UNIWERSYTET WARSZAWSKI
CENTRUM EUROPEJSKICH STUDIÓW REGIONALNYCH I LOKALNYCH

Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u

Redakcja naukowa

Grzegorz Gorzelak

Scholar
WYDAWNICTWO NAUKOWE

Polska regionalna i lokalna

w świetle badań EUROREG-u

CENTRUM EUROPEJSKICH STUDIÓW
REGIONALNYCH I LOKALNYCH UW

Polska regionalna i lokalna
w świetle badań EUROREG-u

Redakcja naukowa

Grzegorz Gorzelak

Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redakcja i korekta: *Anna Kaniewska*

Projekt okładki: *Katarzyna Juras* (adaptacja)

Copyright © by the Authors, Warsaw 2007

ISBN 978-83-7383-255-8

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 828 93 91, 022 826 59 21, 022 828 95 63
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa

SPIS TREŚCI

Wstęp – *Grzegorz Gorzelak* 7

ANTONI KUKLIŃSKI
EUROREG jako szkoła naukowa studiów regionalnych 10

GRZEGORZ GORZELAK
Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej . . 12

MIKOŁAJ HERBST
Edukacja a zróżnicowanie rozwoju polskich regