where the interventions take place but also in regions that are connected by trade and factor migration linkages.
3. Increased private investments expand regional private capital, which implies further changes in regional variables (output, prices, wages, prices,

TFP, etc.) in the SCGE model block. The impact of private investment support affects the macro model as well via increased private capital.

4. For each year, changes in regional TFPs are aggregated to the national level. These changes in TFP enter the macro model as time specific shocks. The macro-economic model calculates the changes in all affected variables at the national level.
5. Changes in employment and investment calculated in the MACRO block are distributed over the regions following the spatial pattern of TFP impacts.
6. The SCGE model runs again with the new employment and capital values to calculate short run and long run equilibrium values of the affected variables.
7. The process described in steps 5 and 6 runs until aggregate values of regional variables calculated in the SCGE model converge to their corresponding values calculated in the MACRO model.

4. Growth and convergence: European simulation results

In what follows, we explore the growth and convergence effects of entrepreneurship development policies for three selected countries in the EU: Germany (representing Western Europe), Hungary (a country from

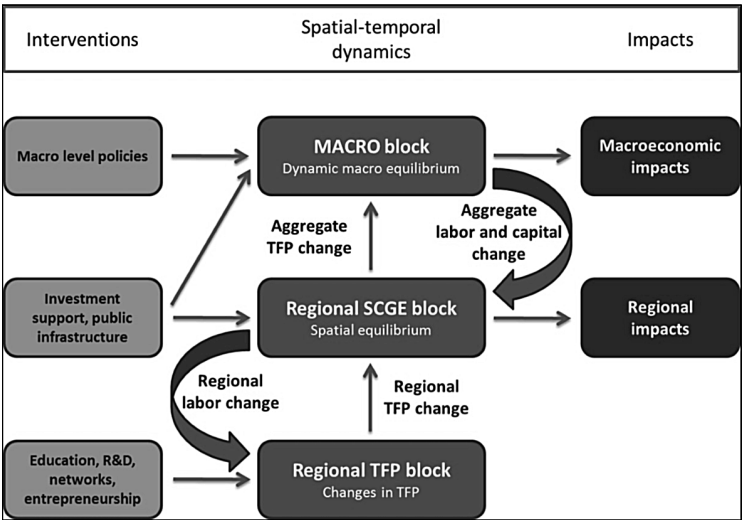


Figure 1. Regional and macroeconomic impact mechanisms in the GMR-Europe model

Source: Varga et al. (2018b)

Central Europe) and Italy (a southern European country) (Varga et al., 2018b). Entrepreneurship enters the GMR-Europe model in the TFP block through the Regional Entrepreneurship and Index (REDI) (Szerb et al., 2017). Our formulation is influenced by the knowledge spillover theory of entrepreneurship (Acs et al., 2009). Entrepreneurs transfer knowledge to economic applications, and therefore a better entrepreneurial climate in a region intensifies new firm formation. A higher level of entrepreneurship in a region helps to better exploit the knowledge embodied in human capital, which eventually leads to increasing total factor productivity.

In the simulations, we allocate resources to the entrepreneurially less developed regions of the three countries. The impacts of entrepreneurship development are investigated at the national and EU levels. Economic impacts are measured in terms of gross value added (GVA), whereas the effects on cohesion are quantified by the Gini index. Figure 2 shows the growth and convergence effects of the policy.

Since interventions take place in entrepreneurially poor regions, local human capital promotes economic growth dominantly, which is much lower than the national average in case of the less developed regions, thus economic impacts are expected to be modest. Likewise, the relative size of "relevant" human capital in poor regions between countries differs significantly. Thus, the immediate economic effects are then the combination of the REDI change implied by entrepreneurship policy and the level of local human capital. Based on that, short-run immediate economic growth appears to be the largest in Germany and Italy, and then in Hungary (the first panel of Fig. 2). With time, however, economic impacts are dominantly influenced by the change of human

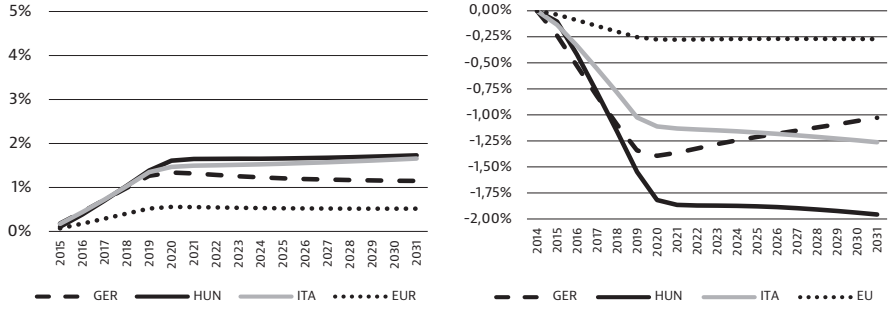


Figure 2. GVA growth effects (first panel) and convergence impacts measured by the Gini index (second panel) of a convergence-oriented entrepreneurship policy

Source: Varga et al. (2019)

capital stock in poor regions. As a consequence, the initial low Hungarian economic impact soon overtakes all the other countries and, with a high growth rate of human capital, Italy follows Hungary.

Although convergence occurs in each country (the second panel of Fig. 2), this effect is the highest in Hungary. This is again the consequence of a high concentration of economic activities in Budapest. Therefore, moving significant amounts of resources from the core to the periphery of Hungary strongly impacts the patterns of inequality.

We demonstrated that a focus on entrepreneurship support in underdeveloped regions more efficiently promotes growth in generally less developed countries (Hungary and Italy). This happens because, in the long run, these regions are characterised by higher growth rates of human capital, which enables them to capitalise more on the same change of REDI than the lagging regions of a more developed country. We observed an increasing convergence in the three countries, which is in accordance with the expectations. However, there are country-specific differences in this respect as well: the effect is the highest in Hungary, followed by Germany and Italy.

References

Acs, Z.J., Audretsch, D.B., Braunerhjelm, P., and Carlsson, B. (2009). The knowledge spillover theory of entrepreneurship. *Small Business Economics*, 32, pp. 15–30.

Fujita, M., Krugman, P.R., and Venables, A.J. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Wiley Online Library.

Gorzelak, G. (2010). Facts and myths of regional development. *Regional and Local Studies*, 2010 Special Issue, pp. 6–24.

Gorzelak, G. (2017). Cohesion policy and regional development, in: *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, ed. by J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (pp. 33–54). Oxon – New York: Routledge/Taylor and Francis.

Krugman, P. (1991) Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483–499. doi: 10.2307/2937739

OECD (2009). *How Regions Grow*. Paris: Organisation for Economic Growth and Development.

Romer, P.M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98, pp. S71–S102. doi: 10.2307/2937632

Szerb, L., Vörös, Z., Komlósi, É., Acs, Z., Páger, B., and Rappai, G. (2017). *The Regional Entrepreneurship and Development Index: Structure, Data,*

Methodology and Policy Applications (Report of the FIRES H2020 Project D 4.4). Retrieved from http://www.projectfires.eu/wp-content/uploads/2018/02/D4.4-REVISED.pdf

Varga, A. (2006). The spatial dimension of innovation and growth: Empirical research methodology and policy analysis. *European Planning Studies*, 14, pp. 1171–1186. doi: 10.1080/09654310600933298

Varga, A. (2017). Place-based, spatially blind, or both? Challenges in estimating the impacts of modern development policies: The case of the GMR policy impact modeling approach. *International Regional Science Review*, 40, pp. 12–37. doi: 10.1177/0160017615571587.

Varga, A., and Schalk, H. (2004). Knowledge spillovers, agglomeration and macroeconomic growth. An empirical approach. *Regional Studies*, 38, pp. 977–989.

Varga, A., Baypinar, M. (2016). Economic impact assessment of alternative European Neighborhood Policy (ENP) options with the application of the GMR-Turkey model. *The Annals of Regional Science*, 56, pp. 153–176.

Varga, A., Sebestyén, T., Szabó, N., and Szerb, L. (2018a). Estimating the economic impacts of knowledge network and entrepreneurship development in smart specialization policy. *Regional Studies*. doi: 10.1080/00343404.2018.1527026

Varga, A., Sebestyén, T., Szabó, N., and Szerb, L. (2018b). *Economic Impact Assessment of Entrepreneurship Policies with the GMR-Europe Model*. FIRES project report D4.6, 2018.04.06.

Varga, A. Szerb, L., Sebestyén, T., and Szabó, N. (2019). The economic effects of entrepreneurship policy. *RIERC Working Paper*.

World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: The World Bank.

Zmiana klimatu a nowy paradygmat rozwoju energetyki w Polsce, czyli jej transformacja

Andrzej Kassenberg

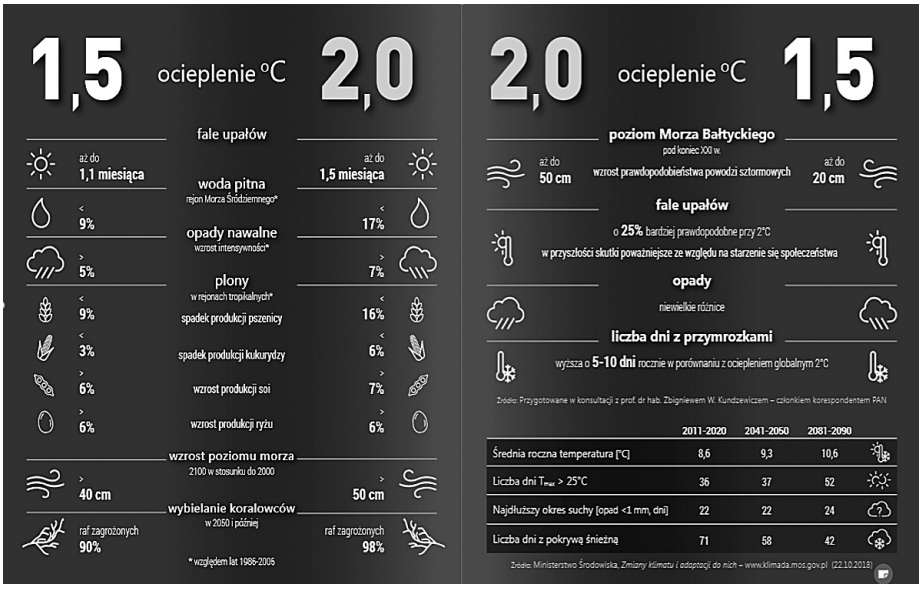
Ochrona klimatu wyzwaniem nie na jutro, ale na dzisiaj

Zmiana klimatu następuje bardzo szybko i nigdy w historii Ziemi nie osiągnęła ona takiego tempa. W 1744 r. stężenie dwutlenku węgla (CO_2) w atmosferze wynosiło 277 ppm, zaś w ostatnich pomiarach z 2 czerwca 2019 r. na wulkanie Mauna Loa na Hawajach przekroczyło 415 ppm[1]. Czyli w ciągu 275 lat stężenie to wzrosło o ponad 50%. Nigdy wcześniej w ciągu 800 000 lat stężenie dwutlenku węgla nie przekroczyło 300 ppm. Koniec XX i początek XXI w. to najcieplejszy okres w ostatnim 1000 lat historii Ziemi. Średnia temperatura powierzchni Ziemi od początku XX w. wzrosła o ponad 1°C (*Zmiana klimatu*... 2015). Za wzrost stężenia gazów cieplarnianych odpowiadają przede wszystkim: produkcja energii z paliw kopalnych, zmiany w użytkowaniu terenu, transport, rolnictwo, procesy przemysłowe oraz urbanizacja. Szacuje się, że człowiek w wyniku powyższych aktywności wyemitował ok. 2,85 bln ton dwutlenku węgla (*Carbon Budget* 2017).

Raport Międzyrządowego Zespołu ds. Zmiany Klimatu (tzw. IPCC) z 2018 r. na temat ograniczenia wzrostu globalnej temperatury do 1,5°C wyraźnie pokazuje istotne różnice w skutkach zmiany klimatu między nieprzekroczeniem progu 1,5°C a jego przekroczeniem (ryc. 1).

Według raportu, aby nie przekroczyć wspomnianego 1,5°C, niezbędne jest ograniczenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 45% w stosunku do 1990 r. oraz osiągnięcie zera netto emisji do 2050 r. Realizacja tego celu wymaga:

1 https://www.co2.earth/daily-co2 (dostęp: 8.06.2019).



Rycina 1. Porównanie skutków wzrostu temperatury o 2°C i 1,5°C dla świata i Polski

Źródło: Instytut na rzecz Ekorozwoju.

transformacji za pomocą wielu technologii, zmiany zachowań, schematów inwestycyjnych, finansowania, rozwoju odnawialnych źródeł energii, zatrzymania wylesień. Obecne wysiłki na poziomie narodowym są niewystarczające. Gospodarka musi stać się dużo bardziej efektywna, a konsumpcja bardziej odpowiedzialna. Pozyskiwanie energii pierwotnej z węgla powinno zmniejszyć się znacząco, a w dość krótkim czasie zostać wyeliminowane. Analizy prowadzone przez IPCC wykazały, że zyski w kontekście globalnym przewyższają koszty.

Porozumienie z Paryża z 2015 r., które uznano za duży sukces, nie gwarantuje utrzymania wzrostu temperatury na poziomie 2ºC. Jeżeli poziom ambicji utrzyma się na podobnym poziomie, co w przyjętych obecnie przez wszystkie kraje na świecie dobrowolnych zobowiązaniach, to do 2100 r. można się spodziewać wzrostu średniej temperatury powierzchni Ziemi o 2,7–3,7ºC. Według Międzyrządowego Zespołu ds. Zmiany Klimatu oznacza to trzy rodzaje możliwych efektów zmiany klimatu dla ludzkości (McCoy 2018):

- skutki bezpośrednie – zmiany częstotliwości i siły ekstremalnych warunków pogodowych, w tym upałów, susz i ulew;
- efekty pośrednie związane ze środowiskiem naturalnym: zmiana wzorców chorób zakaźnych, zakażona woda i pożywienie, zanieczyszczenie powietrza;
- efekty pośrednie związane z działalnością człowieka: konflikty społeczne, przymusowa migracja, niedożywienie i stres.

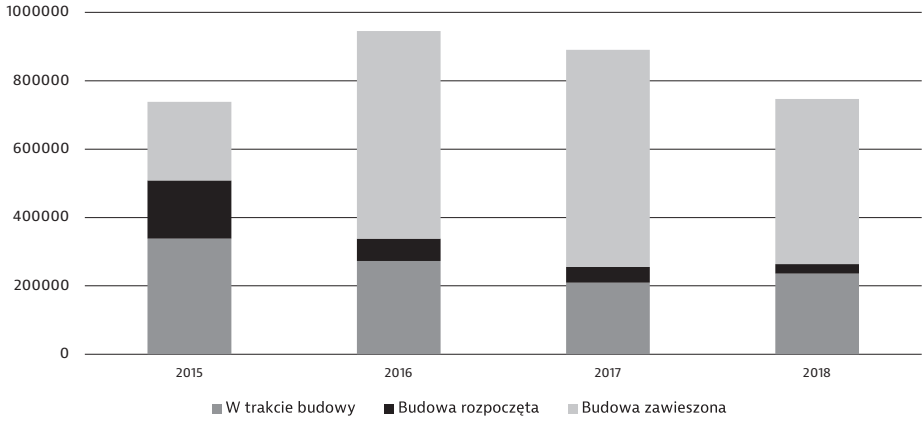
Transformacja energetyczna – innowacyjna szansa rozwojowa

Mając na uwadze potrzebę dekarbonizacji gospodarki i wdrażania innowacji, a także postępujący rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych, następują istotne zmiany, zwłaszcza w sektorze energii, które można określić jako transformacja energetyczna. Ma ona trzy wymiary. Pierwszy dotyczy technologii, czyli odejścia od spalania paliw kopalnych na rzecz energetyki odnawialnej. Drugi dotyczy rezygnowania z dużych jednostek energetycznych na rzecz energetyki rozproszonej. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że zmienia się paradygmat budowania bezpieczeństwa energetycznego. Punkt ciężkości przesuwa się w kierunku gospodarstw domowych, MŚP i administracji lokalnej. Kierunek ten jest określany jako rozwój energetyki obywatelskiej, czyli bezpieczeństwo energetyczne nie jest budowane od góry, ale od dołu w myśl zasady subsydiarności. Trzeci najmniej rozwinięty, a posiadający znaczny potencjał, to postępujący proces poprawy efektywności energetycznej.

Konsekwencje takiej transformacji energetycznej zdaniem Bloomberga w połowie XXI w. w europejskim systemie energetycznym spowodują, że aż 87% stanowić będą tanie odnawialne źródła energii (OZE), elastyczny popyt na energię i zintegrowane z tym systemy magazynowania. Przestanie on opierać się na paliwach kopalnych i nuklearnych, a zacznie jedynie polegać na zmiennej energii odnawialnej. Energetyka słoneczna i wiatrowa już teraz są tańsze niż budowa nowych elektrowni węglowych i gazowych. Do 2050 r. koszty przeciętnej elektrowni fotowoltaicznej spadną o 71%, a farmy wiatrowej o 58%. Prawdopodobnie w latach 2017–2020 koszty magazynów energii zmniejszą się o 66%. Taki proces nastąpi nie tylko w Europie, lecz także na świecie. Tylko 29% światowej produkcji energii w 2050 r. ma być z paliw kopalnych, a dzisiaj dają one 63%. W 2050 r. źródła odnawialne mają dostarczać energię elektryczną w 55% w USA, 62% w Chinach i 75% w Indiach. Przewidywane jest, że do 2050 r. świat poniesie wydatki inwestycyjne na OZE w wysokości 11,4 bln, z tego najwięcej Azja i Oceania po około 50%[2].

Warto podkreślić, że tendencja odchodzenia od węgla nasila się. Spośród 28 członków UE 26 państw oświadczyło, że po 2020 r. nie będzie inwestować w energetykę węglową. Tylko Grecja i Polska nie złożyły takich deklaracji. Podobne decyzje podejmują instytucje finansowe, takie jak główne banki czy fundusze emerytalne, i ponad 40 podmiotów związanych z Kościołem katolickim. Tendencje odchodzenia od budowy elektrowni węglowych przedstawia rycina 2.

2 https://about.bnef.com/new-energy-outlook/ (dostęp: 9.06.2019).



Rycina 2. Moc instalowana w elektrowniach węglowych na świecie – w trakcie budowy, budowa rozpoczęta, budowa zawieszona (w megawatach)

Źródło: Shearer i in. 2019.

Jednocześnie UE wyraźnie wytycza drogę do neutralności klimatycznej w 2050 r., która ma polegać na[3]:

- całkowitej dekarbonizacji dostaw energii;
- czystej, bezpiecznej i opartej na sieciach (eko)mobilności;
- maksymalizacji korzyści płynących z efektywności energetycznej;
- przemyśle unijnym i gospodarce o obiegu zamkniętym jako kluczowych czynnikach rozwoju;
- rozwoju infrastruktury sieciowej i wzajemnych połączeń;
- biogospodarce i pochłanianiu dwutlenku węgla;
- wychwytywaniu i składowaniu dwutlenku węgla[4].

Pułapka polityczna decyduje o rozwoju energetyki w Polsce

Szansa na transformację energetyczną w Polsce jak dotychczas jest nikła. Poszczególne rządy kupują czas od górnictwa węgla i wielkoskalowej energii, ślamazarnie rozwijając energetykę odnawialną i poprawę efektywności energetycznej. Koszty tego procesu pokrywają obywatele i przedsiębiorstwa. W latach

3 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/92f6d5bc-76bc-11e9-9f05-01aa75ed71a1 (dostęp: 9.06.2019).
4 Uważam, że to bardzo dyskusyjna technologia, gdyż przenosi zanieczyszczenie z powietrza w głąb Ziemi, ale go nie eliminuje.

1990–2016 dotacje dla górnictwa i energetyki węglowej wyniosły 230 mld zł. Utrzymanie obecnego oligopolistycznego modelu energetyki opartej na paliwach kopalnych i dużych elektrowniach to dalsze wsparcie wynoszące 155 mld zł w latach 2017–2030. Szacuje się, że koszty zewnętrzne energetyki węglowej w latach 1990–2016 wyniosły 0,8–2,6 bln zł. Łącznie dotacje oraz koszty zewnętrzne obciążały przez te 27 lat każdego mieszkańca naszego kraju kwotą ponad 1900 zł rocznie, tj. łącznie za ten okres sumą ponad 50 tys. zł na osobę (Siedlecka i in. 2017).

Wskutek smogu w ciągu roku około 48 tys. osób umiera przedwcześnie, a według WHO wśród 50 miast o najgorszej jakości powietrza w UE aż 36 to miasta polskie. Obecnie 72% budynków nie jest izolowanych w ogóle albo izolowane są one bardzo słabo, 70% wykorzystuje węgiel o niskiej jakości i nierzadko nielegalnie różne odpady. Smog kosztuje społeczeństwo 110 mld zł rocznie, w tym także 19 mln traconych dniówek, wartości leków i dni hospitalizacji. Łączy to kwestię ubóstwa ekonomicznego z niską efektywnością energetyczną zamieszkiwanych budynków. Na podstawie analizy Instytutu Badań Strukturalnych można szacować, że w 2016 r. około 12,2% Polaków (4,63 mln osób) dotkniętych było tym problemem.

W najbliższych latach należy zamknąć przestarzałe bloki węglowe. Budowanie i uruchamianie elektrowni węglowych dzisiaj oznacza, że powinny one funkcjonować przez co najmniej następnych 40 lat, czyli do 2060 r., albo i dłużej. Biorąc pod uwagę, że energetyka odnawialna staje się coraz bardziej konkurencyjna, budowa elektrowni węglowych tworzy koszty osierocone, które będzie płacić całe społeczeństwo, obecne i przyszłe pokolenia. Gotowa do budowy jest Ostrołęka C – stanowi ona przykład decyzji politycznej, niepopartej w żadnym stopniu analizami ekonomicznymi.

Wbrew ogólnie panującej obecnie opinii szacuje się, że dostępne dzisiaj zasoby węgla kamiennego wystarczą jedynie na 15–20 lat (Zasuń 2018). Bez wielomiliardowych inwestycji odtworzeniowych utrzymanie dzisiejszego poziomu wydobycia nie będzie możliwe. To z kolei prowadzi do bardzo wysokich cen węgla i – następnie – wysokich kosztów energii (wraz z wysokimi kosztami uprawnień do emisji). Przyjęcie takiej polityki może oznaczać wzrost importu węgla kamiennego. Według Eurostatu w 2018 r. sprowadzono do Polski około 20 mln ton węgla. Blisko 70% pochodziło z Rosji. Natomiast węgiel brunatny jest paliwem, które powoduje największą degradację środowiska, np. kopalnia Konin powoduje straty w rolnictwie w wysokości prawie 400 mln zł rocznie (Pepliński 2016). W związku z powyższym rezygnacja z węgla powinna być jak najszybsza. Nie można czekać, aż wyczerpią się już otwarte złoża. Nie powinny też powstawać nowe bloki na węgiel kamienny czy brunatny.

Dekarbonizacja jest jedyną szansą wyjścia z sytuacji coraz wyższych kosztów ekonomicznych, gospodarczych, społecznych i ekologicznych energetyki opartej na węglu. Na szeroko podnoszony problem tracenia miejsc pracy trzeba spojrzeć z punktu widzenia zastępowania jednych miejsc pracy innymi, o większej liczbie, bardziej bezpiecznymi i o wyższej jakości. W raporcie Banku Światowego stwierdza się, że do 2030 r. w przypadku realizacji najbardziej ambitnego scenariusza w wyniku zrezygnowania z węgla pracę w górnictwie straci 20 tys. osób, lecz jednocześnie powstanie 100 tys. nowych miejsc pracy w energetyce odnawialnej. Warto zaznaczyć, że 50% górników jest w wieku, który pozwala na przejście na wcześniejszą emeryturę, a młodsi po przeszkoleniu będą mogli zająć nowe stanowiska. Dlatego trzeba wyznaczyć datę odejścia Polski od węgla. Na przykład Koalicja Klimatyczna uważa, że powinien być to 2030 r.[5]

Czy prowadzona obecnie polityka energetyczna znacznego subsydiowania górnictwa i energetyki węglowej wraz z wysokimi kosztami zewnętrznymi ma ekonomiczny i społeczny sens? Obciąża ona ochronę zdrowia, gospodarstwa domowe, pogarsza stan zdrowia społeczeństwa, zdolności do pracy i uczenia się, niszczy środowiskowo, przyczynia się do zmiany klimatu, przenosi koszty na przyszłe pokolenia. Dlaczego władze nie dostrzegają – lub nie chcą dostrzec – tych problemów i nie postępują zgodnie z wolą większości społeczeństwa domagającej się rozwoju OZE? Wygląda na to, że bieżąca polityka utrzymania władzy poprzez zapewnienie sobie głosów lobby węglowo-energetycznego jest ważniejsza niż nowoczesna gospodarka, zdrowe społeczeństwo, czyste środowisko i bycie krajem globalnie odpowiedzialnym.

Zmiana paradygmatu szansą dla polskiej energetyki

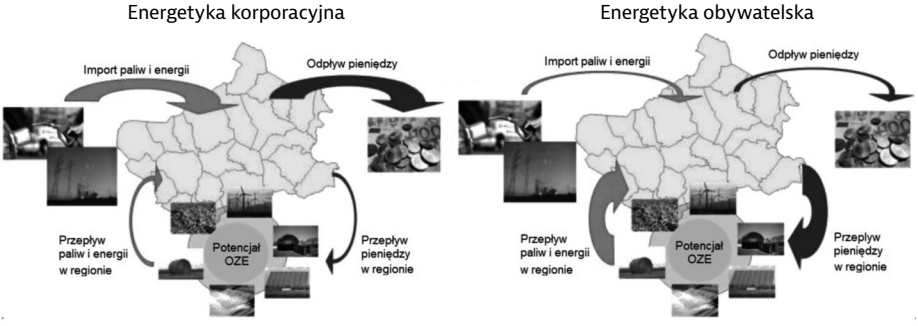
Potencjalnie Polska posiada wystarczające zasoby dla energetyki odnawialnej do zaspokojenia potrzeb energetycznych kraju w perspektywie 2050 r. Kluczowe jest uznanie, że te nasze zasoby (słońce, wiatr, woda, biomasa, biogaz), które gwarantują pełne bezpieczeństwo energetyczne kraju, mają charakter strategiczny, a nie uzupełniający. Dokumenty rządowe, tj. projekt „Polityki energetycznej Polski do 2040 r." (PEP 2040) i projekt „Krajowego planu energii i klimatu" (KPEiK), traktują OZE nie jako innowacyjną i perspektywiczną szansę dla Polski, lecz tylko jako wymóg nakładany przez instytucje UE. Wskutek forsowania polityki obrony polskiego węgla wsparcie dla energetyki odnawialnej jest niestabilne i nieprzewidywalne. W wyniku czego nie wypełnimy

5 http://www.koalicjaklimatyczna.org/theme/UploadFiles/stanowisko_2019/20190521_stanowisko_kk_odejscie_polski_od_wegla_do_2030.pdf (dostęp: 9.06.2019).

zobowiązania UE, tzn. osiągnięcia jej udziału w 2020 r. w wysokości 15%, co może kosztować tyle samo, a może i więcej niż przewidywane wydatki w wysokości 9 mld zł na polityczne ratowanie się przed podwyżkami cen energii elektrycznej w 2019 r.

Społeczeństwo polskie oczekuje od państwa dokonania transformacji energetycznej, gdyż w coraz większym stopniu dostrzega zagrożenia wynikające z niskiej jakości powietrza, rosnących kosztów energii, a także ze zmiany klimatu. W styczniu 2018 r. aż 95% badanych opowiedziało się za rozwojem OZE. Dlatego niezbędne jest porozumienie ponad podziałami partii politycznych co do ogólnego kierunku polityki energetyczno-klimatycznej Polski w perspektywie 2050 r., tak aby wyeliminować bieżący interes polityczny i skupić się na innowacyjnej, efektywnej polityce z korzyściami także dla przyszłych pokoleń.

W transformacji energetycznej ważną rolę odgrywają prosumenci i lokalne, hybrydowe (integrujące różne formy OZE) systemy energetyczne. To one bowiem stają się kluczowymi elementami bezpieczeństwa energetycznego. Ograniczanie roli prosumentów, ich zniechęcanie, stanowi ogromną stratę przy tworzeniu nowoczesnego rozproszonego systemu energetycznego. Prowadzenie zdecydowanej i konsekwentnej polityki wspierania mikroinstalacji, według oceny Instytutu Energetyki Odnawialnej z 2015 r., stwarza szansę na uzyskanie w 2030 r. liczby 3,6 mln urządzeń (ok. kilkadziesiąt razy więcej niż obecnie), których łączna moc mogłaby wynieść 42 GW. Przyniosłoby to wymierne korzyści w postaci: poprawy jakości powietrza, poprawy bezpieczeństwa energetycznego, ponad 25 tys. miejsc pracy, a także rozwoju krajowej bazy produkcyjnej mikroinstalacji, wzmacniając lokalną gospodarkę (rys. 3).



Rycina 3. Energetyka obywatelska – oszczędności dla budżetów domowych i lokalnych

Źródło: Zintegrowana koncepcja ochrony klimatu (Integriertes Klimaschutzkonzept) powiatu Steinfurt w Nadrenii Północnej Westfalii (Niemcy) „Zukunftskreis Steinfurt – energieautark 2050", www.kreis-steinfurt.de, 2012.

W modelu bezpieczeństwa energetycznego opartego na dużych elektrowniach sieć przesyłowa stanowi istotną dominantę, natomiast oparcie tego bezpieczeństwa na znacznym udziale energetyki rozproszonej podnosi rolę sieci dystrybucyjnej. Jednocześnie warto zdać sobie sprawę, że im więcej sieci przesyłowych wysokich napięć, tym większe potencjalnie zagrożenie terrorystyczne, militarne bądź wynikające ze zmiany klimatu (np. huraganowe wiatry). Kształtowanie lokalnych, hybrydowych systemów energetycznych wykorzystujących sieci niskich i średnich napięć znacznie zmniejsza to ryzyko. Dzięki inteligentnym rozwiązaniom i postępom w zarządzaniu energią następować będzie wzmacnianie koncepcji bezpieczeństwa energetycznego opartego na energetyce rozproszonej, czyli budowanego od dołu, tzn. od budynku, osiedla, gminy, miasta itd., zgodnie z zasadą subsydiarności. To się nazywa demokracją energetyczną.

Tempo spadku kosztów OZE i magazynowania energii może doprowadzić do sytuacji, w której bezpieczeństwo energetyczne oparte na dużych obiektach nie wytrzyma presji rynku energetyki rozproszonej i obciąży społeczeństwo, jak pisano wcześniej, kosztami osieroconymi. Dzisiaj energetyka wiatrowa na lądzie pracuje 2 tys. godzin rocznie, a przy zastosowaniu nowszych technologii jest to już 3 tys. godzin rocznie. Za kompletnie niezrozumiałe i budzące sprzeciw należy uznać przyjęte w projekcie PEP 2040 założenie całkowitego wycofania się z farm wiatrowych na lądzie do 2035 r. Natomiast dostrzegana jest szansa rozwoju energetyki wiatrowej na morzu, ale jej potencjał jest większy niż obecnie rozważany, a także proces jej instalowania mógłby być szybszy.

Warto także odnieść się do realnych postępów w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Obecne szacunki wskazują na to, że można zaoszczędzić 35% energii w sposób opłacalny. Dostępne dzisiaj możliwości techniczne mogłyby tę wielkość podnieść do 50%. Efektywność energetyczna i zasobowa do 2050 r. mogłaby przynieść polskim gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom wymierne korzyści ekonomiczne. Największy potencjał oszczędności energii tkwi w budownictwie, gdzie działania termomodernizacyjne, w połączeniu ze zwiększoną efektywnością urządzeń RTV, AGD i oświetlenia, mogą w latach 2015–2050 zmniejszyć zapotrzebowanie na energię o ponad 2800 TWh (*2050.pl* 2013). Niezbędne jest jasne określenie drogi do budowania domów energooszczędnych (zużywających 40 kWh/m^2/rok) i pasywnych (15 kWh/m^2/rok), tak aby od 2025 r. stawiać już tylko budynki zeroenergetyczne i energetyczne plus. Docelowo wzrost zapotrzebowania na energię powinien być rekompensowany poprawą efektywności energetycznej, inteligentnym zarządzaniem energią i jej oszczędzaniem. Poziom konsumpcji energii powinien być stały.

Według oceny prof. Jana Popczyka w 2050 r. miks elektroenergetyczny, który jesteśmy w stanie osiągnąć, powinien wyglądać następująco:

- po 10% – małe i duże biogazownie,
- 20–25% – wiatr na lądzie,
- 30% – wiatr na morzu,
- 30% – fotowoltaika.

Profesor Popczyk jest zdania, że jest to miks racjonalny z punktu widzenia technicznego, ekonomicznego i środowiskowego, przy jednoczesnym dostosowaniu wytwarzania energii do potrzeb. Podobnego zdania jest Forum Energii, które uważa, że jeśli podążymy za trendami światowymi i postawimy na energetykę odnawialną, w 2050 r., przy całkowitym wyeliminowaniu węgla i bez rozwoju energetyki jądrowej, jej udział może wynieść 73%. W 2030 r. energetyka odnawialna miałaby odpowiadać za 45% produkcji (*Polski sektor...* 2017). Opcja tzw. zdecydowanych wysiłków proponowana przez Bank Światowy wymaga znacznej zmiany obecnej polityki w celu przyspieszenia rozwoju odnawialnych źródeł energii tak, aby energetyka odnawialna osiągnęła 47% do 2030 r. Udział węgla spadłby wtedy do 38%. Ograniczyłoby to w znaczący sposób lokalne zanieczyszczenia powietrza i emisje CO_2. Utrzymywanie dominacji węgla (monokultura) jest bardzo szkodliwe. Niezbędna jest dywersyfikacja źródeł energii i rozwój tych odnawialnych.

Podsumowanie

Na zakończenie warto podkreślić, że innowacyjna i wybiegająca poza połowę XXI w. transformacja energetyczna to istota polityki energetycznej Polski, która powinna być budowana na następujących przesłankach:

- najpierw efektywność energetyczna – dążenie, aby nowe potrzeby energetyczne zaspokajać wzrostem efektywności energetycznej;
- jak najszybsze zrezygnowanie z węgla w latach 2030–2035;
- zaniechanie budowy elektrowni opartych na paliwach kopalnych (Ostrołęka itp.);
- wycofanie się z planowanych do otwarcia nowych kopalni odkrywkowych węgla brunatnego (Złoczew i inne);
- uzyskanie 35–45% udziału OZE w 2030 r. i dążenie do 100%;
- znaczne przyspieszenie rozwoju magazynowania w rozproszonych układach akumulatorowych i magazynowania wielkoskalowego w nowych technologiach, w tym w postaci wodoru oraz ciepła sieciowego;
- przebudowa transportu w kierunku niezmotoryzowanego i publicznego, szynowego z wykorzystaniem elektromobilności, ale przede wszystkim w transporcie publicznym i dostawczym – tworzenie łańcuchów ekomobilności;

- wzmocnienie budowy rynku na innowacje w energetyce rozproszonej i efektywności energetycznej jako ważnej specjalizacji naszego kraju;
- wzrost i zazielenianie lokalnych, innowacyjnych miejsc pracy.

W konsekwencji ma to prowadzić do budowy energetyki obywatelskiej, czyli demokracji energetycznej ze zmianą paradygmatu bezpieczeństwa energetycznego budowanego od dołu, a nie tylko od góry. Taka zmiana w systemie energetycznym prowadzi do nowych wyzwań na poziomie lokalnym i regionalnym, gdyż oznacza po pierwsze istotne ograniczanie zużycia energii, po drugie koncentrację na wykorzystaniu lokalnych odnawialnych zasobów energetycznych, a w konsekwencji do budowania samowystarczalnych jednostek, takich jak gospodarstwa domowe, osiedla, wioski czy poszczególne gminy i miasta. W połączeniu z elektromobilnością i samochodem jako magazynem energii kształtuje nowe widzenie lokalnej gospodarki i lokalnego rynku pracy.

Bibliografia

2050.pl – podróż do niskoemisyjnej przyszłości. (2013). Warszawa: Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Instytut na rzecz Ekorozwoju.

Carbon Budget 2017, http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/17/files/GCP_CarbonBudget_2017.pdf.

McCoy D. (2018). *Climate change: health impacts and opportunities. A summary and discussion of the IPCC Working Group 2 Report*. The Global Climate and Health Alliance, https://www.medact.org/wp-content/uploads/2014/04/medact_climatescience_Briefing2_Web.pdf (dostęp: 19.07.2018).

Pepliński B. (2016). *Skutki ekonomiczne dalszej eksploatacji w czynnych odkrywkach węgla brunatnego w zagłębiu konińskim – analiza kosztów dla rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego*. Poznań.

Polski sektor energetyczny 2050. 4 scenariusze (2017). Warszawa: Forum Energii.

Shearer Ch., Mathew-Shah N., Myllyvirta L., Yu A., Nace T. (2019). *Boom and Bust 2019. Tracking the Global Coal Plant Pipeline*, March. Global Energy Monitor – Greenpeace Environmental Trust – Sierra Club.

Siedlecka U., Śniegocki A., Wetmańska Z. (2017). *Ukryty rachunek za węgiel 2017. Wsparcie górnictwa i energetyki węglowej w Polsce – wczoraj, dziś i jutro*. Warszawa: Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich.

Zasuń R. (2018). *Kolejny polski mit umiera. Węgiel się kończy, starczy na 15 lat*, https://oko.press/kolejny-polski-mit-umiera-wegiel-sie-konczy-starczy-na-15-lat/ (dostęp: 9.06.2019).

Zintegrowana koncepcja ochrony klimatu (Intergriertes Klimaschutzkonzept) powiatu Steinfurt w Nadrenii Północnej Westfalii (Niemcy) „Zukunftskreis Steinfurt – energieautark 2050", www.kreis-steinfurt.de, 2012.

Zmiana klimatu 2013. Fizyczne podstawy naukowe. (2015). T.E. Stocker, D. Quin i in. (red.), Międzyrządowy Zespół ds. Zmiany Klimatu. Warszawa 2015, http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_SPM_brochure_pl.pdf (dostęp: 9.06.2019).

Cohesion and the challenge of territorial cooperation: Perspectives from Central Europe

James W. Scott

Introduction

Territorial cooperation (TC) as understood in European Union parlance is a form of governance in the areas of spatial planning, economic development and, more generally, regional politics that transcends state borders and that is carried out by sub-state and non-state actors. In academic debate, territorial cooperation is most generally known as "cross-border co-operation" (CBC), but, basically speaking, both terms have equivalent meanings. Basically, CBC/TC can be defined as political projects carried out by private, state and, to an extent, third sector actors with the express goal of extracting benefit from joint initiatives in various economic, social, environmental and political fields. Through new forms of political and economic interaction – both institutional and informal – it has been suggested that greater cost-effectiveness in public investment can be achieved, economic complementarities exploited, the scope for strategic planning widened and environmental problems more directly and effectively addressed. For these reasons, it is clear that CBC/TC is seen to promote the wider goals of European Cohesion.

Research interest in CBC and/or TC has been spurred by the momentous political changes of the past two decades. While the concept of CBC is not new, it is the context of Post-Cold War change that has elevated CBC to the paradigmatic status it now enjoys. "De-bordering" within the enlarged European Union and new cross-border relations in Central and Eastern Europe indicate that not only states but citizens, communities and regions have chosen

to open new avenues of communication with their neighbours across national boundaries. Furthermore, in those contexts where states have (re)gained their independence and new borders have emerged, Euroregions, cross-border city partnerships and similar cooperation vehicles have also come into being (Scott, 2017; Medeiros, 2019). CBC/TC within the EU and at the EU's external borders aim at managing issues that transcend the confines of individual communities – issues that include social affairs, economic development, minority rights, cross-border employment and trade, the environment, etc. Cross-border co-operation also involves attempts to exploit borderlands situations, using borders as a resource for economic and cultural exchange as well as for building political coalitions for regional development purposes (Popescu, 2008).

The work of the Centre for European Regional and Local Studies (EUROREG) and its long-time director, Professor Grzegorz Gorzelak, has been a major driver in the analysis of territorial cooperation and its role in promoting cohesion, particularly in Central and Eastern Europe. Several international projects funded by the European Commission (e.g. EXLINEA and EUBORDERREGIONS) and ESPON (TERCO), as well as the 2006 "Border Regions in Transition" conference, give evidence of Euroreg's key role in critically assessing the potentials of CBC/TC for improved border region development. The purpose of this brief discussion is to recapitulate some of the main insights that emerge from this author's long and fruitful experience in working with Grzegorz Gorzelak and his colleagues. Above all, the objective is to reflect on the significance of TC on Cohesion processes within the Central European context, and on the Polish case in particular.

Rebordering and Cohesion in Central and Eastern Europe

CBC/TC is an area where Europeanisation has exerted considerable adaptive pressure in Central Europe, resulting, for example, in a flurry of cross-border regional development initiatives and "Euroregions". However, what can be said about CBC as a force for regional development? The opening of borders has certainly led to greater functional interrelationships within and cross-border labour markets. Smaller-scale CBC projects, such as those between Poland and Germany and Poland and Ukraine, have been relatively effective in the pre-accession phase as a learning process in obtaining resources, and CBC actors were much more open (Gorzelak, 2006; Krok and Smętkowski, 2006). CBC provided, and still provides, an important level of institutional learning, but the lack of strong subnational governments limits the actual ability of these actors to engage in development projects across borders. The only true working

CBC institutions in Central Europe tend to be on the border with Austria as well as the Istergránum EGTC between Hungary and Slovakia (Esztergom-Komárom-Komarno). Most Euroregions appear to have outlived their functions as regional mediators – made redundant by a combination of institutional flux (recentralisation), a lack of institutional support, EU bureaucracy and political uncertainty in Central Europe (Scott, 2018).

One explanation for the limits to CBC is thus structural and relates to national level development concerns. After having achieved general "de-bordering" goals in a functional sense, socio-economic and territorial divisions have diminished impetus for greater social and socio-economic interaction across Central European borders (Jańczak, 2013; 2014). As several EU Reports on Social and Economic Cohesion document, despite increases in general welfare, the imbalances between Europe's core areas and its vast peripheries remain and depopulation of many rural zones continues unabated. Furthermore, regional disparities, as well as cultural and political heterogeneity, are certain to increase as a long-term result of enlargement. Gorzelak and Smętkowski (2010) have also shown that, in stark contrast to the objectives of Cohesion Policy, a consolidation and "petrification" of territorial patterns based on core-periphery inequalities is taking hold in Central European states (Gorzelak and Smętkowski, 2007). This process of growing territorial differentiation is based on relative abilities to, first, attract/generate investment, especially into innovative sectors; and, second, relative proximity of, and accessibility to, economically dynamic urban centres. In Central Europe, both EU internal and external borders are, with a few notable exceptions, characterised by pronounced marginalisation; regions at these borders are relatively underdeveloped in both quantitative and qualitative dimensions and continue to lose highly qualified workers to metropolitan cores. As a result, domestic polarisation reinforces structural conditions of West-East dependence, and this, in addition to ethno-political tensions, has tended to fragment the region and thus limit the overall impact of cross-border cooperation.

Another reason is the tenacity of bordered thinking, as has been suggested by Orłowski (2010) who considers the stark consequences of enlargement a major factor. The clear lack of East-West convergence has in fact cemented divisions within Europe as a whole and with Central Europe in particular. This minimalist, instrumental approach of CECs also reflects difficult cooperation contexts which include: lack of local capacity to promote cooperation, cumbersome EU regulations and project management rules, interstate tensions and ethnolinguistic conflict, as well as local orientations to national centres and European core regions rather than to neighbouring states (see, for example, Baranyi, 2008; Hajdú et. al., 2009; Hárdi, 2010; Mezei, 2008). As Hakszer (2017)

has indicated, Slovakian-Hungarian cooperation has been highly polarised: most activity has taken place between municipalities located near the capital city regions while peripheries, where demand for development is greatest, have been clearly marginalised. Apart from development goals that privilege dynamic centres, an important reason for this is the political prioritisation of "Hungarian-Hungarian" relations and thus the targeting of larger settlements with Hungarian minorities on the Slovakian side.

Finally, it should be mentioned that shifts in European Union priorities and approaches in programming Cohesion and Territorial Cooperation Policy have also played an important role in conditioning Central European "domestication" of European Union policies. There is, in fact, little doubt that since the historic turn of events of 1989/1991, and the heady days of creating a new European order, there has been a shift in the EU's focus on CBC. Most recently, CBC has been subsumed within the more inclusive notion of Territorial Cooperation (TC), and its main aim remains to reduce the negative effects of borders as administrative, legal and physical barriers, tackle common problems and exploit untapped potential. It is clear from recent debate on European Cohesion that the EU stakes much of its political capital on more traditional instruments of redistribution that are nationally oriented, even if subject to supranational guidelines. Indeed, the 2007–2013 budget of €8.7 billion and the 2014–2020 budget of €10.1 billion for Territorial Cooperation amounted to less than 3% of the respective total Cohesion Policy budgets. Furthermore, a major overall share of Cohesion funds are targeted to Central and Eastern European countries, where there appears to be less enthusiasm for CBC as a regional development resource.

Despite these sobering results, what have we learned?

The goals of cross-border cooperation are none other than the establishment of conditions for social, economic, cultural and democratic/institutional co-development. The specific challenge facing CBC is to create a "political space" between the EU, national capitals and subunits of the state and beyond national borders. If this is the essence of CBC, then the policy relevance of our joint research can be reflected against capacities for building communication between stakeholders in cooperation. Indeed, the strength of CBC depends on the incentives that exist to cooperate as well as the disincentives and constraints that discourage interaction. For this reason, I suggest that CBC experiences should be scrutinised against a process of gradual institutional change. Regional and local-level CBC is taking place in regions that, without exception, are

economic and political peripheries – regions that, geographically speaking, are poorly connected with the rest of Europe. The removal of barriers does not in and of itself guarantee the emergence of cross-border region. Only social practices and attitudes can make such a regional project reality. The results gathered within the scope of our common research thus highlight the value of open-ended, project-oriented and somewhat less rule-based cooperation. Cross-border cooperation and region-building is a learning process, and the more it is based on well-established links and working relationships, rather than on grand regional development schemes or formal institutions, the more it will be perceived as a realistic undertaking.

Moreover, and focusing on cases such as the Polish-Ukrainian one, it is clear that a strict security border and decreasing support for local and regional CBC could result in reinforcing the influence of national governments over these borderlands, which in turn could reinforce their peripheral status. While barter trade remains an important source of income at the microlevel, a more serious use of the border as an economic resource would benefit both sides. Urban networks across the EU external borders need to be strengthened. The European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership could be a useful starting point for these kinds of initiatives.

Conclusions

Given these considerations, our research stresses the following as a basis for crafting more efficient modes of EU-level, but also national CBC support:

1. Understanding the border as a resource. It is clear that national contexts and the gaps between them still very much influence policy-oriented behaviours at the national and subnational levels. Despite three decades of support, cross-border co-operation is by no means a self-evident resource for territorial development – nor is it a process that can be understood as inherently "rational", based on common-sense economic, social and/or cultural logics. The informal economy appears to understand the border quite well, but formal governance structures oftentimes do not, particularly in Central and Eastern Europe and in neighbouring countries. One reason for this is the lack of incentives and (still) high transaction costs that are associated with CBC. As a result of this situation, we have observed that stakeholders generally affirm the desirability of CBC, but that actual implementation remains patchy.
2. Critically interpreting CBC as filling gaps in Cohesion and Neighbourhood Policies. Our research reflects tensions between realistic regional policy

concerns related to national development and more idealistic policy imperatives that seek to create alternative, border-transcending territorial contexts for regional policy. Cohesion policies and ENP are nationally oriented and highly territorial. Furthermore, funding and policy marginality affects CBC at the external borders —where we also find the poorest border regions – to a much greater degree; here, cooperation networks are highly localised and not well developed. Generally speaking, some parts of "core Europe" do much better in this respect. The sustainability and a high degree of self-referentiality has been achieved, for example in the Dutch-German case, even if funding is low.

3. Highlighting the dilemma of "hard" versus "soft" development factors. The one-sided focus on "hard" factors and physical investment is problematic. Regional policy tends to be positivistic, based on an "objective" and containerised picture of territorial conditions, assets and structural relationships. CBC, on the other hand, is highly networked, often "de-territorialised", in the sense that interaction between different actors is the main driving force.
4. Emphasising the role of civil society actors. Civil society needs to be a more important part of the ENP-Cohesion-CBC nexus. This is a rather long-term concern and reflects the problem that, despite rhetorical assurances to the contrary, actors that represent societal and community issues have very limited access to opportunity structures of CBC promotion.
5. The gaps between local level needs and interests and the level of high (geo)politics that governs the management of borders. Rarely do border communities have the political and economic influence to negotiate special border regime conditions with central government agencies. However, a degree of local control can be achieved through local networks that create bridges across hard borders. Furthermore, and in the long term, local level and people-to-people cooperation can play an important role in supporting the high politics of interstate dialogue.
6. Drawing attention to the need for new forms of data collection. New forms of data collection for policy purposes. Much of the basis for developing regional policies is provided by quantitative methodological approaches. The assumption underlying these traditional approaches is that regions are "given" and objectively existing spatial categories. While necessary for general policy purposes, these are broad-brush methods that ignore the social, immaterial, non-quantifiable and networked nature of territorial relations. Finally, there are methodological matters at issue. Many socio-spatial phenomena can only be described, explained or traced; they cannot be meaningfully measured, counted or "correlated" in a positivistic

manner. Studies with a "soft" approach, focusing on perceptions and representations, also have the benefit that they critically challenge the researcher's own preconceptions. Our research indicates that bordering processes serve as important sources of insight for policy-relevant research on spatial planning and regional development. This is clearly most relevant in relating the significance of cross-border cooperation and other flexible territorial arrangements to European Cohesion Policy.

Finally, what might be the future of CBC as a project of de-bordering? At the level of EU Cohesion Policy, the direct coupling of CBC with regional development goals appears to be shifting towards more territorially flexible arrangements and a focus on place-based strategies and "integrated territorial investments" which can be potentially implemented in cross-border and transnational contexts. Nevertheless, the overall resources available for genuinely border transcending regional development are but a small fraction of the overall EU structural funds budget which is targeted largely at newer and "poorer" member states. As has been suggested above, CBC needs to be understood as more than just filling the gaps between national development strategies; it is a cultural context for Cohesion beyond traditional nation-centric modes. Furthermore, cross-border integration does not need to be all-encompassing, but centred on specific networks that create trust and sustainable working relationships. If the role of CBC as an element of European Territorial Cohesion is to be taken seriously, the policy aim should reduce somewhat its focus on a priori defined criteria (fulfilling "objective"' quantifiable targets), and concentrate more on the capacities of cross-border cooperation to develop according to its own dynamics. This includes more support to civil society actors and their networks; these groups, together with other local-level actors, can in effect create regional geographies above and beyond traditional state-centred and administrative territoriality.

References

Baranyi, B. (2008). *Magyar–ukrán határrégió*. Debrecen: MTA Regionális Kutatások Központja.

Gorzelak, G. (2006). Normalizing Polish-German relations: Cross-border cooperation in regional development, in: *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*, ed. by J. Scott (pp. 195–206). Aldershot: Ashgate.

Gorzelak, G., and Smętkowski, M. (2010). Regional development dynamics in Central and Eastern European countries, in: *Regional Development*

in Central and Eastern Europe, ed. by G. Gorzelak, J. Bachtler and M. Smętkowski (pp. 34–58). London and New York: Routledge.

Gorzelak, G., and Smętkowski, M. (2007). Regional dynamics in Central and Eastern Europe. Paper presented at the International Conference "Regional Development in Central and Easter Europe", 20–22 September 2007, University of Warsaw, Poland.

Hajdú, Z., Lux, G., Kovács Pálné, I., and Somolyódné Pfeil, E. (2009). Local dimensions of a wider European neighbourhood: Cross-border relations and civil society in the Hungarian–Ukrainian border area. Pécs: Centre for Regional Studies, *Discussion Papers*, 71.

Hakszer, R. (2017). A 2007–2013-as Magyarország-Szlovákia Határon Átnyúló Együttmüködési Program regionális aspektusai, megválositásának tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 31(1), pp. 107–123.

Hardi, T. (2010). Határ menti térségek, határon átnyúló kapcsolatok, in: *Közép-Dunántúl*, ed. by V. Szirmai. Pécs–Budapest: MTA Regionális Kutatások Központja – Dialóg Campus Kiadó.

Jańczak, J. (2013). Revised boundaries and re-frontierization. Border twin towns in Central Europe. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 44(4), pp. 53–92.

Jańczak, J. (2014). *Border Twin Towns in Europe: Cross-Border Cooperation at a Local Level*. Berlin: LogosVerlag

Krok, K., and Smętkowski, M. (2006). Local and regional cross-border cooperation between Poland and Ukraine, in: *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*, ed. by J. Scott (pp. 177–192). Aldershot: Ashgate.

Medeiros, E. (ed.) (2019). *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham: Springer.

Mezei, I. (2008). *Városok Szlovákiában és a magyar határ mentén*. Somorja (Slovakia) and Pécs: MTA RKK (Pécs Fórum Kisebbségkutató Intézet).

Orłowski, W. (2010). The puzzles of convergence, in: *Regional Development in Central and Eastern Europe*, ed. by G. Gorzelak, J. Bachtler and M. Smętkowski (pp. 7–18). London and New York: Routledge.

Popescu, G. (2008). The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography*, 27, pp. 418–438.

Scott, J. W. (2017). Cross-border, transnational, and interregional cooperation, in: D. Richardson (ed.), *The International Encyclopaedia of Geography. People, the Earth, Environment and Technology*. Washington D.C.: AAG-Wiley.

Scott, J.W. (2018). Border politics in Central Europe: Hungary and the role of national scale and nation-building. *Geographia Polonica*, 91(1), pp. 17–32

Interesy pracodawców – niedoceniany czynnik w badaniach migracji pracowniczych

Marek Okólski

W tym eseju chciałbym poruszyć problem, który mnie nurtuje od dawna, jednak nie było dotąd sposobności, abym w moich analizach dotyczących międzynarodowych migracji pracowniczych mógł poświęcić mu należytą uwagę*. Chodzi o to, jak są postrzegani cudzoziemscy pracownicy przez pracodawców, jakimi interesami kierują się ci drudzy, zatrudniając ich, oraz jaki mają wpływ na wielkość strumieni migracyjnych i na alokację imigrantów na rynku pracy. Sądzę, że ten problem został niesłusznie zaniedbany w badaniach migracyjnych, ponieważ zrozumienie interesów pracodawców i sposobów ich realizacji mogłoby istotnie wzbogacić analizy migracji pracowniczych.

W teorii i badaniach empirycznych poświęconych przemieszczeniom siły roboczej między różnymi krajami główny akcent jest tradycyjnie kładziony na różnice potencjałów, głównie ekonomicznych, między gospodarką wysyłającą i przyjmującą migrantów lub na indywidualne motywacje i decyzje tych ostatnich. Posługując się Giddensowskimi kategoriami użytymi do opisania dychotomii w tradycyjnych badaniach (i w wyjaśnianiu) zjawisk społecznych: sprawstwem podmiotowym i strukturą społeczną, można uznać, że część analiz poświęconych migracjom pracowniczym odwołuje się do struktury, a inna część do sprawstwa podmiotowego, postulowana zaś przez Anthony'ego Giddensa synteza tych dwóch podejść należy do rzadkości. W tych analizach (i teoriach) struktura jest najczęściej reprezentowana przez charakterystyki rynków pracy, natomiast jako podmiot sprawczy występuje w nich osoba migrująca lub pracownik cudzoziemski. Nie ma tu miejsca dla siły sprawczej pracodawcy, a nawet w reprezentacjach strukturalnych rynku pracy obecność pracodawców ma charakter ukryty, pośredni.

* Tekst poniższy jest zarysem większego opracowania, nad którym niedawno rozpocząłem pracę.

W celu odpowiedniego wyeksponowania znaczenia pracodawców dla kreowania i moderowania migracji pracowniczych proponuję odejście w procesie poznawczym zarówno od alternatywy: „sprawstwo podmiotowe albo struktura", jak i syntezy tych podejść: „zarazem sprawstwo podmiotowe i struktura", i odwołanie się w analizie do instytucji warunkujących te migracje. Używając pojęcia instytucji, mam na myśli przesłanie kierunku nowej ekonomii instytucjonalnej, reprezentowanego przede wszystkim przez Olivera Williamsona. Do instytucji zalicza on bowiem zarówno formalne i nieformalne reguły lub mechanizmy służące transakcjom rynkowym, jak i wspierające je organizacje.

Interes pracodawców jako bezpośrednie źródło migracji siły roboczej ma długą historię. Warto ją przypomnieć, bo obserwacje w tej mierze dotyczące współczesności nasuwają ważne analogie. Wskażę na nie w dalszej części eseju. Dla ustalenia uwagi przyjmuję tutaj arbitralnie, że masowe migracje zagraniczne do pracy datują się od okresu systematycznej kolonizacji obszarów zamorskich przez niektóre państwa Europy, od tworzenia się zrębów gospodarki światowej.

Większość specjalistów utrzymuje, że pierwszą formę tych migracji na wielką skalę stanowił transfer niewolników z Afryki, głównie do obu Ameryk. Badacze tego zjawiska wskazują, że ponad wszelką wątpliwość powodem takiej skali i trwałości tego procederu był niedostatek pracowników w znaczeniu absolutnym, co oznacza, iż potencjałowi rozwojowemu (kapitał, rynki zbytu) podmiotów gospodarczych (pracodawców) na tych kontynentach, przejawiającemu się w ekspansji plantacji i kopalń oraz w licznych przedsięwzięciach infrastrukturalnych (i wspomaganemu przez rozwój handlu z Europą), nie tylko nie były w stanie sprostać lokalne zasoby pracy (głównie ludzie pochodzący z Europy), lecz także nie nadążała za nim bieżąca „spontaniczna" imigracja ze Starego Kontynentu, czyli napływ ludzi wolnych. Czynnikiem wzmacniającym popyt na niewolniczą siłę roboczą była jej taniość i – by wyrazić się eufemistycznie – spolegliwość. Pracodawcy wytworzyli sieć pośredników, którzy zaspokajali odczuwane przez nich niedobory robotników przez zakup niewolników od handlarzy dostarczających ich z Afryki. Silny bezpośredni związek między zapotrzebowaniem amerykańskich pracodawców (przedsiębiorców, właścicieli ziemskich czy plantatorów) a imigracją niewolniczej siły roboczej trwał przez około 150 lat[1].

Niehumanitarne traktowanie pracowników sprowadzonych z Afryki w charakterze niewolników spotkało się z rosnącym obywatelskim, jak byśmy dziś powiedzieli, protestem wyrosłym z ducha Oświecenia, wobec którego pracodawcy

1 W Stanach Zjednoczonych ten związek był różny na Północy i Południu; w pierwszym przypadku wraz z rozwojem przemysłu słabł, m.in. ze względu na nieefektywność inwestowania przez przedsiębiorców w siłę roboczą traktowaną jako zasób kapitałowy (*fixed assets*; kapitał stały), podczas gdy w drugim przypadku, ze względu na odpowiedniość tej formy pozyskiwania pracowników w dominującej (i rozwijającej się) gospodarce plantacyjnej, rósł.

byli coraz bardziej bezradni lub obojętni. Najpierw stało się to w Anglii, a nieco później w północno-wschodniej części Stanów Zjednoczonych. Silny sprzeciw pojawił się w Anglii, ponieważ to angielscy „przedsiębiorcy" – w ramach „złotego trójkąta" międzynarodowej wymiany towarowej[2] – odpowiadali głównie za handel ludźmi przewożonymi statkami przez Ocean Atlantycki. W 1807 r. parlament uchwalił ustawę zakazującą handlu niewolnikami, a w 1834 r. zniósł niewolnictwo we wszystkich brytyjskich koloniach. W krajach, które wcześniej przestały być koloniami, uwolnienie niewolników odbywało się w różnym czasie. Bodaj pierwszymi z nich były Chile (1823) i Meksyk (1829). W jednym ze stanów USA (Massachusetts) niewolnictwo zostało zlikwidowane już w 1783 r., ale jeszcze w 1790 r. na około 4 mln mieszkańców ówczesnego państwa 750 tys. stanowili Murzyni, w zdecydowanej większości niewolnicy. Do czasu wojny secesyjnej (1861) w połowie stanów (Północ) niewolnictwo było już zabronione, ale w drugiej połowie (Południe) nadal kwitło[3]. W wyniku wojny w latach 1862–1865 kilkustopniowy proces legislacyjny doprowadził do całkowitego zakazu niewolnictwa na terytorium USA. W skali międzynarodowej, przynajmniej w zachodniej hemisferze (i oczywiście w Europie), zjawisko handlu ludźmi jako odpowiedź na niedostatek siły roboczej wygasło niemal całkowicie w drugiej połowie XIX w.[4]

Zakaz handlu ludźmi, a następnie zniesienie niewolnictwa zadały poważny cios wielu sektorom gospodarki w USA, Brazylii i ówczesnych krajach kolonialnych, odczuwany zwłaszcza przez właścicieli plantacji bawełny, trzciny cukrowej i kawy, a w mniejszym stopniu także tytoniu i ryżu. Koszty pracy wzrosły, a dostępność pracowników zmalała; wielu wyzwolonych niewolników nie odnajdywało się bowiem w roli autonomicznych, „wolnych" podmiotów na rynku pracy. Pojawiła się potrzeba zaczerpnięcia siły roboczej z innego źródła. Stała się nim pobudzona przez plantatorów imigracja tzw. kulisów.

* * *

Nie była to nowa forma rekrutacji cudzoziemskich pracowników, lecz w nieodległej przeszłości jej znaczenie ekonomiczne malało, aż w pierwszej połowie XIX w. stało się raczej drugorzędne. Jej prototypem była organizowana migracja z Europy do kolonii osób przeznaczonych do szeroko pojmowanej służby domowej.

2 Zjawisko to, trwające od końca XVI w., polegało na wywozie towarów europejskich (broń i amunicja, tkaniny, wyroby żelazne) do Afryki i wymianie ich na niewolników, którzy z kolei byli wywożeni do Ameryki i sprzedawani do pracy na plantacjach; w drodze powrotnej dobra wytworzone na plantacjach (tytoń, bawełna, cukier, ryż) transportowano do Europy i tam zbywano.

3 W tym ostatnim przypadku był to efekt wynalezienia odziarniarki bawełny (1793), które na tym terenie spowodowało niebywały rozkwit gospodarki (i handlu).

4 Na zachodniej półkuli niewolnictwo najpóźniej zniesiono w Brazylii (1888).

Polskojęzyczna nazwa „migracje kulisów" jest tak bardzo nietrafna, że wymaga to wyjaśnienia. W literaturze anglojęzycznej zjawisko, o którym mowa, nazywano najpierw migracjami *indentured servants,* a później (aż do dziś) *indentured workers/labourers*, biorących zaś w nich udział ludzi określano niekiedy potocznie (i obraźliwie) słowem *coolies*[5]. Z tego ostatniego słowa wywodzi się niefortunna i niewiele mówiąca polska nazwa „kulisi". Niestety, nie mam do zaoferowania dobrego przekładu słowa *indenture* na polski. Najbliższe mu znaczenie leksykalne to „terminowanie", specyficzna forma umowy, np. między mistrzem cechowym a przyjętym do terminu czeladnikiem, wskazująca na asymetryczne i patronackie relacje między podmiotami kontraktu. Odpowiada mu również kategoria „służby domowej"[6].

Najogólniej słowo *indentured* wyraża bycie **skłonionym** do pracy na mocy kontraktu. Jako przymiotnik to słowo oznacza kogoś zobowiązanego lub nawet zmuszonego do wykonywania pracy na rzecz określonego pracodawcy w ciągu ustalonego okresu ze względu na jakiś rodzaj umowy. Często w ramach tej umowy pracodawca zobowiązuje się do pokrycia kosztów podróży (migracji) oraz zapewnienia pracownikowi dachu nad głową i aprowizacji (nie tylko żywności, ale i odzieży), z kolei pracownik ma dodatkowo obowiązek spłacenia zadłużenia wynikającego z tego faktu. Od razu nasuwa się myśl, do której wkrótce powrócę, że z podobną formą zatrudniania imigrantów można się spotkać również dziś i jest to zjawisko całkiem nierzadkie.

Początki tego zjawiska sięgają drugiej dekady XVII w., gdy *indentured servitude* stało się popularnym sposobem na emigrację do brytyjskich posiadłości w Ameryce Północnej niezamożnych, niezdolnych do zapłaty za transport mieszkańców Europy (głównie Wysp Brytyjskich)[7]. Kontrakty były zawierane z wysłannikami amerykańskich pracodawców lub kapitanami statków, którzy następnie odsprzedawali migrantów pracodawcom. Ważnym docelowym terytorium była wówczas Wirginia (rejon Zatoki Chesapeake), gdzie nowo przybyłych „służących" kierowano do pracy na plantacjach (zazwyczaj tytoniu) lub w gospodarstwie domowym, a niekiedy „do terminu" w pracowniach rzemieślniczych. Preferowano młode, samotne osoby, którym w czasie trwania kontraktu nie wolno było założyć rodziny. Warunki oferowane migrantom obejmowały

5 Słowo to wywodzi się z języków Azji Południowej i oznacza robotnika, najemnego pracownika fizycznego wykorzystywanego do prac dorywczych. Nawiasem mówiąc, zostało niewłaściwie wyjaśnione przez tłumacza wpływowej książki Stephena Castlesa i Marka Millera *Migracje we współczesnym świecie.*

6 Tłumacz *Ludowej historii Stanów Zjednoczonych* Howarda Zinna (Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2016), Andrzej Wojtasik, używa pojęcia „kontraktowi pracownicy służebni" (przyp. red. nauk.).

7 Jak podaje David Galenson, ocenia się, że w okresie między trzecią dekadą XVII w. (okresem „wielkiej emigracji" angielskich purytanów, ofiar konfliktu religijnego) a wybuchem wojny o niepodległość Stanów Zjednoczonych (1775) od połowy do dwóch trzecich wszystkich europejskich migrantów przybyłych do kolonii brytyjskich w Ameryce stanowiły osoby zakontraktowane jako „kulisi".

m.in. pięcioletni lub dłuższy okres obowiązkowego świadczenia pracy. Mógł on być przedłużony w przypadku próby ucieczki czy np. zajścia przez kobietę w ciążę. Karane (w tym za pomocą kar cielesnych) było niezdyscyplinowanie, zwłaszcza zaniedbywanie się w pracy. Warunki życia i pracy *indentured servants* były na ogół ciężkie, a ich wynagrodzenie lub inne korzyści niewielkie. Pod koniec XVIII w. ta forma rekrutacji pracowników w Ameryce Północnej straciła na znaczeniu ze względu na rozkwit gospodarki plantacyjnej i związany z tym wzrost zapotrzebowania na niewolników, którzy byli uważani przez pracodawców za wartościowszą siłę roboczą niż zatrudniana czasowo „służba".

Prawdziwy rozkwit migracji „kulisów" nastąpił w drugiej połowie XIX w. pod wpływem wspomnianego wyżej deficytu pracowników po zniesieniu niewolnictwa. Objął on wszystkie rejony kolonizacji europejskiej na świecie, zarówno państwa, które już uzyskały niepodległość, jak i obszary nadal zależne.

Zaraz po zniesieniu niewolnictwa w koloniach brytyjskich doskonale dotąd prosperujące plantacje trzciny cukrowej na wyspach Morza Karaibskiego stanęły w obliczu załamania produkcji, ponieważ po uwolnieniu dotychczasowi robotnicy rolni masowo odmawiali proponowanej im pracy kontraktowej. W odpowiedzi, bez zbędnej zwłoki, plantatorzy z wydatną pomocą rządu brytyjskiego uciekli się do werbunku wolnej siły roboczej z Indii, części Imperium o największej populacji[8]. Skutki tego przedsięwzięcia przeszły najśmielsze oczekiwania. Szacuje się, że od 1834 r. (rok zniesienia niewolnictwa w koloniach) do końca I wojny światowej zrekrutowano około dwa miliony robotników z Indii, którzy zostali przetransportowani do 19 kolonii brytyjskich w Ameryce, Afryce i Azji. Wkrótce werbunkiem „kulisów" objęto również Chiny, Japonię i kilka innych krajów. W końcu XIX w. setki tysięcy tych migrantów przybyły również do kolonii francuskich, niemieckich i holenderskich, a także do USA, Brazylii i innych niepodległych od niedawna krajów półkuli zachodniej.

Owi *indentured workers* znajdowali zatrudnienie i w istocie stali się nieodzowni, głównie na plantacjach oraz przy budowie linii kolejowych lub innych robotach infrastrukturalnych. Uchodząc ze swoich krajów przed nędzą i głodem, napotykali jednak nieludzkie warunki już podczas podróży morskiej, a później w miejscu pracy. Byli przedmiotem bezwzględnego wyzysku; zmuszano ich do ciężkiej pracy, często kilkunastogodzinnej w ciągu dnia, a w zamian oferowano substandardowe wynagrodzenie i takież warunki życia. W wielu przypadkach za drobne nawet przewinienia podlegali karze chłosty. Znaczna ich część nie przeżyła podróży do miejsca pracy, jeszcze więcej nie dożyło finału kontraktu. Niemniej po zakończeniu kontraktowej „służby" kilka milionów „kulisów" i ich potomków pozostało

8 Już w latach dwudziestych XIX w. rozpoczęto wysyłanie z Indii do kolonii brytyjskich skazańców w charakterze *indentured workers*.

i osiedliło się w krajach, gdzie w myśl kontraktów mieli przebywać czasowo, od kilku do kilkunastu lat. Do dziś potężne liczebnie społeczności tych „etnicznych" Hindusów, Chińczyków lub Japończyków funkcjonują na Karaibach, w USA, Brazylii, Malezji oraz wielu krajach Afryki Wschodniej i Południowej.

W 1835 r. gubernator Mauritiusa, wówczas kolonii brytyjskiej, wydał znamienne w treści rozporządzenie (uchylone dopiero w 1922 r.) regulujące stosunki między patronem a terminującym u niego migrantem („kulisem"). Jego oficjalny cel stanowiło również zwalczanie „bierności" osób przyjętych do terminu („kulisów"). W związku z tym zarządzono, by w kontraktach przewidzieć kary w postaci konfiskaty zapłaty lub ograniczenia wolności połączonego ze skierowaniem do ciężkich robót w jednej z trzech sytuacji dotyczących migranta: po pierwsze, gdy wykazuje lekceważący stosunek do pracy albo odmawia jej wykonania, po drugie, gdy nie pojawia się w miejscu pracy, nie wykonuje polecenia, zachowuje się zuchwale lub w inny sposób niewłaściwie w trakcie zatrudnienia, oraz, po trzecie, gdy opuści służbę przed końcem kontraktu. Ten dokument bez niedomówień odzwierciedlał oczekiwania, jakie wobec *indentured workers* mieli ich patroni. Był przy tym w dużym stopniu reprezentatywny dla zasad, którymi wobec tych migrantów kierowano się w innych koloniach.

Na podstawie doświadczeń w różnych krajach można wnioskować, że XIX-wieczny system pracy kontraktowej migrantów służył zapewnieniu pracodawcom taniego[9] i posłusznego pracownika w ustalanym z góry, potrzebnym im okresie i wyposażał ich w skuteczne instrumenty dyscyplinujące w postaci sankcji karnych. Był to system, w ramach którego zwerbowani wolni ludzie w czasie trwania kontraktu stawali się „niewolną" siłą roboczą. Lydia Potts oceniała, że korzystano z niego w 40 krajach, zatrudniając łącznie co najmniej kilkanaście milionów migrantów[10].

Podobnie jak wcześniej w przypadku niewolnictwa, instytucja *indentured servitude* budziła coraz większy sprzeciw i na początku XX w. również ta forma pracy została zabroniona prawem. W koloniach brytyjskich nastąpiło to w 1917 r., a najpóźniej w koloniach holenderskich, bo dopiero w 1941 r. Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uznała tę formę za przejaw niewolnictwa i w oczywisty sposób sprzeczną z ową deklaracją.

Jednak ani niewolnicy, ani „kulisi" nie zniknęli z międzynarodowych tras przemierzanych przez osoby migrujące do pracy. Ci pierwsi stanowią dziś rzadkość,

9 Niektórzy badacze tego zjawiska oceniali, iż wydatki związane z zatrudnieniem „kulisa" były o połowę mniejsze niż w przypadku posiadania niewolnika. W literaturze nie znalazłem argumentów przemawiających za tym, że niewolnik stanowił tańszą się roboczą.

10 Przedział tej oceny okazał się bardzo szeroki: od 12 do 37 mln.

ci drudzy niestety nie. Jest to powód, dla którego migracjom *indentured workers* trwającym do pierwszych dekad XX w. poświęciłem dotąd tak wiele uwagi.

* * *

Największym podobieństwem między dawną XIX-wieczną postacią migracji „kulisów" a postacią współczesną, której początki datują się od II wojny światowej, charakteryzuje się masowy import pracowników przez najwyżej rozwinięte gospodarki. Jego źródło stanowi nagły i ostry, rzeczywisty lub tylko wyobrażony, deficyt taniej siły roboczej. Analogicznie do imigracji niewolników i „kulisów", ramy prawne dla tych migracji stwarza aparat państwowy, a funkcję wykonawczą pełnią sieci pośredników działających na zlecenie pracodawców, a rezerwuarem, z którego czerpie się cudzoziemskich pracowników, są kraje mniej rozwinięte, gdzie występuje nie tylko nadmiar siły roboczej, lecz także wynagrodzenia za pracę są relatywnie bardzo niskie. Również w tym przypadku osoby migrujące postrzega się głównie, jeśli nie wyłącznie, jako czynnik produkcji, jakim jest ich praca. Współcześni „kulisi" mają jednak większą podmiotowość, ich status „człowieka wolnego" jest rzadko kwestionowany przez pracodawców, chociaż w praktyce niekiedy naruszany. W kontraktach zawieranych z tymi migrantami na ogół nie pojawiają się regulacje przewidujące sankcje za niedotrzymanie warunków umowy ani (tym bardziej) drastyczne kary za niesubordynację.

Owe masowe migracje do pracy kontraktowej mają fundamentalne znaczenie dla kształtowania się współczesnych międzynarodowych przemieszczeń ludności we wszystkich ich formach. Są bowiem zalążkiem procesów osiedleńczych pracowników kontraktowych oraz następujących po nich migracji o charakterze rodzinnym. Przyczyniają się do powstawania transnarodowych sieci, które skłaniają do migracji także tych, którym nie zostały zaoferowane legalne kontrakty. W sytuacjach kryzysowych zaś śladem pracowników kontraktowych często podążają ich rodacy poszukujący azylu. W rezultacie migracje międzynarodowe w postaci splątanego, wieloformatowego łańcucha powiązań systematycznie przybierają na sile.

* * *

Zanim obszerniej scharakteryzuję rolę pracodawców w kształtowaniu migracji do pracy kontraktowej zapoczątkowanych około połowy XX w., odwołam się do bliskiej mi perspektywy postrzegania współczesnych migracji pracowniczych. Jej autorami są John Salt i Jeremy Stein, według których te migracje stanowią efekt działania zróżnicowanej, dość rozmytej i nieformalnej

międzynarodowej organizacji gospodarczej (*migration business),* posiadającej ogromny budżet, zapewniającej każdego roku setki tysięcy miejsc pracy na całym świecie i zarządzanej przez zespół jednostek i instytucji, z których każda jest zainteresowana w rozwijaniu tego „biznesu". W związku z tym migracje pracownicze w skali globalnej są poddane działaniu formalnych lub nieformalnych sieci powiązanych ze sobą lub kooperujących instytucji, agencji i jednostek, czerpiących z tego zyski. Należą do nich pracodawcy poszukujący chętnych do pracy cudzoziemców, ale także firmy prawnicze specjalizujące się w legalizacji pobytu i zatrudnienia imigrantów, instytucje finansowe zajmujące się gromadzeniem i transferowaniem dochodów cudzoziemskich pracowników, a nierzadko również instytucje państwowe. Ważnym ogniwem tej organizacji jest łańcuch instytucji pośredniczących, których zadanie polega na zachęcaniu ludzi do pracy za granicą i ułatwianiu realizacji tego celu. Należą do nich agencje werbunkowe, biura podróży, krajowi i międzynarodowi przewoźnicy, firmy doradcze, kancelarie prawne i inne podmioty, i to nie tylko działające legalnie, lecz także należące do świata przestępczego[11].

Koncepcja *migration business*, ostatnio częściej nazywana „przemysłem migracyjnym", stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o przyczyny trwałości migracji do pracy za granicą i zwiększania się jej skali w sytuacji, w której państwa docelowe nieustannie wzmagają wysiłki mające na celu kontrolę przepływu cudzoziemców przez ich granice lub wprost ograniczanie tego przepływu, a niekiedy także ochronę własnego rynku pracy przed konkurencją cudzoziemców. Została ona rozwinięta w literaturze przedmiotu i wzbogacona o liczne analizy empiryczne.

* * *

Funkcje sprawcze w funkcjonowaniu tej instytucji (zwanej też „przemysłem" lub „organizacją") pełnią bez wątpienia pracodawcy. Najbardziej spektakularnym XX-wiecznym przypadkiem wpływu ich interesów na przebieg międzynarodowych migracji pracowniczych okazał się amerykańsko-meksykański program zatrudnienia w USA „pracowników gości", znany jako program *Bracero*[12]. Był on wynikiem dwustronnej umowy międzyrządowej zawartej na skutek presji amerykańskich farmerów pod pretekstem grożącego Stanom Zjednoczonym niedoboru siły roboczej i załamania się produkcji żywności podczas II wojny światowej. Zgodnie z tym porozumieniem listy chętnych do pracy były

11 Salt i Stein jako egzemplifikację swej koncepcji obrali proceder nielegalnego przerzutu migrantów przez granice państw i terytoria tranzytowe.

12 Od hiszpańskiego słowa oznaczającego „pracownika fizycznego" albo „wykonującego prace manualne".

sporządzane przez lokalne władze meksykańskie, a skierowania do konkretnej, zgłaszającej zapotrzebowanie firmy w USA wystawiały specjalnie do tego powołane urzędy, co w obu przypadkach wiązało się z powszechnym łapownictwem. Na skutek żądania ze strony Meksyku kontrakty miały przewidywać pokrycie przez pracodawców kosztów podróży powrotnej i zapewnienie wynagrodzenia równego uzyskiwanemu przez zatrudnianych przez nich Amerykanów. Ten ostatni warunek, jak z nutą ironii zauważył Philip Martin, okazał się mało użyteczny, ponieważ na farmy, dokąd przybywali do pracy robotnicy meksykańscy, kierowano również – internowanych po ataku na Pearl Harbour – mieszkających w USA Japończyków, japońskich jeńców wojennych i zwykłych kryminalistów, powodując silną stygmatyzację tych miejsc pracy i spychanie ich na najniższe pozycje w hierarchii amerykańskiego rynku pracy, co z kolei skutecznie wypychało z owych farm dotychczasowych robotników rdzennych.

Program *Bracero* trwał początkowo od wiosny 1942 r. do końca 1947 r., po czym nastąpiło kilka lat nieformalnej, prywatnej rekrutacji robotników przez amerykańskich pracodawców. Strumień migrantów znacznie się wówczas nasilił, mimo że był całkowicie niezgodny z prawem USA. Niemniej władze amerykańskie przyjęły wobec niego postawę jawnie tolerancyjną. Przybyli przez zieloną granicę Meksykanie byli bowiem niemal automatycznie legalizowani i otrzymywali pozwolenie na pracę, jeśli tylko dowiedli, że konkretny pracodawca wyraża gotowość do ich zatrudnienia. Proces ten był korzystny dla wszystkich stron, np. pracodawcy nie musieli już ponosić kosztów podróży cudzoziemskich robotników, a ci ostatni – wydatków związanych z korupcją meksykańskich urzędników. W 1951 r. Kongres uchwalił *the Mexican Farm Labor Program*, zwany nowym *Bracero*, ponownie legalizujący werbunek Meksykanów do pracy w USA. W obliczu prób ograniczenia napływu robotników zza południowej granicy USA[13] znów szczególnie aktywnie lobbowali za nim farmerzy, argumentując, że otwarcie granicy dla meksykańskich robotników będzie m.in. służyć narodowym interesom w czasie „wojny koreańskiej". Wkrótce zostało zawarte porozumienie z rządem Meksyku, na mocy którego gwarantem wszystkich odnośnych umów o pracę miał być rząd Stanów Zjednoczonych. Podobnie jak w przypadku umowy z 1942 r., również m.in. zabronione zostało organizowanie się *braceros* w związki zawodowe, strajkowanie i domaganie się wyższych płac. Nowe regulacje spowodowały skokowy wzrost napływu Meksykanów, który nie osłabł aż do końca lat pięćdziesiątych XX w.

Import pracowników meksykańskich do czasowej pracy kontraktowej, zapoczątkowany w 1942 r., spowodował gwałtowny wzrost produkcji rolnictwa

13 Stało się tak pod wpływem żądań związków zawodowych; Meksykanie bowiem byli często zatrudniani na miejsce strajkujących amerykańskich robotników i w ten sposób osłabiali siłę akcji związkowych.

południowo-zachodnich stanów USA, zwłaszcza sadownictwa i warzywnictwa, oraz zapewnił mu znaczną przewagę konkurencyjną w kraju i na rynkach światowych. Było to w dużym stopniu efektem niskich kosztów pracy. Podczas gdy realne wynagrodzenia robotników poza rolnictwem rosły w szybkim tempie, płace w tej części sektora rolniczego, w której przeważali Meksykanie, były nie tylko znacznie niższe, ale ledwie nadążały za wzrostem kosztów utrzymania. Wysokie przychody farmerów umożliwiły im znaczne dokapitalizowanie produkcji i jej mechanizację lub automatyzację. Z czasem praca niewykwalifikowanych Meksykanów w rolnictwie stawała się coraz bardziej zbędna. Jednocześnie w ich środowisku coraz silniej pojawiały się objawy protestu wobec upośledzenia, by nie rzec wyzysku, płacowego. W efekcie w 1964 r. program został zakończony[14].

„Czysto migracyjnego" skutku programu *Bracero* nie można przecenić. W latach 1942–1964 objął on 4,6 mln Meksykanów i znacznie większą ich liczbę przybyłych do pracy kanałami nieformalnymi[15]. Spowodowało to fundamentalną i trwałą zmianę w składzie etnicznym strumienia imigracji pracowniczej w USA i utratę pozycji przez dominujących od setek lat imigrantów z Europy. Od tamtej pory napływ z Europy stale się kurczył, coraz bardziej ustępując miejsca Meksykanom, reprezentantom innych nacji latynoskich, a także Azjatom.

Wkrótce po zakończeniu II wojny światowej wiele państw europejskich również sięgnęło po model „pracowników gości" jako sposób na zapewnienie pracodawcom odpowiedniej ilości taniej siły roboczej. Zasady jego stosowania różniły się między krajami, ale podstawowe cechy były wspólne. Po pierwsze, w każdym przypadku pracodawców wspomagały instytucje państwa, np. przez zawieranie umów z rządami krajów pochodzenia migrantów, tworzenie odpowiednich regulacji prawnych lub nawet powoływanie agend rządowych wspomagających werbunek cudzoziemskich pracowników i nadzorujących ich pobyt („zachowanie") w kraju docelowym. Po drugie, z zasady sprowadzani z zagranicy ludzie byli traktowani wyłącznie jako „czynnik produkcji krótkotrwałego stosowania", co oznaczało, że wykluczano ich osiedlanie się, integrację z lokalnym społeczeństwem w miejscach lokalizacji zatrudniających ich firm oraz sprowadzanie do kraju docelowego członków rodziny.

Pierwszy taki europejski program, pod nazwą *European Voluntary Worker*, wdrożono w Wielkiej Brytanii. W jego ramach już w 1945 r. we Włoszech i w obozach dla uchodźców wojennych w innych krajach zwerbowano do pracy blisko 100 tys. robotników, w większości mężczyzn. Castles i Miller zwracają

14 Znaczna część zwolnionej z rolnictwa meksykańskiej siły roboczej, jak również nowi, na ogół nielegalni migranci z Meksyku znaleźli wkrótce zatrudnienie w innych sektorach gospodarki USA.

15 W tym okresie blisko 5 mln obywateli Meksyku zostało zidentyfikowanych przez służby USA jako przebywający nielegalnie w Stanach Zjednoczonych, a przecież – jak już wiemy – były lata, gdy tę nielegalność tolerowano.

uwagę na to, że zgodnie z proponowanymi im kontraktami byli oni „przywiązani" do konkretnego stanowiska pracy, nie mogli sprowadzić członków rodziny, a za nieprzestrzeganie dyscypliny groziła im deportacja. W następnych kilku latach sprowadzano pracowników kontraktowych, także głównie mężczyzn, z rejonu Morza Karaibskiego. Ich śladem w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w. szerokim strumieniem napływali pracownicy ze wszystkich kolonii brytyjskich.

Rekrutacja „pracowników gości" stała się też praktyką takich krajów, jak: Austria, Belgia, Francja, Holandia, Republika Federalna Niemiec, Szwajcaria i Szwecja. Ich napływ przybrał największe rozmiary we Francji i Niemczech[16]. W obu tych krajach powołano do życia specjalne urzędy państwowe do koordynacji, a nawet bezpośredniej rekrutacji cudzoziemskich robotników. W pierwszym z nich już w 1970 r. pracowały 2 mln sprowadzonych w ten sposób migrantów. Przypadek Niemiec jest uznawany za klasyczny, jeśli chodzi o realizację programu werbunku cudzoziemców do kontraktowej pracy czasowej. Rekrutacji dokonywano tam głównie na podstawie dwustronnych umów z krajami pochodzenia migrantów, do których należały europejskie kraje śródziemnomorskie oraz Maroko, Tunezja i (przede wszystkim) Turcja. Odbywała się ona przez działające w tychże krajach biura werbunkowe odpowiedniego urzędu państwowego (*Bundesanstalt für Arbeit*) na zlecenie pracodawców, którzy w zamian wnosili odpowiednie opłaty do tego urzędu, a ponadto byli zobowiązani do zapewnienia migrantom zakwaterowania. Owe biura werbunkowe dokonywały selekcji robotników, weryfikując ich kwalifikacje zawodowe, stan zdrowia i niekaralność. Po jej pomyślnym przejściu cudzoziemiec uzyskiwał zezwolenie na pobyt i zatrudnienie w RFN i mógł podpisać umowę z pracodawcą[17]. Kontrakty były terminowe i dotyczyły konkretnego stanowiska. Nie wchodził w grę przyjazd robotnika wraz z członkami rodziny; wszelkimi sposobami utrudniano również łączenie rodzin w trakcie trwania zatrudnienia. Mimo dość rygorystycznych procedur liczba zwerbowanych w ten sposób cudzoziemców wzrosła od 95 tys. w 1956 r. do 2,6 mln w 1973 r.

Podobnie jak w przypadku amerykańskiego programu *Bracero*, zachodnioeuropejskie programy importu „pracowników gości" miały dalekosiężne, aczkolwiek niezamierzone skutki migracyjne. Między 1950 a 1975 r. liczba imigrantów, w większości niewykwalifikowanych robotników, wzrosła w krajach „goszczących" o około 10 mln, w tym w RFN o 3,6 mln (o 646%), Wielkiej Brytanii o 2,6 mln (o 164%), Francji o 2,1 mln (o 97%), Szwajcarii o 730 tys. (o 260%), Belgii

16 W liczbach względnych przodowała jednak Szwajcaria, gdzie na początku lat siedemdziesiątych jedną trzecią wszystkich zatrudnionych stanowili „pracownicy goście".

17 Do określonej firmy były kierowane całe zespoły pracowników, na ogół pochodzących z tego samego kraju lub nawet regionu.

o 480 tys. (o 140%), Holandii o 300 tys. (o 380%) i Szwecji o 290 tys. (o 230%)[18]. Ongiś porównałem to zjawisko do efektu otwarcia mitycznej puszki Pandory. Zaczęło się od tego, że sami pracodawcy wymusili zmianę początkowych regulacji zakładających rotację i powrót zwerbowanych pracowników do kraju pochodzenia po zakończeniu kontraktu, uzyskując możliwość przedłużania kończących się umów. Gdy w latach 1973 i 1974 większość państw zaczęła wycofywać się z programów „pracowników gości", na ich terenie przebywały – jak wynika z wyżej podanych liczb – miliony zwerbowanych cudzoziemców, którzy po wielu latach pracy nie byli skorzy do powrotu do swoich krajów. Co więcej, po burzliwych perturbacjach uzyskali od rządów krajów ich „goszczących" prawo do osiedlenia i łączenia się z członkami rodziny. To zaś wywołało falę imigracji o rozmiarach nie mniejszych niż całkowita skala pierwotnego napływu „pracowników gości". W połowie lat osiemdziesiątych, gdy strumień członków rodzin nie wygasał i rodził coraz więcej obaw o nadużycia, postanowiono ogłosić zakończenie procesu łączenia rodzin w związku z wcześniejszymi programami zatrudnieniowymi. Wtedy zaś rozbudzone aspiracje migracyjne w wielu krajach, z których rekrutowali się imigranci, znalazły furtkę do rozległego i postrzeganego jako przyjazny europejskiego rynku pracy w postaci rzadko wcześniej stosowanych przepisów międzynarodowej konwencji uchodźczej. Wywołało to tak wielki napływ do Europy Zachodniej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową[19], że w 1992 r. wprost został sparaliżowany system weryfikacji wniosków azylowych. Rozpoczęty wówczas kryzys europejskiego systemu azylowego trwa do dziś i jest co pewien czas wzmagany przez szturmujące kontynent fale uciekinierów, którzy są wspomagani przez różnego rodzaju siatki przerzutowe.

Naciski pracodawców na rząd w celu tworzenia regulacji zapewniających im dopływ taniej siły roboczej lub ich odwoływanie się do nieformalnych sposobów pozyskiwania tanich robotników nie ustają i są coraz powszechniejsze we współczesnym świecie. Charakterystyczne dla tego zjawiska w ostatnich dekadach XX w. są doświadczenia pracowników migrujących czasowo do krajów arabskich Zatoki Perskiej (sześciu państw Rady Współpracy Zatoki; *Gulf Cooperation Council*, GCC), za najnowszą zaś jego ilustrację może służyć przypadek Polski.

W krajach GCC rekrutacja „pracowników gości" na wielką skalę rozpoczęła się w połowie lat siedemdziesiątych XX w., gdy – po kilkukrotnym wzroście cen ropy naftowej na skutek działań kartelu eksporterów tego surowca, OPEC

18 W Austrii w latach 1961–1971 liczba ta wzrosła o 110 tys. (o 108%).

19 Zdecydowaną większość tych osób stanowili tzw. fałszywi uchodźcy, czyli migranci przybywający do pracy lub po zasiłek.

– na konta bankowe władców tych krajów (właścicieli pól naftowych) poczęły spływać bajońskie przychody ze sprzedaży ropy. Środki te zaczęto, w rosnącej skali, przeznaczać na cele rozwojowe, głównie inwestycje infrastrukturalne, a to napotkało dotkliwy – w ciągle jeszcze wtedy w dużym stopniu tradycyjnych i częściowo koczowniczych społeczeństwach – niedobór siły roboczej. Zaczerpnięto ją – jakżeby inaczej – z subkontynentu indyjskiego, a także (choć w znacznie mniejszej skali) niektórych krajów arabskich i Azji Południowo-Wschodniej. Środkiem służącym do tego stała się przede wszystkim rekrutacja czasowych pracowników kontraktowych. Sposób organizacji werbunku migrantów i organizacja ich pracy i życia w krajach docelowych bardzo przypominają te zjawiska z okresu *indentured servitude*.

Werbunek jest w przypadku GCC procesem złożonym, zbiurokratyzowanym oraz nacechowanym korupcją i nadużyciami pośredników. Organizacja pracy migrantów odwołuje się natomiast do instytucji „patronatu", znanej z doświadczeń „kulisów", a zwanej po arabsku *kefala* (albo *khafeel*), ustanawiającej „patrona" czy „sponsora" dla każdego przybywającego do pracy cudzoziemca. Tę funkcję spełniają z reguły pracodawcy. Ów sponsor jest w czasie trwania kontraktu w gruncie rzeczy „panem życia i śmierci" pracownika. Kontroluje jego codzienną aktywność, decyduje o rodzaju wykonywanej pracy i długości czasu pracy, wyznacza mu zbiorową kwaterę[20], pozbawia możliwości przemieszczania się (i m.in. przedwczesnej rezygnacji z zatrudnienia) przez odebranie paszportu, a w razie niesubordynacji doprowadza do deportacji. „Pracownicy goście" są kontraktowani do pracy na jeden rok lub dłużej (z możliwością przedłużenia) bez prawa opuszczenia kraju docelowego i miejsca pracy bez zgody „sponsora". Nie mogą uczestniczyć w organizacjach związkowych, domagać się lepszych warunków kontraktu ani strajkować; nie mogą również dochodzić swoich praw przed sądem. Ponadto zabronione jest sprowadzanie członków rodziny. Warunki pracy i zakwaterowania migrantów są na ogół opłakane, a płace wielokrotnie niższe od tych uzyskiwanych przez pracowników miejscowych. Migrantów zmusza się do pracy nawet dłuższej niż 12 godzin w ciągu dnia, niekiedy przez siedem dni w tygodniu. Dochodzi do bezkarnej przemocy seksualnej wobec kobiet zatrudnionych w charakterze pomocy domowej. Pomimo to kraje GCC – w dużym stopniu dzięki skutecznej rekrutacji – są pożądanym kierunkiem migracji dla współczesnych „kulisów".

W 1973 r. liczba cudzoziemców w regionie GCC wynosiła około 940 tys.[21], podczas gdy w 2010 r. – 17,6 mln. Najsilniejszy wzrost imigracji, 10-krotny w okresie 15 lat, następował do czasu inwazji Iraku na Kuwejt, zapoczątkowanej

20 Nierzadkie są przypadki zakazu opuszczania kwatery w czasie wolnym od pracy.

21 Liczba ta stanowiła 9,7% całej populacji.

w sierpniu 1990 r., i był cztery i pół razy większy niż przyrost ludności rodzimej. Udział cudzoziemców na rynku pracy krajów GCC jest znacznie większy niż w zaludnieniu, ponieważ ich aktywność zawodowa wyraźnie przewyższa aktywność własnych obywateli. U szczytu napływu siły roboczej z zagranicy w 1990 r. odsetek pracowników migrantów w całkowitych zasobach pracy w każdym kraju przekraczał 50%; najwyższy był w Zjednoczonych Emiratach Arabskich – 89,8%, a najniższy w Arabii Saudyjskiej – 55,8%. Na skutek masowego napływu czasowych pracowników kontraktowych kraje GCC zamieszkałe łącznie przez niewiele ponad 41 mln ludzi, wśród których prawie 43% stanowili obcokrajowcy[22], stały się jednym z czterech potężnych globalnych biegunów przyciągających migrantów[23].

A teraz o Polsce, gdzie w ostatnich latach rząd anulował wdrożony w 2012 r. program polityki migracyjnej i od tej pory trwa na tym obszarze polityk publicznych „strategiczna próżnia". Oficjalnie rząd sprzeciwia się niekontrolowanej imigracji, zwłaszcza wyznawców islamu, akcentując potrzebę ograniczania napływu cudzoziemców w imię ochrony polskiego rynku pracy oraz utrzymania spójności społecznej i homogeniczności narodowej. Jednak pod wpływem lobby różnych organizacji pracodawców i w odpowiedzi na zaostrzający się deficyt siły roboczej dokonał niedawno – za pomocą regulacji niższego rzędu – „rozszczelnienia" zasad dostępu do polskiego rynku pracy, głównie dla obcokrajowców aspirujących do zatrudnienia przy pracach prostych. Do działania niezwłocznie zabrały się tysiące formalnych i nieformalnych pośredników (tzw. agencje pracy tymczasowej i inne podmioty) i w rezultacie w krótkim czasie na rynku pracy zwielokrotniła się liczba migrantów. Podczas gdy przez kilka lat poprzedzających 2014 r. zarówno liczba wydawanych zezwoleń na pracę, jak i oświadczeń pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca – dwóch najważniejszych instrumentów rządu w tej dziedzinie – nie ulegały istotnym zmianom, to w okresie 2014–2017 nastąpił ich gwałtowny (zwłaszcza w latach 2016 i 2017) wzrost. Ta pierwsza zwiększyła się z 43,7 tys. do 235,6 tys., czyli ponad pięciokrotnie, a druga – z 397,4 tys. do 1 824,5 tys., tj. blisko pięciokrotnie. Polska, będąc od bardzo dawna krajem o najniższym w Unii Europejskiej odsetku rezydujących obcokrajowców, w 2017 r. stała się liderem wśród wszystkich 28 państw UE, jeśli chodzi o liczbę udzielonych cudzoziemcom zezwoleń pobytowych[24]; wydano ich wtedy 683,2 tys., w tym 596,9 tys. w związku z pracą zarobkową i 34,7 tys. w związku ze studiami. Okazało się, że żaden inny kraj UE nie dopuścił do swego rynku pracy tak wielu migrantów spoza Wspólnoty. Biorąc pod uwagę opisane

22 Dane z 2010 r. według specjalisty z dziedziny demografii tego regionu, Philippe'a Fargues'a.

23 Obok USA, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (wraz ze Szwajcarią) i krajów imigracyjnych Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

24 Obowiązek posiadania tego zezwolenia dotyczy jedynie obywateli państw spoza UE.

wcześniej doświadczenia napływu czasowych pracowników kontraktowych („gości") w USA i Zachodniej Europie i jego konsekwencji migracyjnych, można na tej podstawie domniemywać, że w przypadku Polski bieżące interesy pracodawców wzięły górę nad deklarowanym strategicznym interesem państwa.

* * *

Nieodzownym podmiotem „przemysłu migracyjnego" są również pośrednicy między chętnymi do pracy cudzoziemcami a pracodawcami lub ich zrzeszeniami w krajach docelowych. Do tej kategorii należą firmy o różnym charakterze i różnym statusie formalnym – koncesjonowane agencje pracy, nieformalni werbownicy, biura podróży, międzynarodowi przewoźnicy, a niekiedy małe zespoły zajmujące się zróżnicowaną działalnością o charakterze półlegalnym lub kryminalnym. Ich interes tym się różni od interesu pracodawcy w kraju docelowym migranta, że polega na możliwie szybkim uzyskaniu korzyści ze świadczonej usługi, zwykle na pobraniu jednorazowej opłaty. Skala tego pośrednictwa jest bardzo duża, szczególnie na obszarze dysponującym największymi zasobami siły roboczej, tj. w Azji, zwłaszcza południowej i wschodniej części tego kontynentu.

Cele i sposoby działania pośredników we współczesnym świecie wykazują pewne podobieństwa do czasów werbunku „kulisów", a nawet handlu niewolnikami. W realizacji swojej funkcji, dążąc do maksymalizacji zysku, starają się oni sprostać oczekiwaniom pracodawców w krajach docelowych, natomiast w małym stopniu liczą się z potrzebami transferowanych przez nich migrantów. Najczęściej w transakcji dotyczącej konkretnego migrującego pracownika uczestniczy więcej niż jeden pośrednik; co najmniej jest to agent w kraju docelowym i agent w kraju pochodzenia, ale do gry często włączają się również inne podmioty, w tym agencje turystyczne, biura podróży, przewoźnicy oraz urzędy państwowe różnych szczebli i proweniencji. Im bardziej złożona lub zbiurokratyzowana jest struktura relacji między nimi, tym wyższe są koszty transakcyjne migracji. Obejmują one koszty podróży i wizy oraz wiele opłat wymaganych przez administrację kraju przyjmującego, a niekiedy także kraju wysyłającego. Są one w całości przerzucane na osobę migrującą, niezależnie od wynagrodzenia płaconego bezpośrednio werbującemu ją agentowi.

Migranci bywają obiektem oszustw popełnianych przez pośredników, w tym naruszania ich podstawowych praw. Dzieje się to zwłaszcza wtedy, gdy pośrednicy reprezentują niezarejestrowane agencje lub gdy migracja ma charakter nielegalny. Polega to m.in. na dyktowaniu opłat w wysokości znacznie przekraczającej możliwości finansowe migranta, któremu jest w takiej sytuacji oferowana wysoko oprocentowana pożyczka ze strony współpracującego z agentem „banku". Większość kontraktowych pracowników zwerbowanych do czasowej

pracy na Bliskim Wschodzie i w krajach Azji Południowo-Wschodniej przeznacza znaczną część zarobków podczas pierwszego roku zatrudnienia na spłatę długu wobec pośredników. Co gorsza, migranci po przybyciu do miejsca docelowego mogą trafić na warunki pracy i wynagrodzenie istotnie gorsze od przedstawionych w kontrakcie, wobec czego okażą się praktycznie bezradni. Zdarza się również, że obiecana praca w ogóle nie istnieje, zwłaszcza gdy agent wcześniej zainkasował znaczną część swego „honorarium" i porzucił swego klienta.

* * *

Oprócz pracodawców zatrudniających migrantów czasowych oraz firm bezpośrednio uczestniczących w ich werbunku i transferze między krajami ważną rolę w „biznesie migracyjnym" odgrywają instytucje państwa kraju docelowego. Polega ona na działaniach bezpośrednich i – znacznie rozleglejszych – pośrednich. Te pierwsze wiążą się z funkcją właścicielską lub nadzorczą państwa (rządu) w przypadku części firm działających w wybranych sektorach. Na przykład agendy rządowe w wielu krajach aktywnie zabiegają o rekrutację za granicą jak największej liczby studentów, którym często jest ułatwiany dostęp do rynku pracy. Dotyczy to również wysokiej klasy specjalistów. Działania pośrednie, których przykłady już się w tym tekście pojawiły, są związane z tworzeniem prawa i innych regulacji sprzyjających napływowi potrzebnej pracodawcom (i ogólnie pojmowanym celom gospodarczym) cudzoziemskiej siły roboczej lub też służącej temu celowi tolerancji wobec praktyk omijania przepisów blokujących imigrację, nielegalny pobyt i nielegalne zatrudnienie. Jednym z nich, dotąd niewzmiankowanych, są programy abolicyjne („regularyzacyjne") wobec przebywających lub pracujących bez zezwolenia cudzoziemców. W latach 1987–2011 w USA zalegalizowano na tej zasadzie ponad 3,7 mln imigrantów (w latach 1929–1986 – 1,5 mln)[25], a w latach 1997–2007 w krajach Unii Europejskiej ponad 5 mln. Zdaniem wielu specjalistów, pomimo oficjalnie deklarowanych zamierzeń ograniczenia napływu „niepożądanych" cudzoziemców, programy abolicyjne wprost zachęcają potencjalnych migrantów, którzy nie kwalifikują się do legalnego wjazdu na terytorium tych krajów, i wspomagające ich siatki przerzutowe do podejmowania prób nielegalnego ulokowania się na rynku pracy krajów docelowych.

Rzeczywisty ekonomiczny interes państwa przyjmującego imigrantów jest niekiedy ukryty lub rozmywa się w zbiorze deklarowanych celów, lub też

25 Mimo tych aktów w 2017 r. George Borjas oceniał liczbę nielegalnych imigrantów w USA na ponad 11 mln, w większości młodych dorosłych, wśród których udział pracujących lub aktualnie poszukujących pracy (w grupie 16–64 lata) wynosił 90% wśród mężczyzn i 58% wśród kobiet.

pokrywa się z nimi. Za przykład może służyć polityka RFN zachęcająca do osiedlenia się w tym kraju „etnicznych Niemców", zwanych oficjalnie wysiedleńcami (*Aussiedler*), którzy w większości mieszkali od pokoleń w krajach Europy Wschodniej. W latach 1950–1961 zachodnia część dzisiejszego państwa niemieckiego czerpała zagraniczne zasoby ludzkie głównie jednak z dawnego NRD. Każdego roku od około 200 tys. do około pół miliona „wschodnich Niemców" (określanych jako *Übersiedler*) przemieszczało się (na ogół przez zieloną granicę) do ówczesnego RFN[26]. „Etniczni Niemcy" z jednej strony nie byli wówczas niezbędni dla gospodarki RFN, a z drugiej – wschodnioeuropejskie państwa komunistyczne nie uznawały istnienia na swoim terytorium niemieckiej mniejszości[27]. Po wzniesieniu Muru Berlińskiego (i radykalnym wzmocnieniu kontroli granicznej przez władze ex-NRD) przepływ „wschodnich Niemców" został niemal całkowicie powstrzymany. Wtedy rząd zachodnioniemiecki nasilił (opisane wyżej) działania rekrutacyjne zmierzające do pozyskania siły roboczej z innych krajów. Z wyjaśnionych już powodów od połowy lat siedemdziesiątych XX w. zaprzestano werbunku „pracowników gości" i wówczas (ściśle od 1976 r.) nastąpił okres wzmożonego napływu „etnicznych Niemców". Przybrał on szczególnie duże rozmiary w latach 1988–2005, kiedy corocznie RFN przyjmowała 200–230 tys. migrantów należących do tej kategorii, zwłaszcza w latach 1989 i 1990, kiedy łącznie odnotowano przybycie 775 tys. takich osób[28]. Nie można w tym miejscu nie wspomnieć, że w okresie najbardziej masowego napływu „etnicznych Niemców" przyznawanie przez rząd RFN tego – niezwykle korzystnego dla imigrantów z punktu widzenia ich pozycji na rynku pracy i potrzeb socjalnych – statusu opierało się na przesłankach o bardzo szerokim zakresie, w dużym stopniu uznaniowych, a niekiedy zgoła wątpliwych.

Można w tym miejscu postawić znak zapytania przy rzeczywistych aktualnych celach polityki azylowej RFN, niemal skrajnie restrykcyjnej w przeszłości, która stała się przyjazna dla napływu cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej (i stała się jedną z przyczyn „kryzysu migracyjnego" UE w 2015 r.) w czasie, gdy niemal całkowicie wyschły główne wcześniejsze źródła pozyskiwania siły roboczej z zagranicy.

* * *

26 Całkowity przepływ netto wyniósł w tym okresie 3,3 mln osób.

27 Z wyjątkiem lat 1957 i 1958, gdy rząd PRL dopuścił do akcji Czerwonego Krzyża, polegającej na łączeniu rodzin osób pochodzenia niemieckiego, na ogół zamieszkałych na terenie przejętym przez Polskę po II wojnie światowej, pozostałych w Polsce po wojnie. W tych dwóch latach skorzystało z tego 216 tys. osób.

28 W okresie 1950–2010 całkowity napływ „etnicznych Niemców" do RFN to około 4,6 mln osób.

Wracając na zakończenie tego szkicu do treści i sposobu realizacji interesów pracodawców w procesie migracji pracowniczych, a także ich wpływu na ten proces, chciałbym – w dużym skrócie, bo temat wymaga oddzielnego, obszernego opracowania – zwrócić uwagę na migracyjne efekty segmentacji współczesnego rynku pracy w krajach przyjmujących. Pisząc o segmentacji, mam na myśli przesłanie koncepcji Petera Doeringera i Michaela Piore'a, zwanej dualnym rynkiem pracy. Znacząca rola pracodawców w kreacji, a nawet ekspansji tej instytucji jest dla mnie niekwestionowana.

W większości krajów przyciągających wielu pracowników cudzoziemskich pracodawcy starają się na swój sposób luzować krępujące ich regulacje prawne i administracyjne dotyczące warunków zatrudnienia. Regulacje dotyczące rynku pracy – których głównym rzecznikiem są organizacje związkowe reprezentujące interesy pracowników – istotnie ograniczają działanie „mechanizmów rynkowych". Pracodawcy są jednak często w swych dążeniach skuteczni. W rezultacie na rynku pracy tworzy się i w wielu krajach dynamicznie rozwija specyficzny „niski" (podrzędny) segment, charakteryzujący się m.in. małymi wynagrodzeniami (niekiedy niższymi od ustawowej płacy minimalnej), niestabilnością zatrudnienia i trudnymi warunkami wykonywania pracy[29]. Znaczna część tego segmentu mieści się w szarej strefie gospodarki. Otóż jest to miejsce, gdzie występuje wysoki popyt na imigrancką siłę roboczą, głównie dlatego, że rodzimi pracownicy w miarę możliwości unikają tam zatrudnienia, często nawet, zamiast podejmowania pracy w tym podrzędnym segmencie, zadowalając się wsparciem socjalnym.

Badacze tego zagadnienia dowodzą, iż wejście cudzoziemców do „wysokiego" (podstawowego) segmentu jest utrudnione, o ile nie posiadają oni wysokich i „deficytowych" umiejętności zawodowych, a kariery zawodowe tych, którym się to powiodło, przebiegają wolniej niż pracowników rodzimych. Przyczyn tego jest wiele, ale najważniejsza ma charakter niejawny i wiąże się z rozmaitymi stereotypami lub uprzedzeniami wobec imigrantów.

Z samej istoty dualnego rynku pracy zatrudnienie w „niskim" segmencie naraża pracowników na praktyki dyskryminacyjne ze strony pracodawców. Duża gotowość do pracy i w efekcie wysoki udział pracowników-migrantów w zatrudnieniu w tym segmencie przynosi pracodawcom wiele korzyści. Zatrudnienie w szarej strefie stwarza możliwości obniżenia kosztów pracy, podobnie jak powierzanie pracy na krótki czas, niepoddanej regulacjom kodeksu pracy, np. na zasadzie outsourcingu, umów o dzieło czy zlecenia.

29 W literaturze przedmiotu prace w tym segmencie często opisuje się symbolem „3D", od angielskich słów: *dangerous, dirty, dull*.

Szara strefa będąca przestrzenią drastycznego wykorzystywania taniej siły roboczej imigrantów ma z definicji charakter nielegalny. Pomimo to jest w wielu krajach tolerowana, a sankcje przewidziane za łamanie prawa przez pracodawców są łagodne i stosowane wybiórczo. Regulacje prawne w większości krajów zapewniają pełną równość traktowania przez pracodawców zatrudnianych przez nich cudzoziemców i pracowników rodzimych. Pomimo to praktyki dyskryminacji imigrantów są na porządku dziennym, a organy państwa pozostają wobec tego zjawiska bierne. Postawa rządów wielu ważnych państw będących celem współczesnych migracji siły roboczej dotycząca ochrony praw pracowników cudzoziemskich wydaje się niejednoznaczna także ze względu na ich stosunek do fundamentalnych dokumentów międzynarodowych dotyczących tego zagadnienia. Chociaż oficjalna retoryka dotycząca równych praw dla pracowników rodzimych i cudzoziemskich w tych krajach mogłaby być wzorem dla innych krajów, większość z nich uniknęła ratyfikacji dwóch głównych, poświęconych tej kwestii konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Konwencję nr 97 *Migration for Employment* z 1949 r. ratyfikowały dotychczas jedynie 42 państwa, w większości te, które nie doświadczają silnego napływu pracowników cudzoziemskich. Wśród tych, które tego nie uczyniły, jest 17 państw UE, a ponadto tak ważne kraje imigracyjne, jak USA, Kanada, Australia, Arabia Saudyjska, Japonia, Rosja i Szwajcaria. Jeszcze mniej państw ratyfikowało konwencję nr 143 *Migrant Workers* z 1975 r.; wśród nich znalazło się jedynie pięć państw UE.

Konkludując, ze względu na duży, niewygasający popyt na pracę cudzoziemców w „niskim" segmencie rynku pracy krajów wysoko rozwiniętych instytucja dualnego rynku pracy należy do najważniejszych mechanizmów międzynarodowych migracji siły roboczej obecnej doby. Do jej rozkwitu, a tym samym podtrzymywania napływu cudzoziemskich pracowników przyczyniają się natomiast interesy i wyrosłe z nich działania pracodawców, wspierane lub tolerowane przez rządy.

* * *

W 2013 r. organ Zgromadzenia Ogólnego ONZ o nazwie *High-Level Dialogue on Migration and Development* ogłosił osiągnięcie konsensusu przez państwa członkowskie ONZ w sprawie oceny skutków współczesnych migracji międzynarodowych. Została potwierdzona modna ostatnio w literaturze przedmiotu teza, że migracje są zjawiskiem korzystnym (netto) dla wszystkich głównych aktorów (*stakeholders*) tego zjawiska, którą opatruje się często sloganem „potrójnej wygranej", gry, w której wszyscy wygrywają (*triple win game*). W figurze retorycznej *triple win game* zdają się kryć najważniejsze grupy podmiotów kreujących migracje siły roboczej. Są nimi: kraje pochodzenia, kraje docelowe oraz

sami migranci. Takie podejście odzwierciedla dominującą obecnie tendencję w badaniach migracyjnych.

Jeśli jednak nie budzi wątpliwości aktywna rola (i interesy) w tym procesie ludzi migrujących, to uznanie za podmiot o takim charakterze kraju (państwa) przyjmującego w istotny sposób zaciemnia obraz i – moim zdaniem – utrudnia zrozumienie mechanizmów migracji pracowniczych. Państwo przyjmujące – czego starałem się dowieść w tych rozważaniach – jest bowiem na ogół, a często wyłącznie w tej roli, reprezentantem interesów pracodawców. Sprawczą rolę w międzynarodowych transferach siły roboczej odgrywają – zwykle bezpośrednio, choć czasem „z ukrycia" – pracodawcy, a rządy najczęściej ułatwiają realizację ich interesów. Jak starałem się wykazać, w zależności od okoliczności historycznych, zwłaszcza kontekstu politycznego i ekonomicznego, w ich realizacji skutecznie posługują się adekwatnymi instytucjami ekonomicznymi – niewolnictwem, *indentured servitude*, werbunkiem pracowników kontraktowych i segmentowanym rynkiem pracy, współcześnie mieszczącymi się w ramach „przemysłu migracyjnego". Niedocenianie tego zjawiska stanowi istotny niedostatek badań nad migracjami.

Bibliografia

Castles S., Miller M.J. (2011). *Migracje we współczesnym świecie*, przeł. A. Gąsior-Niemiec. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Okólski M. (2018). Migracje pracownicze we współczesnym świecie. *Polski Przegląd Migracyjny*, 2(4), s. 9–24.

Plant R. (2014). *Modern Slavery: The Concepts and their Practical Implications*. Geneva: International Labour Office.

Salt J., Stein J. (1997). Migration as a business: the case of trafficking. *International Migration*, 4(35), s. 467–494.

Polityka transferu innowacji – krótka historia

Roman Szul

Historię ludzkości można przedstawić jako historię nieustającego transferu innowacji. Innowacje obejmowały sferę technologiczno-ekonomiczną, społeczno-polityczną i kulturową. Zmieniały się centra pochodzenia innowacji i tym samym kierunki ich przepływu.

Do czasów współczesnych innowacje rozprzestrzeniały się głównie w sposób spontaniczny jako produkt uboczny np. handlu, wojen i podbojów, misji religijnych, poszukiwania wolnych ziem pod zagospodarowanie, migracji za chlebem i wymuszonych konfliktami zbrojnymi, małżeństw. Już w czasach najdawniejszych spotykamy też przykłady świadomej polityki sprowadzania innowacji. Polityka ta staje się niemal standardem w czasach współczesnych, zwłaszcza w państwach słabiej rozwiniętych.

Polityka sprowadzania innowacji, która sama jest innowacją polityczno-kulturową, pojawia się wtedy, gdy rządzący uświadamiają sobie różnicę w poziomie wiedzy w swoim kraju i u obcych, wiedzę w swoim kraju oceniają jako gorszą od wiedzy obcych i pragną dorównać do nich. Dla uświadomienia sobie różnicy w poziomie wiedzy nie wystarcza istnienie obiektywnej różnicy w wiedzy i umiejętnościach ani nawet kontakt z krajami (ludami) dysponującymi tą inną wiedzą. Jest to warunek konieczny, ale niewystarczający do prowadzenia polityki sprowadzania innowacji. Ta różnica musi pojawić się dodatkowo uświadomiona, wiedza obcych musi być uznana za lepszą (wyższą) i musi pojawić się chęć sprowadzenia jej do kraju. Te dodatkowe warunki wynikają stąd, że obca wiedza (i jej materialne przejawy) może być zlekceważona, może być uznana za nieprzydatną, a nawet wrogą. W tym ostatnim przypadku reakcją na kontakt

z nią będzie zniszczenie jej i jej materialnych desygnatów. Chęć sprowadzenia wiedzy obcych do siebie może wynikać ze zwykłej ciekawości. Zwykle jednak bodźcem jest zewnętrzne zagrożenie lub trudność prowadzenia ekspansji. Przedmiotem transferu innowacji wymuszonych czynnikami zewnętrznymi są w pierwszej kolejności technologie wojskowe (wliczając w to organizację armii), w drugiej – technologie przemysłowe i inne techniczne, a w dalszej – innowacje z dziedziny ustroju politycznego, kultury i społeczeństwa.

Sprowadzanie innowacji potencjalnych i rzeczywistych ma kilka form, takich jak:

- sprowadzanie (na krótszy lub dłuższy czas) ludzi z wiedzą w nadziei, że zaszczepią tę wiedzę na miejscu i/lub przekształcą tę wiedzę w nowe technologie, materiały, urządzenia itp. podnoszące poziom techniczny i gospodarczy kraju;
- wysyłanie za granicę w celu kształcenia swoich mieszkańców w nadziei, że ze zdobytą tam wiedzą powrócą do kraju z takimi samymi skutkami jak w przypadku sprowadzania ludzi z zagranicy;
- sprowadzanie i zapoznawanie się z wiedzą utrwaloną w książkach, czasopismach, rysunkach technicznych, mapach, rękopisach itd., przy czym jeśli owe książki itd. znajdują się na danym terytorium jako spuścizna po poprzednich mieszkańcach, to trzeba je odnaleźć i ewentualnie przetłumaczyć;
- sprowadzanie wiedzy w formie zmaterializowanej w postaci maszyn i urządzeń oraz umiejętności ich obsługi, materiałów i umiejętności ich produkcji itp.

Polityka sprowadzania innowacji jest tylko częścią szerszej polityki proinnowacyjnej, w której chodzi nie tylko o sprowadzanie innowacji, lecz także o ich adaptację i tworzenie własnych innowacji, lecz w tym miejscu polityka adaptacji i tworzenia innowacji jest poza przedmiotem zainteresowania.

Szczególne znaczenie dla podjęcia decyzji o realizowaniu polityki sprowadzania innowacji mają osobiste kontakty najwyższych przedstawicieli władzy z zagranicą, zwłaszcza podróże studialne. W trakcie takich podróży przedstawiciele władz mogą uzyskać wiedzę o dystansie dzielącym ich kraj od odwiedzanych krajów i o potrzebie prowadzenia polityki proinnowacyjnej, zwanej zwykle polityką modernizacji. Już sama decyzja o podróży studialnej jest świadectwem uświadamiania sobie istnienia różnicy w poziomie wiedzy i potrzeby uczenia się od innych.

W historii ludzkości było wiele przykładów polityki sprowadzania innowacji. Wiele z nich ginie w mrokach historii. Nie możemy np. z pewnością stwierdzić, czy uczenie się Akadyjczyków od Sumerów (III tysiąclecie p.n.e.) było wynikiem świadomego i zorganizowanego działania władz akadyjskich (Sargona Wielkiego), czy też spontanicznym zachowaniem Akadyjczyków zauroczonych

cywilizacją Sumerów. O Rzymianach uczących się od Greków już możemy powiedzieć więcej – była to spontaniczna akcja zamożnych Rzymian, dla których w dobrym tonie było znać język grecki i grecką kulturę, a także mieć greckich intelektualistów-niewolników (służbę).

Poniżej zostaną omówione te przypadki sprowadzania innowacji, co do których nie powinno być wątpliwości, że były wynikiem świadomej działalności władz. Te przypadki to: Arabowie muzułmanie (w pierwszych wiekach islamu), Rosja/ZSRR (kilka fal modernizacji), Japonia (zwłaszcza okres Meiji), Chiny (od wojen opiumowych) i Turcja (okres schyłkowy imperium osmańskiego, reformy Atatürka).

Arabowie muzułmanie

Cywilizacja arabsko-muzułmańska zasłużyła się dla światowego transferu innowacji przede wszystkim przez wojny, podboje i handel. Za pośrednictwem Arabów do Europy i dalej w świat trafiły takie chińskie innowacje, jak papier i kompas, indyjska innowacja w postaci cyfr „arabskich", a także znaczna część wiedzy o starożytnej Grecji i jej filozofii. Nastąpił także transfer osiągnięć innych cywilizacji do cywilizacji arabsko-muzułmańskiej. Dużą rolę w rozwoju i transferze wiedzy i technologii w świecie arabsko-muzułmańskim odegrały centra naukowe zakładane i sponsorowane przez władców (kalifów). Szczególne znaczenie, nie tylko w świecie arabsko-muzułmańskim, ale dla cywilizacji światowej w ogóle, miał „Dom Mądrości" założony w 830 r. w Bagdadzie przez panujących wówczas Abbasydów. Z punktu widzenia transferu wiedzy z innych cywilizacji istotne jest zwłaszcza to, że częścią tej instytucji był „Dom Tłumaczeń", gdzie głównie z języka greckiego na arabski tłumaczono uczonych starożytnych. Na szczególną uwagę wśród innych ośrodków zasługuje biblioteka Omajjadów (Umajjadów) w Kordobie (stolicy arabskiej Hiszpanii) założona przez władcę, znanego z popierania nauki, kalifa Abd ar Rahmana III. Biblioteka ta odgrywała w pewnym sensie rolę pośrednika w transferze wiedzy z Bagdadu do (chrześcijańskiej) Europy. Obydwie instytucje zakończyły działalność w dramatycznych okolicznościach w XII i XIII w. (*Biblioteki muzułmańskie* 2018).

Rosja/ZSRR

W historii Rusi/Rosji/ZSRR było kilka fal napływu innowacji z zewnątrz. Do czasów cara (imperatora) Piotra I napływ ten był wynikiem procesów spontanicznych: imigracji, handlu, wojen, podbojów i misji religijnych.

Pod koniec XVII w. elita władzy w Moskwie, a zwłaszcza młody car Piotr, uświadomiła sobie różnice między Rosją a Zachodem w dziedzinie gospodarki, technologii, warunków życia, organizacji społeczeństwa itd. Różnice te uznane zostały za niekorzystne dla Rosji, ograniczające jej ambicje imperialne. Dla lepszego zapoznania się z osiągnięciami gospodarczymi Zachodu w 1697 r. do Holandii, wówczas najwyżej rozwiniętego kraju Europy, udała się z podróżą studialną delegacja złożona z ok. 200–250 osób z samym carem na czele (tzw. Wielkie Poselstwo)[1]. Misja ta trwała około roku, oprócz Holandii objęła Anglię, Prusy, Rzeczpospolitą i Austrię. Podróż tę można uznać za pierwszy w dziejach świata tak jednoznaczny i istotny w perspektywie historycznej przypadek świadomej polityki sprowadzania innowacji. Bezpośrednim efektem Wielkiego Poselstwa było sprowadzenie do Rosji wielu specjalistów z różnych dziedzin z Zachodu. W Rosji Piotr I, wzorując się na Zachodzie, wprowadził wiele innowacji z różnych dziedzin: gospodarczej, wojskowej czy szeroko pojętej kultury i obyczajów, jak zmiana nazw miesięcy na przypominające nazwy w językach zachodnioeuropejskich, reforma cyrylicy, aby litery tego alfabetu były bardziej podobne do alfabetu łacińskiego. Próbował metodami typowymi dla samodzierżawia stworzyć instytucje, które na Zachodzie były efektem długiego procesu i działalności wolnych ludzi. W ten sposób np. próbował zaszczepić na grunt rosyjski instytucję spółki handlowej. Dla założenia w Moskwie manufaktury produkującej materiał na mundury siłą sprowadzono wytypowanych wcześniej kupców i zmuszono ich do przystąpienia do kompanii handlowej[2]. Dzieło modernizacji Rosji przez import innowacji z Europy kontynuowała pochodząca z Niemiec caryca Katarzyna II, sprowadzając wojskowych, artystów, rzemieślników, rolników, naukowców itd. Trzecia fala masowego transferu innowacji przypada na okres forsownej industrializacji w ZSRR (lata dwudzieste i trzydzieste XX w.). Dzięki importowanym technologiom zbudowano podstawy radzieckiego przemysłu lotniczego i maszynowego. Dostarczycielem technologii oraz gotowych maszyn i urządzeń był głównie kapitał niemiecki w zamian za surowce i amerykański (za złoto i koncesje na eksploatację bogactw naturalnych)[3]. Dla rozwoju radzieckiego

1 Na temat Wielkiego Poselstwa istnieje bogata literatura, w tym w języku polskim, por. Duffy, Ricci 1999; Serczyk 2003; Heller 2000.

2 O tym przypadku i innych przejawach modernizacji Rosji przez Piotra I metodami typowymi dla samodzierżawia pisze Richard Pipes (2008: 215, 216).

3 „Tysiące sowieckich specjalistów można było spotkać w wojskowych fabrykach Niemiec. Niemcy zaś, obchodząc w ten sposób traktat wersalski, przygotowywali w Rosji, w specjalnym centrum szkoleniowym pod Lipieckiem, swoich pilotów, dla których firma Junkers składała samoloty w Moskwie. Tam też (również w Kazaniu) niemieccy fachowcy budowali i sprawdzali czołgi. [...] Sowieccy dowódcy uczyli się w berlińskiej Akademii Sztabu Generalnego oraz w Szkole Piechoty w Dreźnie" (Anisimow 2017: 325). „Niemałą rolę w sukcesie industrializacji odegrały dostawy sprzętu i przyjazd specjalistów z Niemiec, USA, Anglii, Francji, Włoch. Nowe fabryki i praktycznie wszystkie otwarte w tych latach elektrownie wyposażono w zagraniczne maszyny i technologie kupione za złoto. [...] Bez amerykańskich inżynierów, fachowców przemysłu samochodowego nie byłoby so-

przemysłu szczególnie zasłużył się znany amerykański przedsiębiorca samochodowy Henry Ford. Do ZSRR przybywali ze swoją wiedzą i umiejętnościami, czy też w inny sposób przekazywali temu państwu swoją wiedzę, nie tylko ludzie zachęceni perspektywą zysków, lecz także ideowcy pragnący wesprzeć pierwsze państwo socjalistyczne lub bojący się zwycięstwa Niemiec, a później dominacji USA na świecie.

Japonia

Reformy okresu Meiji (1868–1912) mogą być uważane za najdobitniejszy przykład polityki modernizacji opartej na imporcie innowacji. Trzeba jednak wspomnieć, że w zasadzie import innowacji cechuje, w mniejszym lub większym stopniu, całą historię Japonii, z tym że nie zawsze ów import był dziełem władz centralnych[4].

Politykę izolacji i dozowania kontaktów ze światem zewnętrznym, którą Japonia prowadziła przez dwa i pół wieku od od lat 30. XVII w., przerwała słynna wizyta amerykańskiego komodora Perry'ego w 1853 r. i wymuszone groźbą interwencji zbrojnej porozumienie amerykańsko-japońskie z 1854 r. Za przykładem USA poszły kraje europejskie wymuszające zawarcie nierównoprawnych traktatów. Wydarzenia te z jednej strony osłabiły faktycznie rządzących siogunów Tokugawa, a z drugiej wzmogły uczucia niechęci do cudzoziemców (Europejczyków) i uświadomiły słabość Japonii. Pierwszą reakcją był import nowoczesnych okrętów wojennych (z Holandii) i kształcenie (też w Holandii) dowódców tych okrętów. Opozycja wobec Tokugawów obaliła rządy siogunów i oddała faktyczną władzę w ręce młodego cesarza, który przybrał imię Meiji („światłe rządy") i tak też nazwał okres swoich rządów. Rządząca Japonią elita była świadoma, że słabość ich kraju nie wynikała tylko z gorszego uzbrojenia, lecz także z ogólnego zapóźnienia w stosunku do najwyżej rozwiniętych krajów świata. Dla lepszego poznania tych krajów, tajemnicy ich siły, władze Japonii wysyłały liczne delegacje. Najbardziej znana jest misja pod kierownictwem Iwakury Tomomiego, jednego z bliskich współpracowników cesarza. W misji tej wzięło udział 48 osób, nie licząc ponad 50 studentów, którzy podjęli studia w odwiedzanych krajach. Misja wyruszyła w grudniu 1871 r., a zakończyła się w sierpniu 1873 r. W jej trakcie Japończycy odwiedzili USA, Wielką

wieckich ciężarówek i samochodów osobowych. Setki sowieckich inżynierów i techników można było spotkać w największych centrach przemysłowych Europy, gdzie wysłani przez partię, poznawali najnowocześniejsze technologie. Góry sowieckiego złota, obietnice korzystnych koncesji przyciągały firmy zagraniczne" (tamże: 330).

4 Zawarte w tym fragmencie pracy informacje o Japonii pochodzą głównie z publikacji: Gomi Fumihiko, Toriumi Yasushi 2010.

Brytanię, Francję, Belgię, Holandię, Niemcy, Austrię, Szwajcarię, Danię, Włochy oraz Egipt i miasta azjatyckie. Efektem kontaktów z Zachodem były głębokie reformy dotyczące organizacji państwa (konstytucja, likwidacja księstw feudalnych), armii (stworzenie stałej armii), społeczeństwa (likwidacja stanów społecznych, szczególnie istotna likwidacja stanu samurajów, wolność zrzeszania się w partie i związki zawodowe, zniesienie zakazu wyznawania chrześcijaństwa, powszechne szkolnictwo chłopców i dziewczynek), języka (stworzenie języka standardowego), ideologii (wzorowany na krajach europejskich i USA nacjonalizm i kolonializm), architektury i urbanistyki, kalendarza i pomiaru czasu (europejski kalendarz), ubioru, transportu i gospodarki (przyśpieszenie uprzemysłowienia). Reformy te uczyniły Japonię jednym ze światowych mocarstw.

Chiny

Stworzywszy wspaniałą cywilizację, Chińczycy uznali, że są najlepsi na świecie i świat nie ma im nic do zaoferowania. Transfer i wchłanianie innowacji kulturowych wraz z ludami, które były nosicielami tych kultur, odbywało się w ramach tworzenia chińskiej cywilizacji[5]. Chińczycy nie zauważyli momentu, kiedy ich cywilizacja przestała się rozwijać i zaczęła zwiększać dystans do szybko rozwijającej się cywilizacji europejskiej. Znany jest incydent potwierdzający poczucie wyższości Chińczyków nad resztą świata, kiedy pod koniec XVIII w. chiński cesarz odrzucił ofertę handlu z Wielką Brytanią, wyrażając opinię, że barbarzyńcy nie mają Chinom nic godnego uwagi do zaoferowania[6]. O swoim zapóźnieniu Chińczycy przekonali się podczas przegranych wojen z mocarstwami zachodnimi od lat 40. XIX w. i dotkliwych klęsk w wojnach z tradycyjnie pogardzanymi Japończykami pod koniec tego wieku. Poczucie klęski i słabości wywołało wiele skutków politycznych. Wśród nich było pojawienie się chińskiego nacjonalizmu, obalenie cesarstwa i ustanowienie Republiki Chińskiej (1911) oraz obalenie republiki rządzonej przez Partię Narodową (Kuomintang) i ustanowienie na kontynencie Chińskiej Republiki Ludowej rządzonej przez komunistów (1949). W każdym z tych okresów transfer innowacji do Chin był ważnym elementem polityki.

5 O chińskiej koncepcji świata z Chinami jako centrum świata i chińskim poczuciu wyższości pisze m.in. pochodzący z Chin Zhang Wang (2014: 72 i nn.)

6 W 1793 r. do Pekinu przybyła brytyjska delegacja kierowana przez lorda Macartneya, z trzema tysiącami kulisów niosącymi prezenty dla cesarza, które miały go zachęcić do handlu z Brytanią, otwarcia brytyjskiej ambasady i kilku portów dla statków handlowych. Oferta została odrzucona, a prezenty potraktowane jako hołd należny cesarzowi ze strony barbarzyńców. Sto lat później, gdy wojska zachodnich mocarstw zdobyły Pekin i pałac cesarski, prezenty te, nierozpakowane, zostały znalezione w cesarskich stajniach (Gelber 2001: 105).

Jeszcze przed upadkiem cesarstwa władze rozpoczęły transfer innowacji z Zachodu – był to zakup broni, najbardziej widocznego elementu zapóźnienia Chin. Gdy się okazało, że posiadanie nowoczesnych dział to nie wszystko, aby stawić czoła Zachodowi, zaczęto, za pomocą kapitału zagranicznego, próby industrializacji, które okazały się nieudane z różnych powodów (*The History*... 2003: 192 i nn.). Po tym, jak Japonia zaczęła odnosić sukcesy gospodarcze i militarne, w tym zwycięstwa nad Chinami w 1895 r., chińskie władze doszły do wniosku, że konieczne są głębsze reformy ustrojowe, próbowały więc wprowadzać innowacje polityczne wzorowane na Japonii, lecz opór ze strony samych władz i brak realnych sił popierających reformy spowodował ich odrzucenie[7]. Bardziej trwały charakter miało powołanie do życia instytucji śledzących świat zachodni, w tym tłumaczących ważne teksty z języków zachodnich na chiński (przypomina to wspomniany wcześniej „Dom Tłumaczeń" w Bagdadzie). W 1905 r. cesarzowa Dowager Cixi zmieniła poglądy (lub taktykę) i ogłosiła program ambitnych reform modernizacyjnych i demokratyzujących kraj. Elementem tego programu było wysłanie kilku wysokich urzędników w podróże studialne do Europy i Japonii. Wyprawiano również studentów na Zachód i do Japonii. Śmierć cesarzowej w 1908 r. i obalenie cesarstwa w 1911 r. przekreśliły ten plan. Może on jednak służyć jako ilustracja transferu innowacji w sferze instytucjonalnej wymuszonego przez okoliczności zewnętrzne, a więc był to przykład uczenia się od przeciwnika. Obalenie cesarstwa i ustanowienie republiki było głównie dziełem studentów wysłanych za granicę. Pierwszym prezydentem był Sun-Yat Sen, który pochodził z Hongkongu (brytyjskiej kolonii), a większość aktywnego życia spędził w Japonii i Stanach Zjednoczonych. W okresie Republiki władze próbowały modernizować kraj przez wprowadzanie innowacji technologicznych, kulturowych i politycznych wzorowanych na Zachodzie i Japonii. W celu zdobywania wiedzy wysyłano studentów do Europy Zachodniej. Za granicą wielu z nich przyjęło ideologię komunistyczną i często po dłuższym lub krótszym pobycie w ZSRR docierało do Chin, aby transferować komunizm. Ostateczne komuniści odnieśli zwycięstwo w 1949 r. Wśród studentów wysłanych na Zachód byli późniejsi wybitni przywódcy ChRL: premier Czou En-laj (Zhou Enlai) i jego protegowany, późniejszy wielki reformator gospodarki ChRL, Deng Xiaoping. Porównując ten okres modernizacji Chin przez transfer innowacji z zagranicy z analogicznymi przypadkami modernizacji Rosji w czasie panowania Piotra I i Japonii okresu Meiji, można zauważyć, że reformy w Rosji i Japonii odbywały się w bardziej sprzyjających warunkach zewnętrznych i wewnętrznych, były bardziej konsekwentne i miały zdecydowanych liderów.

Na początku rządów komunistów w dalszym ciągu importowano innowacje, a kierunkiem, skąd je transferowano, był ZSRR. Z ZSRR sprowadzano

7 Ten okres w historii Chin dokładnie opisuje m.in. Bernd Liebner (2008: 15 i nn.).

ideologie i technologie, a do ZSRR wysyłano studentów, z rosyjskiego tłumaczono książki marksizmu-leninizmu[8]. W 1978 r. Chińczycy odwołują z emerytury na prowincji Deng Xiaopinga i powierzają mu faktyczną władzę. Od tego czasu rozpoczyna się, trwający praktycznie do dzisiaj, okres szybkiego wzrostu gospodarczego, wyrywania z ubóstwa setek milionów ludzi, modernizacji technologicznej i wzrostu znaczenia politycznego w świecie. Ważnym czynnikiem rozwoju Chin jest transfer innowacji – wiedzy i technologii. Tym razem źródłem innowacji są wysoko rozwinięte kraje Zachodu, przy czym innowacje te sprowadzają się głównie do sfery technologicznej. ChRL stworzyła sprawny i złożony system transferu innowacji. Na system ten składa się kilka elementów: zagraniczne inwestycje w Chinach dopuszczane na chińskich warunkach, m.in. w zależności od ich poziomu technologicznego, zakup i kopiowanie urządzeń, sprowadzanie do Chin ludzi wykształconych (w tym Chińczyków z diaspory), masowe wysyłanie studentów do krajów zachodnich, głównie angielskojęzycznych. To ostatnie zjawisko jest nie tylko wynikiem świadomej polityki władz, lecz także spontanicznego zachowania ludności – rodzin, które w edukacji na Zachodzie widzą szansę na poprawienie warunków życia swoich dzieci[9].

Turcja

Powstanie, a zwłaszcza ekspansja imperium osmańskiego, którego rdzeniem były plemiona tureckie, od początku były związane z importem innowacji. Od Arabów i Persów importowano innowacje kulturowe – religię muzułmańską i kulturę dworską, od Europejczyków – przydatne w wojnach umiejętności techniczne: sztukę żeglugi i walk morskich, a zwłaszcza artylerię[10], która walnie przyczyniła się do zdobycia Konstantynopola (1453) i zwycięstwa nad armią węgierską pod Mohaczem (1526), w wyniku której granice imperium sięgnęły do przedmieść Wiednia. Klęska armii osmańskiej pod Wiedniem w 1683 r., zadana przez wojska chrześcijańskie pod dowództwem polskiego króla Jana Sobieskiego, zakończyła trwający ponad trzysta lat okres ekspansji imperium

8 Francuski historyk Fernand Braudel (Braudel 2006: 244) tak pisał o Chinach tego okresu: „Dzisiejszy szalejący nacjonalizm chiński jest zatem przede wszystkim rewanżem, wyrazem stanowczej decyzji zostania wielkim mocarstwem, największym mocarstwem świata, i to za wszelką cenę. Stąd zapał, z jakim bez chwili wytchnienia przeprowadza się w Chinach rewolucję, żarliwość, z jaką chłonie się nowe dobra: marksizm-leninizm, podręczniki tłumaczone z rosyjskiego, na które Chińczycy rzucają się tak samo chciwie, jak do niedawna na święte księgi buddyzmu".

9 Przykładowo w samym tylko 2015 r. ponad pół miliona Chińczyków wyjechało studiować za granicę, głównie do USA (*Education*... 2017).

10 Znane jest nazwisko pewnego Węgra, mistrza w sztuce odlewania dział, który zaoferował swoje usługi tureckiemu sułtanowi – nazywał się Orban. Ów Orban nauczył Turków sztuki produkcji dużych dział, a sam odlał olbrzymie działo, które mocno przyczyniło się do zrobienia wyłomu w murze obronnym Konstantynopola (Crowley 2006; Graffe, Gerlach 2008: 165).

i rozpoczęła trwający do wybuchu I wojny światowej okres jego słabnięcia i kurczenia terytorium. Finałem był upadek imperium osmańskiego i wyłonienie się na jego gruzach współczesnej Turcji. Zanim do tego doszło, poczucie słabości i chęć przeciwstawienia się potędze mocarstw europejskich uświadomiły w kręgach utożsamiających się z Imperium konieczność reform i importu innowacji. Źródłem innowacji i inspiracji była Europa Zachodnia. Były to zarówno innowacje spontaniczne, jak i celowe wprowadzane przez władze. Spontaniczną innowacją był turecki nacjonalizm, idea budowy tureckiego państwa narodowego w miejsce uniwersalistycznej ideologii państwa muzułmańskiego będącej podstawą imperium osmańskiego. Pod koniec XIX i na początku XX w. ideologia narodowa w Europie święciła triumfy i zapożyczenie jej przez elity utożsamiające się z Imperium było wyraźnym importem kulturowym. Natomiast polityka sprowadzania innowacji przez władze, podobnie jak w przypadku Japonii przed upadkiem siogunatu i Chin przed upadkiem cesarstwa, ograniczała się głównie do sfery militarnej (zakupy sprzętu wojskowego, zmiany w organizacji armii) i techniczno-ekonomicznej (budowa kolei, próby tworzenia przemysłu) bez zmiany zasad funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Efektem tych prób modernizacji było m.in. wysokie zadłużenie i uzależnienie finansowe i polityczne od mocarstw zachodnich, czyli kolejna słabość imperium osmańskiego.

Klęska państw centralnych w I wojnie światowej, wśród których było imperium osmańskie, była śmiertelnym ciosem w Imperium, które przestało istnieć. Lecz armia osmańska, przekształcona w armię turecką, pod przywództwem Kemala Paszy obroniła przed okupacją obszar rdzeniowy państwa osmańskiego, zamieszkany głównie przez etnicznych Turków i stworzyła narodowe państwo tureckie, które wprowadziło radykalne reformy modernizacyjne. Żadna europejska potęga, której by się udało okupować Turcję, nie mogłaby z pewnością wprowadzić takich zmian. W latach dwudziestych XX w. dowódca armii i szef państwa – Kemal Pasza, znany jako Atatürk („Ojciec Turków") – doprowadził do rozdzielenia państwa od kościoła muzułmańskiego i likwidacji kalifatu, odsuwając duchowieństwo muzułmańskie od polityki, wprowadził europejski kalendarz, alfabet łaciński (w miejsce arabskiego), nadał prawa wyborcze kobietom, nakazał Turkom, by mieli nazwiska, nie mówiąc o reformach dotyczących ubioru kobiet i mężczyzn[11]. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jeden aspekt importowanej z Zachodu idei państwa narodowego, mianowicie na zasadę „jedno

11 Nie od rzeczy będzie zwrócenie uwagi, że Kemal Pasza pochodził z europejskiej części imperium osmańskiego i dobrze znał Europę, nie tylko jako wojskowy walczący z armiami europejskimi. Według opinii niektórych historyków, np. Samuela P. Huntingtona, prowadzona przez Kemala polityka modernizacji i jednoczesnej westernizacji wynikała stąd, że nie wierzył w modernizację społeczeństwa muzułmańskiego – tylko zepchnięcie islamu do sfery ściśle prywatnej i wprowadzenie, dyktatorskimi metodami, zachodnich instytucji do sfery społecznej i politycznej umożliwi modernizację (Huntington 2006: 108).

państwo, jeden naród, jeden język". Narodowe państwo tureckie, chcąc entuzjastycznie upodobnić się do europejskiego wzorca państwa narodowego, ignorowało i zwalczało kultury i języki nietureckie, zakazując m.in. ich używania w życiu publicznym, np. w szkołach, administracji. Prześladowania dotknęły przede wszystkim Kurdów stanowiących ok. 25% ludności Turcji. Po drugiej wojnie światowej Turcja chciała dopełnić swoją politykę importu kulturowego z Europy, wstępując do instytucji europejskich. Wniosek o wstąpienie do najważniejszej z nich – EWG, złożyła już na początku lat sześćdziesiątych XX w. Wśród wielu przyczyn nieprzyjęcia do tej pory Turcji było to, że była zbyt mało europejska, mało liberalna. W tym czasie idea państwa narodowego w Europie nieco „wyszła z mody", powszechna stała się wielokulturowość i ochrona wszelkich mniejszości. Wśród warunków postawionych przez Unię Europejską Turcji było zaprzestanie prześladowania mniejszości kurdyjskiej.

Brak członkostwa Turcji w EWG/UE nie oznacza braku powiązań z Zachodem. Szczególnie intensywne są kontakty gospodarcze. Tureccy robotnicy w Europie Zachodniej i przesyłane przez nich pieniądze do kraju oraz zagraniczne inwestycje w Turcji są źródłem wiedzy i technologii. Na ile powiązania te i transfery przyczyniają się do rozwoju i europeizacji Turcji, a także samych Turków w Europie, jest odrębnym zagadnieniem.

* * *

Powyższe przykłady nie wyczerpują historii polityki sprowadzania innowacji w sferze materialnej, instytucjonalnej i kulturowej. Co więcej, w XIX w., a głównie w XX w. polityka importu innowacji stała się bardziej regułą niż wyjątkiem. Realizowały ją zwłaszcza te nieliczne państwa Azji i Afryki, którym udało się nie popaść w bezpośrednią zależność kolonialną (jak Iran czy Etiopia), a później państwa, które powstały w wyniku procesu dekolonizacji, jak też państwa, które uznały, że muszą nadrabiać dystans do najwyżej rozwiniętych krajów świata i/lub rozwiązywać pilne problemy społeczne. Źródłem innowacji technologicznych były kraje najwyżej rozwinięte, czyli Zachód, z tym że kraje te, a zwłaszcza Stany Zjednoczone, też prowadziły politykę transferu innowacji, w tym przypadku skierowaną w drugą stronę, czyli na eksport innowacji, a polegającą na reglamentowaniu ze względów politycznych eksportu technologii i promowaniu eksportu innowacji politycznych i kulturowych (demokracja, wolny rynek). Kraje słabo rozwinięte, które ze względów ekonomicznych lub politycznych nie mogły pozwolić sobie na import technologii z krajów najwyżej rozwiniętych, czyli Zachodu, uciekały się do importu z ZSRR i krajów socjalistycznych. Z kolei źródłem innowacji i inspiracji w sferze instytucjonalnej, w zależności od sytuacji geopolitycznej danego państwa i dominującej w nim

orientacji politycznej, był po drugiej wojnie światowej Zachód lub ZSRR (rzadziej Chiny Ludowe). Przed drugą wojną światową i później w krajach zagrożonych europejskim imperializmem lub wyzwalających się z imperializmu inspiracją była Japonia i Turcja (w przypadku Iranu[12]). Nie wszystkie z wprowadzanych innowacji się przyjęły, ale to już jest inny temat.

Polska, podobnie jak inne kraje tej części Europy, po drugiej wojnie światowej dwukrotnie przeszła głęboki proces importu innowacji w sferze instytucjonalnej: najpierw po 1945 r., wprowadzając innowację w postaci gospodarki planowej i jednopartyjnego systemu politycznego (import z ZSRR „przetrawiony" w polskich warunkach kulturowych), drugi raz po 1989 r., wprowadzając innowację w postaci gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji parlamentarnej (import z Zachodu, głównie Europy Zachodniej). Miejscem wielkiego importu innowacji w sferze instytucjonalnej i kulturowej były kraje przegrane w drugiej wojnie światowej – Niemcy i Japonia, a „eksporterem" były głównie Stany Zjednoczone jako kraj okupujący Japonię i główny kraj okupujący Niemcy Zachodnie.

Efektem transferu innowacji jest stopniowe ujednolicanie się świata i upowszechnianie się wiedzy. Największe ujednolicanie dotyczy rodzajów stosowanych technologii, gdyż kryteria oceny różnych rozwiązań są jasne i zwykle sprawniejsze technologie wypierają te mniej sprawne. Mniejszy jest stopień ujednolicenia sfery społeczno-politycznej, gdyż w tym przypadku kryteria oceny są mniej jasne i ulegają zmianom wraz ze zmianami społecznymi. Najmniejsze ujednolicenie dotyczy sfery kulturowej, a przede wszystkim wierzeń, gdyż tu najtrudniej o kryteria oceny prawdziwości.

Bibliografia

Anisimow J. (2017). *Historia Rosji. Od Ruryka do Putina. Ludzie, daty, wydarzenia*, przeł. G. Palacz, A. Palacz. Warszawa: Wydawnictwo Inicjał Andrzej Palacz.

Biblioteki muzułmańskie, http://whk.up.krakow.pl/bibmuz.html (dostęp: 6.11. 2018).

Braudel F. (2006). *Gramatyka cywilizacji*, przeł. H. Igalson-Tygielska. Warszawa: Oficyna Naukowa.

Crowley R. (2006). *Upadek Konstantynopola*, przeł. A. Weseli-Ginter. Warszawa: Wydawnictwo Amber.

Duffy J.P., Ricci V.L. (1999). *Carowie*, przeł. R. Śmietana. Wyd. I. Kraków: Wydawnictwo Literackie.

12 O irańskiej polityce modernizacji i westernizacji oraz tureckiej inspiracji tej polityki w czasach rządów dynastii Pahlavich (przed rewolucją islamską Chomeiniego) pisze Nikki Keddie (2007).

Education, Yearning for freedom (2017). *The Economist*, October 14–20, s. 42.
Gelber H.G. (2001). *Nations out of Empires. European Nationalism and the Transformation of Asia*. Basingstoke – New York: Palgrave.
Gomi F., Toriumi Y. (2010). *Mōichido Yomu Yamakawa Nihonshi*. Tōkyō: Yamakawa.
Graffe G., Gerlach D. (2008). Bouře nad Bosporem, w: H.-Ch. Huf (red.), *Vzestup a pád mocných říší*. Alpress s.r.o Frýdek-Místek.
Heller M. (2000). *Historia imperium rosyjskiego*, przeł. E. Melech, T. Kaczmarek. Warszawa: KiW.
Huntington S.P. (2006). *Zderzenie cywilizacji*, przeł. H. Jankowska. Warszawa: Wydawnictwo Muza.
Keddie N.R. (2007). *Współczesny Iran. Źródła i konsekwencje rewolucji*, przeł. I. Nowicka. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
Liebner B. (2008). Poslední dny Pekingu, w: H.-Ch. Huf (red.), *Vzestup a pád mocných říší*. Alpress s.r.o Frýdek-Místek.
Pipes R. (2008). *Rosja carów*, przeł. W. Jeżewski. Warszawa: Magnum.
Serczyk W. (2003). *Piotr Wielki*. Wrocław: Ossolineum.
The History and Civilization of China (2003)**.** Praca zbiorowa, redakcja: 张英聘 (Zhāng Yīng Pìn) 范蔚 (Fàn wèi). Pekin: 中央文献出版社 Zhōngyāng wénxiàn chūbǎn shè.
Zhang W. (2014). *Never Forget National Humiliation. Historical Memory in Chinese Politics and Foreign Relations*. New York: Columbia University Press.

Polska Wschodnia i Zachodnia dziś i w przeszłości. Dwie strategie rozwoju czy przetrwania?

Tomasz Zarycki

W tym krótkim eseju chciałbym przedstawić nieco prowokacyjną wizję rozwoju polskiej przestrzeni, a szerzej – Polski w okresie posttransformacyjnym[1]. Jest ona oczywiście wizją jednostronną i przerysowaną, nieaspirującą do bycia trafnym osądem. Pomyślana została jako rama do krytycznego spojrzenia i stymulowania intelektualnej dyskusji nad istotą przemian społeczno-gospodarczych ostatnich dekad i głębokimi zróżnicowaniami współczesnej Polski. Na jej bazie zaproponuję w podsumowaniu tego tekstu pewną ramową interpretację regionalnych zróżnicowań postaw politycznych w kraju, w szczególności coraz wyraźniej zarysowującego się podziału na względnie liberalny zachód i bardziej konserwatywny wschód Polski. Jest to wyostrzone rozwinięcie moich wcześniejszych propozycji teoretycznych (Zarycki 2015) opartych na modelu trzech typów kapitału zaproponowanego przez Pierre'a Bourdieu, a zastosowanym po raz pierwszy w sposób systematyczny do analizy społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej przez Ivána Szelényiego i jego współpracowników (Eyal i in. 1998).

Moja podstawowa teza opiera się na zdecydowanie pesymistycznej hipotezie co do długofalowych perspektyw rozwoju Polski i bilansu dotychczasowych przemian tzw. okresu transformacji. Skłaniam się bowiem ku ujęciu mówiącemu, że w symbolicznym 1989 r., choć oczywiście chodzi o dłuższy proces, dla którego wspomniana data jest tylko kluczowym punktem zwrotnym,

1 Tekst powstał w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (NCN nr 2015/17/B/HS6/04161) realizowanego w Instytucie Studiów Społecznych im. Profesora Roberta Zajonca Uniwersytetu Warszawskiego.

Polska, podobnie jak i inne kraje bloku sowieckiego, stała się w sensie ekonomicznym swoistą masą upadłościową. Należała do zbankrutowanych ze względu na swoje zadłużenie krajów dawnego RWPG, które porzucone zostały przez upadłe imperium sowieckie i w sposób naturalny zaczęła przechodzić czy też wracać w sferę dominacji zachodniego rdzenia, którego to pojęcia używam, odwołując się do teorii systemu światowego (Wallerstein 1980). Proces ten okazał się mało sterowny i emergentny w swojej naturze, choć jego ogólny wektor był dość wyraźny. Za szczególną cechę odróżniającą polską transformację od przemian w większości innych krajów regionu uważam brak hegemonicznego aktora, który miałby jej przewodzić czy też się wyłonić w jej efekcie. Do pozycji dominujących aspirowało kilka frakcji dawnych i nowych elit, żadna z nich nie zdołała jednak zdobyć przewagi wystarczającej, aby kontrolować w pełni procesy polityczne, a tym bardziej gospodarcze w okresie po 1989 r. Wpływy utrzymały wybrane frakcje dawnych elit politycznych, zarówno z PZPR, jak i ZSL, a także elity urzędnicze w różnych sektorach administracji państwowej oraz przedsiębiorstw publicznych. Jednocześnie do tzw. pola władzy, aby użyć tu pojęcia zaproponowanego przez Bourdieu (Bourdieu, Wacquant 1993), weszło wiele frakcji dawnych elit opozycyjnych i ludzi, którzy wcześniej nie zajmowali się polityką. Żadne z tych środowisk nie uzyskało jednoznacznej przewagi, przede wszystkim nie zdobyło kontroli nad znaczącą częścią zasobów materialnych ówczesnej Polski. Gospodarka była zresztą w dużym stopniu osłabiona przez narastające od połowy lat siedemdziesiątych XX w. zadłużenie zewnętrzne, a wkraczający powoli na teren Polski aktorzy zachodni stworzyli nową, ważną niszę potencjalnie znaczących dochodów: sektor obsługi, doradztwa, a potem stałej pracy dla instytucji międzynarodowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Została ona w dużym stopniu zajęta przez posiadające odpowiednie zasoby kapitału kulturowego i społecznego frakcje inteligencji. Pozostały majątek publiczny dzielono w chaotyczny dość sposób, częściowo na zasadzie politycznych parytetów, zwracając jednak uwagę, aby kontroli nad nim nie przejął jeden dominujący gracz krajowy czy zagraniczny (np. podział koncernu RSW „Prasa-Książka-Ruch", por. Grajewski 1992), uwłaszczenia się, przede wszystkim tzw. nomenklatury, ale także innych środowisk, oraz oczywiście prywatyzacji i powolnej reprywatyzacji. W szczególności względnie złożona, jeśli chodzi o formy i nabywców majątku, prywatyzacja stworzyła dość zróżnicowany krajobraz własnościowy w Polsce. Z jednej strony pojawiło się względnie mało potężnych krajowych kapitalistów, zwanych w Europie Środowej i Wschodniej zwykle nieco pogardliwie oligarchami. Z drugiej strony względnie dużą część własności przejął w różnych formach kapitał zachodni o zróżnicowanym pochodzeniu, równocześnie do prywatyzacji nie dopuszczano raczej podmiotów z Rosji. Warta zastanowienia w tym kontekście wydaje się teza Jadwigi Staniszkis

sugerującej, że przyspieszona prywatyzacja skierowana ku zdywersyfikowanej grupie zachodnich inwestorów miała oprócz znanych i deklarowanych celów, jak urynkowienie gospodarki, przyciągnięcie kapitału czy zakotwiczenie Polski w zachodnim systemie bezpieczeństwa, inny cel stawiany przez część dawnych elit solidarnościowych (Staniszkis 2001), a mianowicie – zapobieżenie realizacji scenariusza radykalnego uwłaszczenia nomenklatury, jaki Staniszkis wcześniej przedstawiła ostrzegawczo (Staniszkis 1991).

Niezależnie od intencyjności zamiarów poszczególnych stron Polska wyłoniła się po okresie komunizmu jako kraj z silnie podzielonymi elitami, kontrolującymi ograniczone wycinki niezbyt dużych zasobów różnych typów: finansowych, instytucjonalnych czy kulturowych. Istotnym wymiarem owej fragmentacji okazały się elity związane z poszczególnymi instytucjami odziedziczonymi po Polsce Ludowej: akademickimi, prawnymi, medycznymi, a także poszczególnymi resortami oraz urzędami centralnymi. Rosła jednocześnie w siłę grupa przedsiębiorców, a przede wszystkim menedżerów obsługujących duże krajowe, prywatne i publiczne, a zwłaszcza międzynarodowe podmioty gospodarcze. Ta mozaika elit miała też istotny wymiar złożoności regionalnej. Kluczowym efektem było ograniczenie sterowności kraju wchodzącego z jednej strony w coraz większą zależność od europejskiego rdzenia, z drugiej strony miotanego ciągłymi zmianami rządów i struktury instytucjonalnej sceny politycznej w sposób istotnie osłabiający elity polityczne. Kolejne fale reform instytucjonalnych nie naruszały kluczowych interesów najważniejszych frakcji elit, a raczej odwrotnie, utrudniały jakiejkolwiek z nich zyskanie zdecydowanej przewagi nad pozostałymi. W takiej właśnie konfiguracji elit i w rozproszeniu zasobów, zwłaszcza materialnych, upatrywałbym w pierwszej kolejności źródeł obecnego stanu przywództwa w Polsce. Nie podzielam więc tym samym diagnoz normatywnych mówiących np. o „zdradzie" czy „dezercji elit" (Kamiński 2014) lub innych wizji wskazujących na ich jakoby szczególnie niską jakość, wynikającą – jak spekulują niektórzy – np. z ich osłabienia w czasie II wojny światowej i okupacji (słynna figura „prawdziwej" inteligencji rozstrzelanej w Katyniu) lub w okresie komunizmu. Mamy w Polsce do czynienia przede wszystkim z elitami słabymi w sensie wielkości ich zasobów i rozdrobionymi, a więc strukturalnie niezdolnymi do konsolidacji. Jednym z ważnych aspektów tej słabości elit była niezdolność do uregulowania w pełni stosunków własnościowych w kraju. Przede wszystkim chodzi tu o brak przyjęcia ustawy reprywatyzacyjnej i chaotyczny proces reprywatyzacji, na przebieg którego próbują ze zmiennym powodzeniem wpływać różne lobby. Innym aspektem tego problemu jest niepodpisanie umowy z Niemcami dotyczącej uznania zmian własnościowych po 1945 r. Na te nie do końca uregulowane stosunki własnościowe w dużej części kraju nakładają się działania grup interesów, próbujących przejmować zasoby

ziemi i nieruchomości i w szybkim czasie osiągnąć istotne zyski ze spekulacji nimi oraz z działalności deweloperskiej. Efektem nacisków lobby związanych z tymi grupami była praktyczna likwidacja planowania przestrzennego i anarchizacja gospodarowania zasobami przyrodniczymi prowadząca do powszechnych patologii w tym zakresie. Ich rezultatem jest chaos przestrzenny i rażący deficyt estetyki polskich krajobrazów, które wydają się jednymi z bardziej widocznych przejawów spontanicznego charakteru procesów ekonomicznych i politycznych w kraju. Wiązać je można też ze wspomnianym brakiem zdolności jakiejkolwiek frakcji elit do narzucenia takich czy innych, ale względnie spójnych, zasad odpowiedzialnego gospodarowania zasobami przestrzennymi.

Innym znaczącym aspektem wspomnianych tu tendencji był upadek planowania strategicznego, nad którym w wielu wystąpieniach ubolewał m.in. Antoni Kukliński (np. Kukliński 2008). Likwidacja w 2006 r. Rządowego Centrum Studiów Strategicznych była jednym z wielu przejawów rezygnacji władz centralnych z choćby symbolicznych prób koordynacji procesów zarządzania w skali czasu i przestrzeni wykraczających poza krótki horyzont konkretnych potrzeb zdefiniowanych przez przysłowiowe „tu i teraz". Pozostałe formy planowania strategicznego w innych wymiarach mają zwykle formę nie realnych prób koordynacji działań, ale retorycznych zabiegów będących zwykle efektem oczekiwań instytucji zewnętrznych, w szczególności wpływowych organizacji międzynarodowych. Sposób wydawania funduszy unijnych, na co wielokrotnie zwracał uwagę m.in. Grzegorz Gorzelak (np. Gorzelak 2014), również często nie miał charakteru strategicznego ani cech realnych inwestycji w potencjał rozwoju gospodarczego, a częściej przybierał formy mało przemyślanych inwestycji w efektownie wyglądające obiekty publiczne czy mało adekwatne szkolenia. Można by przytaczać wiele innych przykładów pokazujących naturę procesów społeczno-gospodarczych we współczesnej Polsce, które cechuje krótkoterminowość, brak szerszej koordynacji i przyjmowanie rozwiązań będących efektem wypadkowej różnorodnych interesów partykularnych i nacisków zewnętrznych. Te ostatnie mają w szczególności naturę presji organizacji międzynarodowych oraz lobbingu międzynarodowych korporacji kontrolujących istotną część polskiej gospodarki. Ta sieć złożonych interesów generuje w ostatnich dekadach istotny wzrost gospodarczy, jednak nie jest pewne, w jakim stopniu można mówić o procesie głębokiego rozwoju i istotnej akumulacji kapitału inwestycyjnego w polskiej gospodarce, w jakim zaś stopniu mamy do czynienia z długotrwałą, ale jednak cykliczną falą wzrostu ekonomicznego peryferii, nieopartego na kontrolowanych podmiotowo procesach i niegwarantującego trwałej stabilizacji.

Oprócz spontanicznej i nieskoordynowanej natury procesów gospodarczych po 1989 r. należy zwrócić uwagę na to, że były one związane z topnieniem

istotnych zasobów zgromadzonych w okresie powojennym. W pierwszej kolejności chodzi o wspomnianą wyprzedaż majątku narodowego na dużą skalę. Wypełnienie w ten sposób „próżni własnościowej" (Böröcz 1992) po 1989 r. dostarczyło kapitału inwestycyjnego napędzającego procesy gospodarcze, ale uczyniło z Polski gospodarkę wyjątkowo wysokiego stopnia zależności oraz na dłuższą metę wrażliwą na globalne wahania koniunktur. Jest to kluczowy czynnik generujący poczucie tymczasowości w całym polskim systemie społeczno-ekonomicznym. Efektami tego procesu była też szybka deindustrializacja części kraju, z którą było związane oparcie gospodarki na eksporcie taniej siły roboczej, zarówno w postaci zatrudnienia w różnego typu montowniach, na polach rolnych oraz w przetwórniach, jak i w postaci fal migracyjnych po 1989 r. Kluczowe jest to, że w wyniku działania tak ukształtowanego modelu gospodarczego możliwość akumulacji kapitału ekonomicznego okazała się rozczarowująca. Jak pokazują szacunki nie tylko dochodów, ale też zakumulowanego majątku Polaków w przeliczeniu na mieszkańca, okazuje się on znikomy. Na przykład według szacunków Rafała Antczaka z firmy Deloitte, które próbowały uwzględniać tzw. pozycję inwestycyjną netto Polski i różnego typu zadłużenie, majątek obywatela Polski w 2012 r. okazał się mniejszy o kilkadziesiąt razy od majątku obywatela Niemiec i kilkanaście razy mniejszy od majątku Greka (Deloitte 2015). Wiele jest oczywiście w Polsce przypadków względnego indywidualnego wzbogacenia, ale, jak widać, trudno jest mówić o powszechnej zamożności, co więcej, nie powstało też wiele rodzinnych fortun będących podstawą silnych polskich przedsiębiorstw, które np. odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarki Niemiec często na przestrzeni nawet 200 czy więcej lat (Hartmann 2018).

Udało się za to wygenerować istotne nierówności materialne w Polsce, które ostatnie badania Pawła Bukowskiego i Filipa Novokmeta charakteryzują jako znacząco przekraczające europejską średnią (Bukowski, Novokmet 2018). To rosnące napięcie między wyspami zasobności i biedy może być istotnym czynnikiem wzmagającym poczucie niepokoju i niepewności przyszłości zarówno wśród zamożnych, jak i biednych Polaków. Ono zaś może implikować strach przed angażowaniem się w obronę interesu społecznego i długoterminowego, a wzmacniać orientację na krótkoterminowe bogacenie się. Aspektami tego procesu wydają się takie zjawiska, jak gettoizacja przestrzeni opisywana m.in. przez Bogdana Jałowieckiego (Jałowiecki, Łukowski 2007) czy narastająca prywatyzacja i ograniczenie zakresu dostępności usług publicznych, przede wszystkim służby zdrowia, ale także szkolnictwa podstawowego i średniego oraz transportu. Zwykle prywatyzacja oznacza z jednej strony wyłanianie się prywatnej niszy względnie elitarnych placówek i usług oraz z drugiej – systematyczne pogarszanie się jakości i dostępności usług publicznych, notorycznie

niedofinansowanych i nękanych kolejnymi reformami i restrukturyzacjami, których bilans wydaje się często negatywny. W wielu tych obszarach doszło do zaprzepaszczenia zasobów i infrastruktury zakumulowanych na przestrzeni często wielu dekad. Dobrym przykładem wydaje się rozebranie znaczącej części lokalnych sieci kolejowych w Polsce, co – jak wiadomo – doprowadziło już jakiś czas temu do wyrównania gęstości sieci kolejowej między Polską Zachodnią i Wschodnią (przede wszystkim między zaborem pruskim i rosyjskim). Wymownym kontrastem dla Polski są w tym wymiarze (i w wielu innych) Czechy, w których całą lokalną infrastrukturę kolejową utrzymano w dobrym stanie i ciągłej dostępności. Innym przykładem jest degradacja systemu nauki i szkolnictwa wyższego, którego kluczowe placówki systematycznie spadają w międzynarodowych rankingach. W wielu dyscyplinach, szczególnie nauk społecznych, które zaangażowały się w budowę prywatnych szkół wyższych kosztem potencjału uczelni publicznych, względny wkład i widoczność polskich badaczy okazują się dziś mniejsze niż w okresie PRL (Warczok, Zarycki 2016). Kolejne reformy szkolnictwa wyższego i nauki wyraźnie pokazują, że żadna z zainteresowanych nimi grup interesów nie jest zdolna do uzyskania istotnej przewagi nad innymi, co pozwoliłoby choćby na nadanie im jednolitego kierunku. W efekcie toczą się one w sposób chaotyczny, zasadniczo nie naruszając interesów większości uwikłanych w system aktorów. Warto zwrócić uwagę, że w kontekście polskim znaczna część uwikłanych w system akademicki aktorów elitarnych nie ogranicza swej działalności tylko do pola naukowego. Są aktywni często na kilku innych polach jednocześnie, takich jak obszary polityczne, medialne, administracyjne oraz sektory ekonomiczne, w szczególności wykonując prace eksperckie czy menedżerskie dla podmiotów gospodarczych. To wielowymiarowe uwikłanie, nazywane w literaturze przedmiotu „wielopozycyjnością" (Clairat 2013), składa się również na wielość wektorów sił oddziałujących na pole akademickie i w efekcie utrudniających jego istotną racjonalizację. Podobne zjawiska występują na poziomie elity urzędniczej. Różnego typu korporacje zawodowe: akademicka, prawnicza, lekarska oraz bardziej specyficzne elity tzw. grup dyspozycyjnych (wojsko, służby) przyjmują strategie przystosowawcze zorientowane na przetrwanie kolejnych rządów, reform czy w dalszym horyzoncie – kryzysów gospodarczych. Cechami tego systemu są silnie rozproszona władza, podział elit na wiele środowisk, federacyjny charakter funkcjonowania głównych instytucji publicznych (zwany niekiedy „silosowatością"), bazowanie na milczącym konsensusie zakładającym wzajemne nieingerowanie w interesy poszczególnych środowisk. Ciekawym zjawiskiem jest też ogromna inercja instytucjonalna, w szczególności polskich instytucji publicznych, i bardzo niewielki zakres ich zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej sterowności. Wydaje się on wynikać m.in. z ograniczoności zasobów i ich kontroli przez złożone

sieci aktorów, które każdą próbę zmiany funkcjonującego od dekad *status quo* traktują jako naruszenie swoich interesów.

Jak taka wizja może się przełożyć na analityczne myślenie o zróżnicowaniach polskiej przestrzeni? Otóż kluczowe jest tu przyjęcie założenia, że dla większości grup społecznych w postkomunistycznej Polsce, zarówno elit, jak i niższych warstw społecznych, realnym długofalowym celem jest dostosowanie się do dynamicznych przemian, a więc, mówiąc bardziej brutalnie – raczej przetrwanie czy też zmaksymalizowanie korzyści z okresu względnej koniunktury, a nie pełny, długofalowy rozwój. Rozwój w kategoriach socjologicznych można by bowiem w kontekście nowoczesnych społeczeństw kapitalistycznych rozpatrywać w pierwszej kolejności jako akumulację inwestycyjnego kapitału ekonomicznego, powiązaną z wyłanianiem się i rozwojem elity typu burżuazyjnego. Chodzi tu o elitę zdolną do projektowania swoich długofalowych interesów w polu politycznym, a także w szerszym polu władzy i przekładaniem ich na strategie rozwoju państwa. Strategia elit burżuazyjnych jako zorientowana na umacnianie swojej dominującej roli w długim horyzoncie czasowym w takim rozumieniu łączy się zwykle z przyjęciem przez nie odpowiedzialności za rozwój społeczny i inne aspekty przyszłości kraju. Tymczasem w kontekście polskim nie widać po pierwsze wyraźnej akumulacji kapitału ekonomicznego, która nie byłaby tylko obliczoną na wykorzystanie okazji do szybkiego wzbogacenia się zdolnością przystosowawczą. Można więc raczej mówić o wzroście gospodarczym w warunkach niskiej sterowności przy dobrej koniunkturze międzynarodowej, implikującej jednocześnie silne uzależnienie zewnętrzne. Wzrost ten wydaje się mieć charakter dostosowawczy do pojawiających się możliwości i zakłada milcząco dwie różne strategie przygotowania na moment nieuchronnego załamania się obecnego okresu spontanicznego wzrostu. Owe dwie strategie można powiązać, jak sądzę, z głównymi obecnie siłami w polskiej polityce, które wykrystalizowały się w momencie pełnego wejścia kraju w orbitę zależności od Zachodu (Zarycki 2011). Ten wzmacniający się podział Polski na dwie części, które wyłaniają się w wyniku kolejnych wyborów, widziałbym więc jako podział kraju na regiony, zakładające w pewnym sensie podświadomie dwie odmienne strategie dostosowania się do przetrwania kolejnego okresu turbulencji, a nawet kryzysu wynikającego z potencjalnego przeniesienia się na Polskę jako silnie zależny obszar peryferyjny efektów przyszłych globalnych kryzysów.

Mamy więc z jednej strony strategię Polski Zachodniej zorientowaną na maksymalizację ekonomicznych zysków z okresu wzrostu. Zakłada ona priorytet dla inwestycji w kapitał ekonomiczny na dostępną, raczej podwyższającą komfort życia, niż dającą możliwości inwestycyjne, miarę. Jest to w dużym stopniu próba wykorzystania obecności dużego kapitału międzynarodowego, w szczególności widocznego w Polsce Zachodniej. Druga strategia,

charakterystyczna dla szeroko rozumianej Polski Wschodniej, to oparcie długofalowych inwestycji na tradycyjnym kapitale społecznym w różnych formach oraz kapitale kulturowym, co nie musi oczywiście oznaczać braku zainteresowania gromadzeniem zasobów ekonomicznych. Warto podkreślić, że odwołuję się tu do relacyjnego modelu Bourdieu (1986), w którym orientacja na inwestycję w określony typ kapitału nie musi oznaczać bezwzględnej przewagi zasobów danego typu kapitału w portfolio danej osoby czy grupy społecznej w każdym momencie. Chodzi tu przede wszystkim o ukierunkowanie strategii budowy własnego statusu i jego reprodukcji na dany typ kapitału traktowany jako podstawowy czy też niezbywalny oraz względnie większy udział zasobów tego typu kapitału w długoterminowo rozpatrywanym portfelu kapitałowym określonych osób czy grup społecznych. Innymi słowy, nagła, ale krótkotrwała kariera polityczna czy też przejściowe wzbogacenie nie czynią z danej osoby i jej rodziny części elity politycznej czy ekonomicznej.

Jednocześnie można zauważyć, że szeroko rozumiana Polska Zachodnia jest o wiele bardziej uzależniona od międzynarodowego rdzenia, a więc także od globalnych koniunktur gospodarczych i geopolitycznych. W wyniku skoncentrowania się w tym regionie bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyraźnie większa część przedsiębiorstw jest zależna zarówno własnościowo od kapitału zewnętrznego, jak i tym bardziej od zachodnich rynków zbytu, w odniesieniu do których przedsiębiorstwa regionu są w znacznym zakresie tylko poddostawcami. Zależność ta oczywiście w dużym stopniu nie była kwestią wyboru, ale dając obecnie regionowi liczne przewagi rozwojowe, tworzy też różne rodzaje ryzyka, jeśli chodzi o dłuższą perspektywę czasową. Przyjmując więc powszechną świadomość niskiej sterowności polskiego systemu społeczno-gospodarczego i ryzyka długoterminowego, jakie implikuje, wydaje się, że dominującym założeniem, na którym bazują strategie w regionie Polski Zachodniej, jest wiara w przyjęcie odpowiedzialności za długoterminowy rozwój społeczny Polski, a także inne wymiary jej bytu, przez zachodnie elity kapitalistyczne. Taka strategia charakterystyczna byłaby przede wszystkim dla Ziem Zachodnich i Północnych, w znacznym zaś stopniu dla Wielkopolski czy Górnego Śląska, gdzie występuje o wiele wyższy poziom aktywności religijnej, którą kategoryzowałbym przede wszystkim jako inwestycję w kapitał społeczny tradycyjnego typu. W zaborze pruskim mamy do czynienia z drobną polską burżuazją i typowym mieszczaństwem, przy względnie słabszej inteligencji, więc dominujący tu typ strategii jest mniej jednostronnie oparty na kapitale ekonomicznym od strategii dominujących na Ziemiach Zachodnich.

Jeśli chodzi o tzw. ścianę wschodnią, która nie czerpie obecnie szczególnej renty ze swojej lokalizacji, a była już w okresie postkomunistycznym poszkodowana m.in. przez uszczelnienie granicy wschodniej po wejściu Polski do

systemu Schengen, to ta część Polski posiada dość dobrą pamięć niestabilności ekonomicznej, politycznej i instytucjonalnej, jakiej doznają ziemie polskie jako peryferie zachodniego rdzenia. Ta niestabilność wydaje się dotyczyć w największym stopniu zaboru rosyjskiego, który ucierpiał szczególnie już w czasie I wojny światowej. Z jednej strony dotknęły go znaczące, choć w dominującej polskiej narracji historycznej zwykle zapominane zniszczenia wojenne, z drugiej strony stracił on dużą część swoich dotychczasowych elit ekonomicznych. To wtedy bowiem ziemiaństwo i rosnąca w siłę w końcu XIX w. burżuazja utraciły większość swoich zasobów, co przyczyniło się m.in. do kryzysu wielu ośrodków miejskich w dawnym zaborze rosyjskim. Szczególnie podupadły wtedy Białystok i Łódź, straciła jednak wiele także Warszawa, będąca wcześniej trzecią po Petersburgu i Moskwie metropolią Imperium Rosyjskiego. Zakończyły się w ten sposób dynamiczne procesy modernizacji i globalizacji występujące do 1914 r. na ziemiach polskich pod zaborem rosyjskim. W II Rzeczypospolitej władzę nad zbiedniałym regionem i całym krajem objęła inteligencja, następnie ziemie zaboru rosyjskiego przeorała szczególnie silnie II wojna światowa. Ponieważ na jego terenach zamieszkiwała większość Żydów w Polsce, to tu najstraszniejsze żniwo zebrał Holocaust, przynosząc kolejne przemiany społeczne. Ich aspektem są często do dziś nieuregulowane stosunki własnościowe. Największa koncentracja tego problemu występuje obecnie w Warszawie. W tych czynnikach, w szczególności mających do dziś znaczenie skutkach materialnych i instytucjonalnych kryzysów, dopatruję się silniejszego oddziaływania na postawy polityczne w regionie niż w znanych tezach o kulturowych wpływach Rosji na tę część Polski. Tak czy inaczej, takiej skali przemian społecznych, zniszczeń i niestabilności nie doświadczyły ani zabór pruski, ani tym bardziej austriacki. Jednocześnie ten ostatni w pewnym stopniu reprezentuje klasyczny typ społeczeństwa przednowoczesnego. Zniknęło co prawda w nim ziemiaństwo, ale zachowała się w istotnej części jego dawna elita kooptowana już dawno temu do szeregów inteligencji. Region nie był w czasie obu wojen ofiarą ani radykalnych przemian społecznych, ani wielkich zniszczeń, a własność nieruchomości w miastach nie została znacząco zmieniona. W zaborze austriackim została zamrożona więc tradycyjna struktura społeczna, w której nie pojawiła się nigdy silna burżuazja, pozostała jednak świadomość własnej peryferyjności, konieczności dopasowywania się do kolejnych porządków politycznych przy przekonaniu o wartości własnych zasobów kapitału społecznego i kulturowego. Stąd zapewne tak silne i mało zmienne wpływy Kościoła katolickiego w Małopolsce. Kościół jako instytucja długiego trwania, praktycznie jedyna, która posiada pełną ciągłość na przestrzeni ostatnich wieków na ziemiach polskich, a szczególnie w dawnej Galicji, może być w aspekcie teoretycznym postrzegany jako ważny bank kapitału społecznego, kulturowego i klasyczna struktura kompensacyjna

na peryferiach. W takich kategoriach jego funkcję wskazywano w literaturze także w innych krajach, np. w Irlandii (Zarycki 2007).

Zabór rosyjski wydaje się reprezentować więcej typów strategii przetrwania. Po pierwsze mamy do czynienia z jego tradycjonalistycznymi częściami, jak Podlasie, gdzie sytuacja jest zbliżona do galicyjskiej. Dawna, tradycyjna hierarchia społeczna zachowała się w dużym stopniu m.in. dzięki utrzymaniu się ciągłości społecznej drobnej szlachty zagrodowej, która nie podlegała pełnemu wywłaszczeniu, korzystając ze statusu drobnych rolników. W pozostałych częściach regionu parcelacje majątków ziemskich z okresu II RP i PRL zmieniły całkowicie strukturę społeczną wsi. Mamy jednak w dawnej Kongresówce także silnie zsekularyzowane obszary z wyraźnym inteligenckim przywództwem, jak Łódź czy Zagłębie Dąbrowskie. Są to regiony, w których procesy modernizacji zostały przerwane w sposób dramatyczny i, jak się wydaje, ten czynnik podważył pełne zaufanie do strategii długotrwałej budowy statusu opartych na kapitale ekonomicznym. Do dziś widać tam jednak skutki wspomnianych przemian przełomu XIX i XX w., choćby na mapach wyborczych. Jednocześnie, jak się wydaje, we wschodniej części Polski założenie o przyjęciu odpowiedzialności za jej los przez elity świata zachodniego, szczególnie w przypadku poważniejszego kryzysu gospodarczego czy geopolitycznego, nie jest tak powszechnie podzielane jak na zachodzie kraju. Dominują tu więc strategie oparte na inwestycjach w tradycyjne zasoby peryferyjne, jak wyższe, w tym humanistyczne, niekoniecznie zawodowe, wykształcenie, związki z Kościołem katolickim czy bazowanie na sieciach przyjacielskich i zawodowych środowisk inteligenckich lub pokrewnych.

Nie chciałbym tu rozstrzygać sporów o przyszłość czy dylematów politycznych. Ale biorąc pod uwagę zasygnalizowany na wstępie nieco prowokacyjny charakter tego tekstu, postawiłbym kontrowersyjną hipotezę, że nieuchronny wcześniej czy później kryzys gospodarczy, w szczególności w kontekście przyjęcia opisywanych tu odmiennych strategii dostosowania do nieplanowanego, spontanicznego rozwoju gospodarczego i niestabilnego otoczenia społecznego, może stanowić szok o wiele silniejszy dla Polski Zachodniej niż Wschodniej. Zasoby kapitału ekonomicznego nie dość, że nie tak wielkie, mogą w wyniku takiego kryzysu zostać istotnie ograniczone, a to na nich przede wszystkim opiera się zachodnia część kraju. Tradycyjne zasoby kompensacyjne mogą okazać się bazą o wiele bardziej efektywnej strategii przetrwania kolejnej fali typowego dla tego regionu Europy kryzysu.

Omawiane zagadnienie wydaje się powiązane bezpośrednio z toczącą się od jakiegoś czasu w literaturze naukowej ciekawą debatą nad źródłami zróżnicowań regionalnych osiągnięć szkolnych mierzonych obecnie zestandaryzowanymi testami. Przypomnę, że liderem okazuje się w nich zwykle młodzież

z dawnego zaboru austriackiego. Dość dobre wyniki osiąga na ogół wiele regionów dawnej Kongresówki. Natomiast Ziemie Zachodnie plasują się zazwyczaj dość słabo w tym swoistym współzawodnictwie na zasoby kapitału kulturowego. We wspomnianych debatach pojawia się często pytanie, czy u podstaw tego zróżnicowania leży jakiegoś rodzaju transmisja kulturowa (Bukowski 2019). Jak się jednak wydaje, transmisji podlega nie tyle wybrana tradycja czy instytucja, ale cały system społeczny regionu. Jego częścią w przypadku Galicji jest Kościół katolicki, stara ziemiańsko-inteligencka elita, która podobnie jak bogatsi rolnicy regionu zachowała istotną część zasobów materialnych z czasów przedwojennych. Ważne, że nie jest i nie była to jednak elita burżuazyjna, nawet jeśli do połowy XX w. prawie cała przeniosła się z majątków do większych miast. Jak wspomniano, z mieszczaństwem, choć zwykle niezbyt zamożnym, do czynienia mamy w większym stopniu w Wielkopolsce, gdzie klasyczne inteligenckie strategie budowy statusu oparte na klasycznym wykształceniu i różnych formach inteligenckiego kapitału symbolicznego nie są tak oczywiste, jak w zaborze rosyjskim. Na dawnych Ziemiach Zachodnich mamy z jednej strony środowiska o względnie słabszej inercji dawnych struktur i pamięci społecznej z uwagi na migracyjne przemieszanie ludności. Grupy te wydają się orientować raczej na typowe krótko- bądź średnioterminowe strategie inwestycji w kapitał ekonomiczny. W tym samym regionie znajdziemy jednak także mniejsze obszary i środowiska zachowujące ciągłość ze społecznościami wywodzącymi się ze stosunkowo zwartych grup przesiedleńców z określonych regionów dawnej Polski Wschodniej (tzw. Kresów). Do dziś wyróżniają się względnym politycznym konserwatyzmem na tle regionu i silniejszą od sąsiadów orientacją na kapitał kulturowy (Bartkowski 2003; Charnysh 2019; Herbst 2019). Jak zwracają uwagę badacze, może ona być tłumaczona co najmniej na dwa sposoby. Z jednej strony mamy zapewne do czynienia z transmisją i reprodukcją kapitału kulturowego, w tym przeniesionego jeszcze z dawnych Kresów, a więc obszarów dawnego zaboru rosyjskiego czy austriackiego, które później weszły w skład ZSRR. Z drugiej zaś strony przesiedlenie społeczności, połączone z ich pamięcią wywłaszczenia z dóbr materialnych z nim związanych, mogą wzmagać sceptycyzm wobec długoterminowych strategii budowy statusu opartych tylko na kapitale ekonomicznym. Ta pamięć utraty majątku i zmienności relacji własnościowo-politycznych częściej występuje również we współczesnej Polsce Wschodniej.

Bibliografia

Bartkowski J. (2003). *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.

Böröcz J. (1992). Dual dependency and property vacuum: Social change on the state socialist semiperiphery. *Theory and Society*, 21, s. 77–104.

Bourdieu P. (1986). The forms of capital, w: J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press, s. 241–258.

Bourdieu P., Wacquant L.J.D. (1993). From ruling class to field of power: An interview with Pierre Bourdieu on „La noblesse d'État". *Theory, Culture & Society*, 10, s. 19–44.

Bukowski, P. (2019). How history matters for student performance. Lessons from the partitions of Poland. *Journal of Comparative Economics*, 47, s. 136–175.

Bukowski P., Novokmet F. (2018). *Inequality in Poland: Estimating the whole distribution by g-percentile 1983–2015*, vol. 2018/Feb. Luxembourg: LIS Cross-National Data Center in Luxembourg.

Charnysh V. (2019). Diversity, institutions, and economic outcomes: Post-WWII displacement in Poland. *American Political Science Review*, 113, s. 423–441.

Clairat J. (2013). *Le pouvoir de la multipositionnalité ? L'apport de l'analyse de réseaux pour explorer les liens entre positions des acteurs et circulations des savoirs. Le cas du Conseil d'analyse économique, 1997–2010*. Communication présenté à la XIIème Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris, 9–11 juillet 2013.

Deloitte (2015). *Czy oszczędności krajowe będą w stanie finansować długoterminowy wzrost gospodarczy w Polsce?* Warszawa: Deloitte Polska.

Eyal G., Szelényi I., Townsley E.R. (1998). *Making Capitalism Without Capitalists. Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*. London–New York: Verso.

Gorzelak G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (57), s. 5–25.

Grajewski A. (1992). Bitwa o prasę. Krótki zarys likwidacji koncernu prasowego RSW, *Więź*, 11, s. 43–60.

Hartmann M. (2018). The international business elite: Fact or fiction? w: O. Korsnes, J. Heilbron, J. Hjellbrekke, F. Bühlmann, M. Savage (red.), *New Directions in Elite Studies*. London: Routledge, s. 31–45.

Herbst M. (2019). *The persistent legacy of the fallen empires. Assessing the effects of Poland's historical partitions on contemporary social norms towards*

education. Prepared for delivery at the Workshop on the Ostrom Workshop (WOW6) conference, Indiana University Bloomington, June 19–21, 2019.

Jałowiecki B., Łukowski W. (2007). *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo SWPS Academica, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Kamiński A.Z. (2014). *Dezercja elit: Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN.

Kukliński A. (2008). The Polish space in long term perspective. A brainstorming note, w: A. Kukliński (red.), *The Regio Futures Programme. Experiences and Prospects. Seven Notes*. Warsaw: Ministry of Regional Development.

Staniszkis J. (1991). Political capitalism in Poland. *East European Politics and Societies*, 5(1), s. 127–141.

Staniszkis J. (2001). *Postkomunizm. Próba opisu*. Gdańsk: Wydawnictwo słowo/obraz terytoria.

Wallerstein I.M. (1980). *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750*. New York: Academic Press.

Warczok T., Zarycki T. (2016). *Gra peryferyjna: Polska politologia w globalnym polu nauk społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Zarycki T. (2007). W poszukiwaniu peryferii. Teoria podziałów politycznych Lipseta-Rokkana w kontekście polskim, w: M. Dajnowicz (red.), *Oblicze polityczne regionów Polski*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, s. 13–34.

Zarycki T. (2011). From Soviet to a Western-dominated political scene: the geopolitical context of politics in Poland, w: B. Törnquist-Plewa, K. Stala (red.), *Cultural Transformations after Communism: Central and Eastern Europe in Focus*. Lund: Nordic Academic Press, s. 82–108.

Zarycki T. (2015). The electoral geography of Poland: between stable spatial structures and their changing interpretations. *Erdkunde*, 69, s. 107–124.

Część 4

Metropolia – miasto – wieś

O układaniu puzzli jako metodzie rozwiązywania łamigłówek naukowych, czyli popularność metaanaliz w badaniach sprawności układów terytorialnych

Paweł Swianiewicz

Jednym z pierwszych zdań na temat zajmowania się nauką, które usłyszałem, będąc studentem, od młodego doktora ekonomii Grzegorza Gorzelaka, było, że w prowadzeniu badań najciekawsze jest rozwiązywanie łamigłówek. Kiedy uda się rozwiązać łamigłówkę – najpierw formułując schemat koncepcyjny, dobierając metodę, a potem przeprowadzając weryfikację hipotezy, reszta to już znacznie mniej fascynujące, żmudne opisanie wykonanej pracy.

Na ogół rozwiązujemy te łamigłówki samodzielnie albo w zespołach badawczych, w których pracujemy. Ale przynajmniej od dekady obserwujemy lawinowy wzrost liczby artykułów publikowanych w ważnych dla uprawianej dyscypliny nauki czasopismach. Niegdysiejsze kwartalniki zamieniają się w dwumiesięczniki, powstają także nowe czasopisma. Do tego wzrostu przyczyniły się reformy systemów oceny jednostek naukowych w wielu krajach. Wprowadzały one zasady parametryzacji oparte na zachętach do publikowania artykułów w renomowanych czasopismach znacznie bardziej niż do wydawania obszerniejszych monografii. Prowadzi to do sytuacji, w której poszczególnym uczonym coraz trudniej jest obserwować na bieżąco ważne publikacje innych autorów odnoszące się do badanych tematów.

Obserwowaną reakcją na tę sytuację jest w ostatnich latach wzrost popularności artykułów, które nie skupiają się na samodzielnym rozwiązywaniu łamigłówek przez badaczy, a na przyglądaniu się, jak podobne zagadki rozwiązują inni. Nie są to rutynowe przeglądy dotychczasowych badań, które od bardzo dawna są standardowym elementem większości oryginalnych artykułów naukowych, ale opracowania traktujące takie omówienia za swój główny cel.

Mają one różnoraki charakter. Od opisowych przeglądów badań empirycznych odpowiadających na zbliżone pytanie badawcze, do bardziej wyrafinowanych, mających charakter ilościowy metaanaliz, np. z wykorzystaniem modeli metaregresji. W tym przypadku rozwiązywanie łamigłówki polega więc na zbieraniu rozrzuconych w różnych czasopismach puzzli i układaniu ich w jeden spójny obrazek. Zaś dla innych badaczy, nienadążających za lawinowo rosnącą liczbą artykułów do śledzenia, opracowania te odgrywają rolę zbliżoną w pewnym sensie do bryków lektur szkolnych wykorzystywanych przez mniej pilnych uczniów.

W niniejszym eseju chcę pokazać kilka przykładów takich niedawno opublikowanych opracowań, odnoszących się do dziedziny, która jest bliska prof. Grzegorzowi Gorzelakowi – do sprawności układów terytorialnych, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego. Jubilat zasługuje na wspomnienie jeszcze jednej okoliczności. Otóż to, że w swojej karierze naukowej zająłem się takimi tematami, zawdzięczam właśnie prof. Gorzelakowi. W samych początkach mojej kariery – w 1987 r. – wysłał mnie na międzynarodowe seminarium w Bergen, które było poświęcone polityce finansowej samorządów lokalnych. Moja praca doktorska odnosiła się do zupełnie innych zagadnień i wcale nie byłem zachwycony koniecznością podjęcia tego nudnego – jak mi się wtedy zdawało – tematu, ale trudno było nie skorzystać z tak wyjątkowej w tamtych czasach okazji. Seminarium okazało się fascynujące, poznałem na nim wielu wybitnych badaczy z innych krajów; z niektórymi spośród nich utrzymuję kontakty do dziś.

Jedno z pierwszych tego typu opracowań zostało opublikowane już w 2015 r. (Walker, Andres 2015) i dotyczyło ogólnie wpływu zarządzania w samorządach na wydajność władz lokalnych[1]. Autorzy analizują wyniki 86 badań empirycznych w tym zakresie, z tego ponad połowa to studia prowadzone w USA, jedna trzecia w Wielkiej Brytanii i zaledwie sześć w innych krajach europejskich, a trzy poza Europą. Konstatują, że wśród czynników wyjaśniających najczęściej pojawiają się odwołania do:

- teorii ekonomicznych, według których na wydajność ma wpływ wielkość gminy (ze względu na korzyści skali) albo też podejmowanie reform w zakresie zarządzania odwołujących się do nowego zarządzania publicznego – stwarzanie warunków konkurencji rynkowej w usługach albo outsourcing zadań publicznych;
- teorii zarządzania poszukującej źródeł wydajności w rozwiązaniach organizacyjnych, a zwłaszcza podejmowaniu planowania strategicznego;

1 W oryginale autorzy używają terminu *performance*; trudno znaleźć określenie w języku polskim, które idealnie odpowiadałoby temu terminowi.

- teorii zasobów wpływających na zdolność do wdrażania rozwiązań (kapitał ludzki, jakość przywództwa, zdolność do współpracy sieciowej, stabilność na ważnych stanowiskach w urzędzie).

Najważniejsze (i najczęstsze) wyniki testów podsumowują w następujący sposób:

- Wielkość gminy ma wpływ na koszt jednostkowy wykonywania niektórych zadań.
- Na zdolność do osiągania postawionych celów wpływają: kapitał ludzki, umiejętność planowania strategicznego i w nieco mniejszym stopniu (ale także istotnym statystycznie) zdolność do podejmowania współpracy sieciowej.
- Na ważny wymiar jakości wykonywanych usług oraz równości w dostępie do nich wpływają stabilność zatrudnienia w urzędzie oraz poziom kapitału ludzkiego.

Z kolei Ole Helby Peterson i in. (2018) stawiają sobie pytanie nawiązujące do bardzo żywych w ostatnich latach dyskusji związanych z nurtem krytyki koncepcji nowego zarządzania publicznego: czy outsourcing jest faktycznie rozwiązaniem wielu bolączek tradycyjnego dostarczania usług publicznych? Ich przegląd obejmuje 40 różnych badań empirycznych. Konkluzje podsumowujące nie są całkiem jednoznaczne. Autorzy dochodzą bowiem do wniosku, że outsourcing prowadzi do pozytywnych rezultatów, ale ich intensywność, a nawet samo pojawienie się, nie są powszechne. Wymieniają następujące prawidłowości:

- Oszczędności w wyniku outsourcingu pojawiają się wyraźniej w usługach związanych z dostarczaniem infrastruktury technicznej, ale są znacznie bardziej wątpliwe w przypadku usług społecznych.
- Oszczędności pojawiają się głównie w pierwszym okresie po wyprowadzeniu usług z urzędu, a potem dość szybko zaczynają się zmniejszać.
- Oszczędności są bardziej zauważalne w badaniach prowadzonych w USA i Wielkiej Brytanii niż w Europie kontynentalnej.

Zauważają też, że jednoznaczność tych rezultatów zmniejsza fakt, iż tylko nieliczne testy empiryczne próbują w przekonujący sposób kontrolować zmianę wysokości ponoszonych kosztów ze względu na zmianę jakości dostarczanych usług.

W bardzo niedawno opublikowanym opracowaniu Germà Bel i Marianna Sebő (2019) próbują z kolei ocenić, w jaki sposób na ponoszone przez samorządy koszty wpływa podejmowanie współpracy międzygminnej. Ich badanie jest chyba najbardziej zaawansowane metodycznie spośród wszystkich omawianych w tym eseju, bo autorzy posługują się dość wyrafinowanym modelem metaregresji pozwalającym liczbowo ocenić wpływ różnych czynników wyjaśniających. Analizują wyniki kilkudziesięciu badań empirycznych prowadzonych

w Europie (uwzględniają badania skandynawskie, niemieckie, holenderskie, hiszpańskie, włoskie i czeskie) oraz w Stanach Zjednoczonych. Zauważają, że największa liczba testów odnosi się do gospodarki odpadami, która jest najlepiej przebadaną usługą w tym zakresie, a zestaw zgromadzonych dowodów jest w tym przypadku najpełniejszy. Większość przeprowadzonych badań wskazuje, że współpraca międzygminna faktycznie prowadzi do oszczędności, ale zdarzają się też wyniki odwrotne, w których podjęcie współpracy skutkuje zwiększeniem ponoszonych kosztów. Stawiają zatem następne pytanie: co decyduje o takim zróżnicowaniu wyników? Ich modele metaregresji prowadzą do wniosku, że wśród większej liczby testowanych zmiennych wyjaśniających prawdopodobieństwo pojawienia się oszczędności zwiększa:

- mały rozmiar współpracujących gmin (im większe gminy podejmują współpracę, tym pozytywne efekty skali są słabsze lub też całkiem znikają);
- dobrowolność współpracy (efekty ekonomiczne współpracy narzucanej przez prawo są znacznie mniej zadowalające);
- współpraca odnosząca się do jednego, konkretnego zadania, a nie złożone formy współpracy „wielozadaniowej".

Kilka opracowań z omawianej tutaj grupy odnosi się do wpływu wielkości na funkcjonowanie jednostki samorządowej (zazwyczaj szczebla gminnego). Jest to temat wyjątkowo mi bliski, znajdujący się na pograniczu nauk o polityce i administracji, ekonomii, socjologii i geografii politycznej. Ze względu na polityczną wrażliwość wszelkich reform terytorialnych bywa też żywym tematem debat publicznych. Zarówno te dyskusje publiczne, jak i dyskurs naukowy pełne są uproszczeń i mitów. Niektóre koncepcje bardzo mocno przebijają się do powszechnej świadomości (np. koncepcja korzyści skali), inne zaś są spychane do kąta, nawet jeśli są intelektualnie nie mniej przekonujące, a na swoje potwierdzenie mają wyniki niektórych badań empirycznych (np. przeciwstawiające się koncepcji korzyści skali prace Charlesa Millsa Tiebouta czy koncepcja *allocative efficiency* małżeństwa Ostromów). Przyjrzyjmy się zatem choć pobieżnie, do jakich wniosków prowadzą przeglądy wyników badań empirycznych.

Jedno ze starszych opracowań w tym nurcie odnosi się do wpływu wielkości gminy na aktywność (partycypację) polityczną mieszkańców (Van Houwelingen 2017). Autor analizuje 16 opracowań odnoszących się do gmin europejskich i amerykańskich (niektóre z nich obejmują po kilka krajów). W omawianych badaniach istotne statystycznie rezultaty przyniosło w sumie 70 testów, z tego 60 wskazywało na negatywny wpływ wzrostu wielkości gminy na aktywność polityczną mieszkańców, a tylko w 10 przypadkach efekt był odwrotny. Jeśli podwyższymy próg istotności statystycznej, zostajemy z 22 wynikami negatywnymi i tylko jednym pozytywnym.

Nowsze opracowanie także odnoszące się do związku między wielkością jednostki samorządowej a demokracją lokalną przedstawił Joshua McDonnell (2019). Skupił się on na dwóch wymiarach: poczuciu sprawstwa (możliwości wpływania na lokalne sprawy publiczne) i partycypacji mieszkańców w procesie zarządzania lokalnego. Jeśli chodzi o poczucie sprawstwa, autor rozróżnia zaufanie do własnych kompetencji pozwalających na uczestnictwo w procesie politycznym (*internal efficacy*) od zaufania, że władze lokalne będą brały pod uwagę wyrażane przez mieszkańca życzenia (*external efficacy*). W obu przypadkach wpływ wielkości rysuje się jako jednoznacznie negatywny. Ani jedno badanie nie wskazywało na pozytywną korelację wielkości i poczucia sprawstwa. Wszystkie sześć odnoszących się do *internal efficacy* sugerowało negatywny wpływ wielkości. W odniesieniu do *external efficacy* 13 badań wskazywało na związek ujemny, a dwa sugerowały brak istotnej statystycznie zależności. Jeśli chodzi o wpływ na aktywność polityczną mieszkańców, to autor bierze pod uwagę zarówno wpływ wielkości jednostki samorządowej na frekwencję w wyborach samorządowych, jak i inne wskaźniki partycypacji. Jeśli chodzi o ten pierwszy wymiar, to artykuł odnotowuje 26 testów pokazujących negatywny wpływ wielkości, jeden przynoszący odwrotny rezultat i 10 sugerujących brak istotnego statystycznie związku. Jeszcze wyraźniejsza jest nierównowaga w odniesieniu do studiów dotyczących innych wskaźników aktywności politycznej. 22 studia prowadzą do wniosku o negatywnym wpływie wielkości, żadne nie dowodzi odwrotnej zależności, a 6 sugeruje brak związku. Do podobnych, choć mniej przekonująco, bo tylko opisowo przedstawionych wniosków prowadzi przegląd przeprowadzony przez Falka Ebingera i in. (2018).

Kolejnym ważnym przeglądem badań jest ten przygotowany przez Antónia Tavaresa (2018). Jego przegląd 53 różnych studiów odnosi się zarówno do wpływu na demokrację lokalną (jak wcześniej przedstawione opracowania), jak i na ekonomiczny wymiar funkcjonowania samorządów. Najbardziej ogólna konkluzja autora jest mocno krytyczna wobec autorów i propagatorów reform konsolidacji terytorialnej: „przedstawiony przegląd literatury sugeruje ostrożność względem oczekiwań wobec skutków reform konsolidacji terytorialnej i nie potwierdza niezmąconego optymizmu, jaki często widzimy w raportach rządowych i przygotowywanych przez firmy konsultingowe" (Tavares 2018: 12). Wskazuje na duże różnice w wynikach poszczególnych badań, ale podsumowuje, że oszczędności wydają się ograniczone głównie do wielkości wydatków administracyjnych (ale niekoniecznie związanych z poszczególnymi usługami). Wpływ wzrostu wielkości jednostki samorządu terytorialnego na jakość usług pozostaje niejasny, za to dominujące są dowody negatywnego wpływu na demokrację lokalną.

Na ekonomicznym wymiarze związku między wielkością gmin i funkcjonowaniem samorządu skupili się z kolei Gendźwiłł i in. (2018). W swoim przeglądzie zdecydowali się skoncentrować wyłącznie na badaniach empirycznych

opartych na schematach quasi-eksperymentalnych, w których łączone (albo rzadziej – dzielone) gminy są porównywane z rygorystycznie zdefiniowaną grupą kontrolną, a analiza obejmuje trend przed przeprowadzeniem reformy i po jej przeprowadzeniu. Wybrali zatem opracowania posługujące się metodami, które – spośród dotychczas stosowanych – najbardziej przekonująco próbują mierzyć zależności przyczynowo-skutkowe. Większość z tych badań wykorzystywała metodę *difference-in-difference*, choć zdarzały się też oparte na innych schematach. Przegląd obejmuje 31 różnych badań, w których przeprowadzono w sumie 135 testów. Najwięcej z tych badań powstało w Skandynawii (głównie Danii i Finlandii), a także w Japonii, ale mniej liczne pojawiały się także w co najmniej siedmiu innych krajach europejskich i kilku pozaeuropejskich. Ze względu na bardzo różne definicje zmiennych zależnych, a także na rozbieżne wyniki testów, podsumowanie wyników jest dość trudne. Przegląd potwierdził, że niemal jednoznacznie pozytywny jest wpływ zwiększania wielkości gmin na oszczędności w wydatkach administracyjnych. Ale już wyniki dotyczące innych kosztów, a także wpływu na skuteczność polityki rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową i jakość usług są dużo bardziej niejednoznaczne. Natomiast niemal jednogłośne są wyniki analiz wskazujące na częste zjawisko żerowania na wspólnych zasobach (mające np. postać zadłużania się z nadzieją na poniesienie kosztów przez większego partnera) przez mniejsze z łączonych gmin w okresie bezpośrednio poprzedzającym zmianę granic. Zjawisko takiej „jazdy na gapę" może być interpretowane jako dodatkowy koszt reformy. Autorzy opracowania zwracają uwagę także na liczne ograniczenia porównywalności wyników poszczególnych testów, które dodatkowo utrudniają jednoznaczne konkluzje. Podsumowują, że przeprowadzony systematyczny przegląd sugeruje, że korzyści ekonomiczne obiecywane zwykle przez zwolenników reform konsolidacji terytorialnej są dalekie od oczywistych i zazwyczaj przeszacowane. Równocześnie oczywiste jest, że omawiane wyniki słabo przebijają się do świadomości osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji politycznych, którzy dalej wierzą w uproszczone teorie znajdujące dość słabe poparcie w danych empirycznych.

Omawiane w tym eseju przykłady artykułów, mających charakter zbliżony do metaanalizy przeprowadzanych wcześniej badań, pomagają zorientować się w stanie dotychczasowej wiedzy. Ale pokazują także społeczności akademickiej, że w wielu przypadkach pewnych rzeczy ciągle nie wiemy, a poszczególne studia prowadzą do rozbieżnych wniosków. A zatem – odwołując się do metafory sformułowanej na początku eseju – nie zawsze z rozrzuconych puzzli da się już ułożyć czytelny i jednoznaczny obrazek. Oznacza to, że w odniesieniu do podjętej tu tematyki sprawności samorządów terytorialnych pozostało jeszcze – nawiązując do sformułowania Grzegorza Gorzelaka – wiele kolejnych łamigłówek do rozwiązania.

Bibliografia

Bel G., Sebő M. (2019). Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 55(1), s. 1–19.

Ebinger F., Kuhlmann S., Bogumil J. (2018). Territorial reforms in Europe: Effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 48(1), s. 1–23, doi: 10.1080/03003930.2018.1530660.

Gendźwiłł A., Kurniewicz A., Swianiewicz P. (2018). *The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments. Systematic review of quasi-experimental studies.* Referat wygłoszony na konferencji: ECPR Annual Conference, 21–23.08.2018, Hamburg.

Houwelingen P. van (2017). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), s. 408–428.

McDonnell J. (2019). Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. *Local Government Studies*, artykuł opublikowany online 12.04.2019, doi: 10.1080/03003930.2019.1600510.

Peterson O.H., Hjelmar U., Vrangbæk K. (2018). Is contracting out public services still a great panacea? *Social Policy and Administration*, 52(1), s. 130–157.

Tavares A.F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1), s. 5–15.

Walker R.M., Andrews R. (2015). Local government management and performance: a review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), s. 101–133.

Nowa (wiejska) klasa średnia a *rural development*

Maria Halamska

Wprowadzenie

Badającym procesy rozwoju wiejskiego znana jest dobrze od dawna sytuacja, kiedy lokalny decydent – po wymienieniu litanii bolączek i problemów swojej wsi czy gminy – rozkładał ręce, mówiąc: no, ale brak środków. Po prawie 30-letnich doświadczeniach zarządzania rozwojem przez samorządy lokalne, po realizacji pomocowych programów przedakcesyjnych oraz 15-letniej obecności w Unii Europejskiej (w tym czasie napłynęły do obszarów wiejskich ogromne środki pomocowe) wiele problemów jest rozwiązanych. Procesy rozwoju w minionym okresie, których miarą było sukcesywne polepszanie się warunków życia mieszkańców wsi, przebiegały bardzo dynamiczne. Dość często to nie brak środków był problemem, lecz ich wykorzystanie, wynikające z braku koncepcji rozwojowych. To zaś, jak twierdzi Anna Karwińska, może być podstawą zaliczenia danego obszaru wiejskiego do tzw. obszarów problemowych, czyli terenów,

> na których osiąganie założonych celów rozwojowych zakłócane jest w sposób trwały przez rozmaite czynniki, a ich oddziaływanie nie może być minimalizowane czy eliminowane bez pomocy z zewnątrz. [...] Obszar może mieć charakter problemowy także dlatego, że powstają problemy z samym sformułowaniem celów rozwojowych mieszczących się w ogólnych strategiach przyjmowanych dla kraju (2008: 237).

Celem tego eseju jest wskazanie na grupę przyczyn sytuacji, w których brak umiejętności sformułowania wizji i celów rozwoju staje się źródłem problemów

rozwojowych, bądź sytuacji, kiedy nieadekwatne cele i strategie rozwoju są powodem – jak pisze Fred Mahler (1993) – złego rozwoju (*maldevelopment*). Skoncentruję się tutaj na kondycji społeczno-psychologicznej zbiorowości zarządzającej rozwojem wiejskim – nowej klasy średniej i wskażę na niektóre predyspozycje psychologiczne tej klasy, wpływające na styl jej uczestnictwa w procesach rozwojowych.

O niektórych cechach rozwoju wiejskiego mieszczącego się w ogólnych strategiach przyjmowanych dla kraju

Zacznę od banalnego twierdzenia: w każdym współczesnym rozwiniętym społeczeństwie obszary wiejskie należą do peryferyjnych obszarów kraju, a rozwój wiejski, jego cele i strategie wyznacza kondycja społeczeństwa globalnego, w którym on się dokonuje. Co to konkretnie oznacza w przypadku Polski?

Po pierwsze, typ społeczeństwa określa miejsce i funkcje wsi. W latach dziewięćdziesiątych XX w., z dominacją zatrudnienia w sektorze trzecim (około 60% w 2015 r.), Polska weszła w fazę poprzemysłową. W tym typie społeczeństwa rola rolnictwa mierzona jego udziałem w PKB i zatrudnieniu jest niewielka. Zyskują natomiast rezydencjonalne i przyrodnicze (środowiskowe) funkcje wsi, co oznacza, że to właśnie na nie powinno zwracać się uwagę przy określaniu celów i strategii rozwojowych. Znajduje to wyraz w *sustainable rural development*, nowym złożonym paradygmacie, biorącym pod uwagę trzy wymiary rozwoju: społeczny, ekonomiczny i przyrodniczy. Socjologiczną wykładnię tego paradygmatu można znaleźć w koncepcji rozwoju neoendogennego. Jest to rozwój oparty na zasobach endogennych, ale i wykorzystujący zasoby egzogenne. Ponadto jest on: (1) rozwojem uczestniczącym, w który systematycznie angażują się członkowie społeczności i instytucje społeczeństwa obywatelskiego, jest oparty na (2) zrównoważeniu ekonomicznym, tj. utrzymywaniu kapitału w stanie nieuszczuplonym. Jest to „nieekspansywna strategia ekonomiczna, ograniczająca konsumpcję oraz zyski w imię ograniczenia ryzyka pozostania bez wystarczającej liczby wyjściowych zasobów" (Adamski, Gorlach 2007: 142) oraz (3) rozwój respektujący wartości ekologiczne: umiarkowane wykorzystanie zasobów naturalnych oraz ich ochronę przed zanieczyszczeniem.

Po drugie, z fazy rozwoju – poprzemysłowe społeczeństwo późnej nowoczesności – wynika typ rozwoju: to rozwój oparty na wiedzy, w którym kluczowe miejsce zajmują innowacje różnego typu. Wieś cierpi na ich niedobór i zwykle są one transferowane z zewnątrz. Aby jednak mogły one spełnić swoje rozwojowe funkcje, musi w społeczności wiejskiej istnieć gotowość do ich przyjęcia, społeczność musi spełnić – jak pisze Krzysztof Gorlach (2004)

– „minimalne warunki", posiadać zdolność wykonania „niezbędnego minimalnego wysiłku". Jeśli tej zdolności brak, innowacja może zostać wdrożona pozornie i staje się jedynie innowacyjną fasadą[1]. Czasem warunek innowacyjności jest trudny do spełnienia, gdyż – jak zwraca uwagę Bohdan Jałowiecki – „bycie na peryferiach powoduje nie tylko deprywację ekonomiczną i społeczną, ale także wpływa na «stan umysłu». Może wzbudzać chęć zmiany sytuacji i wyrwania się ze swojego środowiska, ale może także, częściej, skłaniać do rezygnacji i swoistego waloryzowania peryferyjnej mentalności" (Jałowiecki, Kapralski 2011: 9). Dodaje, że jest to „nieprzystosowanie się do współczesności" w wymiarze materialnym i mentalnym, choć w moim przekonaniu jest to raczej swoiste przystosowanie się do niej, co przejawia się w ideologii „tutejszości", sprzyjającej akceptacji peryferyjnego statusu czy wręcz go legitymizującej (Babiński 1997). „Tutejszość" to także cecha lokalnych elit; ich stygmatyzacja peryferyjnością znajduje odbicie nie tylko w ich specyficznym dyskursie, ale także w postrzeganych możliwościach rozwoju. „Aktorzy peryferyjni są co prawda w takim ujęciu relatywnie uzależnieni od centrum, ale spektrum ich możliwych działań nie jest mniejsze, choć inne niż spektrum aktorów centralnych" (Zarycki 2009: 9). Aktorzy peryferyjni pełnią też funkcje pośredników między centrum a peryferiami: reprezentując centrum na peryferiach i przekładając problemy peryferii na kody centrum, co daje im specyficzną pozycję na peryferiach.

Po trzecie, z tego usytuowania wsi wynika także specyfika rozwoju, określana mianem rozwoju zależnego, którego reguły są dobrze opisane w literaturze przedmiotu. Pułapki takiego rozwoju celnie charakteryzują Mateo Marini i Patrick Mooney (2006). Gospodarki zależne to terytorialne układy gospodarcze, których funkcjonowanie i dochody ludzi zależą przede wszystkim od czynników (inwestycji) zewnętrznych, prywatnych (fabryka) lub publicznych (państwowy sektor usług). Prywatny sektor rozwija się tam, gdzie siła robocza jest tania, a otoczenie „przyjazne"; państwowy jest lokowany za sprawą decyzji politycznych – tam, gdzie otoczenie jest nieprzyjazne i brakuje innych perspektyw rozwoju. Tam lokuje się więzienia, czasem ośrodki pomocy socjalnej, domy specjalne, wysypiska śmieci itp. Takie gospodarki są słabe, ponieważ brak jest lokalnej kontroli nad źródłem inwestycji: fabrykę zawsze można przenieść tam, gdzie jest jeszcze tańsza siła robocza, co jest dość typowe dla obecnej fazy globalizacji. Z kolei los inwestycji państwowych zależny jest od stanu budżetu i kondycji ekonomicznej państwa.

1 „Działa tu dwojaki mechanizm. Po pierwsze, w zderzeniu z kulturą peryferii zaczyna działać selekcja eliminująca wyższe wartości i bardziej wyrafinowane. To, co przyjmuje się najłatwiej, to najprostsze, najbardziej powierzchowne, by nie powiedzieć najbardziej prymitywne, fragmenty kultury. [...] Drugi mechanizm deformacji to kompromisowe uzgadnianie treści płynących z zewnątrz z lokalnymi zwyczajami i tradycjami. Na przykład w tradycyjnie autokratycznym społeczeństwie import instytucji demokratycznych prowadzić może do demokracji fasadowej, pałacowej, ograniczonej do frakcji popleczników czy 'dworu' [...]" (Sztompka 2003: 594).

Słowem-kluczem współczesnej fazy rozwoju są innowacje. Doświadczenia pokazują, że oparte na nich strategie są najbardziej skutecznym sposobem wyrównywania różnic (doganiania) i inicjowania rozwoju. Mogą być one, i tak jest w praktyce, używane w różny sposób. Innowacje te mogą być wykorzystywane dla unowocześnienia zasobów endogennych lub budowania nowego zasobu endogennego (Grosse 2007). Ta pierwsza strategia w dużym stopniu bazuje na dotychczasowych zasobach rozwojowych, miejscowej tradycji gospodarczej oraz odwołuje się do ukształtowanej struktury interesów społecznych i stojących za nimi grup. Strategia druga – budowania nowego zasobu endogenicznego – wiąże się z rewizją dotychczasowej aktywności gospodarczej, naruszeniem istniejących interesów społecznych, potrzebą zmiany dotychczasowego sposobu myślenia o rozwoju danego regionu. Jednocześnie ta trudna i odważna strategia jest jedyną w sytuacji, gdy istnieje przekonanie o wyczerpaniu się dotychczasowych możliwości rozwojowych.

Nowa wiejska klasa średnia i *Project Class*

Koncepcje rozwoju wiejskiego (lokalnego) duże znaczenie przypisują tzw. czynnikowi ludzkiemu. Jest on różnie traktowany: jako zasób/kapitał (ludzki, społeczny, kulturowy; por. Halamska 2009) lub jako jednostkowy lub zbiorowy aktor rozwoju (rozwój odwołujący się do lokalnego lidera lub teorii mobilizacji zasobów; por. Gorzelak, Jałowiecki 1998). Gdy „czynnik ludzki" jest traktowany jako zasób czy kapitał, zwykle wskazuje się na takie cechy, jak wiek, wykształcenie oraz pozycję zawodową aktorów rozwoju. Rozwojowi sprzyja młodość, dobre wykształcenie, odpowiednia pozycja zawodowa, której wskaźnikiem jest niefizyczna praca – zarządzanie albo samodzielność wykonawstwa.

Dobre wykształcenie i wyższe pozycje w zawodowych hierarchiach to atrybuty nowej klasy średniej. Nowa klasa średnia to dominująca część współczesnej klasy średniej, stanowiąca obecnie 4/5 wiejskiej klasy średniej Polski (por. Halamska 2016a). Sama klasa średnia to zbiorowość zróżnicowana, która jest „złożona z tak wielu kategorii społecznych, że dyskredytuje to ją jako «klasę społeczną»" (Domański 2002: 11). Jest ona definiowana w różny sposób, charakteryzowana przez wiele cech, z czego niektóre uznaje się za konstytutywne. Jeśli za podstawę jej charakterystyki weźmie się pochodzenie, to składa się ona z wywodzącego się z marksowskiej koncepcji drobnomieszczaństwa oraz *knowledge class*, co najczęściej określa się obecnie jako „starą" i „nową"[2] klasę średnią. Podział na

2 Dokładniejszą charakterystykę tych dwóch członów wiejskiej klasy średniej można znaleźć w: Halamska 2016a: 25–37.

te dwie warstwy – starą i nową – jest w tej analizie pewnym uproszczeniem, co wynika z trudności przełożenia konstrukcji o charakterze typu idealnego na dane empiryczne. Tu do „starej" klasy średniej zaliczono wszystkich prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek we wszystkich kategoriach wyróżnionych przez „Klasyfikację zawodów i specjalności"[3]. Do nowej klasy średniej, która mnie szczególnie interesuje ze względu na posiadane kapitały (ludzkie, społeczne i kulturowe), zaliczam pierwsze cztery grupy społeczno-zawodowe tej klasyfikacji, a więc: 1) wysokich urzędników państwowych, członków organów przedstawicielskich, kadrę kierowniczą przedsiębiorstw i organizacji; 2) specjalistów, wolne zawody; 3) techników i specjalistów średniego szczebla; 4) urzędników. Tak rozumiana klasa średnia zajmuje najwyższe miejsca na skali wykształcenia i dochodów (por. Halamska 2016b: 32). W połowie drugiej dekady XXI w. według szacunków klasa średnia stanowiła około 37% aktywnej zawodowo ludności kraju i 28% aktywnych zawodowo mieszkańców wsi, a „nowa" to 22% aktywnych zawodowo mieszkańców wsi.

Wiejskie społeczności dysponują zatem znacznymi zasobami rozwojowymi, które dobrze wykorzystane mogą stać się rozwojowymi kapitałami. Tym bardziej że nowa wiejska klasa średnia wykazuje się znaczną aktywnością w życiu publicznym.

Ta aktywność jest znacznie wyższa niż tzw. klasy ludowej[4] i starej klasy średniej. Dla wsi oznacza to zmianę jakościową, gdyż nowa klasa średnia „zdetronizowała" rolników, zbiorowość dotychczas najbardziej aktywną. Jest to jeden z efektów dwóch dokonujących się jednocześnie procesów: dezagraryzacji i burżuazyjnienia (*embourgoisement*) wsi. W konsekwencji oznacza też

3 Podział na grupy społeczno-zawodowe jest klasyfikacją, którą posługuje się GUS; wzoruje się ona na Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Zawodów (ISCO-88). Jest to pięcioszczeblowa klasyfikacja hierarchiczna, obejmująca zawody i specjalności występujące na rynku pracy. Tworzy z nich coraz bardziej zagregowane grupy oraz ustala ich symbole i nazwy. Kluczowymi jej pojęciami są: zawód, specjalność, kwalifikacje i umiejętności zawodowe. „Struktura klasyfikacji jest wynikiem grupowania poszczególnych zawodów i specjalności w grupy elementarne, a te z kolei w bardziej zagregowane grupy średnie, duże i wielkie, na podstawie podobieństwa kwalifikacji zawodowych wymaganych do realizacji zadań danego zawodu (specjalności) z uwzględnieniem obydwu aspektów kwalifikacji, tj. ich poziomu i specjalizacji. W końcowym efekcie struktura klasyfikacji obejmuje 10 grup wielkich, 43 grupy duże (wewnętrzny podział grup wielkich), 132 grupy średnie (wewnętrzny podział grup dużych) i 444 grupy elementarne (wewnętrzny podział grup średnich), przy czym grupy elementarne obejmują 2360 zawodów i specjalności" (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2014) . Takimi grupami są: 1) wysocy urzędnicy państwowi, członkowie organów przedstawicielskich, kadra kierownicza przedsiębiorstw i organizacji; 2) specjaliści, wolne zawody; 3) technicy i specjaliści średniego szczebla; 4) urzędnicy; 5) pracownicy usług osobistych i placówek handlowych; 6) rolnicy i robotnicy rolni; 7) brygadziści i robotnicy wykwalifikowani; 8) robotnicy zatrudnieni przy obsłudze maszyn, robotnicy taśmowi, kierowcy; 9) pracownicy fizyczni wykonujący proste zadania w usługach i produkcji; 10) wojskowi.

4 Stosując ten podział, odwołuję się do znanego podziału Pierre'a Bourdieu na klasę wyższą, średnią i ludową; do klasy ludowej zaliczam grupy: 5) pracownicy usług osobistych i placówek handlowych; 6) rolnicy i robotnicy rolni; 7) brygadziści i robotnicy wykwalifikowani; 8) robotnicy zatrudnieni przy obsłudze maszyn, robotnicy taśmowi, kierowcy; 9) pracownicy fizyczni wykonujący proste zadania w usługach i produkcji wg klasyfikacji ISCO-08.

Tabela 1. Uczestnictwo w lokalnym życiu społecznym nowej wiejskiej klasy średniej – Polska 2013 r. (w %)

Formy uczestnictwa	Wiejskie klasy			Wieś
	Nowa średnia	Stara średnia	Ludowa	
Zaangażowanie (ostatnie dwa lata) w działania na rzecz społeczności lokalnej	**28,9**	10,5	17,7	19,8
Uczestnictwo w zebraniu publicznym poza miejscem pracy	**28,4**	10,2	19,8	21,9
W ostatnim roku wykonał nieodpłatnie prace na rzecz osób spoza rodziny lub organizacji	**9,9**	11,8	7,4	7,9
Członkostwo w organizacji, partii, komitecie, grupie religijnej itp.	**21,2**	15,9	8,0	9,3
Przeciętna uczestnictwa (wskaźnik)	**22,2**	12,1	13,2	14,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych badań „Diagnoza Społeczna" z 2013 r.
Por. Halamska 2016a.

zmianę struktury potrzeb ludności wiejskiej, za czym musi iść zmiana priorytetów rozwojowych.

Wzrost bezwzględny i względny nowej klasy średniej na wsi jest powodem jej większego wpływu na kierunki rozwoju, co wynika z jej obecności na wsi przez oddziaływanie na strukturę potrzeb oraz z jej definicyjnych atrybutów. Drugą przyczyną wzrostu jej znaczenia jest sam proces zarządzania rozwojem wiejskim w Europie w ostatnich dekadach XX w. Jest to zarządzanie – jak piszą Imre Kovách i Eva Kučerová (2006) – „uprojektowione", zarządzanie przez redystrybucyjno-rynkowy system projektowy, system pojawiający się w społeczeństwach późnej nowoczesności. Jest on jedną z form organizacji i zarządzania rozwojem, wdrażanych od ostatnich dekadach XX w. O istniejące środki przeznaczone na rozwój wiejski ubiegają się różne podmioty, składając projekty ich wydatkowania. Tworzą one „rynek projektów", który jest podstawą wyłonienia się *Project Class* – „klasy projektowej". „Klasę tę tworzą eksperci, twórcy projektów i urzędnicy UE, posiadający intelektualne przebicie twórcy wiejskich narodowych i regionalnych projektów, przedstawiciele władzy, pozarządowych organizacji i inni praktycy [...]". Jej funkcją jest „mediacja w procesie redystrybucji publicznych i prywatnych funduszy przeznaczonych na rozwój oraz transfer środków (*materials*), idei, wiedzy i władzy" (tamże: 4, przeł. M.H.). We współczesnym, informacyjnym społeczeństwie jej pozycję legitymizują posiadane zasoby intelektualne i kompetencje, które w procesie mediacji

Tabela 2. Uczestnictwo w lokalnym życiu społecznym nowej wiejskiej klasy średniej w 2016 r. (w %)

Formy uczestnictwa	**Nowa klasa średnia**	
	na wsi	**w mieście**
Głosował w ostatnich wyborach samorządowych (2014)	89	81
Zaangażowanie (ostatnie dwa lata) w działania na rzecz społeczności lokalnej	42	28
Uczestnictwo w zebraniu publicznym poza miejscem pracy	44	38
Członkostwo w organizacji, partii, komitecie, grupie religijnej itp.	17	24

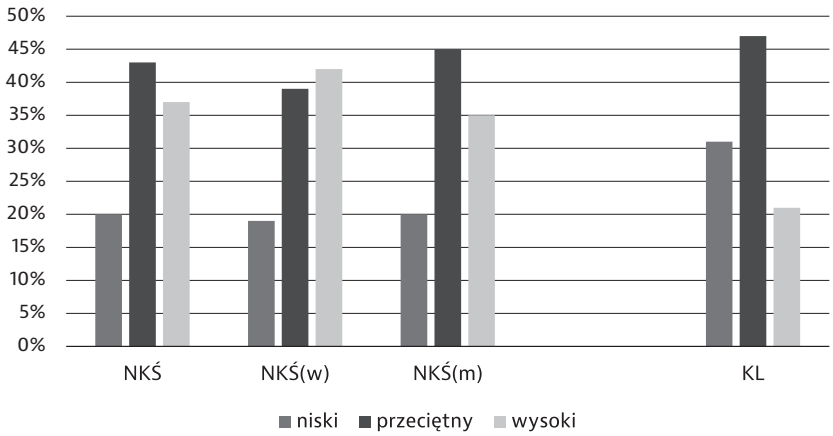
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu NCN nr DEC--2013/11/B/HS6/01811. Por. przypis 6.

stają się – jak piszą autorzy koncepcji – odpowiednikiem Marksowskiego kapitału, Weberowskiej pozycji rynkowej czy wreszcie habitusu Pierre'a Bourdieu. Dodajmy, że w tym zarządzaniu rozwojem wiejskim jest preferowana zasada *bottom-up*, która podkreśla znaczenie lokalnej *Project Class*.

Kto tworzy tę lokalną *Project Class*? Bez wątpienia rekrutuje się ona przede wszystkim z nowej wiejskiej klasy średniej, głównie pracującej na wsi; być może jej większość wchodzi w skład *Project Class*, ponieważ wiejska klasa średnia jest zatrudniona przeważnie w usługach socjalnych, które obejmują także administrację samorządową[5]. Jak pokazują przeprowadzone niedawno przeze mnie badania[6], jedna trzecia (33,6%) przedstawicieli nowej wiejskiej klasy średniej pracowała na wsi (w swojej gminie lub gminach z nią sąsiadujących), choć udziały te były zróżnicowane w zależności od typu struktury społecznej wsi. Ta część wiejskiej klasy średniej silniej ze wsią związana, nie tylko przez fakt zamieszkania, lecz także wiejskie miejsce pracy, legitymowała się nieznacznie gorszym wykształceniem (64% z wykształceniem wyższym wobec 68% w zbiorowości pracującej w mieście) i była silniej sfeminizowana (kobiety stanowiły 75% wobec 56% w zbiorowości pracującej w mieście).

5 Także spośród osób pracujących w mieście część wchodzi w skład *Project Class*, gdyż zatrudniona jest w regionalnej administracji (powiatowej i wojewódzkiej), odpowiedzialnej za wiejski rozwój.

6 Badania zrealizowane w 2016 r. w ramach projektu NCN nr DEC-2013/11/B/HS6/01811. Zostały one zrealizowane w czterech powiatach o odmiennych typach struktury społecznej: rolniczym, robotniczym, inteligencko--robotniczym oraz mieszanym (por. Halamska i in. 2017), w wylosowanych wsiach; w 480 gospodarstwach domowych (po 120 w każdym powiecie – próba kwotowa wg struktury głównego źródła utrzymania w powiecie). W sumie zebrano informacje o 1480 osobach, z czego 1202 osoby były w wieku 18 lat i więcej. Z 1051 osobami przeprowadzono wywiady indywidualne; w wyżej wymienionych typach odpowiednio z 254, 254, 281 oraz 262 osobami. Szerzej na temat badań: Halamska 2018.



Rycina 1. Poziom samooceny (wg testu samooceny Morrisa Rosenberga[7]) nowej wiejskiej klasy średniej – NKŚ, w tym pracującej na wsi – NKŚ(w) oraz pracującej w mieście – NKŚ(m) na tle klasy ludowej – KL.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu NCN nr DEC-2013/11/B/HS6/01811.

Ta „wiejska" część nowej wiejskiej klasy średniej, choć mniej chętnie się stowarzysza – mocniej angażuje się w życie publiczne i zapewne częściej styka się z problemami, z którymi borykają się mieszkańcy wsi.

Są to ludzie zadowoleni z siebie i własnych dokonań, co widoczne jest na tle wiejskiej klasy ludowej; zwraca uwagę bardzo wysoka samoocena klasy średniej pracującej na wsi (NKŚw).

Można więc przypuszczać, że rekrutująca się z niej lokalna *Project Class* w znakomitej większości lubi życie na wsi, aktywnie w nim uczestniczy oraz jest zadowolona ze swojej sytuacji życiowej.

O warunkach kreatywności lokalnej *Project Class*

Przyjęliśmy, że lokalna *Project Class* rekrutuje się z nowej wiejskiej klasy średniej, w szczególności tej jej części, która także pracuje na wsi. Ta zbiorowość, odpowiedzialna za rozwój wiejski, wytycza jego cele, kierunki i strategie. Powinna więc mieć cechy odpowiadające „klasie kreatywnej", czyli tworzyć

7 Test Rosenberga w autoryzowanej wersji polskiej zob. (Szpitalak, Polczyk 2015).

i wykorzystywać innowacje w procesie rozwoju. W społeczeństwach późnej nowoczesności to właśnie klasa kreatywna tworzy innowacje. Richard Florida (2010), twórca koncepcji klasy kreatywnej, twierdzi, że ściśle łączy ona działalność zawodową z twórczym i innowacyjnym rozwiązywaniem problemów. W jej skład wchodzą badacze, projektanci, architekci, inżynierowie, liderzy biznesu, niektórzy lekarze i nauczyciele. Składa się ona z superaktywnego rdzenia oraz kreatywnych specjalistów, czyli ludzi, którzy

> biorą udział w procesach twórczego rozwiązywania problemów. Ich zadania z reguły wymagają wyższego wykształcenia, w konsekwencji wysokiego kapitału ludzkiego. Od przedstawicieli tej grupy wymaga się regularnego samodzielnego myślenia; stosowania lub łączenia standardowych procedur w nowatorski sposób tak, aby były adekwatne do danej sytuacji; samodzielnej oceny sytuacji, odwagi do stosowania nietypowych rozwiązań (Wojnar 2016: 67).

Opisywana przez Katarzynę Wojnar „klasa kreatywna" jest związana z miastem; istnieje koncepcja „miasta kreatywnego" (Landry 2013), „pola kreatywnego" (Scott 2006), „środowiska kreatywnego" (Aydalot 1986). Bez wątpienia ludzie kreatywni są także wśród mieszkańców wsi. Czy jednak są warunki, aby tworzyli oni kreatywne środowisko? Czy nowa wiejska klasa średnia – środowisko, z którego rekrutuje się *Project Class* – posiada cechy, które pozwoliłyby stworzyć na wsi środowisko kreatywne, koncentrujące wykształconych ludzi zorientowanych na innowacyjność, gdzie istniałby odpowiedni „klimat dla ludzi", z takimi cechami, jak „tolerancja, otwartość obyczajowa, różnorodność kulturowa" (Wojnar 2016: 72)? Tropy odpowiedzi na to pytanie wskazuje analiza autorytaryzmu wiejskiej klasy kreatywnej oraz częstotliwości występowania w tej zbiorowości postaw nonkonformistycznych.

Wśród wielu cech charakterystycznych dla autorytaryzmu zwraca się uwagę na fakt, że autorytaryzm jest pewnym sposobem widzenia świata, na który „składają się wzajemnie ze sobą powiązane przekonania i postawy osób, dla których rzeczywistość, w której żyją i działają, jest mało zrozumiała, nie mają nad nią kontroli, czują się od niej ze wszech miar uzależnione" (Koralewicz 2008: 157). Odpowiedzią jest więc gotowość podporządkowania się autorytetom, odwoływanie się do zasad, praw, norm, traktowanych jako busole wyznaczające działania. Wśród źródeł tak rozumianego autorytaryzmu wyróżnia się czynniki jednostkowe, osobowe, ściśle odpowiedzialne za autorytaryzm oraz porządek społeczny, przede wszystkim instytucjonalny. Autorytaryzm mieszkańców wsi, w tym zwłaszcza rolników, był wielokrotnie elementem analiz kondycji wsi. W wielu badaniach wieś jawi się jako korelat autorytaryzmu czy wręcz jako jego siedlisko, choć przedmiotowe badania wśród mieszkańców wsi są rzadkością.

Tabela 3. Autorytaryzm: aprobata dla wskaźnikowych twierdzeń (w %)

Twierdzenia skali F				**KL**
	NKŚ	**NKŚ (w)**	**NKŚ (m)**	
A. Najważniejszą rzeczą, której trzeba nauczyć dzieci, jest całkowite posłuszeństwo wobec rodziców	43	58	38	56
B. Każdy dobry kierownik – aby zyskać uznanie i posłuch – powinien być surowy i wymagający wobec ludzi, którzy mu podlegają	36	44	32	34
C. Jedynym sposobem na to, by mieć dziś jakąś orientację w świecie, jest zdanie się na doradców i specjalistów	29	33	24	35
D. Jak się dobrze zastanowić, to trzeba przyznać, że istnieją na świecie tylko dwa typy ludzi: silni i słabi	20	19	20	42
E. Zawsze się powinno okazywać szacunek tym, którzy sprawują władzę	37	39	37	43
F. Powinniśmy ufać tym politykom, którzy chcą budować nasze państwo w oparciu o wartości chrześcijańskie	18	22	15	34
G. Homoseksualiści to ludzie zboczeni, zasługujący na potępienie	6	8	6	13
H. Musi być coś nie w porządku z ludźmi niewierzącymi w Boga	5	6	4	13
I. Jeżeli się dobrze zastanowić, to jest oczywiste, że są narody lepsze i gorsze	29	30	25	48
Średnia 9 odpowiedzi	24	29	22	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu NCN nr DEC-2013/11/B/HS6/01811.

Fenomen ten szczegółowo opisuje Krystyna Szafraniec (2005), posiłkując się ustaleniami Waldemara Nowaka (1996) i Jadwigi Koralewicz (1985).

Można więc zakładać, że środowisko, z którego przede wszystkim rekrutuje się lokalna *Project Class,* mimo nieco wyższego poziomu autorytaryzmu w pracującej na wsi nowej klasie średniej, jest otwarte obyczajowo i tolerancyjne (por. słaba aprobata dla twierdzeń G i H), choć jednocześnie dość silnie zarysowane są skłonności do ulegania silniejszym (potrzeba podległości i hierarchii?) bądź okazywania dominacji (twierdzenia A, B, E). Ta skłonność do podległości oraz okazywania dominacji może stanowić znaczne utrudnienie dla wdrażania zasady współrządzenia, prowadzenia dialogu z mieszkańcami wsi, korzystania z możliwości, jakie stwarza demokracja deliberatywna.

Ale o kreatywności i innowacyjności decyduje także (a może przede wszystkim) skłonność do zachowań nonkonformistycznych, które przeciwstawiają się „przyrodzonemu" konformizmowi. Te nonkonformistyczne

zachowania to rodzaj dewiacji, czyli znalezienie nowego, niekonwencjonalnego sposobu osiągania zamierzonego celu, jak twierdził Robert Merton (1996) i co nazywał właśnie innowacją. Bo innowacja burzy zastany porządek, jest to – słowami Josepha Schumpetera (1912) – kreatywna destrukcja. Może pojawiać się w różnych fazach procesu rozwoju wiejskiego: przy stawianiu nowych celów rozwojowych, tworzeniu nowych lokalnych wartości oraz kreowaniu nowych zasobów i wytyczaniu niekonwencjonalnych trajektorii ich wykorzystania. Zwracają na to uwagę francuskie nauki społeczne (ekonomia, geografia społeczna, socjologia i politologia) w koncepcji ekonomii bliskości (*l'économie de proximité*). Od ponad ćwierćwiecza jest ona testowana w licznych studiach przypadku[8], począwszy od obserwacji środowisk innowatorów i ich roli w powstaniu i rozwoju dużych centrów regionalnych po obserwację mikroterytoriów wiejskich. Koncepcja „proximistyczna" odwołuje się do badań środowiska innowacyjnego i jest próbą połączenia analiz ekonomicznych i przestrzennych. Tym różni się jednak od geografii ekonomicznej, że jeśli „geografia ekonomiczna ogranicza się przede wszystkim do analizy stosunków rynkowych, to ekonomia bliskości kładzie przede wszystkim – choć nie wyłącznie – nacisk na stosunki nierynkowe" (Bouba-Olga i in. 2008). Przerodziło się to w ideę, że „każdy obszar (terytorium) zawiera potencjały rozwojowe, które społeczny projekt może, po rozpoznaniu i mobilizacji, przekształcić w aktywa rynkowe lub źródła wartości ekonomicznych" (Lacquement, Chevalier 2016: 495). Te zasoby mogą być materialne i niematerialne, wskazane przez jednostki czy zbiorowość. Ekonomia bliskości stoi na stanowisku, że zasoby lokalne powstają w procesie społecznej konstrukcji i są związane ze strategią adaptacji gospodarki lokalnej do wymogów gospodarki globalnej.

Czy tę cechę nonkonformizmu, poszukiwania i wdrażania „nowego", a jednocześnie sprzeciwu wobec „starego", posiada wiejska *Project Class*? Uważam, że ten nonkonformizm jest pewną predyspozycją osobowościową, co oznacza, że przejawiać się będzie w postawach w ogóle, a nie tylko w stosunku do konkretnych, związanych z rozwojem lokalnym, kwestii. Na pewno zaś w sytuacjach, gdy opinia publiczna jest podzielona w ocenach jakiegoś społecznego zjawiska, przy czym dominują oceny tradycyjne. W momencie badań (tj. 2016 r.) takim, także emocjonalnie angażującym, zjawiskiem był stosunek do ról społecznych – rodzinnych, zawodowych i publicznych – kobiet, kiedy w Polsce nasiliła się prawicowa reakcja na ruchy feministyczne, a *gender* – szybko rozwijająca się

8 Podejście „proximistyczne" zaczęło pojawiać się we Francji na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.; w 1993 r. wychodzi numer specjalny (nr 3) „Revue d'Étude Régionale et Urbaine" sumujący pierwsze doświadczenia, w 2006 r. odbywają się w Bordeaux międzynarodowe Journée de la Proximité; wystąpienia z tej konferencji publikują m.in. „Revue d'Étude Régionale et Urbaine" – nr 3/2008 oraz „European Planning Studies" – nr 6/2008 (za: Bouba-Olga i in. 2008).

Tabela 4. Nonkonformizm nowej klasy średniej i klasy ludowej (w %)

Twierdzenie (dezaprobata)	**Odpowiedź nonkonformistyczna**			
	NKŚ	**NKŚ (w)**	**NKŚ (m)**	**KL**
A. Gdy nie ma wystarczająco dużo miejsc pracy, mężczyźni mają większe prawo do pracy niż kobiety	61	53	65	36
B. Jest ze stratą dla rodziny, jeśli mężczyzna nie pracuje zawodowo	8	6	10	7
C. Jest ze stratą dla małego dziecka, gdy jego matka pracuje zawodowo	32	20	38	13
D. Kobiety pracują zawodowo, ale większość z nich wolałaby prowadzić dom i wychowywać dzieci	47	28	56	35
E. Kobieta powinna mieć dzieci, aby czuć się pełnowartościową kobietą	28	29	27	11
F. Mężczyźni pracują zawodowo, ale większość z nich wolałaby prowadzić dom i wychowywać dzieci (aprobata)	10	11	10	4
G. Sprawy kobiet są wystarczająco reprezentowane w polityce, nie odczuwam braku troski polityków o sprawy ważne dla kobiet	30	22	34	26
H. Większość mężczyzn lepiej nadaje się do uprawiania polityki niż większość kobiet	56	53	58	39
I. Kobiety powinny zająć się prowadzeniem domu, a rządzenie krajem pozostawić mężczyznom	77	72	79	52
Średnia odpowiedzi	37	33	42	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu NCN nr DEC-2013/11/B/HS6/01811.

w naukach społecznych analiza płci kulturowej – była przez tę prawicową kontrrewolucję sprowadzona do niewybrednego epitetu. Stosunek do kilku dzielących opinię publiczną kwestii wydaje się dobrym empirycznym materiałem do oceny poziomu nonkonformizmu różnych grup mieszkańców wsi (tab. 4).

Dezaprobata dla twierdzeń (z wyjątkiem F – tu aprobata jest wyrazem nonkonformizmu), opisujących tradycyjne role kobiet i mężczyzn według paternalistycznego wzoru, ukazuje skłonności do wykraczania poza utarte ścieżki zachowań konformistycznych. Nasilenie nonkonformizmu jest odmienne w przypadku różnych sytuacji, definiowanych przez twierdzenia. Nonkonformizm jest silniejszy w przypadku twierdzeń dotyczących ról *stricte* kobiecych, podczas gdy tradycyjne role mężczyzn (B, F) wydają się nie do ruszenia. Poziom nonkonformizmu (patrz średnia odpowiedzi) jest znacząco wyższy w nowej klasie średniej niż w klasie ludowej; ważne wydaje się także wewnętrzne zróżnicowanie tego poziomu w nowej klasie średniej:

część nowej klasy średniej pracująca w mieście, a więc mająca kontakt z innym środowiskiem społecznym, ma silniejsze skłonności nonkonformistyczne. W mieszkającej i pracującej na wsi nowej klasie średniej dezaprobata dla wyłącznie tradycyjnych ról kobiecych jest tylko nieco silniejsza niż w wiejskiej klasie ludowej, co pośrednio wskazuje także na role kontekstów społecznych w kształtowaniu postaw.

Wiejska *Project Class*, rekrutująca się głównie z nowej wiejskiej klasy średniej, ma pewne cechy pozwalające przypuszczać, że może stać się ona klasą kreatywną, zdolną tworzyć innowacyjne rozwiązania albo tylko być otwarta na ich przyjęcie i poprawne upowszechnienie. Wskazuje na to jej dość wysokie wykształcenie, mniejsza niż w klasie ludowej skłonność do uległości wobec autorytetów, a także – dążenie do samodzielności, co przejawia się w nonkonformizmie. Silniejszy związek z wsią (tu również przez pracę) osłabia te cechy, co zapewne jest efektem braku systematycznych kontaktów z innym, miejskim środowiskiem oraz silniejszej kontroli społecznej bardziej konformistycznego wiejskiego środowiska.

Wieś, nowa klasa średnia, innowacyjny rozwój: uwagi końcowe

W ostatnim ćwierćwieczu w zasadniczy sposób zmieniły się zasady rozwoju wsi (obszarów wiejskich), a badający tę problematykę zaczęli poszukiwać nowych paradygmatów tego rozwoju. Najogólniej rzecz biorąc, rozwój wiejski przestał być pochodną rozwoju rolnictwa (i lokowanych w nim innowacji), a stał się wieloprzymiotnikowym rozwojem zróżnicowanych społecznie wiejskich zbiorowości. Oznaczało to także zmianę aktorów tego rozwoju: z heterogenizacją składu społecznego osoby niebędące rolnikami uzyskały legitymizację nie tylko do obecności w wiejskiej przestrzeni, lecz także do decydowania o przyszłym jej kształcie. Rolnicy z utratą dominacji w strukturze społecznej na rzecz robotników i dynamicznie rozrastającej się nowej klasy średniej, z uczynieniem rolnictwa tylko jedną z gałęzi rozwijanej gospodarki lokalnej, przestali być również liderami społecznej aktywności. Ich miejsce w wiejskich społecznościach, jak pokazują badania, zajmuje nowa klasa średnia. Także w procesie rozwoju wiejskiego, którego trzon tworzy obecnie projektowy system redystrybucyjno-rynkowy, nadający jej szczególną, uprzywilejowaną pozycję. Cechy nowej klasy średniej (z której rekrutuje się odpowiedzialna za rozwój *Project Class*) wskazują, że mogłaby ona sprostać zarządzaniu rozwojem wiejskim wg nowego paradygmatu. Często jednak – jak wskazują badania – tak się nie dzieje, a aktorzy rozwoju wiejskiego nie wykazują spodziewanej kreatywności. Gorzej – czasem pozorna modernizacja (bo ona właśnie jest planowanym

skutkiem wdrażanych innowacji) dokonuje destrukcji często specyficznych, unikatowych zasobów[9], co świadczy o niezrozumieniu idei wieloprzymiotnikowego rozwoju, przede wszystkim zrównoważonego i trwałego.

Ale kreatywność jest nie tylko uwarunkowana na poziomie indywidualnym, jednostkowym. Drugim, czasem o wiele ważniejszym czynnikiem są uwarunkowania strukturalne, które mogą innowacyjność wzmacniać albo ograniczać czy wręcz blokować. Rozwój wiejski w całej Unii Europejskiej posiada ogromnie rozbudowane „oprogramowanie", które na poziomie lokalnym często staje się dysfunkcjonalne. Na wiele takich dysfunkcjonalnych uwarunkowań wskazuje Wojciech Knieć (2012), analizując polski sposób wdrożenia PROW, wyliczając: 1) gigantyzację i koszty funkcjonowania administrujących absorpcją środków; 2) biurokratyczną anarchię, chaos i delegowanie odpowiedzialności; 3) niewłaściwy monitoring i ewaluację; 4) upolitycznienie PROW i jego instytucji, presję lobby i zorganizowanych klientelistycznych grup nacisku. Wiele z tych cech można spotkać przy programie LEADER (por. Halamska i in. 2010). Warto uświadomić sobie, kto te skomplikowane procedury, ograniczające oddolne inicjatywy, tworzy. Znaczna ich część została stworzona przez unijną i krajową *Project Class,* która wykazuje się w tym obszarze znaczną kreatywnością. Z jednej strony kreatywność ta wynika z odczuwanej przez tę klasę potrzeby kontroli nad procesem (nie tylko jego finansowania), a z drugiej jest wskaźnikiem paternalistycznej postawy „oświeceniowego demokraty"[10], który sam chce uczestniczyć w rządzeniu, ale jednocześnie uważa, że zwykli ludzie wcale tego nie pragną, gdyż wolą być „dobrze rządzeni".

Bibliografia

Adamski T., Gorlach K. (2007). Koncepcja rozwoju neoendogennego, czyli renesans znaczenia wiedzy lokalnej, w: K. Gorlach, M. Niezgoda, Z. Seręga (red.), *Socjologia jako służba społeczna.* Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 137–151.

Aydalot S. (1986). Trajectoires technologiques et milieux innovateurs, w: S. Aydalot (red.), *Milieux innovateurs en Europe*. Paris: GREMI, s. 347–361.

9 „Z przedstawionej analizy wynika, że realizowane obecnie w podgórskich wsiach plany odnowy miejscowości nie służą ochronie dziedzictwa przyrodniczego. Projekty związane z powiększeniem parkingów, betonowaniem ścieżek czy budowaniem wież widokowych mogą być inwestycjami niszczącymi przyrodniczą specyfikę obszarów wiejskich" (Sawicka 2014: 168).

10 Na powszechność takich postaw wśród członków organów zarządzających (rad i zarządów) LGD wskazywałam w artykule z 2011 r. Powszechność takich postaw wśród działaczy LEADER-a w Europie Środkowej potwierdziły badania Action Locale et Développement Territorial en Europe Centrale ANR-08-Blan-0270–01. (Por. numer specjalny „Revue d'études comparatives Est-Ouest" 2012/3).

Babiński G. (1997). *Pogranicze polsko-ukraińskie: etniczność, zróżnicowanie religijne, tożsamość*. Kraków: Nomos.

Bouba-Olga O., Carrincazeaux C., Coris M. (2008). La proximité, 15 ans déjà ! Avant-propos. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, s. 279–287.

Domański H. (2002). *Polska klasa średnia*. Wrocław: Fundacja na rzecz Nauki Polskiej.

Florida R. (2010). *Narodziny klasy kreatywnej*, przeł. T. Krzyżanowski, M. Penkala. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Gorlach K. (2004). *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gorzelak G., Jałowiecki B. (1998). Refleksje o strategiach lokalnych, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Studia Regionalne i Lokalne, t. 25. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalneg UW.

Grosse T.G. (2007). *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Halamska M. (2009). Zasoby własne wsi a zewnętrzne programy rozwoju. *Wieś i Rolnictwo*, 3, s. 9–28.

Halamska M. (2011). Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: dekoracje i aktorzy. *Wieś i Rolnictwo*, 4, s. 103–122.

Halamska M. (2016a). Struktura społeczna ludności wiejskiej na początku XXI wieku, w: *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski*, t. 1: *Stare i nowe wymiary społecznego zróżnicowania*. Warszawa: IRWiR PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 10–95.

Halamska M. (2016b). Zmiany struktury społecznej wiejskiej Polski. *Studia Socjologiczne*, 1(220), s. 37–66.

Halamska M. (2018). *Studia nad struktura społeczną wiejskiej Polski*, t. 3: *Świadomościowe korelaty struktury społecznej.* Warszawa: IRWiR PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Halamska M., Michalska S., Śpiewak R. (2010). LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu. *Wieś i Rolnictwo*, 4, s. 104–119.

Halamska M., Stanny M., Hoffmann R. (2017). *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski*, t. 2: *Przestrzenne zróżnicowanie struktury społecznej.* Warszawa: IRWiR PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jałowiecki B., Kapralski S. (2011). Peryferie i pogranicza jako interdyscyplinarny obszar badawczy, w: B. Jałowiecki, S. Kapralski (red.), *Peryferie i pogranicza. O potrzebie różnorodności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 2–32.

Karwińska A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Knieć W. (2012). *Wspólna Polityka Rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.

Koralewicz J. (2008). *Autorytaryzm, lęk, konformizm*, wyd. II, rozszerzone. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Collegium Civitas Press.

Koralewicz-Zębik J. (1985). *Autorytaryzm, lęk, konformizm. Analiza struktury społecznej* (rozprawa habilitacyjna). Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.

Kovách I., Kučerová E. (2006). The project class in Central Europe: The Czech and Hungarian cases. *Sociologia Ruralis*, 46 s. 3–21.

Lacquement Q., Chevalier P. (2016). Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodogiques de la transposition d'un concept de l'économie territoriale à l'analyse geographique. *Annales de Géografie*, 5(711), s. 490–518.

Landry C. (2013). *Kreatywne miasto*, przeł. O. Siara. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Mahler F. (1996). Marginalisation and maldevelopment, w: J. Danecki (red.), *Insights into Maldevelopment. Reconsidering the File of Progress.* Warszawa: University of Warsaw, Elipsa.

Marini M., Mooney P.H. (2006). Rural economies, w: P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (red.), *Handbook of Rural Studies.* London – New Delhi: Thousands Oak, Sage Publications.

Merton R. (1996). Social structure and anomie, w: P. Sztompka (red.), *R.K. Merton on Social Structure and Science*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 132–152.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2014). *Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy*. Objaśnienia.

Nowak W. (1996). Patologie wychowania w rodzinach wiejskich. Kontekst teoretyczno-metodologiczny. *Roczniki Socjologii Rodziny*, t. VIII.

Peyrache-Gadeau V., Pecqueur B. (2004). Les ressources patrimoniales: une modalité de valorisation par les milieux innovateurs de ressources spécifiques latentes ou existantes, w: R. Camagni, D. Maillat, A. Matteaccioli (red.), *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*. Neuchâtel: Editions EDES, s. 71–89.

Sawicka Z. (2014). Małopolskie plany odnowy miejscowości jako instrument odnowy dziedzictwa przyrodniczego wsi. *Zagadnienie Ekonomiki Rolnej*, 1, s. 59–69.

Schumpeter J.A. (1912). *Die Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humblot.

Scott A.J. (2006). Creative cities: Conceptual issues and policy questions. *Journal of Urbain Affairs*, 28(1), s. 1–17.

Szafraniec K. (2005). Autorytaryzm polskiej wsi, w: A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, s. 371–397.

Szpitalak M., Polczyk R. (2015). *Samoocena. Geneza, struktura, funkcje i metody pomiaru*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Sztompka P. (2003). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.

Wojnar K. (2016). *Polska klasa kreatywna*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Zarycki T. (2009). *Peryferia. Nowe ujęcia teorii zależności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Metropolizacja a zróżnicowania regionalne w krajach Unii Europejskiej: rola demografii w procesach polaryzacji społeczno-przestrzennej

Maciej Smętkowski

Metropolizację można uznać za najważniejszy terytorialny efekt rozwoju globalnej gospodarki informacyjnej*. Proces globalizacji zapoczątkowany wraz z rozwojem technologii teleinformacyjnych doprowadził bowiem do przejścia od terytorialnej do sieciowej organizacji przestrzeni (Jałowiecki 1999; Gorzelak 2009b; Smętkowski 2009). Spadkowi znaczenia odległości w nowym paradygmacie rozwoju – dość paradoksalnie i wbrew oczekiwaniom niektórych (Friedmann 2005) – towarzyszyło wzmocnienie roli węzłów organizujących światowe przepływy, czyli metropolii (m.in. Castells 1998; Scott 1998; Florida 2005). Rola dużych miast uległa zwiększeniu również dzięki zlokalizowaniu w nich najbardziej innowacyjnych rodzajów działalności, czyli zaawansowanych technologicznie przemysłów, a także usług opartych na wiedzy (Krätke 2007). Stało się to podstawą tworzenia „wysp innowacji" (Hillpert 1992), a także „biegunów kreatywności" (Kourtit i in. 2011), które oferują określone korzyści aglomeracji związane z koncentracją wysokiej jakości kapitału ludzkiego w środowisku rozwiniętych relacji społecznych sprzyjających przepływowi nieskodyfikowanej wiedzy (Camagni 1991).

Proces metropolizacji prowadził do obserwowanego w latach dziewięćdziesiątych XX w. wzrostu zróżnicowań regionalnych na poziomie krajowym w większości państw Unii Europejskiej (zob. np. ESPON 2005; Ezcurra, Rapún 2006; Geodecki 2006). Ich narastanie stanowiło tym większy problem, że

* Esej powstał w ramach projektu „Metropolisation: trends, policies and prospects" finansowanego przez Narodowe Centrum Wymiany Akademickiej.

szybkiemu rozwojowi metropolii towarzyszył zwykle offshoring działalności gospodarczej o niższej wartości dodanej do krajów słabiej rozwiniętych, którego efekt – choć dość zróżnicowany regionalnie (Merino 2017) – był szczególnie dotkliwy w regionach pozametropolitalnych. Miało to wyraźne konsekwencje w postaci rozwarstwienia społeczeństw krajów rozwiniętych. Z jednej strony powstała klasa metropolitalna (Jałowiecki 1999) złożona z wykształconych osób o wysokich kwalifikacjach, której znaczenie wynika ze wzrostu roli kapitału ludzkiego jako kluczowego czynnika rozwoju w gospodarce informacyjnej. Natomiast po drugiej stronie znalazło się wiele grup społecznych, które albo tylko pośrednio korzystają z procesu globalizacji, albo ucierpiały w wyniku związanej z nią restrukturyzacji gospodarczej. To rozwarstwienie przybrało przy tym określoną formę przestrzenną wyrażoną podziałem na wielkie miasta i pozostałe obszary poszczególnych krajów (np. Gorzelak 2004) i wpływa m.in. na terytorialne różnice w preferencjach wyborczych (np. Rodríguez-Pose 2018), czego jednym ze skutków był wynik referendum dotyczącego wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

W efekcie tych procesów zróżnicowania regionalne, które nie są przecież zjawiskiem nowym, o czym świadczy m.in. geneza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, stały się obok przejawów nierówności społecznych (np. Piketty 2015) jednym z najważniejszych pól badawczych. Temat jest też o tyle istotny, że wiele polityk europejskich, a także krajowych jest ukierunkowanych na próbę ich niwelowania i osiągania spójności terytorialnej. Przedmiotem poniższych analiz nie będzie jednak ocena skuteczności polityki regionalnej, która poddawana jest często krytyce (np. Gorzelak 2009a), ale zwrócenie uwagi na konsekwencje istnienia związku między konwergencją regionalną a zmianami demograficznymi. Należy bowiem zauważyć, że w ostatnich latach jest obserwowana – mimo wyraźnych przesłanek związanych z postępującą metropolizacją – stosunkowo duża inercja poziomu zróżnicowań regionalnych w większości krajów europejskich (Dijkstra i in. 2013). Jej przyczyny nie są w pełni rozpoznane i stwarzają pole do formułowania różnych wyjaśnień. Jednym z nich jest tzw. hipoteza Williamsona (1965), która zakłada stopniowe przejścia od polaryzacji przestrzennej (spowodowanej procesem modernizacji w wyniku wdrażania nowego paradygmatu rozwoju) do stabilizacji różnic międzyregionalnych na wyższym poziomie zamożności (co potwierdza wiele badań empirycznych: Petrakos i in. 2005; Ezcurra, Rapún 2006; Nazarczuk 2015; Smętkowski 2015), a w dalszej kolejności do spadku poziomu zróżnicowań regionalnych. Na tę ostatnią fazę nie ma jak dotąd dowodów empirycznych, a wątpliwości co do jej istnienia są związane z możliwością pojawiania się kolejnych fal rozwojowych. Zwykle jest bowiem tak, że innowacje w pierwszej kolejności obejmują regiony rdzeniowe, co może prowadzić do ponownego narastania

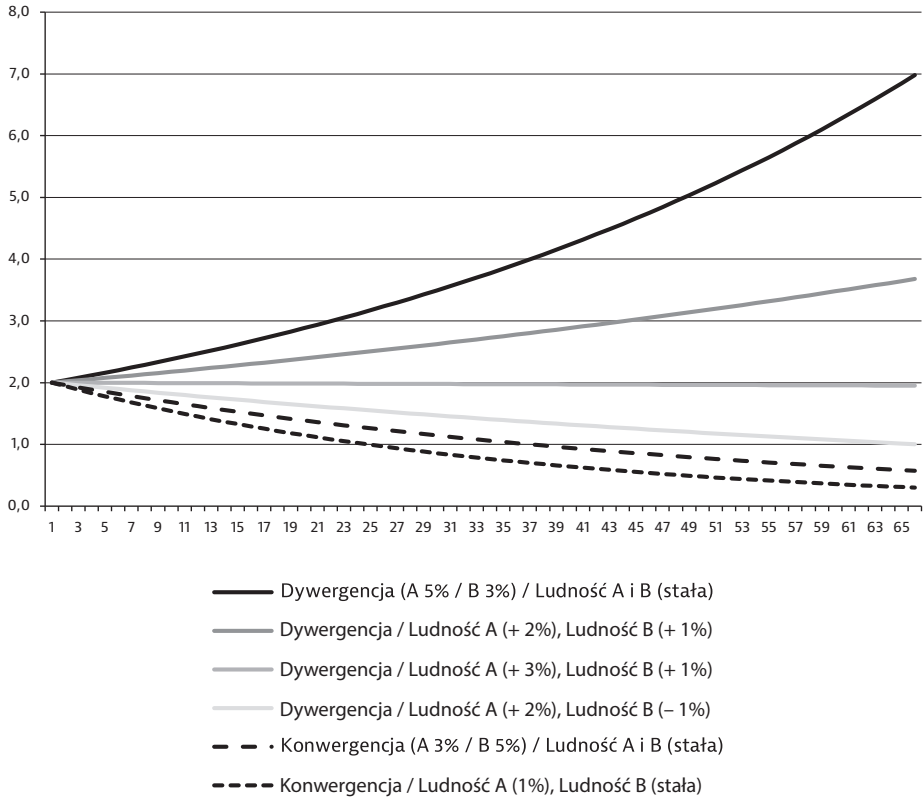
różnic przestrzennych (Capello 2008). Warto jednak zauważyć, że obserwowana stabilizacja zróżnicowań przestrzennych może wynikać nie tylko z procesów rozprzestrzeniania się rozwoju, lecz także może być związana z zachodzącymi zmianami demograficznymi (np. Batista e Silva i in. 2016). Te ostatnie zwłaszcza w warunkach niskiego tempa wzrostu gospodarczego mogą mieć znaczący wpływ na regionalną konwergencję, m.in. na skutek przepływu ludności z regionów peryferyjnych do rdzeniowych.

Celem tego eseju jest pokazanie, jak zmiany demograficzne wpływają na skalę zróżnicowań regionalnych, na przykładzie krajów Unii Europejskiej. W pierwszej kolejności przedstawiono symulację, jak dynamika ludności może wpływać na procesy konwergencji zachodzące w układzie złożonym z dwóch regionów: wysoko i słabo rozwiniętego. Natomiast w części empirycznej zbadano konwergencję między główną metropolią (zwykle stolicą) w danym kraju i jej otoczeniem. Wzięto przy tym pod uwagę proces umacniania pozycji tych obszarów metropolitalnych w krajowym systemie osadniczym pod względem liczby ludności. Należy przy tym pamiętać, że zmiana liczby ludności może wynikać nie tylko z migracji krajowych, lecz także z napływu imigrantów, w tym zagranicznych, do obszarów metropolitalnych, i z regionalnych różnic w tempie starzenia się ludności. W zakończeniu podjęto próbę pokazania, jakie wyzwania – w kontekście wyników badań – dla spójności społecznej i terytorialnej niesie ze sobą tak rozumiany proces metropolizacji.

Symulacja konwergencji regionalnej z uwzględnieniem zmian demograficznych

Należy zauważyć, że na konwergencję regionalną, rozumianą jako zmiana różnic w poziomie zamożności mierzonej PKB *per capita*, może wpływać nie tylko tempo wzrostu wartości wytwarzanych w danym układzie terytorialnym produktów i usług, ale również zmiany w liczbie mieszkańców porównywanych regionów. W szczególności może to być zgodne z neoklasyczną teorią migracji (np. Todaro 1976) zakładającą przepływ ludności z regionów słabiej rozwiniętych do wyżej rozwiniętych[1]. Jednocześnie odpływ ten może być kompensowany większym przyrostem naturalnym, który zwykle charakteryzuje regiony słabiej rozwinięte, często o charakterze wiejskim. Trzeba też pamięć o tym, że regiony metropolitalne są zwykle częstszym celem migracji zagranicznych.

1 W ujęciu empirycznym było to jedną z przyczyn konwergencji regionalnej obserwowanej w Niemczech po zjednoczeniu (zob. np. Smętkowski 2012).



Rycina 1. Symulacja zmiany różnicy poziomu rozwoju regionów A (wysoko rozwiniętego) i B (nisko rozwiniętego) w długim okresie (PKB *per capita* w regionie A / PKB *per capita* w regionie B)

Źródło: opracowanie własne.

Powyżej przedstawiono hipotetyczny przebieg procesu konwergencji typu sigma między dwoma regionami o różnym poziomie zamożności w zależności od realnego tempa wzrostu PKB (w sytuacji konwergencji i dywergencji poziomu dochodu typu beta) przy różnych wariantach zmiany liczby ich ludności (ryc. 1).

W symulacji wykorzystano przykład dwóch regionów o identycznej liczbie mieszkańców i początkowej różnicy w poziomie zamożności mierzonej PKB *per capita* w stosunku 2 : 1. Dla tego układu sformułowano dwa podstawowe scenariusze rozwoju i różne warianty procesów demograficznych. W pierwszym scenariuszu założono wyższe tempo wzrostu PKB w regionie zamożniejszym (A) wynoszące 5% i niższe (3%) w regionie słabiej rozwiniętym (B), co powinno skutkować **regionalną dywergencją**. Przy założeniu stałej liczby ludności obu

regionów w przyjętym horyzoncie czasowym (66 lat) PKB *per capita* w regionie lepiej rozwiniętym byłby 7-krotnie wyższy od PKB na mieszkańca regionu słabej rozwiniętego (według danych Banku Światowego odpowiada to różnicy w poziomie rozwoju [po kursie wymiany] między Francją [38,5 tys. USD] a Albanią [4,8 tys. USD]). Wystarczy jednak, że w modelu uwzględniony zostałby wzrost liczby mieszkańców (abstrahując od jego przyczyn) regionu A o 2% rocznie, a regionu B o 1%, to wzrost różnicy były znacznie niższy i osiągnąłby poziom 3,68 : 1. Zwiększenie tempa przyrostu populacji w regionie A o 1 punkt procentowy (p.p.) do 3% rocznie sprawiłoby natomiast, że mimo różnic w dynamice PKB różnica w poziomie zamożności nie uległaby większej zmianie. Oznacza to, że dywergencja w tempie wzrostu gospodarczego zostałaby w pełni skompensowana przez szybszy przyrost liczby mieszkańców regionu A. Należy jednak pamiętać, że w tym wariancie region A liczyłby po 66 latach 4 razy więcej ludności niż region B. Z kolei zastąpienie – stosunkowo mało realistycznego – założenia o wzroście liczby mieszkańców regionu B spadkiem jego populacji w tempie 2% rocznie przy jednoczesnym niedużym wzroście liczby mieszkańców regionu A o 1% rocznie doprowadziłoby do wyrównania poziomu rozwoju między regionami. Towarzyszyłby temu jednak 3,6-krotny wzrost liczby mieszkańców regionu A i spadek liczby ludności regionu B o połowę, który w efekcie skupiałby tylko co 8 mieszkańca takiego bipolarnego układu.

Drugi scenariusz zakłada **regionalną konwergencję** związaną z szybszym wzrostem gospodarczym regionu B (5% rocznie) przy wolniejszym tempie rozwoju regionu A (3% rocznie). Przy założeniu stałej liczby mieszkańców powinno to prowadzić do wyrównania poziomu rozwoju regionów po 37 latach. Natomiast wprowadzenie do tego scenariusza wariantu uwzględniającego dynamikę przyrostu liczby ludności o 1% w regionie A przy stałej liczbie mieszkańców regionu B skutkowałoby zrównaniem ich PKB *per capita* po 25 latach. Większe różnice w tempie przyrostu ludności między regionami mogłyby oczywiście jeszcze bardziej skrócić ten okres.

Należy pamiętać, że powyższa symulacja ma czysto hipotetyczny charakter. Trudno bowiem zakładać stałość parametrów tempa wzrostu gospodarczego, jak też dynamiki zmiany liczby mieszkańców w tak długim okresie, m.in. z uwagi na zjawisko cykli gospodarczych, potencjalnych zmian paradygmatu rozwoju czy przemian demograficznych. Jej celem było pokazanie wyłącznie potencjalnego wpływu procesów demograficznych związanych z przyrostem naturalnym i migracjami na konwergencję regionalną. Należy przy tym zauważyć, że to znaczenie może być szczególnie dobrze widoczne w warunkach niewielkich różnic w dynamice PKB między regionami.

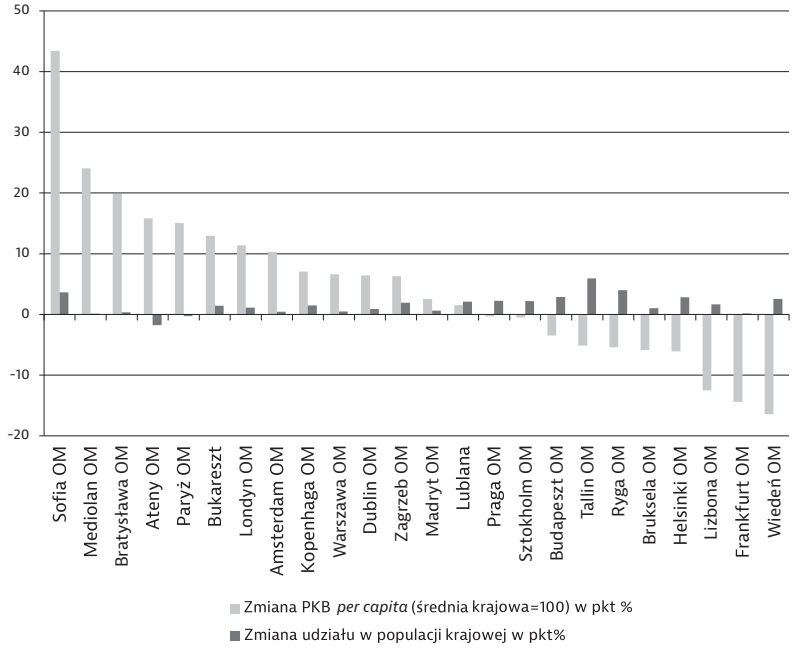
Dywergencja metropolitalna w Unii Europejskiej?

Empiryczną weryfikację znaczenia zmian ludnościowych w procesie regionalnej konwergencji przeprowadzono na przykładzie Unii Europejskiej. Analizie poddano rozwój najważniejszych obszarów metropolitalnych[2] względem pozostałych regionów poszczególnych krajów. W pierwszej kolejności zbadano, jak zmieniła się sytuacja PKB *per capita* metropolii[3] względem średniej krajowej na tle zmiany udziału tego regionu rdzeniowego w liczbie mieszkańców poszczególnych krajów. Badania przeprowadzono dla okresu, dla którego były dostępne porównywalne dane statystyczne, tj. lat 2000–2016 (ryc. 2).

W 2000 r. relatywnie najmniejsza różnica między PKB *per capita* a średnią krajową dotyczyła obszarów metropolitalnych Kopenhagi (117% średniej krajowej), Dublina (123%) i Wiednia (129%), a największa Bukaresztu (222%), Bratysławy (220%), a także Londynu (161%) i Mediolanu (164%). W latach 2000–2016 polaryzacja rozwoju w układzie główna metropolia–kraj nie była w krajach UE powszechna. Dywergencja była największa w tych państwach, w których udział metropolii w populacji krajowej był stały, co było szczególnie widoczne w Mediolanie, Bratysławie, lub też spadał, jak w Paryżu czy w dotkniętych kryzysem Atenach. Z kolei w przypadku Bukaresztu czy Londynu wzrost udziału regionu stołecznego w populacji krajowej, wynoszący odpowiednio o 1,4 i 1,1 p.p., choć zmniejszał tempo dywergencji, nie zapobiegł ich umocnieniu o 10 p.p. względem średniej krajowej, co skutkowało wzrostem poziomu ich zamożności do odpowiednio 275% i 173% tej średniej. Bukareszt przewyższył pod tym względem Sofię (197%), w której choć tempo polaryzacji było w badanym okresie największe (43 p.p.), to wyraźnie osłabło w ostatnich latach. Natomiast w 10 państwach nastąpiła konwergencja pod względem PKB *per capita* między metropolią a pozostałymi regionami danego państwa. Mogło złożyć się na to wiele czynników, a wśród nich wzrost koncentracji przestrzennej ludności. Najlepiej widoczne to było w Tallinie i Rydze, których obszary metropolitalne po wzroście ludności odpowiednio o 6 i 4 p.p. skupiały 44% i 51% krajowej populacji. Wzrost był też znaczący w Wiedniu o 2,6 p.p. do poziomu 28,8%

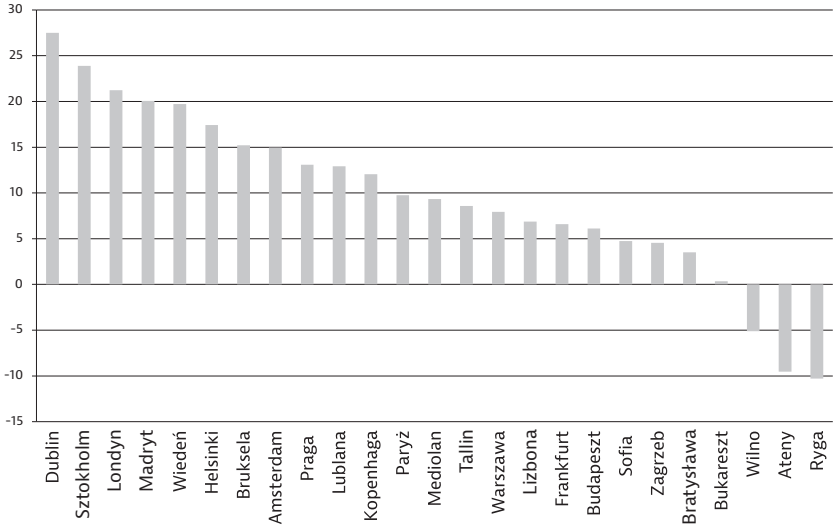
2 Jako obszar metropolitalny przyjęto w przybliżeniu NUTS 3 miejski, który w sytuacji, gdy jego zasięg był ograniczony do granic administracyjnych miasta, zagregowano z otaczającym go podregionem lub sąsiadującymi podregionami. W tym ujęciu istniało pewne ryzyko zbyt szerokiego zakreślenia granic funkcjonalnego regionu miejskiego, ale miało to stosunkowo niewielki wpływ na badanie dynamiki tego układu. Znacznie większy wpływ w ujęciu dynamicznym miałoby węższe zakreślenie tych granic, które spowodowałoby po pierwsze nieuwzględnienie części osób dojeżdżających do pracy w metropolii, a po drugie dość powszechnego w miejskich regionach funkcjonalnych zjawiska suburbanizacji.

3 Do badań wybrano arbitralnie po jednym obszarze metropolitalnym w każdym z krajów z wyjątkiem najmniejszych, tj. Luksemburga, Malty i Cypru. W większości państw poza Niemcami i Włochami oznaczało to wybór regionu stołecznego. W dwóch ostatnich przypadkach dość arbitralnie wybrano Frankfurt nad Menem i Mediolan.



Rycina 2. Zmiana PKB *per capita* regionów metropolitalnych krajów UE (kraj = 100; w p.p.) oraz zmiana ich udziału w populacji kraju (w p.p.) w latach 2000–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rycina 3. Zmiana liczby ludności obszarów metropolitalnych w latach 2000–2016 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

i Helsinkach o 2,8 p.p. do 29,6% ogółu ludności Finlandii. Ponadto przyrost ludności redukował poziom zamożności metropolii w przeliczeniu na mieszkańca w stosunku do pozostałych regionów kraju w przypadku Lizbony, Budapesztu, Sztokholmu, a także Pragi i Lublany. Na tym tle wyróżniał się Frankfurt nad Menem, w którym liczba ludności była stała. Odmienna sytuacja tej metropolii mogła wynikać m.in. z dużej policentryczności systemu osadniczego Niemiec.

W ujęciu bezwzględnym w niemal wszystkich badanych metropoliach nastąpił przyrost liczby mieszkańców (ryc. 3). Jego tempo było przy tym dość zróżnicowane. Najwyższe w ujęciu średniorocznym odnotowano w Dublinie (1,53%), Sztokholmie (1,35%), Londynie (1,21%), ale także w Madrycie i Wiedniu (powyżej 1,1%). Wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej największy średnioroczny przyrost dotyczył Pragi i Lublany (0,75%), ale także Warszawy (0,5%). Spadek liczby ludności dotknął wyłącznie Rygę i Wilno, co było w znacznej mierze pochodną ogólnie złej sytuacji demograficznej tych państw, a także Ateny, co odzwierciedlało skalę kryzysu gospodarczego. W badanym okresie łączna liczba ludności wszystkich badanych obszarów metropolitalnych wzrosła o 7,5 mln, co oznaczało, że średniorocznie przybywało w nich łącznie około 0,5 mln mieszkańców. W ujęciu bezwzględnym największy wzrost nastąpił w największych metropoliach, czyli Londynie (100 tys.), a także Madrycie i Paryżu (po 67 tys.), które pozostawiały w tyle mniejsze ośrodki, takie jak Dublin, Sztokholm i Wiedeń z rocznym przyrostem rzędu 25 tys. mieszkańców. Po kryzysowym 2008 r. znacząco zwiększyła się przy tym dynamika wzrostu liczby mieszkańców takich metropolii, jak Kopenhaga, Sztokholm, Frankfurt nad Menem, Londyn i Mediolan. Osłabł natomiast wyraźnie przyrost liczby nowych mieszkańców w Madrycie, Dublinie, a w mniejszym stopniu w Lizbonie.

Wyzwania procesu metropolizacji dla spójności społecznej i terytorialnej

Jak pokazały powyższe analizy, metropolizacja, która zwykle przejawia się wysoką dynamiką wzrostu gospodarczego obszarów metropolitalnych, ma w zależności od lokalnego kontekstu dość zróżnicowany wpływ na przestrzeń społeczno-gospodarczą państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z elementów tego kontekstu są zmiany demograficzne, które mogą osłabiać, a nawet całkowicie niwelować narastanie zróżnicowań międzyregionalnych na poziomie krajowym. Wynika to z wyraźnie szybszego tempa przyrostu liczby ludności w metropolii względem pozostałej części kraju. W efekcie ogranicza to wzrost PKB metropolii w przeliczeniu na mieszkańca w zestawieniu ze średnią krajową. Naturalnie bez dokładnej analizy składowych tego procesu – które nie

były przedmiotem powyższych badań – takich jak przyrost naturalny, kierunki i struktura migracji, można tylko hipotetycznie przedstawiać konsekwencje i wyzwania z nim związane. Próbę ich syntezy wraz ze wskazaniem wybranych potencjalnych działań zaradczych przedstawiono poniżej.

Do najbardziej klasycznych wymiarów procesu metropolizacji należy odpływ ludności z obszarów peryferyjnych do ośrodków metropolitalnych, co jednak pod warunkiem utrzymania tempa wzrostu gospodarczego w obszarze peryferyjnym może skutkować ograniczeniem polaryzacji na poziomie krajowym. Niemniej ten odpływ tworzy wiele wyzwań dla obszarów o zmniejszającej się liczbie ludności. Pierwsze z nich wiąże się z „drenażem mózgów", czyli wymywaniem najcenniejszego współczesnego zasobu rozwojowego, tj. kapitału ludzkiego, z obszarów peryferyjnych do metropolii (np. Gorzelak, Smętkowski 2005). Rodzi to pytanie, jakie mogą być długofalowe podstawy rozwoju tych ostatnich w warunkach ubytku specjalistów, mogących pracować w tych rodzajach działalności gospodarczej, które tworzą najwyższą wartość dodaną. W tym kontekście szczególną rolę mogą odgrywać drugorzędne obszary metropolitalne, a w przypadku ich braku główne miasta tych regionów. To właśnie te ośrodki mogą stanowić regionalne bieguny wzrostu, w których na mniejszą skalą mogą zachodzić procesy zbliżone do tych, które mają miejsce w najważniejszych metropoliach. Wiele badań pokazuje, że taka hierarchiczna dyfuzja ma miejsce (np. ESPON SGPTD 2012), co dodatkowo osłabia efekt procesu polaryzacji w ujęciu: główna metropolia – pozostałe regiony kraju. Drugie wyzwanie wiąże się z potencjalną depopulacją pozostałych części regionów peryferyjnych. O ile proces ten zachodzi stopniowo, może pozwalać na odpowiednią adaptację m.in. przez działania na rzecz krystalizacji istniejącej sieci osadniczej. Niemniej po przekroczeniu pewnego poziomu depopulacja może utrudniać świadczenie usług publicznych. W sukurs może przychodzić zaproponowane przez Grzegorza Gorzelaka (1985) przestrzenne minimum socjalne, które postuluje konieczność zapewnienia – niezależnie od miejsca zamieszkania – wszystkim obywatelom odpowiedniego dostępu do usług publicznych, co jest szczególnie istotne w kontekście równości szans edukacyjnych. Niektórzy autorzy (Iammarino i in. 2017) zwracają też uwagę, że choć tradycyjna pomoc obszarom słabo rozwiniętym przynosi niewielkie efekty, można zaproponować polityki wychodzące poza dylemat pomocy ludziom (*people-based*) i pomocy miejscom (*place-based*) polegające m.in. na wzmocnieniu lokalnych instytucji i wyposażeniu ich w instrumenty pozwalające im wpływać na przyszłość danego układu terytorialnego.

Inną ważną konsekwencją procesu metropolizacji w kontekście spójności społecznej jest rosnąca segmentacja rynków pracy obszarów metropolitalnych (zob. np. Short 2018). Badania pokazują, że największe metropolie przyciągają

nie tylko ludzi tworzących rdzeń klasy metropolitalnej i kreatywnej, co decyduje – obok koncentracji kapitału – o ich pozycji w światowym podziale pracy. Szybki rozwój tworzy też popyt na proste prace i usługi pomocnicze, które są wykonywane przez osoby o niskim poziomie kwalifikacji, często emigrantów z krajów rozwijających się. Zwykle przekłada się to na rosnącą polaryzację społeczno-przestrzenną tych układów terytorialnych. Jednocześnie to zróżnicowanie tworzy coraz bardziej mozaikowy układ wykraczający poza tradycyjne ujęcie miasto–suburbia, co pokazują m.in. badania amerykańskie (Florida, Adler 2018). Należy przy tym zwrócić uwagę, że wśród krajów Unii Europejskiej są też takie (np. Austria, Niemcy, Belgia, Dania), w których skala ubóstwa miejskiego jest większa niż występująca na obszarach wiejskich (EC 2013). Stanowi to niewątpliwie przesłankę do prowadzenia polityk służących przeciwdziałaniu deprywacji również w ramach obszarów metropolitalnych (np. Smętkowski 2016).

Powyższe przykłady pokazują, że stawiany często w popularnym dyskursie dylemat między „równością" a „wydajnością" jest znacznie bardziej złożony i wcale nie tak oczywisty, jak zwykło się przyjmować. Współczesne procesy rozwojowe tworzą wiele wyzwań, które widoczne są w różnych układach terytorialnych i w różnych skalach przestrzennych. Trudno na te wyzwania odpowiadać polityką, która będzie dostrzegać tylko wybrane problemy (np. pozycja średnich i małych miast) wyrwane z kontekstu procesów rozwojowych. Nie zmienia to faktu, że w instrumentarium stosowanym przez władze publiczne powinno się znaleźć miejsce dla polityk zorientowanych terytorialnie. Każda z nich wymaga właściwego, tj. popartego pogłębionymi studiami, dopasowania zarówno do globalnych procesów rozwojowych, jak i do lokalnego/regionalnego kontekstu społeczno-ekonomicznego.

Bibliografia

Batista e Silva F., Dijkstra L., Vizcaino Martinez P., Lavalle C. (2016). *Regionalisation of demographic and economic projections. Trends and convergence scenarios from 2015 to 2060*. JRC Science for Policy Report. European Commission.

Camagni R. (1991). Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space, w: R. Camagni (red.), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. London: Belhaven, s. 121–142.

Castells M. (1998). *The Information Age: Economy, Society and Culture – The Rise of Network Society*, t. 2. Oxford: Blackwell.

Dijkstra L., Garcilazo E., McCann P. (2013). The economic performance of European cities and city regions: Myths and realities. *European Planning Studies*, 21(3), s. 334–354.

EC (2013). *8th Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, https://ec.europa.eu.

ESPON (2005). *Project 1.1.3: Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure*. KTH, Stockholm: The Royal Institute of Technology.

ESPON SGPTD (2012). *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, http:/espon.eu.

Ezcurra R., Rapún M. (2006). Regional disparities and national development revisited. *European Urban and Regional Studies*, 13, s. 355–369.

Florida R. (2005). The world is spiky. *The Atlantic Monthly*, October, s. 48–51.

Florida R., Adler P. (2018). The patchwork metropolis: The morphology of the divided postindustrial city. *Journal of Urban Affairs*, 40(5), s. 609–624.

Friedman T.L. (2005). *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*. New York: Picador.

Geodecki T. (2006). Procesy konwergencji i polaryzacji w regionach Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 714, s. 75–91.

Gorzelak G. (1985). Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*. Warszawa: PAX.

Gorzelak G. (2004). Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(18), s. 37–72.

Gorzelak G. (2009a). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), s. 5–27.

Gorzelak G. (2009b). Metropolizacja a globalizacja, w: B. Jałowiecki (red.), *Czy metropolia jest miastem?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 12–25.

Gorzelak G., Smętkowski M. (2005). *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2017). *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future?* Working Papers. Brussels: Directorate-General for Regional and Urban Policy.

Jałowiecki B. (1999). *Metropolie*. Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku.

Kourtit K., Nijkamp P., Lowik S., van Vught F., Vulto P. (2011). From islands of innovation to creative hotspots. *Regional Science Policy & Practice*, 3(3), s. 145–161.

Krätke S. (2007). Metropolisation of the European economic territory as a consequence of increasing specialisation of urban agglomerations in the knowledge economy. *European Planning Studies*, 15, s. 1–27.

Merino F. (2017). Offshoring, outsourcing and the economic geography of Europe. *Papers in Regional Science*, 96(2), s. 299–323.

Nazarczuk J.M. (2015). Zróżnicowania regionalne w Unii Europejskiej. Weryfikacja hipotezy Williamsona. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4(76), s. 43–53.

Petrakos G., Rodríguez-Pose A., Rovolis A. (2005). Growth, integration and regional inequality in Europe. *Environment and Planning A*, 37(10), s. 1837–1855.

Piketty T. (2015). *Kapitał w XXI wieku*, przeł. A. Bilik. Warszawa: Wydawnictwo Krytyka Polityczna.

Rodríguez-Pose A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), s. 189–209.

Scott A.J. (1998). *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford: Oxford University Press.

Short R.J. (2018). *The Unequal City. Urban Resurgence, Displacement and the Making of Inequality in Global Cities*. London: Routledge.

Smętkowski M. (2012). Wschodnie obszary problemowe i ich trajektorie rozwojowe na przykładzie Polski i Niemiec. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(50), s. 29–53.

Smętkowski M. (2015). Zróżnicowane i dynamika rozwoju regionów Europy Środkowo-Wschodniej w okresie prosperity i kryzysu. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 29(2), s. 37–52.

Smętkowski M. (2016). *Lokalna koncentracja deprywacji w Polsce*. Raporty i Analizy EUROREG, 8. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW.

Smętkowski M., Wójcik P. (2012). Rozwój regionalny w Europie Środkowo-Wschodniej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(38), s. 39–66.

Smętkowski M., Gorzelak G. (2019). Regional dynamics in the CEE countries, w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe. Stability and Change after 1990*. London: Routledge (w druku).

Taylor P.J. (2007). *World City Network: A Global Urban Analysis*. London – New York: Routledge.

Todaro M.P. (1976). *Internal Migration in Developing Countries*. Geneva: International Labour Office.

Williamson J.G. (1965). Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns. *Economic Development and Cultural Change*, 13(4), Part 2, s. 1–84.

Planowanie i zarządzanie strategiczne w wielkim mieście. Warszawskie doświadczenia poobijanego konsultanta

Krzysztof Herbst

Wiele zawdzięczam Profesorowi Grzegorzowi Gorzelakowi. Współtwórca i dyrektor EUROREG-u, biorący czynny udział w pracach wcześniejszych form organizacyjnych tego samego zespołu: Zakładu Gospodarki Przestrzennej, a potem Instytutu Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, jest (podobnie jak Jego EUROREG) aktywnym obserwatorem, komentatorem i uczestnikiem procesu reform i transformacji ustrojowej w dziedzinie gospodarki przestrzennej, rozwoju regionalnego i lokalnego.

Grzegorz Gorzelak jest zaangażowanym obserwatorem zmian, krytycznym uczestnikiem diagnoz, dyskusji i autorem propozycji. Dla streszczenia Jego postawy uczonego, ale i eksperta warto strawestować hasło z elewacji warszawskiego teatru: „Nauka, która się wtrąca". Mieliśmy okazję współpracować przy praktycznych interwencjach w zmieniającą się rzeczywistość w Polsce i innych krajach bloku wschodniego. Jego udział w pracach nad *Społeczną Strategią Warszawy* to tylko koniec dłuższej historii. Przy wszystkich okazjach widziałem odwagę sądu, prostotę i kulturę interwencji w „starciu" z menedżerami i politykami, ale także solidny wkład wiedzy, na której interwencje te były oparte.

Esej jest próbą opisania doświadczeń zdobytych w trakcie opracowania i wdrażania *Społecznej Strategii Warszawy* (SSW). Pełnienie funkcji koordynatora opracowania Strategii, a następnie „konsultanta wspierającego" jej wdrażanie, dało autorowi możliwość zbierania doświadczeń w trybie zbliżonym do obserwacji uczestniczącej. Tekst jest zbiorem spostrzeżeń i hipotez wartych zbadania w bardziej rygorystyczny metodologicznie sposób.

Tematem eseju jest planowanie i zarządzanie strategiczne w specyficznej organizacji, jaką jest samorząd terytorialny największego miasta

metropolitalnego w Polsce. Zarówno z racji wielkości, jak i w związku ze szczególną pozycją polityczną stolicy i jej liderów w samorządach, partiach i administracji publicznej na szczeblu krajowym doświadczenia stolicy powinny być interesujące dla innych samorządów.

Pierwsza część tekstu jest krótką rekonstrukcją otoczenia – dziedziny planowania i zarządzania strategicznego jako otoczenia, w którym powstała SSW i w jakim starano się ją realizować. Opis zarządzania strategicznego na przykładzie SSW jest tematem drugiej części.

Planowanie i zarządzanie strategiczne jako otoczenie warszawskiej strategii

Planowanie strategiczne w polskiej administracji publicznej, w tym w samorządzie terytorialnym, trzeba widzieć w kontekście światowych i europejskich przemian paradygmatów czy modeli. Należy też brać pod uwagę relacje między poziomami władzy, administracji i instancjami polityki społecznej i gospodarczej. Jest to mieszanka działań prorozwojowych i wyrównujących albo opiekuńczych. Zmieniający się w czasie model tej interwencji stanowi otoczenie strategiczne każdej władzy samorządowej.

Przemiany samorządowej administracji publicznej

Autorzy *The Oxford Handbook of Public Management* (Ferlie i in. 2007: 30–52) podają, że narodziny nowoczesnego zarządzania publicznego i administracji publicznej wiążą się z rozwojem absolutyzmu po pokoju westfalskim w 1648 r. i idei „suwerenności narodowej" zrodzonej we Francji po 1798 r. Jego prawzorem była praktyka „kameralizmu".

Profesjonalizacja zarządzania publicznego w miastach amerykańskich jest datowana na przełom XIX i XX w. Ograniczając wpływy niewybieranych *city bosses*, miasta tworzyły stanowiska *city managers*. Doprowadziło to do rozróżnienia między polityką a administracją i do powstania na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX w. nauki o zarządzaniu.

Tradycyjny po II wojnie światowej model *welfare state* nakładał na władze lokalne zadanie dostarczania wielu usług (konsumpcja społeczna). Używany do tego Weberowski[1] aparat instytucjonalny został określony przez Robina Hambletona (2001) jako nieodpowiadająca na potrzeby społeczne biurokracja

1 Typem idealnym wywodzącym się z tego nurtu jest biurokracja opisana przez Maxa Webera.

(*unresponsive bureaucracy*). Nurt myślenia o administracji publicznej i zarządzaniu, z jakim stykamy się dziś, narodził się w Europie i Ameryce w latach siedemdziesiątych XX w. Kryzys ekonomiczny, niedobór fiskalny, rozczarowania rządami poprzednich dekad dały impuls nowym wizjom zadań i zarządzania (Swianiewicz 2005: 5–6).

Przemiany w sferze zarządzania widać w modelu NPM (*New Public Management* – Nowe Zarządzanie Publiczne), który był chyba najpopularniejszym w dyskursie, lecz tylko częściowo stosowanym modelem. Charakteryzuje go zorientowanie na cele i elastyczność stosowanych środków. Swobodę w wyborze rozwiązań i orientację na cele oddaje sztandarowe hasło NPM – „*steering not rowing*" (sterować, a nie wiosłować samemu) (Van Helden 2000). Instrumenty proefektywnościowe i relacje między poszczególnymi podmiotami (jednostkami) zapożyczono w znacznym stopniu ze świata gospodarki rynkowej. Model ten jest dla nas ważny także dlatego, że był stosunkowo najpełniej akceptowany, wdrażany przez samorządy i sugerowany przez instytucje zarządzające programami europejskimi. Z powodu koncentracji na racjonalności technicznej był określany jako „neomenedżeryzm" (Szczupaczyński 2015: 223–235).

Następnym paradygmatem, promowanym m.in. w środowisku Narodowego Planu Rozwoju (NPR 2007–2013), jest współrządzenie (Swianiewicz 2005; Lackowska 2010: 28–49) – model zarządzania elastycznego opartego na dobrowolnych powiązaniach poziomych między różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi), zorientowanego na osiąganie wspólnych celów. Jest to model dialogu, odróżniający się od systemu hierarchii, sztywnych procedur i uprawnionych instytucji. Współpraca i sieciowanie pozwalają na uzyskanie celów nieosiągalnych dla pojedynczego aktora z powodu ograniczonych zasobów. Samorząd harmonizuje (*orchestration*) działania różnych podmiotów. Maleje bezpośrednie oddziaływanie demokracji przedstawicielskiej wybieralnych polityków i ich grup (partii politycznych). Rośnie znaczenie partycypacji społecznej i delegowania zadań. Proces dochodzenia do porozumienia i mobilizacji rozproszonych zasobów w imię wspólnych celów ma charakter ciągły, nie ogranicza się do aktów wyborczych czy planistycznych (Mazur 2015: 320).

Na czym polega specyfika zarządzania strategicznego w sektorze publicznym (Alford 2001: 4–6)? Tak jak prywatny, przetwarza on zasoby w dobra materialne lub niematerialne. Jednak każdy element tego procesu jest bardziej złożony, jeśli chodzi o szerokość repertuaru produktów, zaangażowane moce produkcyjne, wykorzystywane zasoby i otoczenie, w którym zachodzi. Menedżer sektora publicznego odpowiada za zapewnienie „publicznej wartości" produkcji, która jest konsumowana kolektywnie przez wspólnotę. Szczególne warunki, w jakich się to dzieje, obejmują:

- regulacje, ramy prawne i ład tworzące warunki działania rynku (ochrona własności, pewność kontraktu itp.),
- naprawianie różnorodnych wad rynku przez dostarczanie dóbr publicznych,
- umacnianie sprawiedliwości wyrównującej.

Otoczenie, poza mechanizmami rynkowymi, dysponuje aprobatami i sankcjami (np. głosowania, a nie rezygnacji z zakupu). Reakcje te przebiegają w stosunkowo krótkich cyklach (wyborczych).

Niezależnie od specyfiki sektora publicznego pewne cechy zarządzania pozostają uniwersalne od starożytności. Strategia to zarówno proces, jak i produkt. Proces obejmuje systematyczną analizę organizacji i jej otoczenia przez tych, którzy mają swój interes osobisty w jej przyszłym sukcesie, co podkreśla także Krzysztof Obłój (2007: 18). Produktem jest dokument określający działania potrzebne do osiągnięcia przyszłych celów, bazujący na informacjach zdobytych w procesie planowania. Realizacja podstawowych składników procesu przynosi liczne korzyści organizacji planującej, takie jak:

- przewidywanie przyszłości zamiast jedynie reagowania na chwilowe sytuacje;
- ocena silnych i słabych stron organizacji, kierunków działań i sposobów ich realizacji;
- ustalenie celów i budowanie konsensusu; trudniejsze w układach terytorialnych niż w biznesie, ponieważ te pierwsze mają do czynienia ze znacznie szerszą panoramą problemów i wyzwań;
- przydzielanie zasobów; planowanie strategiczne ułatwia ten trudny proces – musi rozważyć wszystkie potrzeby i skutki preferowania jednych przed innymi;
- określenie układu odniesienia (*benchmarks*). Jego znaczenie pokazują słowa Szalonego Kapelusznika: „jeśli nie wiesz, dokąd idziesz, nie ma znaczenia, którą drogą pójdziesz".

Sam plan jest nie tylko kompendium kierunków, filozofii i strategii, lecz także staje się symbolem jedności. Plan reprezentuje wspólną (wspieraną) wizję przyszłości wspólnoty i zbiorowo akceptowaną formułę alokacji zawsze niewystarczających zasobów (Gordon 1993: 3–6 i 9). Posiadanie strategii odróżnia rolę lidera od menedżera.

Grzegorz Gorzelak (2000: 99–120) stwierdza, że najbardziej dynamicznie rozwijające się miasta charakteryzuje m.in.:

- lider lokalny, zdolny do sformułowania długofalowej wizji rozwoju i jej realizacji;
- aktywna elita lokalna, nastawiona prorozwojowo;
- infrastruktura organizacji wspierająca rozwój;

- zintegrowana społeczność lokalna, skupiona wokół celów „ku", a nie „przeciw";
- współpraca międzygminna.

Planowanie strategiczne w polskich samorządach

Planowanie strategiczne wchodziło w życie jako nowość kojarzona z całością reformy samorządowej. Z czasem pojawiły się programowe i prawne zobowiązania do opracowywania planów, programów i strategii. Nie można także pominąć bodźca, jakim były (i są) programy finansowania publicznego i pomocy międzynarodowej, które doradzały opracowywanie strategii lub wręcz uzależniały dostęp do finansowania od jej istnienia.

Analizy strategii lokalnych i regionalnych w okresie 2007–2018 pokazują dosyć podobny obraz „środowiska planowania i zarządzania strategicznego":

1. **Ograniczona kadra, niskie kwalifikacje zarówno zespołów opracowujących, jak i przywódców samorządowych. Zła organizacja pracy.** „[...] brak znaczących postępów w rozwoju kompetencji kadr samorządowych [...], co oznacza, że postęp rozumiany jako rozwój kapitału ludzkiego oraz wzrost zaawansowania i skuteczności instrumentów organizacji pracy urzędów następuje bardzo powoli" (Trutkowski 2016: 38).
2. **Słaba podmiotowość strategiczna. Opracowania przez kalkę. Nieselektywność** – szerokie zakreślanie celów, obejmujące nieraz cały zakres działalności samorządu. Niepotrzebne szkolenia, laboratoria, w których nie ma kto pracować; budowanie niepowiązanych fragmentów dróg i infrastruktury komunalnej (w wyludniających się gminach); tworzenie parków przemysłowych w nieatrakcyjnych lokalizacjach, lotnisk i in. (Gorzelak 2013; Swianiewicz 2011).
3. **Presja dyrektyw odgórnych przeważa nad realnymi potrzebami opracowywania/posiadania strategii**[2]**.** Wiele wypowiedzi i ustaleń badaczy

2 O zalewie dokumentów strategicznych pisano wielokrotnie. Pisał o tym np. dr hab. inż. arch. Aleksander Noworól, *Kierunki i zmiany niezbędne do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym (uwzględniające dotychczasowe dokumenty strategiczne*), Kraków, czerwiec 2011 (ekspertyza dla MRR): „Obligatoryjny system planowania na poziomie regionalnym obejmuje 36 dokumentów [...]". Ogromna część z tych dokumentów ma swoje analogi lokalne. Z kolei Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów podało w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*: „Istnieje obecnie około 200 dokumentów o charakterze strategicznym na szczeblu krajowym (najczęściej o perspektywie krótko- i średniookresowej), przy jednoczesnym braku wyraźnie zarysowanej długofalowej wizji rozwoju kraju – co powoduje rozproszenie celów, powielanie działań czy wręcz wspieranie znoszących się wzajemnie idei. Dokumenty te cechuje jednocześnie niespójność wewnętrzna i zewnętrzna oraz niejednolitość używanej w nich terminologii. Programowanie poszczególnych sektorów (działów) gospodarki lub wybranych dziedzin polityki społeczno-gospodarczej należy do poszczególnych resortów

wskazuje, że projekt nie mógł być finansowany, jeśli nie miał pokrycia w strategii (Swianiewicz, Lackowska 2008: 165). Program przyjmuje się jako rzecz gotową, zadaną z góry, na temat której w ogóle nie ma sensu dyskutować (tamże: 161). Podsłuchano, jak burmistrz pytał podwładnego, co jest w strategii – co ma powiedzieć badaczowi (Swianiewicz 2011). Powszechny jest brak powiązania między strategią rozwoju a budżetem, wieloletnią prognozą finansową lub planem inwestycyjnym (Grosse 2009).

4. **Powszechne są strategie „łowieckie"** nastawione na nieselektywne chwytanie wszystkich okazji i realizowanie tych fragmentów, które uzyskały finansowanie zewnętrzne (Swianiewicz 2011). Koncentracja na zdolności absorpcyjnej i mobilizacji wkładu własnego potrzebnego do realizacji projektów przesłoniły znaczenie strategii.
Grzegorz Gorzelak mówi o konieczności selekcji i inwestowania w przedsięwzięcia usuwające bariery rozwojowe i stwarzające perspektywy gospodarcze i społeczne (a nie socjalne). Większość środków wydawanych na szczeblu lokalnym i regionalnym przynosi krótkotrwałe efekty popytowe, nie przekładając się na trwałe efekty rozwojowe (Gorzelak 2013). Na traktowanie środków europejskich jako zasobu pozwalającego realizować cele, potrzeby czy zwykłe zachcianki, zwraca też uwagę Marek Kozak (2013: 20). Jak pisze, cele definiuje się w kategoriach znoszenia niedoboru. Tymczasem strategia powinna proponować wizję („jak ma wyglądać nasza gmina").

NPR 2004–2006 był przygotowany niemal wyłącznie jako preliminarz wydatków finansowanych przez Unię. W praktyce oznaczało to, że cele rozwoju zostały nam podyktowane z zewnątrz, bo sami zrezygnowaliśmy z braku czasu i kompetencji z przygotowania koncepcji własnego rozwoju. Rola rządu sprowadziła się do określenia mechanizmu absorpcji i alokacji środków, rola beneficjentów zaś do przygotowania projektów i lobbowania za nimi. Energia została ukierunkowana nie na rozwój, a na dostęp do unijnych pieniędzy (Hausner 2007: 309).

5. **Nadmierna dyscyplina hierarchiczna.** Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[3] wyraża zasadę hierarchicznego podporządkowania strategii i programów. Ustanawia procedury koordynacji i zasady hierarchii. Niestety, nie mówi o niezbędnej autonomii podmiotu planującego. Podobnie piszą autorzy europejskiej polityki spójności i Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (Grosse 2009).

według ich kompetencji. Należy podkreślić, że panuje w tym względzie duża dowolność i «kreatywność» resortów w tworzeniu kolejnych dokumentów programowych, przy jednoczesnym braku dostatecznej koordynacji działań związanych z programowaniem między poszczególnymi resortami oraz między rządem a samorządem".

3 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).

Zasady planowania i zarządzania strategicznego w konfrontacji z praktyką – przypadek SSW

Powodem podjęcia prac nad *Społeczną Strategią dla Warszawy* jest dyspozycja Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[4]. Zobowiązane do jej opracowania samorządy nie wywiązywały się z zadania. Realizację tego zadania „bodźcowano", rozpowszechniając informację, że samorządy, które nie opracują strategii, nie będą miały dostępu do finansowania (np. europejskiego).

Przyczyną skorzystania z zewnętrznego konsultanta były trudności ze sformułowaniem potrzebnego dokumentu[5]. Nie powinno to dziwić, gdyż cytowana Ustawa wymagała opracowania „strategii" dla obszaru działania, który był przez nią i wiele przepisów wykonawczych szczegółowo uregulowany, zgodnie z modelem *unresponsible beaurocracy*, nie zostawiając swobody wyboru celów czy priorytetów właściwych dla planowania strategicznego.

Przygotowanie i uchwalenie Strategii trwało od początku 2007 r. do grudnia 2008 r., kiedy została ona zaakceptowana przez Radę Miasta[6]. Wstępna ocena sytuacji doprowadziła do wniosku, że Warszawę – lidera rozwoju i zamożności – trapią niewielkie (ilościowo) problemy wymieniane w ustawie o pomocy społecznej. Wymagały one działań, ale nie jest oczywiste, czy właściwą odpowiedzią byłoby opracowanie strategii. Istotne problemy społeczne wiązały się natomiast z wyzwaniami rozwojowymi, skalą i zasięgiem procesów charakterystycznych dla dużej aglomeracji miejskiej i metropolii funkcjonującej w kontynentalnej i globalnej sieci powiązań. Wyzwaniem okazała się też słabość diagnostycznego rozpoznania sytuacji. Obowiązująca wówczas *Strategia Rozwoju Miasta*[7] została opracowana bez gruntownej diagnozy. Liczne badania naukowe w tym zakresie dostarczały rozproszonej wiedzy, ale nie została ona zebrana w całość spójną dla danego czasu i terytorium. Wstępna ocena pozwoliła na skupienie (potencjalnie nieskończonego) zakresu diagnoz i poszukiwania strategii wokół czterech obszarów, takich jak:

- kapitał ludzki, a głównie obszar edukacji, równości szans w dostępie do edukacji, pracy, wiedzy i informacji;

4 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 r. Nr 64, poz. 593 art. 17 ust. 1): „1) Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka"; oraz art. 16b. ust. 1: „Gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej".

5 Biuro Polityki Społecznej Urzędu Miasta, poszukując inspiracji, przeprowadziło *desk research* literatury i opracowań innych miast.

6 Uchwała Nr XLVI/1427/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r.

7 *Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku* przyjęta 24 listopada 2005 r. Uchwałą Nr LXII/1789/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

- kapitał społeczny, a głównie wymiar terytorialny (lokalność), społeczeństwo obywatelskie, umocnienie zaufania;
- metropolia, a głównie relacje między wymiarem metropolitalnym i lokalnym, atrakcyjność metropolii i współpraca wewnętrzna;
- integracja społeczna, a głównie obszar pomocy społecznej i pracy.

Propozycja takiego podejścia została zaakceptowana przez Zespół Koordynujący Urzędu m.st. Warszawy 25 czerwca i 24 lipca 2007 r. Przyjęto też, że szerokiemu zakresowi strategii odpowiadać będzie dwuczłonowa nazwa: *Społeczna Strategia Warszawy – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych* (SSW), potwierdzająca zarówno obszerną problematykę, jak i realizację przez ten dokument dyspozycji ustawy o pomocy społecznej. W celu harmonizacji ze *Strategią Rozwoju Warszawa 2020* przyjęto horyzont SSW na 2020 r.

SSW wychodziła od diagnozy sytuacji społecznej i oceny organizacji samorządu jako podmiotu strategicznego. Była to podstawa wyboru priorytetów. Diagnoza opisywała sytuację społeczną miasta i stan Urzędu, była dosyć szczera, a zaproponowane cele były raczej odważne i zakładały silną integrację horyzontalną jednostek organizacyjnych wokół priorytetów. W SSW zaproponowano dostosowanie do tych priorytetów organizacji pracy (elementy organizacji matrycowej, pracę przez projekty i programowanie strategiczne).

Pierwszym sygnałem ostrzegawczym były reakcje menedżerów Ratusza na przedstawione im dwa składniki strategii: diagnozę i wybór celów. Diagnoza była wstrząsem. Wyrażano protesty, kwestionowano metodologię i obserwacje, odrzucano wnioski. Uzgadnianie wymagało wielu spotkań. Napotkaliśmy barierę niezgody na niemówienie dobrze o Urzędzie i obszarach działalności miasta czy też po prostu „o sobie samych". Świat zewnętrzny ma jakieś zastrzeżenia, ale „my wiemy lepiej". W tradycyjnej kulturze organizacyjnej nie docenia się pracowników za diagnozowanie przyczyn problemów.

Natomiast ambitne i trudne w realizacji cele – to, co „trzeba będzie zrobić" – nie wywołały żadnych sprzeciwów. Na spotkaniu z dyrektorami uzgodniliśmy propozycję przy akceptacji dla tej części projektu SSW.

Organizacja Urzędu Miasta z punktu widzenia SSW

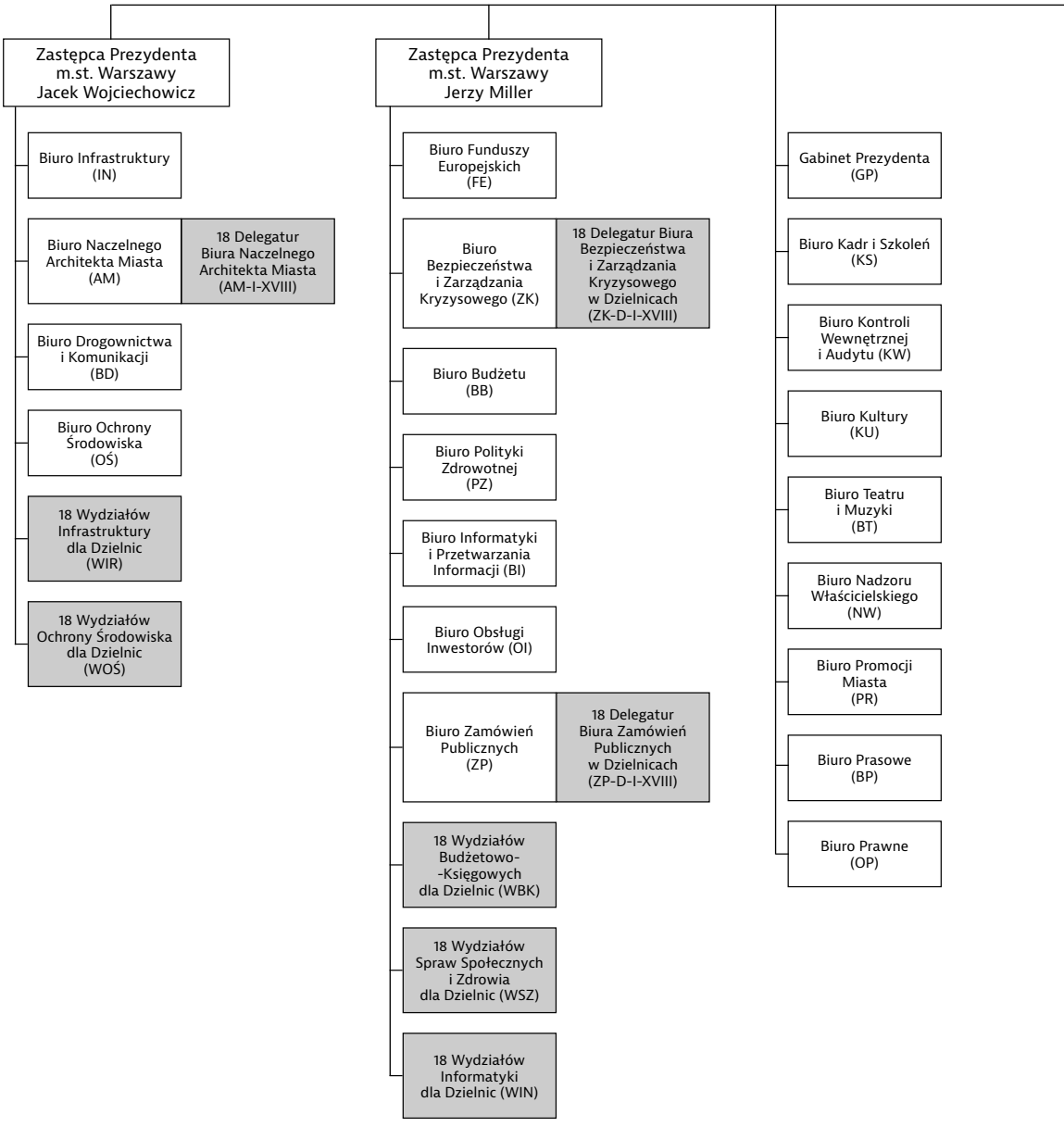
Warto przedstawić w największym skrócie mapę organizacji Ratusza w momencie rozpoczęcia prac nad SSW (2007). Oprócz typowych struktur piramidy organizacyjnej widoczne są komórki bezpośredniego zaplecza Prezydenta Warszawy, a także komórki „bliskie sercu". W roli Zarządu Miasta działał Zespół Koordynujący powołany Zarządzeniem Nr 99/2007 Prezydenta

m.st. Warszawy z dnia 29 stycznia 2007 r. w sprawie powołania Zespołu Koordynującego w Urzędzie m.st. Warszawy, którego nie ma na rycinie 1.

W strukturze Ratusza były widoczne oprócz (i) prezydenckiego inne ośrodki władzy czy wpływu. Wymienimy tu najbardziej widoczne z perspektywy prac nad SSW. Ośrodkiem najbardziej związanym z rolą samorządu jako wykonawcy zadań publicznych była (ii) Rada Miasta (niewidoczna na ryc. 1). „Rajdy" przewodniczących komisji Rady lub poszczególnych radnych w jednostkach Ratusza dotyczyły chyba głównie podejrzeń o naruszenie prawa albo niewłaściwą realizację katalogowych zadań publicznych. Silnym ośrodkiem wpływu było (iii) Biuro Funduszy Europejskich (później Biuro Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego oraz Biuro Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju). Jako „zdobywca" oraz gestor projektów i środków finansowych z programów pomocowych dysponowało ono nie tylko pieniędzmi, ale – co ważne – pieniędzmi elastycznymi, regulowanymi inaczej niż w przypadku standardowych środków budżetowych. Biuro to było także opiekunem *Strategii Rozwoju Warszawa 2020*, prowadząc m.in. monitoring jej realizacji. W tym samym środowisku ulokowano także prace nad aktualizacją strategii rozwoju – *Warszawa 2030*. Kolejnym ośrodkiem władzy czy wpływu było (iv) Biuro Kadr i Szkoleń. Centralizacja w ogromnej organizacji, jaką stanowi Urząd Miasta[8], gospodarki kadrowej i szkoleń praktycznie wykluczała elastyczność zarządzania zasobami ludzkimi i uniemożliwiała organizację szkoleń dostosowanych do specyfiki zadania czy projektu. Ostatnim ośrodkiem, który należy wymienić, jest (v) stanowisko Sekretarza Miasta. Wykonywał on wiele zadań istotnych dla zarządzania Ratuszem. W okresie opracowywania SSW był znany z uczestnictwa w konflikcie z miejscowościami wchodzącymi w skład metropolii. Rolę koordynującą pełniła tzw. tabela sekretarza, gdzie gromadzono informacje o wszystkich aktualnie prowadzonych i przygotowywanych pracach. Tabela była więc narzędziem, jak się wydaje, słabo wykorzystywanym. W 2013 r. nastąpiła na stanowisku Sekretarza Miasta zmiana, a później rozpoczęto prace nad usprawnieniem organizacji w ramach *Strategii Warszawa 2030*. Analiza współpracy między środowiskami obu strategii wykracza poza ramy tego eseju.

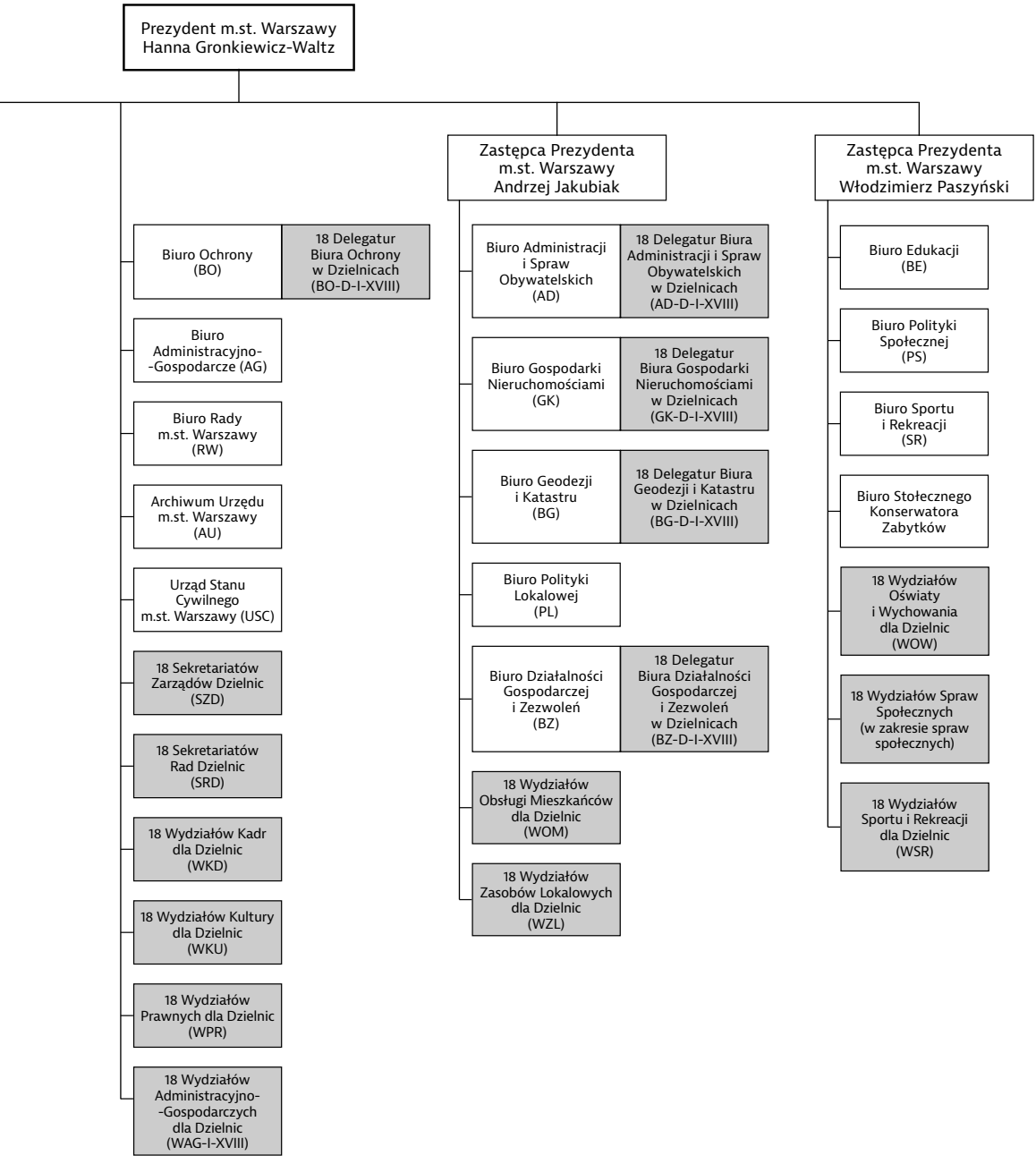
Ratusz charakteryzowała silna struktura silosowa z formalnymi i nieformalnymi pragmatykami utrudniającymi współpracę horyzontalną – zajmowano się problemem, a nie jego wycinkiem leżącym w gestii danej komórki organizacyjnej. Na przykład „samodzielny" pracownik merytoryczny, mając zatwierdzony budżet projektu, musi uzyskać zgodę na każdorazowy wydatek. Częste są nieformalne zakazy bezpośrednich – bez zgody kierownika – kontaktów

8 W stołecznym ratuszu i urzędach dzielnicowych pracuje około 9 tys. osób. W ciągu roku przybyło 300 zatrudnionych. Doliczając miejskie spółki, łączny stan zatrudnienia sięga 27 tys. osób (*Biura spuchły*... 2019).



Rycina 1. Schemat organizacyjny Urzędu m.st. Warszawy

Źródło: archiwum Społecznej Strategii Warszawy 2020.


Prezydent m.st. Warszawy
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Biuro Ochrony (BO)
18 Delegatur Biura Ochrony w Dzielnicach (BO-D-I-XVIII)
Biuro Administracyjno--Gospodarcze (AG)
Biuro Rady m.st. Warszawy (RW)
Archiwum Urzędu m.st. Warszawy (AU)
Urząd Stanu Cywilnego m.st. Warszawy (USC)
18 Sekretariatów Zarządów Dzielnic (SZD)
18 Sekretariatów Rad Dzielnic (SRD)
18 Wydziałów Kadr dla Dzielnic (WKD)
18 Wydziałów Kultury dla Dzielnic (WKU)
18 Wydziałów Prawnych dla Dzielnic (WPR)
18 Wydziałów Administracyjno--Gospodarczych dla Dzielnic (WAG-I-XVIII)
Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy Andrzej Jakubiak
Biuro Administracji i Spraw Obywatelskich (AD)
18 Delegatur Biura Administracji i Spraw Obywatelskich w Dzielnicach (AD-D-I-XVIII)
Biuro Gospodarki Nieruchomościami (GK)
18 Delegatur Biura Gospodarki Nieruchomościami w Dzielnicach (GK-D-I-XVIII)
Biuro Geodezji i Katastru (BG)
18 Delegatur Biura Geodezji i Katastru w Dzielnicach (BG-D-I-XVIII)
Biuro Polityki Lokalowej (PL)
Biuro Działalności Gospodarczej i Zezwoleń (BZ)
18 Delegatur Biura Działalności Gospodarczej i Zezwoleń w Dzielnicach (BZ-D-I-XVIII)
18 Wydziałów Obsługi Mieszkańców dla Dzielnic (WOM)
18 Wydziałów Zasobów Lokalowych dla Dzielnic (WZL)
Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy Włodzimierz Paszyński
Biuro Edukacji (BE)
Biuro Polityki Społecznej (PS)
Biuro Sportu i Rekreacji (SR)
Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków
18 Wydziałów Oświaty i Wychowania dla Dzielnic (WOW)
18 Wydziałów Spraw Społecznych (w zakresie spraw społecznych)
18 Wydziałów Sportu i Rekreacji dla Dzielnic (WSR)

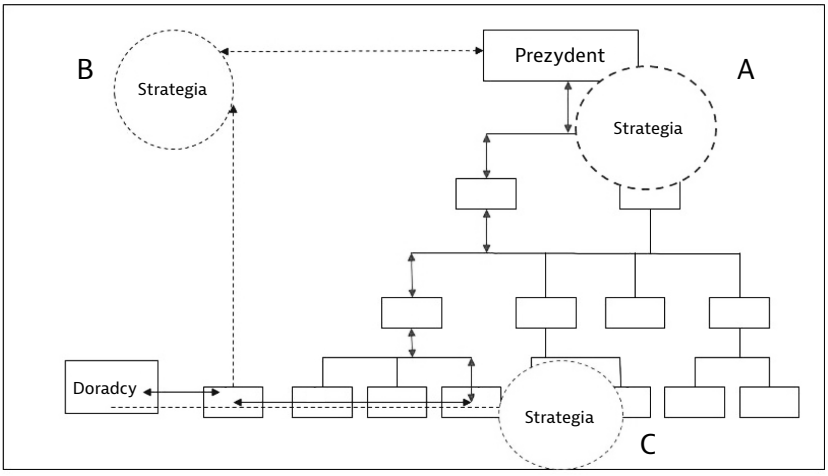
z innymi komórkami. Struktura silosowa jest zakorzeniona w systemie organizacyjno-prawnym państwa, w którym ministerstwa branżowe tworzą resortowe ustawy regulujące podporządkowane im dziedziny, w tym sferę usług publicznych (łącznie z działalnością samorządu terytorialnego). Mamy więc sferę pomocy społecznej niepołączoną ze sferą zatrudnienia; politykę mieszkaniową rozdartą między takimi zadaniami, jak: zarządzanie zasobem, inwestycje, pomoc mieszkaniowa; planowanie przestrzenne źle zintegrowane z programowaniem społecznym i gospodarczym i wiele innych podziałów. Zespół miał trudności ze współpracą (wspólne ustalenia, działania, sposoby rozwiązywania problemów), słysząc uzasadnienie „my mamy swoją ustawę". Silne były też – tradycyjne w świecie administracji – zachowania konkurencyjne komórek.

Lokalizacja zespołu roboczego SSW w Urzędzie

Spójny system wdrażania zintegrowanej polityki społecznej wymagał: ponadbranżowej współpracy, zaangażowania zasobów organizacyjnych, finansowych i kadrowych, właściwej komunikacji, partycypacji partnerów, podejmowania decyzji na szczeblu strategicznym oraz monitorowania i ewaluacji. W dyskusjach dotyczących wstępnej fazy prac przedstawiliśmy propozycję miejsca zespołu strategii w strukturach Ratusza. Optując za wariantem A – „sztabowym", nie chcieliśmy izolującego „wariantu konsultanta" (B), obawialiśmy się filtrującego efektu hierarchii w wariancie C, który został przyjęty, przynajmniej w okresie początkowym (ryc. 2). Od samego początku staraliśmy się też, mało skutecznie, o zaakceptowanie przez wiceprezydenta odpowiedzialnego za sprawy społeczne jego roli jako lidera strategii.

Zespół SSW rozpoczął pracę w Biurze Polityki Społecznej. Zgodnie z nazwą jednym z jego zadań było opracowanie strategii. Zespół podporządkowany był dyrektorowi Biura, a swoje prace uzgadniał także z zastępcą prezydenta „pionu społecznego". Ten status ułatwiał przekraczanie barier, o których mowa powyżej, ale nie zwiększał skuteczności działań.

Po utworzeniu w obszarze bezpośredniego zainteresowania Prezydenta Miasta Centrum Komunikacji Społecznej (CKS) – głównie z połączenia Biura Promocji Miasta i Ośrodka Konsultacji i Dialogu Społecznego OKIDS – okazało się ono relatywnie lepszą płaszczyzną do pracy nad społeczną strategią w uzgodnionej formule, wykraczającej poza perspektywę pomocy społecznej. Zespół strategii kontynuował pracę w ramach CKS aż do końca swojego działania. Względne zalety takiego usytuowania wynikały ze statusu CKS podejmującego problemy „poziome" (takie jak komunikacja społeczna, badania, współpraca z organizacjami pozarządowymi, promocja). Trzeba jednak podkreślić,



Rycina 2. Warianty pozycji zespołu strategii w strukturze Ratusza

Źródło: opracowanie własne.

że były to zalety pozorne. Swoboda podejmowania zagadnień wchodzących w kompetencje innych pionów czy komórek organizacyjnych nie wpłynęła jednak na skuteczność tych działań.

W 2012 r. Biuro Polityki Społecznej zmieniło dyrektora i nazwę na Biuro Pomocy i Projektów Społecznych bez odniesienia (tak w nazwie, jak i w praktyce) do problemów polityki społecznej. W CKS powstało stanowisko koordynatora polityki społecznej[9]. Rozwiązanie nie było dyskutowane z zespołem strategii. Jak się wydaje, poprawiało ono komfort nowego dyrektora, który awansował z Biura Funduszy Europejskich. Problematyka SSW została podporządkowana nowo powołanemu koordynatorowi. Zespół próbował odnaleźć się w nowej sytuacji i opracował we wrześniu 2012 r. projekt „Koordynacja Polityki Społecznej" (dokument wewnętrzny Zespołu SSW) – spójnej organizacji uwzględniającej potrzeby realizacji szerokiego zakresu zagadnień społecznych.

Końcowym akordem działania zespołu SSW – związanym z kończeniem prac nad nową *Strategią Rozwoju Warszawa 2030* i przygotowaniami do opracowania nowej strategii rozwiązywania problemów społecznych (na okres po 2020 r.) – była decyzja o przypisaniu zadania koordynacji i nadzoru nad realizacją SSW Biuru Pomocy i Projektów Społecznych[10].

9 Zarządzenie nr 3333/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17.09.2012 r.

10 Zarządzenie nr 1162/2018 z 19 lipca 2018 r. Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy.

Przez cały omawiany okres pozycja zespołu SSW w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta nie była stabilna. Zespół próbował aktywnie wpływać na pozycjonowanie SSW, przedkładając rozmaite propozycje. Do najważniejszych z nich zaliczamy:

- Wielokrotne próby określenia formalnego statusu zespołu[11] i propozycje organizacyjne, takie jak np. „Propozycja sposobu uporządkowania dokumentów warszawskich" (Anna Repelewicz-Iwaniuk, Grażyna Cieślak, listopad 2012); opracowane w 2013 r. „Narzędzia koordynacji polityki społecznej" (wewnętrzna broszura omawiana na posiedzeniu Komitetu Sterującego i dystrybuowana przez zespół SSW). Miały one zwiększyć swobodę i skuteczność działania zespołu.
- Powołanie Rady SSW w październiku 2008 r.[12] 6 czerwca 2011 r. odbyło się ostatnie spotkanie Rady I kadencji, która miała w sumie osiem posiedzeń plenarnych i kilka spotkań w podzespołach. Nie doszło do powołania Rady II kadencji. Obok przedstawicieli Ratusza zrzeszała osoby ze świata nauki i kręgów profesjonalnych, głównie współpracujące przy opracowaniu Strategii. Spotkania miały charakter informacyjno-dyskusyjny. Nie wynikały z nich ani decyzje, ani ważniejsze rekomendacje. Wydaje się, że większość członków uznała te spotkania za nieinteresujące, i Rada „zanikła".
- Powołanie Komitetu Sterującego SSW[13]. Jego rola była próbą naśladownictwa formuły komitetów sterujących projektów, ale w rzeczywistości ograniczała się do komunikacji między dyrektorami zainteresowanych komórek. Przedstawiano kalendarium i stan prac nad poszczególnymi projektami, przygotowywano recenzje, ale w zasadzie akceptowano działania dyrektorów. Komitet miał uprawnienia decyzyjne i dysponował sankcjami, ale z uprawnień tych faktycznie nie korzystał[14].

---

11 Zespół Zadaniowy ds. SSW opisany jest w przyjętych założeniach SSW (*Społeczna Strategia Warszawy na lata 2009–2020: założenia metodologiczne i organizacyjne*, materiał roboczy do dyskusji, Warszawa, grudzień 2007 r.).

12 Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 2197/2008 z dnia 20 października 2008 r.

13 Zarządzenie nr 1631/2011 z dnia 14 października 2011 r.

14 Zgodnie z Zarządzeniem nr 1631/2011 r. miał on m.in. takie zadania, jak: „1) podejmowanie decyzji związanych z realizacją Społecznej Strategii Warszawy; 2) ustalanie priorytetów w realizacji Społecznej Strategii Warszawy; 3) nadzorowanie i koordynowanie realizacji Społecznej Strategii Warszawy; 4) zatwierdzanie propozycji operacyjnych programów i pilotażowych projektów Społecznej Strategii Warszawy oraz ocena efektywności przyjmowanych w ich ramach rozwiązań; [...] 11) monitorowanie realizacji Społecznej Strategii Warszawy, a także wynikających z niej operacyjnych programów i projektów pilotażowych". Decyzje, stanowiska, apele, opinie i rekomendacje w sprawach należących do zakresu działania komitetu miały być wyrażane w formie uchwał. Fakt, że Komitet nie realizował swoich uprawnień, potwierdziły przeprowadzone w 2013 r. badania audytu wewnętrznego (informacja zbiorcza o wynikach zadania audytowego „Realizacja programów interdyscyplinarnych w kontekście Społecznej Strategii Warszawy [...])". Wskazano tam „niezainicjowanie wszystkich działań określonych w Zarządzeniu [...] w sprawie powołania Komitetu. Tworzyło to według audytu ryzyko niezrealizowania SSW". Mówiąc prościej – Komitet koncentrował się na debatowaniu i opiniowaniu, zbyt rzadko podejmując decyzje czy inne działania związane z zarządzaniem strategicznym.

Treść Strategii nie jest przedmiotem tego eseju. Nie można jednak pominąć propozycji celu 1: „Zintegrowana polityka społeczna", która była szeroko dyskutowana (m.in. przez Grzegorza Gorzelaka na posiedzeniu Rady SSW)[15]. Istotą celu było powiązanie rozwoju gospodarczego i społecznego przez dostosowania organizacyjne w Ratuszu oraz przygotowanie warunkujących tę integrację instrumentów zarządzania, takich jak: praca przez projekty, organizacja matrycowa, wykorzystanie możliwości budżetowania zadaniowego, wzmocnienie integracji celów ekonomicznych i społecznych inwestowania – m.in. przez lepsze stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, wykorzystanie wskaźnika SROI (*Social Return on Investment*), spójną wspólną profesjonalizację kadry Urzędu i partnerów zewnętrznych. Propozycja ta dotyczyła stworzenia warunków zarządzania zgodnego ze znanymi, promowanymi, ale słabo stosowanymi paradygmatami NPM (*New Public Management*) i *governance*.

Środki realizacji SSW – wpływ na działania administracji

Zaproponowane w Strategii środki realizacji odnosiły się do zdiagnozowanych słabości organizacji i proponowały środki poprawy skuteczności SSW. Część z nich przedstawiam poniżej.

Programy operacyjne i projekty pilotażowe

Podstawowym środkiem realizacji Strategii miały być wywodzące się z długofalowych celów programy operacyjne. Część z nich została określona w dokumencie Strategii. Przyjęto jednak, że nie jest to zamknięta lista. Programy mogły być przygotowywane w miarę potrzeb w kolejnych latach.

Kiedy sposób realizacji celu czy zadań był próbą zastosowania nowej metody, nowego podejścia czy rozwiązania organizacyjnego, założono, że prowadzony będzie projekt pilotażowy – testowanie w warunkach swoistego „laboratorium". Programy były przygotowywane i realizowane przez odpowiednie Biura. Czasami ich założenia i sprawozdania z realizacji były dyskutowane i recenzowane na posiedzeniach Komitetu Sterującego.

Dyrektorzy angażowali się w przygotowanie i realizację tych programów i projektów, które leżały w kompetencjach ich Biur – a więc w zasadzie „jednobranżowych". Na trudności natrafiały próby uruchomienia programów, dla

15 Zastrzeżenia dotyczyły wpisania do Strategii celów i działań „zewnętrznych" Ratusza wewnętrznych dostosowań organizacyjnych.

których nie można było w sposób oczywisty wskazać w strukturze organizacyjnej Urzędu biura głównego albo kiedy zakres programu wymagał włączenia do realizacji kilku jednostek, różnych pionów, połączenia zakresu działania różnych ustaw. Chodzi o takie programy, jak np.: „Korzyści społeczne z inwestycji", „Warszawa przyjazna pracy" czy „Podniesienie jakości i konkurencyjności kapitału ludzkiego".

Przydzielanie zasobów

W zasadzie dyskusja dotycząca realizacji SSW w Komitecie Sterującym powinna wpływać na przydzielanie zasobów (zatrudnienie, budżet). Tak się jednak nie działo. Wydaje się, że te decyzje miały charakter dyskrecjonalny. Jak to się dzieje w innych planach i projektach, w świetle niemożności przejścia ścieżki planowania budżetu zastosowano unik polegający na deklaracji, że uchwalenie przez Radę Miasta Strategii nie będzie miało skutków dla budżetu miasta.

Poszukując sposobów powiązania Strategii z procesem budżetowym, próbowaliśmy odwołać się do popularnej wówczas i prawnie umocowanej formuły budżetu zadaniowego. Okazało się to niewykonalne z kilku powodów. Mamy tu do czynienia z różnym rozumieniem pojęcia i różnym nazewnictwem (np. Kulesza, Sześciło 2013: 82–83; Postuła, Perczyński 2010): budżet zadaniowy, wynikowy i angielskie *performance budgeting*. Chodzi o zestawienie wydatków budżetu pogrupowanych według celów (zadań). Określenie zadań obejmuje mierniki stopnia realizacji i określenie rezultatów poniesionych nakładów. Budżetowanie zadaniowe umożliwia świadome i efektywne ponoszenie wydatków na poszczególne zadania.

W momencie opracowywania SSW samorząd warszawski planował i realizował wydatki w układzie zadaniowym. Zgodnie z przepisami oznaczało to stosowanie podwójnego planu kont: tradycyjnego podziału na kategorie kosztów i przypisywania kosztów do zadań. Aby było to wykonalne dla administracji, stworzono (przynajmniej w obszarze obserwowanym przez Zespół) sztywną listę zadań. Na przykład CKS – powstałe z połączenia Biura Promocji Miasta i Ośrodka Konsultacji i Dialogu Społecznego – zapisało dwa zadania: związane z promocją i konsultacjami. W ten sposób budżetowanie zadaniowe oderwano od zadań i doprowadzono do stanu fikcji.

Rozmowy ze skarbnikiem miasta ujawniły, że wielu kierowników komórek organizacyjnych miało kłopoty z opisaniem swoich zadań parametrami czy wskaźnikami umożliwiającymi pomiar stopnia realizacji celów. Wykluczało to analizę *performance*.

Kohabitacja strategii z anarchią – podejmowanie działań pod presją chwili

W Warszawie powstawały również niezwiązane z SSW miejskie programy i projekty dyktowane potrzebą chwili. Podejmowano takie zagadnienia, jak „polityka młodzieżowa", polityka równego traktowania albo projekt diagnoz i strategii dzielnicowych, zainicjowanych przez uruchomiony poza SSW projekt pomocowy określenia dzielnicowych priorytetów, bez uprzedniej próby określenia ich relacji z SSW. Odwołania w tych dokumentach do SSW miały często charakter formalny i można było odnieść wrażenie, że jest to ćwiczenie typu „dopasuj to, co robisz, do listy dokumentów strategicznych". Pewną rolę w ich powstawaniu odgrywała możliwość zdobycia finansowania zewnętrznego.

Zespół podejmował próby harmonizowania tych inicjatyw z dyspozycjami SSW, włączając się do realizacji czy wyrażając opinie. Skuteczność tych zabiegów była niewielka. Próby koordynacji blokowała rozproszona sieć organizacyjna[16].

Wskaźniki i monitoring

Aby umożliwić kontrolę realizacji celów, do dokumentu Strategii wpisano wskaźniki realizacji. Wielu czytelników/użytkowników tego dokumentu nie zauważyło tego rozdziału (dokument SSW, s. 71 i nn.; być może należało przypisać wskaźniki do poszczególnych rozdziałów). Środkiem gruntownej weryfikacji działania Strategii miał być monitoring. Jak pisaliśmy w dokumencie SSW (s. 15), istotą monitorowania jest śledzenie i analizowanie faktycznego rozwoju. Regularnie przygotowywane raporty powinny być dyskutowane przez władze miasta z punktu widzenia zgodności tego rozwoju z założeniami i celami Strategii, oceny nowych wyzwań i zagrożeń oraz wniosków dotyczących aktualności lub potrzeby zmiany Strategii.

Zbieranie danych i analiza techniczna winny być prowadzone regularnie, w sposób porównywalny, neutralnie, profesjonalnie i obiektywnie przez wykonawcę zewnętrznego. Dane należy przekazywać ekspertom, którzy sporządzają raport dla władz miasta. Powinno być w nim zawarte omówienie sytuacji i jej

16 Jednym z takich przypadków był udział Ratusza w organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012. Lokalizacja stadionu na zaniedbanej wówczas Pradze, oczekiwany napływ kibiców i potrzeba zorganizowania różnych służb i wolontariuszy były wyzwaniem i okazją. Warszawa stworzyła sekretariat ds. Euro 2012 i stanowisko jego dyrektora. Środki działania (budżet, lokale itp.) były natomiast rozproszone w jednostkach wykonujących działania odcinkowe. Opracowaliśmy propozycję programu wzmacniającego szanse osiągnięcia długofalowych korzyści społecznych z tej jednorazowej akcji. W przyjętym schemacie działań rozproszonych nie było szans na realizację tej propozycji.

relacji ze strategią. Z kolei władze miasta, na podstawie raportu, powinny podejmować decyzje o aktualności strategii i ewentualnych środkach pilnej reakcji.

Tak opisany proces nigdy nie wystąpił. Wielokrotnie nakłaniano Zespół do przeprowadzenia monitoringu minimalistycznego, wewnętrznymi siłami, niewielkim nakładem pracy i kosztów.

Domena SSW była także przedmiotem audytów, czasem wprost, a czasem pobocznie dotykających problematyki wdrażania Strategii. Warto wymienić:

- „Rekomendacje w zakresie systemu zarządzania Urzędem Miasta Stołecznego Warszawy", Kantor. Doradcy w Zarządzaniu Sp. z o.o oraz International Quality Centre LTD, Warszawa 2007 r.
- Informację z audytu przedsięwzięć realizowanych w Urzędzie m.st. Warszawy, w tym przedsięwzięć *Społecznej Strategii Warszawy – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2020*, Biuro Kontroli, 2012 r.
- Zestawienie niezgodności w realizacji przedsięwzięć społecznych w latach 2012/2013 mogących mieć wpływ na realizację SSW, Biuro Kontroli 2013 r.
- Informację zbiorczą o wynikach zadania audytowego nr AW-AD.1720.13.2013 „Realizacja programów interdyscyplinarnych w kontekście Społecznej Strategii Warszawy, w tym w szczególności realizowanych – w obszarze edukacji w ramach prowadzonych projektów – na rzecz rewitalizacji obszarów kryzysowych w kontekście przyjętych programów – na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych w ramach prowadzonych projektów", Biuro Audytu Wewnętrznego, 22 maja 2013 r.

Zespół był przedmiotem, a nie podmiotem tych kontroli, uczestniczył w wywiadach i dostarczał danych potrzebnych audytorom. W otoczeniu administracyjnym dawało się odczuć efekt „obrony Częstochowy". Zespół nie uczestniczył w dyskusjach nad wynikami kontroli. Także dotarcie do raportów pokontrolnych sprawiało pewne trudności.

Inspiracja i uspołecznienie

Cechy systemu zarządzania w Ratuszu, ograniczające możliwości realizacji Strategii, były dostrzegane już w fazie diagnoz. Ważnym – choć mało skutecznym – kierunkiem było zaproponowanie celu 1 i przygotowanie instrumentów zarządzania, o czym piszemy w innym miejscu tekstu. Poszukiwanie innych możliwości przezwyciężenia tych ograniczeń było przedmiotem stałej zapobiegliwości Zespołu.

Szeroko była wykorzystywana „pozastandardowa" w istniejącej kulturze organizacyjnej możliwość kontaktów z jednostkami niepodporządkowanymi (inne

piony, inne szczeble), zabieganie o możliwość udziału w zebraniach i zespołach roboczych, opiniowanie i recenzowanie opracowań, składanie propozycji.

Nie mniej ważne było powszechne oddziaływanie SSW przez obecność w otwartym dyskursie. Realizowało się to różnymi drogami, m.in. przez obecność członków zespołu SSW w wydarzeniach, zebraniach i konferencjach. Najważniejszą formą uspołecznienia było wykorzystanie inicjatywy Prezydenta Paszyńskiego – stworzenia Forum Polityki Społecznej. Niepodlegające niemal żadnym formom limitowania spotkania Forum umożliwiały przedstawianie poszczególnych zagadnień diagnozowania, formułowania i realizacji SSW szerokim kręgom interesariuszy oraz dyskusję na te tematy.

W okresie od lutego 2007 r. do lipca 2017 r. zorganizowano 21 spotkań Forum. Była to dobra droga oddziaływania na świadomość interesariuszy – jak mówiliśmy – „przez osmozę". Wiele roboczych dyskusji nad poszczególnymi zagadnieniami wskazywało, że SSW była nieźle „zinternalizowana", co przyczyniało się do realizowania jej propozycji.

Konkluzje: jaka jest ocena zarządzania strategicznego SSW po 10 latach doświadczeń?

Jak napisano we wstępie, esej oparty jest na informacjach zebranych w trybie obserwacji uczestniczącej. Moje zadanie obejmowało opracowanie i realizację SSW i nie dotyczyło prowadzenia badań ani uogólniania zebranych obserwacji. Cały tekst należy więc traktować jako hipotezy warte weryfikacji na większej liczbie przypadków. Wydaje się, że hipotezy te dobrze wyjaśniają nieautentyczność i nieskuteczność strategii opracowywanych w samorządach.

Uważamy, że jednym z największych sukcesów polskiej transformacji była reforma samorządowa. Nie zwalnia nas to od krytycznego oglądu funkcjonowania tego ustroju (sposobu organizacji sprawowania władzy) i poszczególnych jego wymiarów. Warto także pamiętać, że samorząd terytorialny jest częścią większej całości, z którą jest powiązany przez wspólny model administracji publicznej, organizację działów administracji i system prawny.

Każda władza może i powinna kierować się w swoim działaniu długofalową strategią. Łatwo zauważyć, że elementy strategii, takie jak możliwe cele, sposoby ich osiągania i system zarządzania strategicznego, muszą być ze sobą spójne. Teza o koniecznej zgodności modeli władzy terytorialnej, administracji publicznej i koncepcji wspólnotowości terytorialnej domaga się głębszego opracowania. Sądzę, że występujące tu sprzeczności są odpowiedzialne za dysfunkcje terytorialnej organizacji państwa, społeczności i gospodarki. Rozwinięcie tej obserwacji wykracza jednak poza ramy tego eseju.

Planowanie strategiczne stało się bardziej rutyną administracyjną niż potrzebą polityki terytorialnej. Przymus strategiczny, sztuczność zakresów i ram czasowych raczej szkodzą niż pomagają w osiąganiu celów czy efektywności działań. Każdy aktor niewystępujący doraźnie w danej dziedzinie może i powinien mieć opracowaną własną strategię. Jest ona bardziej narzędziem lidera niż menedżera. Bezwzględne podporządkowanie hierarchiczne planów prowadzi do rytualizacji planowania. W trwającym od lat sporze o hierarchiczne podporządkowanie strategii, wyrażane także w przepisach i innych regulacjach, trzeba rozróżnić planowanie działań i myślenie strategiczne. Podczas gdy pierwsze powinno być hierarchicznie i horyzontalnie spójne w ramach organizacji, to myślenie strategiczne (i zapisywanie strategii) musi zakładać pewien stopień swobody. Nikt rozsądny nie zaproponuje rewolucji, ale nie ma nic niewłaściwego w strategii zakładającej dążenie do zmiany istniejących planów, priorytetów czy metod.

Realizacja przyjętej strategii dokonuje się dwoma drogami: w procesie zarządzania operacyjnego i poprzez oddziaływanie na świadomość interesariuszy (znajomość zamiarów władzy stymuluje zachowania interesariuszy). Nie można ograniczyć się tylko do jednej z nich. Nawet władze samorządów szczególnie wrażliwych na partycypacyjną stronę rządzenia mają trudności z konstruowaniem relacji współrządzenia.

Wspomniany w tekście, a realizowany w warszawskim Ratuszu paradygmat *unresponsible bureaucracy* oraz popularna w wielu dyskusjach charakterystyka „organizacji silosowej" przywodzą na myśl struktury feudalne. Silna, personalna władza najwyższego przywódcy jest skoncentrowana na kwestiach dla niego najważniejszych. W pozostałych kwestiach na swoim terenie podlegli wasale mają pełną swobodę – dopóki „rewizor z Rzymu" albo banalne „powinięcie się nogi" nie zakończy ich żywota. Taka interpretacja zdaje się wyjaśniać egzotyczną konstrukcję Zespołu Koordynującego (jako rozwiązanie pozaprawne zdejmowało z wiceprezydentów odpowiedzialność i ograniczało ich kompetencje). Inna ilustracja to obcięcie strategicznych kompetencji Biura Polityki Społecznej (później Biura Pomocy i Projektów Społecznych).

Problemem realizacji SSW były niestabilne struktury zarządzania. Brak było gotowości strategicznej i prawdopodobnie dlatego nie można było skutecznie dekretować sztywnych wymogów, ram i kalendarzy opracowania strategii.

Błąd autorów SSW polegał na zaproponowaniu „nadambitnego" projektu, nieprzystającego do organizacji i sposobu pracy Ratusza. Stąd wzięły się trudności w realizacji zintegrowanej polityki społecznej. W tej sytuacji naturalne, jak się zdawało, podporządkowanie SSW wiceprezydentowi ds. społecznych, połączone z jego niechęcią do odegrania roli lidera, sprzyjało postawom konkurencyjnym między Biurami i pionami. Podstawowe deficyty wynikającego stąd systemu zarządzania można było dostrzec na różnych jego poziomach.

Daje się zauważyć wiele uproszczeń czy „dróg na skróty" w planowaniu strategicznym. Najważniejsze jest pomijanie zarządzania zasobami z poziomu strategii – stosowane jako wybieg pozwalający ominąć proceduralne rafy przy jej uchwalaniu. Tymczasem zaniedbanie tej procedury prowadzi do rozwodnienia całego planu. Warunkiem „zarządzalności", czyli zachowania nadrzędności celów nad poszczególnymi (autonomicznymi) działaniami, powinna być zdolność miasta do alokowania zasobów do osiągania tych celów.

Strategia powinna być podzielana przez jej interesariuszy oraz na wszystkich szczeblach zarządzania i realizacji. Służyć temu powinna silna rola takich ciał, jak Komitety Sterujące i Rady. Osiąga się to także przez różnorodne procedury uspołecznienia, uczestnictwa, komunikowania i deliberacji. Trzeba też wykorzystać to, że kierownicy są wrażliwi na krytykę. Ważną rolę odgrywa „zespół techniczny" Strategii i jego więź z liderem. Zespół powinien być na tyle trwały i silnie umocowany, aby możliwe było opiniowanie projektów i planów pracy jednostek organizacyjnych Urzędu, a te oceny miały wpływ na przydzielanie zasobów, organizację szkoleń, możliwości praktyk i wymiany doświadczeń.

Bibliografia

Alford J. (2001). The implications of 'publicness' for strategic management theory, w: G. Johnson, K. Scholes (red.), *Exploring Public Sector Strategy*. Pearson Education Limited, s. 4–6.

„Biura spuchły". Ile osób pracuje w stołecznym ratuszu i dzielnicach? (2019). *Stołeczna*, *Gazeta Wyborcza*, 21 lutego.

Ferlie E., Lynn L.E., jr., Pollitt Ch. (red.) (2007). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Gordon G.L. (1993). *Strategic Planning for Local Government. International City*. Washington, DC: County Management Association.

Gorzelak G. (2000). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju regionalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych). *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, s. 99–120.

Gorzelak G. (2013). Po euforii czas na refleksję. *Wspólnota*, 13, s. 10–12.

Grosse T.G. (2009). *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Hambleton R. (2001). The New City Management, w: R. Hambleton, H.V. Savith, M. Steward (red.), *Globalism and Local Democracy*. London: Palgrave.

Hausner J. (2007). Narodowy Plan Rozwoju (2007–2013) jako narzędzie społecznej zmiany, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Helden J.G. van (2000). Is financial stress an incentive for the adoption of businesslike planning and control in local government? A comparative Study of eight Dutch municipalities. *Financial Accountability & Management*, 16(1), s. 83–100.

Kozak M. (2013). Paradygmat polityki spójności w okresie 2014–2020: między zamiarem a rzeczywistością, w: M. Sapała (red.), *Wyzwania polityki spójności w Polsce 2014–2020 – opinie ekspertów*. Gliwice: Wydawnictwo „Wokół nas", s. 29–26.

Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Lackowska M. (2010). Nowe interpretacje teoretyczne polityki wielkomiejskiej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(40), s. 28–49.

Mazur S. (red.) (2015). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Obłój K. (2007). *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE.

Postuła M., Perczyński P. (red.) (2010). *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.

Swianiewicz P. (2005). Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(22), s. 5–25.

Swianiewicz P. (2011). Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?, w: M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej.* Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 55–71.

Swianiewicz P., Lackowska M. (2008). Pełzająca decentralizacja: wykorzystanie funduszy europejskich przez polskie samorządy, w: P. Swianiewicz. J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Szczupaczyński J. (2015). Między utopią a pragmatyzmem – w poszukiwaniu koncepcyjnych podstaw zarządzania przez wartości w administracji publicznej. *Zarządzanie Publiczne*, 3(31), s. 223–235.

Trutkowski C. (2016). Kondycja samorządu terytorialnego – różne perspektywy, rozbieżne interpretacje, w: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Centrum Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, s. 33–58.

O Jubilacie

Profesor Grzegorz Gorzelak należy do najwybitniejszych polskich ekonomistów specjalizujących się w tematyce rozwoju regionalnego i lokalnego.

Po ukończeniu studiów ekonomicznych na Uniwersytecie Warszawskim w 1972 r. pierwszy etap swojej aktywności naukowej spędził w Zakładzie Badań Statystyczno-Ekonomicznych Głównego Urzędu Statystycznego, gdzie już po roku pracy – w wyniku kontaktu z profesorem Zdzisławem Hellwigiem, wybitnym polskim ekonometrykiem – zajął się zastosowaniami statystycznych metod porównawczych do jednostek terytorialnych, najpierw krajów, potem województw, a następnie gmin i miast. Profesor Hellwig był promotorem jego pracy doktorskiej, obronionej w Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu w 1979 r. Te badania stały się wstępem do zajęcia się problematyką rozwoju, jego komponentami, terytorialnymi wymiarami i przestrzennymi uwarunkowaniami. Naturalne przejście ze środowiska „statystyków" do „regionalistów" Grzegorz Gorzelak zawdzięcza profesorowi Antoniemu Kuklińskiemu, który w 1981 r. zaproponował mu pracę w kierowanym przez siebie Instytucie Gospodarki Przestrzennej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Już od początku współpraca z profesorem Antonim Kuklińskim okazała się niezwykle inspirująca, kształcąca i intensywna. Wiązało się to z realizacją wielkiego, ogólnopolskiego przedsięwzięcia „Diagnozy stanu gospodarki przestrzennej Polski", prowadzonego w ramach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w latach 1981–1982, w którym Grzegorz Gorzelak aktywnie uczestniczył, przerywając tę aktywność na trzy miesiące

spędzone w 1982/1983 r. w Bergen na stażu w Norwegian Social Science Data Services. Wejście w środowisko osób zajmujących się rozwojem regionalnym i polityką regionalną zostało sformalizowane powołaniem dr. Grzegorza Gorzelaka w 1984 r. na członka KPZK PAN.

Druga połowa lat 80. XX w. to współkierowanie – wraz z profesorem Bohdanem Jałowieckim – sześcioletnim programem badawczym koordynowanym przez profesora Antoniego Kuklińskiego „Rozwój Regionalny – Rozwój Lokalny – Samorząd Terytorialny" (zgłoszona nazwa „Polska Lokalna" nie została zaakceptowana jako niesłuszna politycznie, obawiano się bowiem, że „lokalność" będzie przeciwstawiana „centralności"). Plonem ogólnopolskich badań było kilkadziesiąt książek, w tym książka autorstwa Grzegorza Gorzelaka pozwalająca na uzyskanie przez niego habilitacji w 1989 r. w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Wyniki „Polski Lokalnej" stały się przełomem naukowym i intelektualnym w dziedzinie rozwoju lokalnego i samorządu terytorialnego, przygotowując podstawy do wielkiej reformy ustrojowej w tej sferze, podjętej w 1990 r.

W przywracaniu polskiej samorządności lokalnej Grzegorz Gorzelak brał udział jako doradca profesora Jerzego Regulskiego, ministra w ówczesnym Urzędzie Rady Ministrów, współpracując z nim jednocześnie podczas tworzenia Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Współpraca z profesorem Regulskim zaowocowała powierzeniem Grzegorzowi Gorzelakowi współkierowania jednym z pierwszych projektów PHARE „Local Development and Training in Poland", koordynowanego przez International Union of Local Authorities w Hadze. Po powrocie z Hagi Gorzelak został wicedyrektorem Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego (EUROREG), który powstał na bazie dawnego Instytutu Gospodarki Przestrzennej po wyodrębnieniu się zespołu Instytutu z WGiSR UW.

Lata 1991–1993 to kierowanie szerokim międzynarodowym zespołem badawczym w projekcie finansowanym przez dawną DG12 Komisji Europejskiej pt. „East-Central Europe 2000", którego przedmiotem była refleksja nad dochodzeniem krajów Wyszehradzkich do członkostwa w Unii Europejskiej. Raport końcowy przygotowany przez G. Gorzelaka, B. Jałowieckiego, A. Kuklińskiego i L. Zienkowskiego (także w postaci książki w języku polskim) był szeroko cytowany i – jak się okazało po kilku latach – zawierał scenariusze, które w znacznym stopniu sprawdziły się w rzeczywistości.

Po półrocznym pobycie w USA na stypendium Fulbrighta (1995) Grzegorz Gorzelak w 1996 r. objął po profesorze Anonim Kuklińskim kierownictwo EUROREG-u. Koordynował w tym czasie projekt badawczy finansowany przez Komitet Badań Naukowych pt.: „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach". Projekt w swoich intelektualnych założeniach nawiązywał do badań nad „Polską Lokalną". Tę tematykę badawczą Gorzelak kontynuował

w grancie Narodowego Centrum Nauki w latach 2013–2015. W sumie Grzegorz Gorzelak koordynował sześć grantów indywidualnych i kilka grantów promotorskich KBN/NCN.

Połowa lat 90. ubiegłego wieku to także pierwsza refleksja nad kształtem polskiej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, którą podejmował zespół Rządowego Centrum Studiów Strategicznych pod kierunkiem profesora Jerzego Kołodziejskiego. Grzegorz Gorzelak był aktywnym członkiem zespołu, reprezentując proefektywnościowe – a nie prowyrównawcze – podejście do doktryny tej polityki; ujęcie takie znalazło odzwierciedlenie w końcowym dokumencie. Kontynuacją tego nurtu prac było kierowanie ogólnopolskim zespołem przygotowującym aktualizację Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, którą RCSS powierzyło profesorowi Grzegorzowi Gorzelakowi (tytuł naukowy otrzymał w 1999 r.) w latach 2004–2005. Zasadnicze założenia tam sformułowane zostały podtrzymane w nowej Koncepcji, opracowanej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w 2011 r. Działalność doradczą Grzegorz Gorzelak prowadził także na szczeblu regionalnym – współtworzył dwie strategie regionalne (lubuską w 2000 r. i lubelską w 2013 r.), a także lokalnym.

Wstąpienie Polski do UE otworzyło przed polskim środowiskiem naukowym nowe możliwości uczestniczenia w projektach badawczych finansowanych w ramach programów ramowych UE oraz ESPON. EUROREG włączył się w te badania szerokim frontem, uczestnicząc w 5., 6. i 7. Programach Ramowych oraz w programie HORIZON 2020. W latach 2012–2015 profesor Grzegorz Gorzelak kierował pierwszym projektem 7. Programu Ramowego z zakresu nauk społecznych koordynowanym przez polski ośrodek (projekt GRINCOH). Był także krajowym pionierem uczestnictwa Polski w sieci European Spatial Planning Observatory Network, w ramach której koordynował dwa projekty i uczestniczył w kilku kolejnych. W latach 2007–2013 był także kierownikiem punktu kontaktowego Programu ESPON w Polsce, który z sukcesem upowszechniał wiedzę powstającą w projektach ESPON i włączał polskie ośrodki naukowe w sieć współpracy międzynarodowej.

Profesor Grzegorz Gorzelak współpracował z wieloma organizacjami międzynarodowymi: Bankiem Światowym, ILO, OECD, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim, Open Society Institute. W latach 2010–2013 był członkiem Evaluation Network w DG Regio, a w latach 2014–2018 oceniał wnioski Starting Grants w European Research Council. Zainicjował powstanie polskiej sekcji Regional Studies Association w 1998 r. i przewodniczył Zarządowi Stowarzyszenia do 2017 r., a obecnie pełni funkcję honorowego przewodniczącego. Współpracował także z rządem Ukrainy. W tym też kraju doradzał przy budowie strategii *oblasti* lwowskiej i charkowskiej. Szeroka działalność międzynarodowa kierowanego przez niego zespołu EUROREG została uhonorowana

w 2012 r. prestiżową nagrodą „Regional Studies Association Institutional Ambassador Award".

Na dorobek naukowy profesora Gorzelaka składa się autorstwo i redakcja ponad 60 książek oraz prawie 270 artykułów i rozdziałów w pracach zbiorowych, w znacznej części opublikowanych za granicą, w tym w prestiżowych czasopismach i wydawnictwach. Najnowsza publikacja to praca zbiorowa pod jego redakcją na temat transformacji w krajach postsocjalistycznych, wydana przez prestiżowe wydawnictwo Routledge. Wiele z prac naukowych autorstwa Gorzelaka wyznaczało kierunki badań rozwoju regionalnego, stając się pozycjami klasycznymi, wielokrotnie cytowanymi w kraju i za granicą. Dyskusję naukową polskiego środowiska badaczy intensyfikuje interdyscyplinarny kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne", jedno z najbardziej prestiżowych czasopism z zakresu problematyki rozwoju regionalnego w Polsce, którego Gorzelak jest twórcą i redaktorem naczelnym.

Profesor Grzegorz Gorzelak jest także wybitnym i wysoko ocenianym przez studentów dydaktykiem. Dzięki swojej charyzmie i pasji motywuje wielu studentów do wyboru kariery naukowej jako przyszłej drogi zawodowej. Był pomysłodawcą studiów podyplomowych dla praktyków pod nazwą Akademia Rozwoju Regionalnego i przez ponad dekadę z powodzeniem kierował tym programem. Był profesorem wizytującym na University of Strathclyde w Glasgow, wykładał na Universidad de Guadalajara i Carlton University w Ottawie, a także prowadził szkolenia na Ukrainie i w Rosji. Wypromował 11 doktorów, z których większość kontynuuje z powodzeniem karierę akademicką – pięcioro z nich uzyskało już habilitacje, kolejna osoba jest w ostatniej fazie przewodu.

Profesor Grzegorz Gorzelak od lat inicjuje ważne dyskusje w środowisku naukowców zajmujących się studiami regionalnymi, często wprowadzając do debaty nowatorskie pojęcia i interpretacje kluczowych procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w skali lokalnej i regionalnej. Trafnie diagnozuje istotne problemy badawcze i inspiruje zespół EUROREG-u – a także szersze kręgi badaczy – do podejmowania nowych wyzwań naukowych. Przyjmuje – wzorem profesora Antoniego Kuklińskiego – stanowisko krytyczne i niepokorne, uznając, że bezkrytyczne aprobowanie działań tak władz, jak i często miernych wyników naukowych jest postawą niewłaściwą, niepozwalającą na dokonanie postępu nie tylko w nauce, lecz także w procesach realnych.

Dorobek publikacyjny Profesora Grzegorza Gorzelaka

I. Pozycje książkowe i monografie

Analiza porównawcza regionalnych procesów rozwoju w wybranych krajach, Biuletyn KPZK PAN, z. 113, PWN, Warszawa 1981 (współautor: B. Wyżnikiewicz), 73 s.

Regionalne zróżnicowanie zjawisk kryzysowych w Polsce w latach 1975– 1985, Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, z. 169, GUS, Warszawa 1988, 69 s.

Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy, seria „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny", t. 14, IGP UW, Warszawa 1989, 232 s.

Eastern and Central Europe 2000. Final Report, Commission of the EC, Luxembourg 1994 (współautorzy: B. Jałowiecki, A. Kukliński. L. Zienkowski), 152 s.

Europa Środkowa 2005 – perspektywy rozwoju, EUROREG – PAN, Warszawa 1995 (współautorzy: B. Jałowiecki, A. Kukliński, L. Zienkowski), 171 s.

Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna, EUROREG, Warszawa 1995, 183 s.

Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 16(49), EUROREG, Warszawa 1996 (współautor: B. Jałowiecki), 157 s.

Regional Dimension of Transformation in Central Europe, Jessica Kingsley Publishers, London – Bristol – Pennsylvania 1996, 300 s.

Kierunki polskiej polityki regionalnej, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 23(56), EUROREG, Warszawa 1998 (współautorzy: Z. Gilowska, B. Jałowiecki, K. Sobczak), 96 s.

The Regional and Local Potential for Transformation in Poland, seria „Regional and Local Studies", t. 14, EUROREG, Warszawa 1998, 186 s.

Dynamics and Factors of Local Success in Poland, seria „Regional and Local Studies", t. 15, EUROREG – CASE, Warszawa 1999 (współautorzy: B. Jałowiecki, R. Woodward, W. Dziemianowicz, M. Herbst, W. Roszkowski, T. Zarycki), 135 s.

Kontrakt dla Ściany Wschodniej. Założenia, Municipium, Warszawa 1999 (współautorzy: Z. Gilowska, B. Jałowiecki), 67 s.

Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999 (współautorzy: B. Jałowiecki, M. Herbst, W. Roszkowski), 162 s.

Metropolia i jej region, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005 (współautor: M. Smętkowski), 224 s.

Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006 (współautorzy: A. Bąkowski, M. Kozak, A. Olechnicka), 192 s.

Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej, Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Tychy 2006 (współautorzy: B. Jałowiecki, M.S. Szczepański), 346 s.

Zróżnicowania warunków życia. Polskie rodziny i społeczności lokalne, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009 (współautorzy: K. Zagórski, B. Jałowiecki), 262 s.

The European Metropolises and Their Regions: From Economic Landscapes to Metropolitan Networks, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011 (współautorzy M. Smętkowski, M. Kozak, A. Olechnicka, A. Płoszaj, K. Wojnar), 352 s.
Także w jęz. polskim: *Europejskie metropolie i ich regiony: Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, 356 s.

Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu, Fundacja GAP, Kraków 2012 (współautorzy: T. Geodecki, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski), 106 s.

Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej, Fundacja GAP, Kraków 2015 (współautorzy: A. Antoszewski, E. Bendyk, M. Frączek, A. Giza, J. Hausner (red.), H. Izdebski, R. Matyja, S. Mazur (red.), B.E. Nowak, J. Raciborski, J. Reiter, D. Sześciło), 153 s.

II. Artykuły i publikowane opracowania naukowe

Porównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w skali województw, wstępne wnioski, *Wiadomości Statystyczne* 1973, z. 10, s. 11–14.

Analiza działowej struktury tworzenia dochodu narodowego w województwach, *Wiadomości Statystyczne* 1974, z. 6, s. 9–13.

Międzynarodowe porównanie struktury spożycia, Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, z. 69, GUS, Warszawa 1974 (współautor pracy zbiorowej), 96 s.

Ogólna systematyka metod regionalizacyjnych, *Wiadomości Statystyczne* 1975, z. 5, s. 26–29.

Problematyka badań rozwoju społecznego w literaturze zagranicznej, Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, z. 84, GUS, Warszawa 1975 (współautor pracy zbiorowej), 96 s.

Weryfikacja statystycznych metod porównawczych stosowanych w regionalizacji ekonomicznej, *Wiadomości Statystyczne* 1975, z. 11, s. 41–45.

Próba określenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw, ich typologia i regionalizacja, *Wiadomości Statystyczne* 1976, z. 10, s. 29–33.

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw a kierunki ich specjalizacji gospodarczej, *Wiadomości Statystyczne* 1977, z. 7, s. 24–27.

Multivariate comparative statistical methods in regional studies, w: Z. Mlinar, H. Teune (red.), *The Social Ecology of Change*, SAGE, Los Angeles – London 1978, s. 281–293.

Określenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw, *Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja* 1978, nr 3.

Wojewódzkie zróżnicowanie wybranych zjawisk demograficznych, *Wiadomości Statystyczne* 1978, z. 13, s. 20–27.

Badanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, *Wiadomości Statystyczne* 1979, z. 8, s. 16–20.

Dobór zmiennych w statystycznej analizie porównawczej, cz. I: *Wiadomości Statystyczne* 1979, z. 3, s. 17–20, cz. II: *Wiadomości Statystyczne* 1979, z. 4, s. 17–20.

Próba określenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, GUS, 1979, 63 s.

Tendencje rozwoju społecznego, GUS, 1979 (współautor pracy zbiorowej), 330 s.

Badanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin: problemy teoretyczne, dane statystyczne, wstępne wyniki, *Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja* 1980, nr 9.

Przestrzenne zróżnicowanie poziomu życia, w: A. Kukliński (red.), *Problemy gospodarki przestrzennej*, KiW, Warszawa 1980, s. 223–248.
Zmiany w przestrzennym zróżnicowaniu poziomu życia w latach 1974–1978, *Wiadomości Statystyczne* 1980, z. 11, s. 6–9.
Statystyczna analiza porównawcza – teoria a praktyka, *Wiadomości Statystyczne* 1981, z. 8, s. 16–19.
W sprawie uwzględniania zagadnień przestrzennych w reformie, *Biuletyn KPZK PAN,* z. 116, PWN, Warszawa 1981 (współautorzy: J. Kolipiński, M. Kulesza), s. 178–197.
Gospodarka przestrzenna i organizacja terytorialna kraju, w: A. Jaroszyński, S.M. Komorowski (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski i organizacja terytorialna kraju*, IOZ-DiK – IGSEiR UW, Warszawa 1982, s. 243–256.
Polish regional datafile, *European Political Data Newsletter*, March 1983, nr 46.
The regional diversification of the level of living in Poland, its dynamics and structure, w: A. Kukliński, J. Lambooy (red.), *Dilemmas in Regional Policy*, Mouton, Berlin – New York 1983, s. 379–394.
Diagnoza i co dalej? Propozycje nowych kierunków badawczych, *Biuletyn KPZK PAN,* z. 125, PWN, Warszawa 1984, s. 266–276.
Informacyjne podstawy studiów nad rekonstrukcją gospodarki przestrzennej Polski, *Wiadomości Statystyczne,* z. 6, 1984 (współautorzy: I. Kokotkiewicz, S.M. Komorowski), s. 26–30.
Nowe spojrzenie na polską przestrzeń (Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski), *Geografia w Szkole* 1984, z. 3, s. 131–137.
Three courses of the regional comparative studies: Crossnational, regional and crossnational regional comparisons, *Miscellanea Geographica* 1984, t. 1(1), s. 143–152.
Experiences and prospects of crossnational regional comparisons, w: P. Bożyk (red.), *Europe within Global Perspective*, SGPiS, Warszawa 1985, s. 295–308.
Podstawy informacyjne badań przestrzennych, w: A. Kukliński (red.), *Studia regionalne w perspektywie doświadczeń międzynarodowych*, PWN, Warszawa 1985, s. 109–118.
Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*, PAX, Warszawa 1985, s. 69–83.
Quality of life: The regional perspective, *Oeconomica Polona* 1985, t. 1, s. 111–127.
The cost of urbanization in Poland: A comparative approach, w: N. Clark, G.M. Hellstern, G. Martinotti (red.), *Urban Innovation as Response to Urban Fiscal Strain*, Verlag Europäische Perspective, West Berlin 1985, s. 281–293.
Urbanization in Poland: A comparative approach, w: K. Haynes, A. Kukliński, O. Kultalahti (red.), *Pathologies of Urban Processes*, Finnpublishers, Tampere 1985, s. 291–304.
Aspects spatiaux de la qualité de vie et de la justice sociale, *Miscellanea Geographica*, WGiSR UW, Warszawa 1986, s. 203–208.
Problemy przestrzenne w Zintegrowanym Systemie Badań Gospodarstw Domowych, w: S. Jońca, S. Mierzejewski (red.), *Problemy integracji statystycznych badań gospodarstw domowych*, Biblioteka „Wiadomości Statystycznych", t. 34, GUS, Warszawa 1986, s. 116–124.
Quality of life: the regional perspective (from the Polish experiences), w: A. Kukliński (red.), *Regional Studies in Poland. Experiences and Prospects*, PWN, Warszawa 1986, s. 333–348.
Spatial aspects of the Polish crisis, *GeoJournal,* t. 12(1), 1986, s. 81–88.
Crisis or recovery? New developments in the regional processes in Poland, *GeoJournal,* t. 15(1), 1987, s. 113–119.
Crisis o recuperacion? Acontecimientos recientes en los procesos regionales polacos, *Bollettino Economico*, nr 2085, 1987.

Local Poland project: Aims and methods, w: P. Dutkiewicz, G. Gorzelak (red.), *Local Studies in Poland*, WGiSR UW, Warszawa 1987, s. 17–32.

Problematyka przestrzenna w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski (na tle współczesnych doświadczeń międzynarodowych i perspektyw reformy gospodarczej), WIT 29, CINTE, Warszawa 1987 (współautor: R. Szul), 29 s.

Statystyczne porównania miast i gmin Polski — przegląd i próba oceny dorobku badawczego, *Przegląd Geograficzny* 1987, t. 59, z. 4, s. 527–542.

Territorio y economia. Reflexiones sobre la experienca de Polonia en la decada de los ochenta, *Estudios Territoriales* 1987, 24, s. 149–166.

Geografia polskiego kryzysu: teoretyczne konkluzje, w: B. Jałowiecki (red.), *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK PAN, z. 138, PWN, Warszawa 1988, s. 112–136.

Intensification of socio-economic development through uniformization or diversification w: P. Bożyk (red.), *Global Challenges and East European Responses*, PWN – UNU, Tokio – Warszawa 1988 (współautorzy: J. Kotyński, A. Kukliński), s. 113–132.

Odpowiedź na ankietę nt. procesów urbanizacji, III Ekspertyza *Procesy urbanizacji w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych,* KPZK PAN, Warszawa 1988, s. 110.

Polish economy and Polish space: problems and actions of the 1980s, *Planning and Administration* 1988, 15(2), s. 52–59.

Stan polskiej statystyki na tle potrzeb monitoringu przestrzennego, *Podstawy przestrzenne ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego. Wstępne wyniki badań*, CPBP 04.10.11, z. 2, Gdańsk 1988.

The crossnational regional comparisons in Europe and Latin America: Past experiences, prospects for the future, w: G. Gorzelak (red.), *Regional Dynamics of SocioEconomic Change*, UW, Warszawa 1988, s. 93–108.

The spatial aspects of the Polish crisis, w: G. Gorzelak (red.), *Regional Dynamics of Socio-Economic Change*, UW, Warszawa 1988, s. 253–268.

Dessarollo regional y local en una economia socialista en transformation: Polonia, *Estudios Territoriales* 1989, t. 31, s. 15–35.

Geography of the Polish crisis: Theoretical conclusions, w: P. Dutkiewicz, G. Gorzelak (red.), *Problems of Local Development in Poland*, IGP UW, Warszawa 1989, s. 65–86.

Reforma ekonomiczna w Polsce na tle rozwoju regionalnego, *Ekonomista* 1989, z. 4, s. 627–658.

Regional and local development in a reforming socialist economy (the example of Poland), *Oeconomica Polona* 1989, nr 3–4, s. 241–261.

Spatial order and Polish disorder: Problems of Polish space economy, *Geoforum* 1989, t. 20, nr 2 (współautor: R. Szul), s. 175–185.

Teorie rozwoju regionalnego a gospodarka socjalistyczna, *Przegląd Geograficzny* 1989, t. 61, z. 3, s. 265–280.

Kryzys a zmiany strukturalne w Polsce i innych krajach, *Gospodarka Narodowa* 1990, z. 1, s. 23–27.

New local government legislation in Poland, w: A. Kukliński, B. Jałowiecki (red.), *Local Development in Europe. Experiences and Prospects*, University of Warsaw, Warsaw 1990 (współautor: K. Mularczyk), s. 255–276.

Policies and prospects of urban redevelopment in Poland, *Miscelanea Geographica* 1990, t. 4, s. 173–180.

Polski kryzys a struktury regionalne, *Gospodarka Narodowa* 1990, z. 10–11, s. 10–14.

East-Central Europe 2000, w: A. Kukliński (red.), *Transformation of Science in Poland*, KBN, Warszawa 1991, s. 76–83.

Local Government Training in Poland, IULA – FSLD, Haga – Warszawa 1991 (współautorzy: K. Mularczyk, M. Ptaszyńska).

Polish Local Government Reform, IULA – FSLD, Haga – Warszawa 1991 (współautor: K. Mularczyk).

Regional restructuring of Eastern and Central Europe. Proposal of a research programme, w: A. Kukliński (red.), *Poland – the Quest for New Identity and Competitive Advantage*, Polish Association for the Club of Rome, Warszawa 1991 (współautor: A. Kukliński), s. 169–183.

Dilemmas of Polish regional policies, w: G. Gorzelak, A. Kukliński (red.), *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central European Countries under Transition*, EUROREG, Warszawa 1992, s. 18–38.

Lokalizacja zaawansowanych technologii w Polsce, *Prace Instytutu Technologii Elektronowej CEMI* 1992, z. 1–3 (współautor: B. Jałowiecki), s. 41–72.
Także w języku angielskim w: *Science as a Stimulator of High Technology Industries in Poland*, Institute of Electron Technology, Warszawa 1992.

Myths of local government and local administration, w: P. Dostal, M. Illner, J. Kara, M. Barlow (red.), *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia. International Viewpoints*, University of Amsterdam, Amsterdam 1992, s. 204–209.
Także w jęz. słowackim w: *Sociologia* 1992, nr 5.

Planowanie rozwoju regionalnego, w: J.P. Gieorgica, G. Gorzelak (red.), *Gmina, przedsiębiorczość , promocja*, EUROREG, Warszawa 1992, s. 18–49.

Polish regionalism and regionalisation, w: G. Gorzelak, A. Kukliński (red.), *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central European Countries under Transition,* EUROREG, Warszawa 1992, s. 465–488.
Także w języku hiszpańskim, *Estudios Territoriales*, 1993.

Reforming local government in a post-communist state, w: *Self-Government in the System of Democratic Institutions*, Riga 1992.
Także w jęz. rosyjskim w: *Samouprawlenie w sistemie demokraticzeskich własti*, Kłajpeda 1992.

Regional and local development in a socialist economy before reforms (on the example of Poland), w: K.Z. Sowa, W. Strubelt (red.), *Territorial Base of Social Structures*, WSzP w Rzeszowie, Rzeszów 1992, s. 71–84.

Regional development of Poland: Current situation, policies, perspectives for the future, w: M. Steiner, H. Isak, J. Marko (red.), *Alle Macht nach unten?*, Leykam, Graz 1992.

The local government in the capital city of Warszawa, w: P. Dostal, M. Illner, J. Kara, M. Barlow (red.), *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia. International Viewpoints*, University of Amsterdam, Amsterdam 1992, s. 121–125.

Wałbrzych „Tourist Six", Poland, Raport Programu LEDA, London – Brussels 1992 (współpraca: J.P. Gieorgica, B. Jałowiecki).

Optymistyczny scenariusz rozwoju Polski do roku 2005, *Samorząd Terytorialny* 1993*,* t. 3 (współautor: B. Jałowiecki), s. 3–40.

Regional patterns of Polish transformation, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Regional Question in Europe*, EUROREG, Warszawa 1993, s. 503–536.

Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?,* EUROREG, Warszawa 1993, s. 45–70.

What regional policies during transition?, w: *Urban Planning and Environmental Policy in the Context of Political and Economic Changes in Central Europe*, Institute of Sociology, Prague 1993.

Lengyelország fejlődése 2005, w: É. Ehrlich, G. Révész, P. Tamási (red.), *Kelet–Közép–Európa. Honnan, hová?* Akadémiai Kiadó, Budapest 1994 (współautor: B. Jałowiecki), s. 189–287.

Regional patterns of Polish transformation 1990–2005, w: K. Wódz (red.), *Transformation of Old Industrial Regions as a Sociological Problem*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1994, s. 70–107.

Regionalne oblicze polskiej transformacji w latach 1990–2005, w: A. Mync, B. Jałowiecki (red.), *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, Biuletyn KPZK PAN, z. 168, PWN, Warszawa 1994.

Restrukturyzacja Górnego Śląska: konieczność dziejowa czy błąd reformy?, w: M.S. Szczepański (red.), *Górny Śląsk na moście Europy*, Katowice 1994 (współautor: B. Jałowiecki), s. 71–82.

The regional patterns of Polish transformation, w: Z. Hajdu, G. Horvath (red.), *European Challenges and Hungarian Responses in Regional Policy,* Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pecs 1994, s. 297–317.

Eastern and Central Europe in the year 2000, w: A. Kukliński (red.), *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995, s. 218–230.

Hipoteza polaryzacji – strategia rozwoju a polityka regionalna, w: J. Kołodziejski (red.), *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Hipoteza*, t. 2, CUP, Warszawa 1995 (współautor: B. Jałowiecki), s. 21–22.

Regionalne uwarunkowania transformacji ustrojowej, w: B. Jałowiecki (red.), *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, EUROREG, Warszawa 1995, s. 63–92.

Restructuring and the labour market in regions dominated by heavy industry in Central and Eastern Europe, w: *The Regional Dimension of Unemployment in Transition Countries,* OECD, Paris 1995 (współautor: K. Fazekas), s. 314–337.

Strategia rozwoju a polityka regionalna Polski, w: W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1995, s. 161–181.

Sytuacje problemowe kształtowania przestrzeni społeczno-ekonomicznej w procesie transformacji, w: J. Kołodziejski (red.), *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Hipoteza*, t. 1, CUP, Warszawa 1995, s. 98–122.

The diversification of Polish economic and geographical space, w: *Poland '95 – Human Development Report*, UNDP, Warszawa 1995.

The Elbląg voivodship: General and demographic description, w: *A Study of a Model Region. Regional Restructuring Plan: The Elbląg Voivodship*, *Poland,* ROTOBO, Tokyo 1995.

The industrial infrastructure, w: *A Study of a Model Region. Regional Restructuring Plan: The Elbląg Voivodship, Poland*. ROTOBO, Tokyo 1995.

Zróżnicowanie polskiej przestrzeni, w: *Polska '95 – Raport o rozwoju społecznym*, UNDP, Warszawa 1995 (współautorzy: B. Szatur-Jaworska, C. Żołędowski).

Rozwój lokalny: szanse i zagrożenia (na przykładach z USA), w: M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe, t. 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 41–55.
Także w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*, seria „Studia Regionalne i Lokalne" t. 18(51), EUROREG, Warszawa 1997, s. 83–103.

Agencje rozwoju regionalnego w Polsce, w: G. Gorzelak (red.), *Przemiany polskiej przestrzeni*, EUROREG, Warszawa 1997 (współautorzy: M. Kozak. W. Roszkowski), s. 335–356.

Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminie, w: M. Kłodziński, Cz. Siekierski (red.), *Strategia rozwoju gmin wiejskich*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1997 (współautor: B. Jałowiecki).

Polityka państwa w obliczu przekształceń strukturalnych polskiej przestrzeni, w: G. Gorzelak (red.), *Przemiany polskiej przestrzeni*, EUROREG, Warszawa 1997, s. 12–44.

Polityka pomocy regionalnej w liberalnej gospodarce – Appalachy, w: A. Dobroczyńska (red.), *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*, WNE UW, Warszawa 1997, s. 99–118.

Polska polityka regionalna w kontekście wstąpienia do Unii Europejskiej, *Ekonomista* 1997, z. 6–7.

Polska statystyka regionalna w obliczu transformacji systemowej, w: G. Gorzelak (red.), *Przemiany polskiej przestrzeni*, EUROREG, Warszawa 1997, s. 357–382.

Strategic Choices and Poland's Regional Policy, w: A. Kukliński (red.), *European Space – Baltic Space – Polish Space*, Part Two, ARL Hanover – EUROREG, Warszawa 1997 (współautor: B. Jałowiecki), s. 285–300.

The dilemmas of regional policies in Central and Eastern Europe, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *The Identity of Central Europe,* EUROREG – Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1997, s. 113–128.

Uwarunkowania rozwoju regionalnego Polski u progu XX wieku, w: B. Kożuch (red.), *Rozwój gospodarczy i zmiany strukturalne w ujęciu regionalnym*, t. 1, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 1997, s. 73–82.

Wyniki badania ankietowego gmin '96, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*, seria „Studia Regionalne i Lokalne, t. 18(51), Warszawa 1997 (współautor: B. Jałowiecki), s. 9–33.

Znowu o decentralizacji terytorialnej organizacji kraju, w: Z. Jabłoński, W. Maik (red.), *Procesy integracji i transformacji systemowej w jednoczącej się Europie*, *Przegląd Regionalny*, nr 2, Toruń 1997.

Czynniki rozwoju gospodarczego, w: S.L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka, przestrzeń, środowisko,* Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1998, s. 164–174.

Dylematy europejskie, w: P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998 (współautor: B. Jałowiecki), s. 13–32.

Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 25(58), EUROREG, Warszawa 1998 (współautorzy: B. Jałowiecki, W. Dziemianowicz, W. Roszkowski, T. Zarycki), s. 81–151.

Europäische Integration und Regionalpolitik in den Transformationsländern, w: H.-J. Wagener, H. Fritz (red.), *Im Osten was Neues*, Dietz, Bonn 1998, s. 303–325.

Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach w latach 1995–1997, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 25(58), EUROREG, Warszawa 1998, s. 11–57.

Problematyka społeczna w gospodarce przestrzennej, w: T. Marszał, M. Opałło (red.), *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 180, PWN, Warszawa 1998 (współautor: B. Jałowiecki), s. 169–190.

Refleksje o strategiach lokalnych, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 25(58), EUROREG, Warszawa 1998 (współautor: B. Jałowiecki), s. 194–212.

Refleksje „strategów lokalnych", w: M. Kramarz, W. Topiński (red.), *Zarządzanie wiejską gminą*, Fundacja „Idealna Gmina", Warszawa 1998.

Reforma terytorialnej organizacji kraju a globalna konkurencyjność polskich regionów, w: *Gmina – powiat – województwo w systemie reformy samorządowej*, PTE, Katowice 1998.

Regional development agencies in Poland, w: H. Halkier, M. Danson, Ch. Damborg (red.), *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley Publishers, London 1998 (współautorzy: M. Kozak, W. Roszkowski), s. 104–124.

Strategja razwitja i regionalnaja politika Polszy, *Beloruskij ekonomiczeskij żurnal* 1998, nr 2 (współautor: B. Jałowiecki), s. 66–81.

Tezy w sprawie polityki regionalnej Polski, *Rozwój Regionalny* 1998, z. 1.

Walka z bezrobociem: droga donikąd?, *Rozwój Regionalny* 1998, z. 3.

Europejskie dylematy, w: A. Kostrowicka, J. Tomalkiewicz (red.), *Problemy integracji europejskiej w nauczaniu geografii w zreformowanym systemie szkolnym*, UW, Warszawa 1999 (współautor: B. Jałowiecki), s. 27–46.

Europejskie uwarunkowania rozwoju regionalnego Polski, w: *Informacja przestrzenna w gospodarce regionalnej*, IGiK, Warszawa 1999, s. 9–30.

Historia – transformacja – przyszłość (szkic o strukturze polskiej przestrzeni i jej zmianach), w: G. Gorzelak, M.S. Szczepański, T. Zarycki (red.), *Rozwój – Region – Społeczeństwo*, EUROREG – IS UŚ, Warszawa – Katowice 1999, s. 25–40.

Podstawowe pojęcia polityki regionalnej, w: *Podstawy polityki regionalnej*, Reforma Administracji Publicznej, z. 10, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 11–20.

Reforma terytorialnej organizacji kraju, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*, ISP, Warszawa 1999 (współautor: B. Jałowiecki), s. 11–50.

Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, założenia, uzasadnienie, w: G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Raporty CASE, Warszawa 1999, s. 9–21.

Strategia rozwoju, w: *Euroregion Sprewa–Nysa–Bóbr*, wrzesień 1999.

The „eastern wall" in Poland – a transitory region?, w: B. Kożuch (red.), *Increasing Regional Competitiveness. Polish and British Experience*, TNOiK, Toruń 1999, s. 77–88.

Evolucion de espacio polaco en los aňos noventa, w: A. Dembicz, E. Laurelli (red.), *Procesos regionales en Europa Centro-Oriental y América Latina*, Estudios y Memorias, 20, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000, s. 282–290.

Introduction: Challenges of transition for regional development, w: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (red.), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe,* Ashgate, Aldershot – Burlington – Singapore – Sydney 2000 (współautorzy: J. Bachtler, R. Downes), s. 1–10.

Konkurencyjność regionów, *Studia Regionalne i Lokalne* 2000, nr 1 (współautor: B. Jałowiecki), s. 7–24.

Metodologiczne podstawy rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego, *Studia Regionalne i Lokalne* 2000, nr 3 (współautor: B. Jałowiecki), s. 41–58.

Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego, *Studia Regionalne i Lokalne* 2000, nr 3 (współautor: B. Jałowiecki), s. 41–58.

National reviews: Poland, w: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (red.), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe,* Ashgate, Aldershot – Burlington – Singapore – Sydney 2000, s. 153–166.

Polska Wschodnia – perspektywy rozwoju, w: J. Szlachta (red.), *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 191, PWN, Warszawa 2000, s. 141–174.

Territorial government reform, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *The Second Wave of Polish Reforms,* ISP, Warszawa 2000 (współautor: B. Jałowiecki), s. 9–18.

The dilemmas of regional policy in the transition countries and the territorial organisation of the state, w: G. Petrakos, G. Maier, G. Gorzelak (red.), *Integration and Transition in Europe. The economic geography of integration*, Routledge, London – New York 2000, s. 131–149.

The new economic geography of Europe: an introduction, w: G. Petrakos, G. Maier, G. Gorzelak (red.), *Integration and Transition in Europe. The Economic Geography of Integration*, Routledge, London – New York 2000 (współautorzy: G. Petrakos, G. Maier), s. 1–37.

Transition, cohesion and regional policy in Central and Eastern Europe: Conclusions, w: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (red.), *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe,* Ashgate, Aldershot – Burlington – Singapore – Sydney 2000 (współautorzy: J. Bachtler, R. Downes), s. 356–378.

Trwałość i zmiana: historia, transformacja i przyszłość polskich regionów, *Ekonomista* 2000, nr 6, s. 1–18.

Założenia długofalowej strategii rozwoju regionalnego, w: *Strategia rozwoju Polski do roku 2020,* Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus", Warszawa 2000, s. 341–363.

Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych), *Studia Regionalne i Lokalne* 2000*,* nr 3, s. 99–120.
Także w: M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Municipium 2001, s. 199–133.

Decentralisation, regional development and regional policies, w: G. Blazyca, R. Rapacki (red.), *Poland into the New Millennium*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA 2001, s. 204–230.

Europejskie granice – jedność czy podział kontynentu?, *Studia Regionalne i Lokalne* 2001*,* nr 2–3(6) (współautor: B. Jałowiecki), s. 51–70.

Instead of conclusions: Proposal for a research programme Central Europe „2010 Plus" in integrated Europe, w: G. Gorzelak, E. Ehrlich, L. Faltan, M. Illner (red.), *Central Europe in Transition – Towards EU Membership*, RSA Polish Section – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 (współautorzy: E. Ehrlich, L. Faltan, M. Illner), s. 364–367.

Introduction, w: G. Gorzelak, E. Ehrlich, L. Faltan, M. Illner (red.), *Central Europe in Transition – Towards EU Membership*, RSA Polish Section – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 (współautorzy: E. Ehrlich, L. Faltan, M. Illner), s. 9–11.

Konkurentosposobnost regionow, *Beloruskij Ekonomiczeskij Żurnal* 2001, nr 1 (współautor: B. Jałowiecki), s. 84–95.

Nowe relacje metropolia – region, *Pomosty* 2001*,* nr 2(5) (współautor: B. Jałowiecki).

Przyszłość polskich regionów, w: M. Szczepański (red.), *Jaki region? Jaka Polska? Jaka Europa? Studia i szkice socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001, s. 99–114.

Reforma terytorialnej organizacji kraju: wnioski po dwóch latach, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.)*, Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, EUROREG – ISP – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 (współautor: B. Jałowiecki), s. 9–30.

Regional development in Central Europe and European integration, w: *Regionale Auswirkungen der EU-Osterweiterung,* Bundesamt für Bauwesen und Raumordung, Bonn 2001, s. 743–750.

Samorząd terytorialny a polityka rozwoju regionalnego państwa, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.)*, Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, EUROREG – ISP – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 177–191.

Spójność Mazowsza, *Studia Regionalne i Lokalne* 2001*,* nr 4(7), s. 105–122.

Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny, *Studia Regionalne i Lokalne* 2001*,* nr 1(5) (współautor: B. Jałowiecki), s. 61–80.

Szanse polskich regionów, w: J. Brdulak (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, t. 5, PTE – Bellona, Warszawa 2001, s. 83–98.

The regional dimension of Polish transformation: seven years later, w: G. Gorzelak, E. Ehrlich, L. Faltan, M. Illner (red.), *Central Europe in Transition – Towards EU Membership*, RSA Polish Section – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 310–329.

Uwarunkowania długofalowej strategii rozwoju Polski Wschodniej, w: A. Stasiak, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), *Gospodarka, przestrzeń, środowisko. Strategia*

województw wschodniego i zachodniego pogranicza Polski w kontekście integracji z Unią Europejską, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2001, s. 101–118.

Zmiany polskiej przestrzeni, w: W. Kuczyński (red.), *Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999*, Fundacja Księgi Dziesięciolecia Polski Niepodległej, Warszawa 2001, s. 715–717.

Dynamika polskich regionów, w: K. Heffner (red.), *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zagranicznych*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego – Politechnika Opolska, Opole 2002, s. 30–49.

European boundaries: unity or division of the continent?, *Regional Studies* 2002*,* t. 36(4) (współautor: B. Jałowiecki), s. 409–419.

Pogranicza a polityka zagraniczna RP, w: R. Stemplowski, A. Żelazo (red.), *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI w.*, PISM, Warszawa 2002, s. 395–420.

Polskie regiony w procesie integracji europejskiej, *Studia Regionalne i Lokalne* 2002*,* nr 2–3, s. 55–73.

Regional Development in Poland, w: L. Hedegaard, B. Lindström (red.), *The NEBI Yearbook 2001/2002: North European and Baltic Sea Integration,* Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – New York 2002, s. 37–52.

Szanse polskich regionów w zintegrowanej Europie, w: *Polska w Unii Europejskiej. Strategie dla Polski po wejściu do Unii Europejskiej na lata 2004–2015*, Kancelaria Prezydenta PR, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus" PAN, Warszawa 2002, s. 135–150.

Zdążyć przed wyrokiem: Górny Śląsk 2010 – czy zdołamy uniknąć katastrofy?, *Śląsk* 2002, nr 7(81) (współautor: M.S. Szczepański), s. 6–9.

Bieda i zamożność regionów, w: I. Sagan, M. Czepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu,* UG, Gdańsk – Poznań 2003, s. 57–78.

Bieda i zamożność regionów (założenia, hipotezy, przykłady), *Studia Regionalne i Lokalne* 2003, nr 1, s. 37–59.

Innowacyjny potencjał polskich regionów, w: L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003 (współautorka: A. Olechnicka), s. 122–152.

Polish regional development in the process of EU integration, w: V. Benc (red.), *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Slovak Foreign Policy Association, Bratislava 2003, s. 199–208.

Przyszłość Górnego Śląska w perspektywie roku 2010, *Biuletyn Polska 2000 Plus* 2003, nr 1 (współautor: M. Szczepański), s. 104–113.

Regional innovation potential in Poland*, Research Bulletin,* ZBSE, 2003*,* t. 12, nr 3–4 (współautorka: A. Olechnicka).

Szkic o wymiarach ładu przestrzennego, w: T. Ślęzak, Z. Zioło (red.), *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 205, PWN, Warszawa 2003, s. 55–69.

Zróżnicowania regionalne a przyszłość trwałego rozwoju. *Biuletyn Polska 2000 Plus* 2003, nr 2, s. 31–37.

Brain drain, brain gain, and mobility: theories and prospective methods, *Higher Education in Europe* 2004*,* t. 29, nr 3 (współautor: B. Jałowiecki), s. 299–308.

Challenges of the European Union enlargement – a note from the Polish perspective, w: H. Karl, P. Rollet (red.), *Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency versus Policy Intervention*, Studies in Spatial Development, nr 5, DATAR – ARL, Hannover 2004, s. 161–168.

Illusory entities in scientific research, *Dialogue and Universalism* 2004*,* nr 1–2 (współautor: B. Jałowiecki), s. 77–90.

La fuite des cerveaux, le gain de cerveaux et la mobilité: théories et modèles prospectifs, *L'Enseignement Supérieur en Europe* 2004, t. 29, nr 3 (współautor: B. Jałowiecki), s. 299–309.

New boundaries of the European Union & new challenges for structural policies, *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association* 2004, nr 249, s. 6–8.

Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty, w: T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2004, s. 247–260.

Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni, *Studia Regionalne i Lokalne,* nr 4, 2004, s. 37–72.

Scenariusz przeobrażeń, w: *Śląsk – region z przyszłością?*, *Ekoprofit* 2004, nr 3(71), (współautor: M.S. Szczepański), s. 16–17.

The poverty and wealth of regions, w: N. Bellini, E. Giulani, C. Pietrobelli, R. Rabellotti (red.), *The Theory and Practice of Local Development,* Scuola Superiore Santa Anna, Pisa 2004, s. 101–122.

The poverty and wealth of regions (assumptions, hypotheses, examples), w: H. Karl, P. Rollet (red.), *Employment and Regional Development Policy. Market Efficiency versus Policy Intervention*, Studies in Spatial Development, nr 5, DATAR – ARL, Hanover 2004, s. 101–122.

Warszawa i jej region: nowe relacje w otwartej gospodarce informacyjnej (w świetle strategii rozwoju Warszawy i strategii rozwoju Mazowsza), w: J. Grzelak, T. Zarycki (red.), *Społeczna mapa Warszawy. Interdyscyplinarne studium metropolii warszawskiej,* ISS UW – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 216–228.

Górny Śląsk 2010 – zdążyć przed katastrofą, *Arkadia* 2005, nr 17–18, (współautor: M.S. Szczepański), s. 49–58.

Rozwój metropolii w gospodarce informacyjnej: znaczenie układu globalnego i regionalnego, *Studia Regionalne i Lokalne* 2005, nr 2(20) (współautor: M. Smętkowski), s. 5–23.

Jak poprawić sytuację na 'trudnym' rynku pracy? Analiza sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego, *Studia Regionalne i Lokalne* 2006, nr 1(23) (współautorzy: M. Herbst, A. Olechnicka), s. 37–63.

Normalizing Polish-German relations: cross-border cooperation in regional development, w: J.W. Scott (red.), *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*, Ashgate, Aldershot 2006, s. 195–206.

Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów, *Studia Regionalne i Lokalne* 2006, nr 3(25) (współautorzy: A. Płoszaj, M. Smętkowski), s. 67–82.

Poland's regional policy and disparities in the Polish space, *Regional and Local Studies* Special Issue 2006, s. 118–133.

Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni – Okres Programowania 2007–2013, w: *Ekspertyzy,* t. 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 57–67.

Polska w przestrzeni świata, w: *Jak wykorzystać geopolityczne położenie Polski?,* Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus" PAN, Warszawa 2006.

Metropolia a region – kto kogo potrzebuje?, w: *Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność*, IBnGR, Gdańsk 2007, s. 115–117.

Na 30-lecie EUROREG, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 311–316.

Polityka Spójności UE: od entuzjazmu do wątpliwości, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. 17, PTE, Opole 2007, s. 51–60.

Rozwój, region, polityka, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – EUROREG, Warszawa 2007, s. 179–214.

Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 12–34.

Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań rozwoju, w: K. Heffner, K. Malik (red.), *Szanse rozwoju regionów. Uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i środowiskowe*, KNoPiPS PAN – RSA – Politechnika Opolska, Opole 2007 (współautor: M. Kozak), s. 67–88.

Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds**,** *Policy Studies* 2007 , t. 28, nr 4 (współautor: J. Bachtler), s. 309–326.

Regionalne strategie innowacji w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne* 2007*,* nr 1(27) (współautorzy: A. Bąkowski, M. Kozak, A. Olechnicka, A. Płoszaj), s. 88–111.

Społeczeństwo informacyjne w przestrzeni Europy, *Studia Regionalne i Lokalne* 2007*,* nr 1(27) (współautorka: A. Olechnicka), s. 50–73.

Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej, w: *Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 99–118.

The four capitals model in the evaluation of the regional development strategy, *Regional and Local Studies,* Special Issue, 2007 (współautorzy: A. Płoszaj, M. Smętkowski), s. 5–20.

Władze miast wobec zagrożenia degradacją społeczno-gospodarczą w warunkach transformacji systemowej, *Studia Regionalne i Lokalne* 2007*,* nr 3(29) (współautorzy: B. Jałowiecki, M. Kozak, M. Smętkowski), s. 5–31.

Applying the four-capital model to the assessment of regional development in the Lubuskie region of Poland, *European Environment* 2008*,* t. 18, nr 2 (współautorzy: K. Olejniczak, A. Płoszaj, M. Smętkowski), s. 110–122.

Development of Polish regions and the EU Cohesion Policy, w: W. Strubelt, G. Gorzelak (red.), *City and Region. Papers in Honour of Jiri Musil*, Budrich Uni Press Ltd., Opladen – Farmington Hills 2008, s. 97–120.

Europejski wymiar polskiej polityki przestrzennej, w: *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2008, s. 21–26.

Ewaluacja z długą perspektywą, w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Pedagogiczne i Naukowe, Warszawa 2008 (współautor: A. Płoszaj), s. 438–464.

Kock z punktu widzenia przedstawicieli instytucji, w: K.M. Staszyńska (red.), *Poza metropolią. Jak się żyje w polskich gminach?*, Opinie i Diagnozy, CBOS, Warszawa 2008, s. 131–138.

Methodological dilemmas in regional strategy building, w: J. Martinez-Vazquez, F. Vaillancourt (red.), *Public Policy for Regional Development*, Routledge Studies in Global Competition, Routledge, Abingdon – New York 2008, s. 215–231.

Metropolis and its region – new relations in the information economy, *European Planning Studies* 2008, t. 16, nr 6 (współautor: M. Smętkowski), s. 727–743.

Miasto jako przedmiot badań nauk ekonomicznych, w: B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 89–104.

Także w jęz. angielskim: The city as an object of economic research, *Regional and Local Studies*, Special Issue *Cities and Metropolises,*2009, s. 5–22.

Ocena wpływu NPR i NSRO na rozwój regionalny i przestrzenny oraz zwiększenie spójności regionalnej i przestrzennej; w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Pedagogiczne i Naukowe, Warszawa 2008 (współautorka: D. Wojtowicz), s. 517–528.

Poland, w: M. Baun, D. Marek (red.), *EU Cohesion Policy after Enlargemen*t, Palgrave Macmillan, New York 2008 (współautor: M. Kozak), s. 141–164.
Polska lokalna 2007: Synteza, w: G. Gorzelak (red.), *Polska Lokalna 2007,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 10–34.
Regiony Polski Wschodniej i Zachodniej – ujęcie porównawcze, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju. Polska i Ukraina*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 11–34.
The past of the future, w: *Die Vergangenheit der Zukunft*, Bundesamt fur Bauwesen und Raumordung, z. 11–12, Berlin 2008, s. 719–720.
Cohesion and convergence: synonyms or two different notions, w: G. Kochendörfer-Lucius, B. Pleskovic (red.), *Spatial Disparities and Development Policy*, The World Bank, Washington D.C. 2009, s. 259–264.
Dynamika rozwoju regionów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w: G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), *Człowiek, miasto, region. Związki i interakcje*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009 (współautor: M. Smętkowski), s. 304–330.
Fakty i mity rozwoju regionalnego, *Zarządzanie Publiczne*, z. 4(6), 2009, s. 73–90.
Także w: *Studia Regionalne i Lokalne* 2009, nr 3, s. 5–27.
Metropolizacja i globalizacja a możliwości konwergencji, w: J. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), *Co ekonomiści myślą o przyszłości*, Komitet „Prognoz Polska 2000 Plus" przy Prezydium PAN, Warszawa 2009, s. 200–221.
Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, *Studia Regionalne i Lokalne* 2009, nr 3 (współautorzy: M. Smętkowski, B. Jałowiecki), s. 52–73.
Także w jęz. angielskim: Metropolitan areas In Poland – diagnosis and recommendations, *Regional and Local Studies*, Special Issue *Cities and Metropolises* 2009 (współautorzy: M. Smętkowski, B. Jałowiecki), s. 37–58.
Polish perspective – green paper on territorial cohesion: Turning territorial diversity into strength, *Regions: Territorial Cohesion in Europe* 2009, nr 276, s. 15–17.
Potencjał metropolitalny Krakowa, w: A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwań XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009, s. 99–112.
Regional development and 'new' regionalism in Poland, w: J.W. Scott (red.), *De-coding New Regionalism. Shifting Socio-Political Contexts in Central Europe and Latin America*, Ashgate, Burlington 2009, s. 177–198.
Regional development in Central and Eastern Europe, w: P. Blokker, B. Dalago (red.), *Regional Diversity and Local Development in New Member States*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, s. 43–62.
Uniwersytet przedsiębiorczy, *Forum Akademickie* 2009, nr 1, https://forumakademickie.pl/fa-archiwum/archiwum/2009/01/47_uniwersytet_przedsiebiorczy.html.
Uwagi nt. dokumentu UE „Green paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength", w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 64–69.
Facts and myths of regional development, *Studia Regionalne i Lokalne*, Special Issue 2010, s. 5–28.
Regional development dynamics in Central and Eastern European countries, w: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.), *Regional Development in Central and Eastern Europe. Development Processes and Policy Challenges*, Routledge, Oxon – New York 2010 (współautor: M. Smętkowski), s. 34–58.

Siły lokalne i regionalne, w: W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010 (współautor: B. Jałowiecki), s. 501–523.

The financial and economic crisis in Europe, its regional dimension, and policy responses, w: P. Churski, W. Ratajczak (red.), *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, Part 1, Polish Academy of Sciences, Warszawa 2010 (współautor: J. Bachtler), s. 19–42.

The financial crisis in Central and Eastern Europe, w: G. Gorzelak, Ch.-Ch. Goh (red.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 236–252.

The (non-existing?) Polish crisis, w: G. Gorzelak, Ch.-Ch. Goh (red.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 139–149.

The Regions in Poland, w: R. Scully, R.W. Jones (red.), *Europe, Regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan, 2010 (współautor: A. Tucholska), s. 203–220.

Central and Eastern Europe: shapes of transformation, crisis, and the possible futures, w: C. Calhoun, G. Derluguian (red.), *Aftermath: A New Global Economic Order?,* New York University Press, New York 2011 (współautor: P. Dutkiewicz), s. 181–208.

Cohesion Policy and the challenges of the future, w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), *Evaluating the Effects of Regional Interventions. A Look Beyond Current Structural Funds' Practice*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 25–33.

Doctrines of regional policies – their virtues and limitations, w: *Territorial Dimensions of Development Policies*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 19–24.

Polish regionalization, w: S.A. Lütgenau (red.), *Regionalization and Minority Policies in Central Europe. Case Studies from Poland, Slovakia, Hungary and Romania*, Studien Verlag, Innsbruck – Wien – Bozen 2011, s. 13–32.

Dobra strategia to sztuka wyboru, *Pomorski Przegląd Gospodarczy* 2012, nr 1(52), s. 29–33.

Doktryny polityk regionalnych – ich zalety i ograniczenia, w: *Wymiar terytorialny w politykach rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 19–25.

Refleksje o strategicznych wyzwaniach dla Polski i jej regionów, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski,* Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2012, s. 251–262.

Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju, w: J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012 (współautor: M. Kozak), s. 115–142.

Warszawa as a metropolis – successes and missed opportunities, w: *Regional Science Policy & Practice* (Special Issue*: Successful European Regions in the Global Economy: Economic Strategies and Policy Measures*) 2012, t. 4, nr 1 (współautor: M. Smętkowski), s. 25–45, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rss.2012.4.issue-1/issuetoc.

The economic crisis: consequences in Central and Eastern Europe, w: J. DeBardeleben, C. Viju (red.), *Economic Crisis in Europe. What it Means for the EU and Russia*, Palgrave Macmillan, London 2013 (współautor: P. Dutkiewicz), s. 217–223.

Długie trwanie a współczesność, *Magazyn Miasta* 2014, nr 5–6, s. 40–43.

Koniunktura w Polsce lokalnej 2013, *Studia Regionalne i Lokalne* 2014*,* nr 4(58) (współautor: B. Jałowiecki), s. 5–24.

Problemy polskiej przestrzeni, w: *Wykłady w Trybunale Konstytucyjnym z lat 2011–2012,* Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2014, s. 171–186.

Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju, w: M. Gorynia, S. Rudolf (red.), *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce*, PTE, Warszawa 2014, s. 223–242.

Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy, *Studia Regionalne i Lokalne* 2014, nr 3(57), s. 5–25.

Powiaty zagrożone deprywacją: stan, trendy i prognoza, *Raporty i Analizy EUROREG* 2015, nr 7 (współautorzy: A. Płoszaj, J. Rok, M. Smętkowski), 67 s.

The Cohesion Policy and development – a preliminary assessment, w: A.J. Kukuła (red.), *Cohesion Policy and Development of the European Union's Regions in the Perspective of 2020*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2015, s. 113–130.

Czynniki i wymiary regionalnych zróżnicowań Polski, w: A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska (red.), *Transformacje. Przewodnik po zmianach społeczno-ekonomicznych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 202–209.

Koniunktura w Polsce lokalnej, w: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 47–80.

Wstęp, w: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 7–12.

Co dalej z euro? Trzy scenariusze dla Polski, Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2017 (współautorzy: B. Nowak, A. Nowak-Far, M. Götz, W.M. Orłowski), 55 s.

Cohesion Policy and regional development, w: S. Hardy, J. Bachtler, P. Berkowitz, T. Muravska (red.), *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*, Routledge, Abingdon – New York 2017, s. 33–54.

Refleksje o szansach i zagrożeniach polskich metropolii, w: *Polska regionów – Polska miast*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2017, s. 147–166.

Droga w stronę centrum Europy, w: *Polska 100 lat,* BOSZ, Olasznica 2018, s. 224–233. Także w jęz. angielskim: The path towards the center of Europe, w: *Poland 100 Years*, BOSZ, Olasznica 2018, s. 224–233.

Wyd. skrócone: Droga w stronę centrum Europy, w: *Polska 100 lat,* BOSZ, Olasznica 2018, s. 133–136.

Ku zrównoważonemu rozwojowi polskich miast, *Przegląd Polskiego Komitetu do spraw UNESCO, Biuletyn 2017/2018*, Warszawa 2018 (współautorzy: J. Rok, K. Wojnar), s. 69–81. Także w jęz. angielskim: Towards sustainable development of Polish cities, *Polish National Commission for Unesco Review*, Bulletin 2017/2018, s. 69–81.

Terytorialna organizacja kraju – czy już czas na dyskusję?, *Studia Regionalne i Lokalne* 2018, nr 2(72), s. 48–55.

„Twarde" i „miękkie" metody badania struktur regionalnych, w: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, Studia KPZK PAN, Warszawa 2018, s. 173–184.

Polityka regionalna i spójności terytorialnej, w: *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej. Wartości, instytucje, swobody, polityki sektorowe, problemy i kluczowe wyzwania*, CASE, Warszawa 2019, s. 103–112.

Regional and historic dimensions of local government performance in Poland, *Polish Sociological Review* 2019, nr 1, s. 33–50.

Conclusions, w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe*: *Stability and Change after 1990*, Routledge, Oxon – New York 2020 (w druku), s. 360–364.

Introduction, w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe*: *Stability and Change after 1990*, Routledge, Oxon – New York 2020 (w druku), s. 1–8.

Regional dynamics and structural changes in Central and Eastern European countries, w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe*: *Stability and Change after 1990*, Routledge, Oxon – New York 2020 (w druku) (współautor: M. Smętkowski), s. 207–227.

III. Redakcje naukowe

Problemy metodologiczne, wstępne kierunki badań, seria „Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy", t. 1, WGiSR UW, Warszawa 1986 (współredaktor: P. Dutkiewicz), 144 s.

Wstępne wyniki badań, seria „Polska Lokalna i Samorząd Terytorialny w Warunkach Reformy i Rekonstrukcji Gospodarki Przestrzennej", t. 2, WGiSR UW, Warszawa 1986 (współredaktor: P. Dutkiewicz), 229 s.

Local Studies in Poland, seria „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny", t. 3, WGiSR UW, Warszawa 1987 (współredaktor: P. Dutkiewicz), 240 s.

Problemy rozwoju lokalnego, seria „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny", t. 11, WGiSR UW, Warszawa 1988 (współredaktor: P. Dutkiewicz), 217 s.

Regional Dynamics of SocioEconomic Change, WGiSR UW, Warszawa 1988, 370 s.

Problems of Local Development in Poland, seria „Regional and Local Studies", t. 1, IGP UW, Warszawa 1989 (współredaktor: P. Dutkiewicz), 240 s.

Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central European Countries under Transition, seria „Regional and Local Studies", EUROREG, t. 8, Warszawa 1992 (współredaktor: A. Kukliński), 512 s.

Gmina – Przedsiębiorczość – Promocja, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 7(40), EUROREG, Warszawa 1992 (współredaktor: J.P. Gieorgica), 239 s.

Czy Polska będzie państwem regionalnym?, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 9(42), EUROREG, Warszawa 1993 (współredaktor: B. Jałowiecki), 325 s.

Regional Question in Europe, seria „Regional and Local Studies", t. 11, EUROREG, Warszawa 1993 (współredaktor: B. Jałowiecki), 570 s.

Strategie rozwoju regionalnego województwa włocławskiego, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 15(48), EUROREG, Warszawa 1994 (współredaktor: B. Jałowiecki), 135 s.

Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96, t. 18(51), EUROREG, Warszawa 1997 (współredaktor: B. Jałowiecki), 116 s.

Przemiany polskiej przestrzeni, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 19(52), EUROREG, Warszawa 1997, 382 s.

The Identity of Central Europe, EUROREG – Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1997 (współredaktor: B. Jałowiecki), 205 s.

Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach, seria „Studia Regionalne i Lokalne", t. 22(55), EUROREG, Warszawa 1998 (współredaktor: B. Jałowiecki), 213 s.

Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo, Raporty CASE, nr 21, Warszawa 1999, 103 s.

Rozwój – Region – Społeczeństwo, EUROREG – IS UŚ, Warszawa – Katowice 1999 (współredaktorzy: M.S. Szczepański, T. Zarycki), 274 s.

Ekorozwój w Euroregionie „Szprewa–Nysa–Bóbr", Gubin 2000, 72 s.

Integration and Transition in Europe. The Economic Geography of Integration, Routledge, London – New York 2000 (współredaktorzy: G. Petrakos, G. Maier), 302 s.

Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe, Ashgate, Aldershot – Burlington – Singapore – Sydney 2000 (współredaktorzy: J. Bachtler, R. Downes), 378 s.

Central Europe in Transition – Towards EU Membership, RSA Polish Section – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 (współredaktorzy: E. Ehrlich, L. Faltan, M. Illner), 371 s.

Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń, EUROREG – ISP – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 (współredaktorzy: B. Jałowiecki, M. Stec), 297 s.

Współpraca transgraniczna w Unii Europejskiej – doświadczenia Polski i Niemiec, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004 (współredaktorzy: J. Bachtler, M. Kasprzyk), 378 s.

Nowe granice Unii Europejskiej. Współpraca czy wykluczenie?, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006 (współredaktor: K. Krok), 270 s.

Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, 316 s.

Rozwój, region, przestrzeń, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – EUROREG, Warszawa 2007 (współredaktor: A. Tucholska), 407 s.

City and Region. Papers in Honour of Jiri Musil, Budrich Uni Press Ltd., Opladen – Farmington Hills 2008 (współredaktor: W. Strubelt), 367 s.

Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju. Polska i Ukraina, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008 (współredaktor: A. Tucholska), 203 s.

Polska Lokalna 2007, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, 213 s.

Człowiek, miasto, region. Związki i interakcje, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009 (współredaktorzy: M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir), 470 s.

Polska z perspektywy badań ESPON – oceny, wnioski, rekomendacje, EUROREG – Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009 (współredaktor: A. Olechnicka), 208 s.

Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010 (współredaktor: Ch.-Ch. Goh), 292 s.

Regional Development in Central and Eastern Europe. Development Processes and Policy Challenges, Routledge, Oxon – New York 2010 (współredaktorzy: J. Bachtler, M. Smętkowski), 338 s.

Adaptability and Change – the National and Regional Dimensions in Central and Eastern Europe, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012 (współredaktorzy: Ch. Goh, K. Fazekas), 408 s.

Universities, Cities and Regions. Loci for Knowledge and Innovation Creation, Routledge, London – New York 2012 (współredaktorzy: R. Capello, A. Olechnicka), 370 s.

European Territories: From Cooperation to Integration?, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013 (współredaktor: K. Zawalińska), 319 s.

Polska gmina 2015, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, 343 s.

Social and Economic Development in Central and Eastern Europe: *Stability and Change after 1990*, Routledge, Oxon – New York 2020 (w druku), 372 s.

IV. Recenzje (publikowane)

Niespójność badań regionalnych metoda a wyniki (uwagi do artykułu doc. dr. hab. Stefana Kurowskiego), *Wieś Współczesna* 1978, nr 11.

J. Kornai, Niedobór w gospodarce, Warszawa, PWE 1986, *Przegląd Geograficzny* 1986, t. 48, z. 4, s. 837–841.

J. Rutkowski, Rozwój gospodarczy i poziom życia, Z Prac ZBSE GUS i PAN, z. 143, *Ekonomista* 1986, nr 6.

D. Keeble, E. Wever (red.), New Firms and Regional Development in Europe, *Przegląd Geograficzny*1987, t. 59, z. 3, s. 421–423.

Czy polaryzacja regionalna jest nieunikniona? Na podstawie książki „Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization", Pontus Braunerhjelm, Riccardo Faini, Victor Norman, Frances Ruane i Paul Seabright, CEPR, London 2000, *Ekonomista* 2000, nr 2, s. 442–446.

J. Grzeszczak, Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej, Prace Geograficzne, nr 173, IGiPZ PAN, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999, *Studia Regionalne i Lokalne* 2000, nr 3, s. 171–173.

T. Markowski, Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, *Studia Regionalne i Lokalne* 2000, nr 2, s. 167–169.

J.E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents,* W.W. Norton, New York 2002, s. 282–286, *Ekonomista* 2003, nr 6.
Także w: *Studia Regionalne i Lokalne* 2003, nr 4, s. 144–148.

E. Moretti, The New Geography of Jobs, Houghton Mifflin Harcourt, 2012, *Studia Regionalne i Lokalne* 2014, nr 1, s. 118–120.

Autorzy esejów

Prof. John Bachtler, European Policies Research Centre,
University of Strathclyde and Technische Universiteit Delft;
ORCID: 0000-0002-0706-597X

Prof. Jerzy Bański, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polska Akademia Nauk;
ORCID: 0000-0001-9056-0404

Prof. Paweł Churski, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
ORCID: 0000-0002-4152-1211

Prof. Bolesław Domański, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński;
ORCID: 0000-0002-8108-5821

Prof. Piotr Dutkiewicz, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0003-0094-1567

Prof. Károly Fazekas, Centre for Economics and Regional Science,
Hungarian Academy of Science;
ORCID: 0000-0001-9022-5147

Prof. Krystyna Gawlikowska-Hueckel, Instytut Rozwoju, Sopot;
ORCID: 0000-0002-2527-1902

Prof. Stanisława Golinowska, Collegium Medicum,
Uniwersytet Jagielloński, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie;
ORCID: 0000-0002-1382-4741

Prof. Maria Halamska, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa,
Polska Akademia Nauk;
ORCID: 0000-0003-4133-9935

Dr Krzysztof Herbst

Dr hab. Mikołaj Herbst, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0001-7841-3030

Prof. Janusz T. Hryniewicz, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0002-7539-2331

Prof. Bohdan Jałowiecki, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski

Dr Andrzej Kassenberg, Instytut na rzecz Ekorozwoju;
ORCID: 0000-0002-8905-6128

Prof. Tomasz Komornicki, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polska Akademia Nauk;
ORCID: 0000-0002-7178-125X

Prof. Radosław Markowski, Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS;
ORCID: 0000-0001-6018-3409

Prof. Andrzej Miszczuk, Wydział Ekonomiczny,
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
ORCID: 0000-0001-6928-6535

Dr Olga Mrinska, European Bank for Reconstruction and Development;
ORCID: 0000-0002-6320-5535

Prof. Marek Okólski, Ośrodek Badań nad Migracjami,
Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0001-7167-1731

Dr hab. Agnieszka Olechnicka, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0001-5525-636X

Prof. Witold M. Orłowski, Akademia Finansów i Biznesu Vistula;
ORCID: 0000-0002-2320-2372

Prof. George Petrakos, Department of Planning and Regional Development,
University of Thessaly;
ORCID: 0000-0001-6542-6799

Prof. Andrés Rodríguez-Pose, Geography and Environment Department, London School of Economics;
ORCID: 0000-0002-8041-0856

Prof. Iwona Sagan, Katedra Geografii Społeczno-Ekonomicznej,
Uniwersytet Gdański;
ORCID: 0000-0001-6363-3831

Prof. James W. Scott, Karelian Institute, University of Eastern Finland;
ORCID: 0000-0001-6092-9784

Dr hab. Maciej Smętkowski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0002-3978-192X

Prof. Paweł Swianiewicz, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0002-1890-6738

Prof. Roman Szul, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0002-2166-0003

Prof. Attila Varga, Regional Innovation and Entrepreneurship Research Center (RIERC) and MTA-PTE Innovation and Economic Growth Research Group, University of Pécs;
ORCID: 0000-0001-7252-5648

Dr Callum Wilkie, London School of Economics

Prof. Jerzy Wilkin, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Polska Akademia Nauk;
ORCID: 0000-0003-3906-6296

Prof. Tomasz Zarycki, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0003-2330-4499

Prof. Katarzyna Zawalińska, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Polska Akademia Nauk;
ORCID: 0000-0003-2185-7778

Dr Piotr Żuber, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0002-5186-0495

Indeks osób

A
Abd ar Rahman III 391
Acemoglu D. 51, 59
Achen C. 209, 215
Acocella N. 219, 234
Acs Z.J. 341–342
Adamski T. 428, 440
Adler P. 454–455
Afonso J.R. 319
Aghion P. 203
Akudugu J. 310, 315
Alford J. 461, 479
Allemand F. 153, 164
Alonso W. 116, 128
Althaus S. 210, 215
Ames B. 308, 315
Amin S. 113, 125
Anagnostou A. 85, 88, 90
Andres 420
Andrews R. 425
Anisimow J. 392, 399
Antczak R. 407
Antikainen H. 151
Arranz-Lopez A. 134, 148
Arrow K. 116
Artelaris P. 82, 90
Artobolevskiy S. 27
Arvanitidis P. 81, 84, 88
Arzoz P.P. 316
Ascani A. 295–296, 299–300, 304, 315
Asfaw A. 307, 315
Asheim B.T. 117, 125
Atatürk M.K. 391, 397
Atkinson A. 50, 59, 248
Audretsch D.B. 342
Aydalot S. 435, 440
Azfar O. 299, 315

B
Babiński G. 429, 441
Bachtler J. 26, 28–29, 31, 33–34, 36–38, 101, 165, 180, 186, 342, 364
Bae Ch.-H. 130
Baltiņa L. 123, 126
Banducci S.A. 212, 215
Bański J. 102, 104, 108–110, 133, 148, 165
Baranowski J. 149
Baranyi B. 359, 363
Barca F. 72, 75, 87, 89, 114, 118, 122–123, 126, 171, 186, 296, 315

Bardhan P. 299, 315
Barro R. 51, 59, 79, 89, 115, 126
Bartels L. 209, 215
Bartkowski J. 413–414
Batista e Silva F. 447, 454
batTzedek E. 264
Bauman Z. 256–259, 264
Baypinar M. 338, 343
Begg I. 180, 186
Bel G. 421, 425
Bennett J. 299, 315
Bentley G. 114, 126
Berry B.J.L. 103, 110
Bertola G. 203
Bianchetti C. 126
Bichler Sh. 255, 259, 264
Bielańska D. 151
Bielecki J.K. 283
Biosca O. 151
Birch S. 209, 215
Bischof D. 211, 215
Blanchet T. 242, 247
Blanchflower D.G. 257, 264
Bloomberg 347
Błażejczyk K. 149
Bofin P. 319
Bogumil J. 425
Böhme K. 123, 126, 188
Boldrin M. 196, 201
Boni M. 67, 130, 175, 187
Borenstein S. 258, 265
Borjas G. 382
Böröcz J. 407, 414
Boschma R. 125
Bouba-Olga O. 437, 441
Boudeville J.R. 96, 100, 116
Bourdieu P. 403–404, 410, 414, 431, 433
Bramhall D.F. 202
Braudel F. 52, 64, 276, 279, 396, 399
Braunerhjelm P. 342
Brodzicki T. 77, 188, 202, 204
Broom L. 239, 247
Bukowski P. 54, 59, 235, 407, 413–414
Burke E. 209
But M.C. 126
Buzek J. 284, 286
Bwire A. 303, 318

C

Caldeira E. 307, 315
Camagni R. 85, 89, 122, 126, 442, 445, 454
Campbell A. 210, 215
Canova F. 196, 201
Capello R. 126, 447
Carlsson B. 342
Carrincazeaux C. 441
Castells M. 98, 100, 113, 124, 126, 201, 445, 454
Castles S. 370, 376, 386
Certeau M. de 23–24
Chaligha A. 319
Chancel L. 247
Charnysh V. 413–414
Charron N. 197, 201
Chevalier P. 437, 442
Chiocchetti P. 153, 164
Choe S.-Ch. 130
Chomeini R. 399
Chowdhury S. 150
Christaller W. 193, 201
Churchill W. 271–272
Churski P. 60, 65, 67, 72, 75, 112, 114, 116, 120, 122–124, 126–127, 130–131, 133, 148, 176, 186, 202
Ciccone A. 82, 89
Cieślak G. 472
Cimoszewicz W. 284
Ciołek D. 77, 178, 187–188, 204
Cixi D. 395
Clairat J. 408, 414
Condorcet N. 210
Conkling E.C. 110
Connerley E. 315
Converse P.E. 209, 215

Cooke P. 125
Coorado L. 117, 127
Copus A.K. 136, 148
Corey R. 264
Coris M. 441
Craig V.V. 246, 248
Crescenzi R. 130, 134, 148, 315
Crouch C. 213, 216
Crowley R. 396, 399
Cusing R.G. 239, 247
Czapiński J. 155, 158, 160–161, 164
Czerwiński Z. 202
Czou En-laj 395
Czyżewski B. 221, 234

D

Dahl R. 209, 212, 216
Daniele V. 60
Davies N. 32, 36, 272–273, 279
Davis K. 239, 248
Degórski M. 149–150, 165
Dej M. 163–164
Della Sala V. 257, 264
Deloitte 407, 414
Derudder B. 204
Devarajan S. 300, 315
Dickovick J.T. 308, 315
Dijkstra L. 446, 454–455
Dionne E.J. 259, 264
Docherty I. 129
Doeringer P. 384
Doloreux D. 117, 127
Domański B. 75, 152, 154, 161, 163, 164
Domański H. 430, 431
Domański R. 134, 148
Domingos M. 315
Donahue J.D. 299, 315
Donovan T. 215
Doucet P. 126
Downes R. 29, 36–37
Downs A. 210, 216
Drzazga D. 150
Duffy J.P. 392, 399
Durand M. 69, 76
Dutkiewicz P. 250, 263–265
Działek J. 162, 164
Dziemianowicz W. 203
Dziewoński K. 105–106, 110, 203

E

Ebel R.D. 299, 315
Eberhardt P. 106, 110
Ebinger F. 423, 425
Eck R. van 134, 148
Ederveen S. 196, 202
Erikson R. 209, 216
Eser T.W. 126
Evers D. 93, 100
Eyal G. 403, 414
Ezcurra R. 300, 316, 445–446, 455

F

Faguet J.-P. 305–306, 316
Faludi A. 118, 127
Fan C.S. 302, 316
Farfan M.I. 319
Fargues P. 380
Fazekas K. 18–19, 21, 24, 30, 38, 321, 332
Fedyszak-Radziejowska B. 222, 234
Ferlie E. 460, 479
Ferreira S.G. 319
Ferry M. 36, 70, 75
Fichte J. 252
Fiorello D. 151
Fitoussi J-P. 53, 60, 69, 76–77
Flis J. 68
Florida R. 67, 75, 194–195, 202, 435, 441, 445, 454–455
Ford H. 197, 393
Fotopoulos, G. 90
Foucault M. 315
Freeman H. 264
Friedmann J. 96, 101, 103, 110, 116, 127–128, 445
Friedman T.L. 455
Frohberg K. 315
Fujita M. 336, 342

Fukuyama F. 194, 202, 331–332
Fumihiko G. 393
Furedi F. 257, 264

G

Gałązka A. 65, 75
Galbraith J.K. 24
Galenson D. 370
Gárate M.R. 316
Garcilazo J.E. 114, 128, 455
Gaskell F. 126
Gaustella G. 115, 128
Gawlikowska-Hueckel K. 190, 198–199, 202, 204
Gelber H.G. 394, 400
Gendźwiłł A. 423, 425
Geodecki T. 445, 455
Gerlach D. 396, 400
Gethin A. 247
Geurs K.T. 134, 148
Giannetti M. 85, 89
Gibbons S. 97, 101
Giddens A. 272, 274, 280, 367
Gil-Canaleta C. 300, 316
Gilens M. 209, 216
Gill I. 71, 75, 114, 128
Gill N. 296–297, 299–302, 304, 308, 312, 314, 318
Goh C. 30, 38, 321, 332
Golinowska S. 62, 68, 75
Goliszek S. 137, 140, 142, 149–151
Gomi F. 400
Gomułka S. 51, 60
Goodwin M. 258–259, 264
Gordon G.L. 462, 479
Gorlach K. 428, 440–441
Gorter R. 202
Gottfried G. 215
Götz M. 52, 60
Gowin J. 45
Grabowiecki R. 106, 110
Graffe G. 396, 400
Grajewski A. 404, 414
Gronkiewicz-Waltz H. 469
Grosse T.G. 76, 430, 441, 464, 479
Gross J. 299, 316
Grossman G.M. 194, 202
Grzeszczak J. 116, 128
Gusedt E. 126
Guzik R. 150

H

Hägerstrand T. 116, 128
Hajdú Z. 359, 364
Hakszer R. 359, 364
Halamska M. 110, 426, 430–433, 440–441
Hambleton R. 460, 479
Hansen N.M. 116, 128
Hárdi T. 359, 364
Hartmann M. 407, 414
Harvey D. 15, 113, 128
Hatry H. 299, 317
Hausner J. 464, 480
Heckman J.J. 49, 60
Heckscher E. 79, 89
Heffner K. 133, 149
Helden J.G. van 461
Heller J. 221, 234
Heller M. 392, 400
Hellwig M. 203
Helpman E. 194, 202
Hendriks F. 293
Herbst J. 480
Herbst K. 458
Herbst M. 11, 40, 115, 131, 413–414
Heřman 106, 110
Herodowicz T. 126
Hillpert 445
Hirschman A.O. 79, 89, 116, 129, 194, 202
Hjelmar U. 425
Hobbes T. 273, 280
Hoffmann R. 441
Holl A. 135, 149
Hoover E.M. 103, 110

Houwelingen P. van 422, 425
Hoyler M. 204
Hryniewicz J.T. 238, 247–248
Huang J. 204
Hübner D. 68, 76, 126, 186
Hudson R. 113, 124, 129
Huntington S.P. 397, 400
Huysmans J. 257, 264

I

Iammarino S. 79–80, 82, 89, 171, 180, 187, 315, 453, 455
Iimi A. 302–303, 317
Inglehart R. 248
Ioanide P. 257, 265
Isard W. 194, 202

J

Jacobs J. 116
Jahoda M. 76
Jakubiak A. 469
Jałowiecki B. 10, 14, 67, 76, 100, 133, 149, 200, 202, 220, 234, 283, 292, 407, 415, 429–430, 441, 445–446, 455
James K.S. 315
Jan III Sobieski 396
Jan Paweł II 272–273
Jansen H. 56, 60
Jańczak J. 359, 364
Jedlicki J. 270, 280
Jerit J. 216
Jewtuchowicz A. 121, 129
Johnson G. 51, 59, 479
Jong M. de 151
Jütting J. 307, 315, 319

K

Kahkonen S. 315
Kallioras D. 85, 88–90
Kamiński A.Z. 405, 415
Kant I. 15
Kapralski S. 429, 441
Karp J.A. 215
Karwińska A. 427, 441
Katarzyna II, caryca 392
Katherine, N. 317
Katz R. 213, 216
Keddie N.R. 399–400
Kelobonye K. 134, 149
Khemani S. 301, 315, 317
Kisiała W. 116, 129
Klaassen L. 103, 110
Klepacka-Kołodziejska D. 225, 234
Klugman J. 299, 317
Knieć W. 440, 442
Knowles R. 117, 129
Kociszewski J. 108, 110
Kociuba D. 127
Kocot E. 75
Kołodziejski J. 107, 110, 167, 187, 203, 220, 234
Kołoś A. 150
Komlósi É. 342
Komornicki T. 77, 117, 126, 129, 132, 134–138, 140–142, 144, 149–151, 165, 188, 204
Konecka-Szydłowska B. 126
Koralewicz J. 435–436, 442
Korcelli P. 135, 138, 149–151, 175
Kotavaara O. 151
Kourtit K. 445, 455
Kovách I. 432, 442
Kovács Pálné I. 364
Kowalczyk K. 150
Kozak M. 101, 464, 480
Krätke S. 445, 456
Krøijer A. 303, 313, 318
Krok K. 358, 364
Krueger A.B. 49, 60
Krugman P. 79, 89, 96, 101, 117, 129, 195, 202, 336–337, 342
Kryńska E. 163, 165
Kučerová E. 432, 442
Kudłacz T. 133, 150
Kuhlmann S. 425

Kukliński A. 15–16, 19–20, 24–25, 27, 30, 37, 45, 76, 101, 103, 111, 123, 128–129, 165, 203, 210, 216, 270, 280, 289, 406, 415, 455
Kulesza M. 474, 480
Kuntzman G. 258, 265
Kunzmann K.R. 136, 150
Kurniewicz A. 181, 187, 425
Kuzmina-Merlino I. 135, 150
Květoň V. 151
Kwon R. 245, 248

L

Lackowska M. 461, 464, 480
Lacquement Q. 437, 442
Ladd H. 114, 129
Lajcak M. 277, 280
Landry C. 435, 442
Lanya A. 315
Lasuen J.R. 116, 129
Laube W. 310, 315
Laudemiro F. 315
Lavalle C. 454
Lazarsfeld P.F. 76
Leduff Ch. 71, 76
Le Goff J. 276–277, 280
Lessmann C. 302, 317
Leszczyńska C. 59
Lidström A. 293
Liebner B. 395, 400
Ligthart J.E. 300, 317
Lin C. 316
Linz J.J. 214, 216
Lipowicz I. 291–292
Lodge G. 215
Lorant V. 319
Lösch A. 193, 203
Loughlin J. 290–291, 293
Lowik S. 455
Lucas R.E. 117, 129
Lynn L.E., jr. 479

Ł

Łukowski W. 407, 415

M

Macartney G. 394
Machelski Z. 290, 293
MacKuen M. 216
Maddison A. 50
Mahler F. 428, 442
Maier G. 29, 38, 90
Mair P. 213, 216
Malanima P. 52, 60
Malisz B. 105–107, 110–111
Mao F. 149
Maparu T.S. 135, 150
Marada M. 151
Marcińczak S. 151
Marini M. 429, 442
Markowski R. 206, 210, 216
Markowski T. 150, 203
Marks K. 254, 433
Markusen A. 301, 317
Markwardt G. 302, 317
Marshall A. 116, 193, 203
Martin P. 375
Martins J.O. 128, 186
Mathew-Shah N. 354
Mathieu N. 17
Mazowiecki T. 283
Mazumder T.N. 135, 150
Mazur S. 461, 480
McCann P. 75, 123, 126, 130, 315, 455
McCarney G. 149
McCoy D. 346, 354
McDonnell J. 423, 425
McGranahan G. 313, 317
McMaster I. 36, 70, 75
Meagher P. 315
Medeiros E. 358, 364
Meijers E.J. 136, 150
Meiji (Mutsuhito), cesarz 391, 393, 395
Merino F. 446, 456
Merton R. 437, 442
Mezei I. 359, 364
Michalska S. 441
Michna W. 221, 234

Miller J. 468
Miller M.J. 370, 386
Miller W.E. 215
Mir Osman Ali Khan 50
Miszczuk A. 282, 284–285, 293
Mitlin D. 317
Mogiła Z. 77, 188, 204
Molle W. 118, 130
Monnet J. 272
Mooij R. de 202
Mookherjee D. 299, 315
Mooney P.H. 429, 442
Moore W.E. 239, 248
Morgan K. 299, 303, 317
Morrell M.E. 212, 216
Mrinska O. 320–321, 327, 332
Myllyvirta L. 354
Myrdal G. 79, 90, 116, 130, 194, 203

N

Nace T. 354
Nahuis R. 202
Navracsics T. 278, 280
Nazarczuk J.M. 446, 456
Nazari Adli S. 134, 150
Nesse 301
Neumark D. 122, 130
Nguenha E. 315
Nijkamp P. 455
Ni P. 204
Nitzan J. 255, 259, 264
Nordhaus W.D. 219, 235
Novokmet F. 407, 414
Nowakowska A. 170, 187
Nowak W. 65, 76, 436, 442
Noworól A. 463
Nurzyńska I. 221, 234–235
Nyhan B. 211, 216

O

Oates W.E. 299, 317
Obama B. 252
Obłój K. 462, 480
Ochojski A. 124, 127, 130
Ohlin B. 79, 89–90, 129
Okólski M. 386
Okun A. 49, 60, 219, 235
Olechnicka A. 11, 40, 101, 200, 203
Orban V. 396
Orłowski W.M. 48, 60, 359, 364
Ortega-Argiléz R. 123, 130
Ostrom E. 422
Ostrom V. 422
Ottaviano G. 200, 203
Oudheusden P. van 300, 317
Overman H. 101

P

Paelinck J. 116
Page B. 210, 216
Páger B. 342
Panek P. 155, 158, 160–161, 164
Parsons T. 239, 248
Pascual P. 300, 316
Paszyński W. 469, 477
Pavleas S. 88
Pawlak W. 283
Pecqueur B. 442
Pelkonen P. 101
Pepliński B. 349, 354
Perczyński P. 474, 480
Perdał R. 126
Perroux F. 96, 101, 103, 111, 116, 130, 193, 203
Perry M. 393
Peterson O.H. 421, 425
Petrakos G. 29, 38, 78, 80, 82, 84–85, 87–90, 446, 456
Peyrache-Gadeau V. 442
Phillips A. 23, 25
Pickett K. 239–240, 249
Pierce R. 215
Pike A. 295–296, 317
Piketty T. 49, 60, 241–242, 245, 249, 254, 446, 456
Pingree R.J. 212, 216
Piore M. 384

Piotr I, car 391–392, 395
Pipes R. 392, 400
Pisani-Ferry J. 203
Pitkin H. 209, 216
Plant R. 386
Płoszaj A. 101, 165
Pobłocki K. 244–245, 249
Polczyk R. 434, 443
Polko A. 127, 130
Pollitt Ch. 479
Pomianowski W. 129, 149–150
Popczyk J. 352–353
Popescu G. 358, 364
Popov V. 263, 265
Poroshenko P. 325
Porter M. 116–117, 130
Porto A. 301, 317
Postuła M. 474, 480
Potts L. 372
Prebisch R. 96, 101
Prud'homme R. 302, 304, 318
Przełowiecka K. 157, 165
Psycharis Y. 85, 90
Pueyo-Campos A. 148
Pugalis L. 114, 126
Putnam R.J. 299, 318

Q

Quirk P.J. 216

R

Raines P. 31, 36
Raiser M. 71, 75, 127, 331–332
Rao M.G. 301, 318
Rappai G. 342
Rapún M. 445–446, 455
Ray D.M. 110
Reagan R. 50
Regulski J. 16
Reifer J. 211, 216
Repelewicz-Iwaniuk A. 472
Ricci V.L. 392, 399
Rich R.F. 216
Richardson H.W. 117, 130, 414
Riedl R.B. 308, 315
Ritter K. 258, 265
Roberts A. 245, 248
Robin C. 258
Rodden J. 300, 318
Rodríguez-Pose A. 75, 86, 89–90, 125–126, 130, 134, 148, 187, 294, 296–297, 299–305, 308, 312–315, 317–318, 446, 455–456
Rodrik D. 199
Rokicki B. 135, 150
Rok J. 165
Romer P. 79, 90, 116–117, 130, 337–338, 342
Roo G. de 151
Rosati D. 203
Rosenberg M. 434
Rosik P. 129, 134–135, 139, 144, 149–151
Rostow W.W. 194, 203
Rota-Graziosi G. 315
Rovolis A. 90, 456
Rowiński J. 230, 235
Runciman W.G. 244, 249
Rusanen J. 151
Rutkowski J. 65, 76
Ryfkin J. 71, 76
Rysz-Kowalczyk B. 68, 75

S

Saez E. 249
Sagan I. 92, 95, 101
Sala-i-Martin X. 51, 59, 79, 89, 115, 126, 194, 203
Salt J. 373–374, 386
Samuelson P.A. 219, 235
Sánchez F. 306, 316
Sanguinetti P. 301, 317
Sapir A. 196, 203
Sargon Wielki 390
Satterthwaite D. 305, 317–318
Sawicka Z. 440, 442
Schalk H. 338, 343
Schmitt C. 24–25

Schneider A. 125, 130, 301, 318
Scholte J.A. 260, 262, 265
Schröder G. 241
Schuman R. 272
Schumpeter J.A. 116, 131, 193, 195, 203, 331, 437, 442
Schürmann C. 134, 150–151
Schwieder D. 216
Scott A.J. 295, 319, 435, 442, 445, 456
Scott J.W. 316, 356, 358, 363, 364
Sebestyén T. 343
Sebő M. 421, 425
Sen A. 53, 60, 69, 74, 77, 211, 216, 395
Senninger R. 211, 215
Serczyk W. 392, 400
Shadforth Ch. 257, 264
Shah S. 315
Shapiro R. 210, 216
Shaw J. 129
Shearer Ch. 348, 354
Shearmur R. 117, 127
Shiftan Y. 150
Short R.J. 453, 456
Siedlecka U. 349, 354
Siłka P. 149
Simmie J. 96, 101
Simpson H. 122, 130
Singh N. 301, 318
Sitek S. 65, 76
Skorobogatova O. 135, 150
Sleeper J. 257, 265
Smętkowski M. 29, 38, 59–60, 94, 97, 101, 115–116, 124, 128, 131, 133, 149, 155, 162, 165, 178, 187, 200–203, 289, 292, 301, 316, 358–359, 363–364, 444–447, 453–456
Smith A. 195, 197, 204
Soja E.W. 100–101
Sokołowski D. 289, 293
Sola N. 319
Solon J. 149
Solow R. 79, 90
Somolyódné Pfeil E. 364
Soria-Lara J.A. 148
Soto V.E. 307, 319
Spiekermann K. 134, 150–151
Spolaore E. 115, 131
Staniszkis J. 404–405, 415
Stanny M. 441
Stasiuk A. 278–280
Stein J. 373–374, 386
Stepan A. 214, 216
Stępiński B. 116, 129
Stępniak M. 134–135, 149–151
Steytler N. 302, 319
Stiglitz J. 53, 60, 69, 76–77
Stimton J. 216
Stokes D.E. 215
Storm S. 151
Storper M. 89, 187, 295, 319, 455
Suchocka H. 283
Swan T. 79, 90
Swapan M.S.H. 149
Swianiewicz P. 181, 187, 290, 293, 418, 425, 461, 463–464, 480
Szabó N. 343
Szafraniec K. 436, 443
Szczupaczyński J. 461, 480
Szejgiec-Kolenda B. 141, 149
Szelényi I. 414
Szerb L. 341–343
Sześciło D. 474, 480
Szlachta J. 74, 77, 125, 131, 136, 150–151, 154, 165, 178, 188, 193, 204
Szpitalak M. 434, 443
Sztompka P. 278, 280, 429, 442–443

Ś

Śleszyński P. 129, 149–150, 162, 165, 177, 181, 188, 289, 293
Śniegocki A. 354
Śpiewak R. 441
Światek T. 126
Świątek D. 149

T
Tacoli C. 305, 318
Taras R. 258, 265
Tavares A.F. 423, 425
Taylor A. 259, 265
Taylor P.J. 201, 204, 456
Thisse J.F. 200, 203
Thünen J.H. von 193, 204
Tidemand P. 308, 319
Tiebout C.M. 299, 319, 422
Timpano F. 115, 128
Tinbergen J. 194, 204
Tkachuk A. 331–332
Todaro M.P. 447, 456
Todd D. 116, 131
Tödtling F. 117, 131
Toeplitz K.L. 104, 111
Tomaney J. 317
Tomomi I. 393
Tompson W. 128
Toriumi Y. 400
Townsley E.R. 414
Treisman D. 316
Trippl M. 117, 131
Trump D. 252, 257, 265
Trutkowski C. 463, 480
Tsiapa M. 90
Tucholska A. 220, 234, 295, 309, 316, 480
Turok I. 317
Tworzecki H. 210, 216
Tymiński M. 59

U
Uchimura H. 307, 319
Ulied Segui A. 151
Umiński S. 202

V
Vanolo A. 93, 101
Varga A. 123, 131, 334–338, 340–341, 343
Varsano R. 301, 319
Vazquez-Bare G. 70, 77
Venables A.J. 336, 342
Verba S. 209, 216
Vernon P. 36
Vielrose E. 202
Vinalsh J. 203
Vironen H. 36
Vittorio D. 52, 60
Vizcaino Martinez P. 454
Vörös Z. 342
Vrangbæk K. 425
Vught F. van 455
Vulto P. 455

W
Wacquant L.J.D. 404, 414
Wacziarg R. 115, 131
Walker R.M. 420, 425
Wallace H. 203
Wallerstein I.M. 244–245, 249, 404, 415
Wang Z. 394
Warczok T. 408, 415
Waterhout B. 150
Weber A. 193, 204, 214, 433, 460
Wee B. van 134, 148
Weeks M. 127
Wegener M. 135–136, 150–151
Wessels B. 209, 216
Wetmańska Z. 354
Węcławowicz G. 150, 155, 163, 165
Węgrzyn G. 292–293
Whitman W. 211, 216
Wiatrak A.P. 221, 235
Wilkie C. 294
Wilkin J. 110, 220–221, 234–235, 268, 274, 280
Wilkinson R. 239–240, 249
Williamson J.G. 368, 446, 456
Winiarski B. 103, 111, 221, 235
Wiśniewski R. 149, 151
Witlox F. 204
Wlezien C. 209, 216
Wojciechowicz J. 468
Wojnar K. 101, 435, 443

Woś A. 221, 235
Wostner P. 186
Woźniak J. 66, 76, 165
Wójcik P. 115, 131, 456
Wróbel A. 202

X

Xia J. 149
Xiaoping D. 395–396

Y

Yanukovych V. 322
Yasushi T. 393
Yilmaz S. 299, 315
Yu A. 354
Yu N. 135, 151

Z

Zaborowski Ł. 289, 293
Zaleski J. 77, 125, 131, 150, 188, 204
Zarycki T. 402–403, 408–409, 412, 415, 429, 443
Zasuń R. 349, 354
Zaucha J. 74, 77, 126, 136, 150–151, 170–171, 188, 200, 204
Zawadzki S. 106, 110
Zawalińska K. 218, 226, 230, 235
Zawiska I. 149
Zegar J. 221, 235
Zeisel H. 76
Zelensky V. 325
Zhang W. 394, 400
Zhou H. 149
Zienkowski L. 57, 60
Zonneveld W.A.M. 150

Ż

Żakowska M. 204
Żuber P. 166, 170, 186, 188, 480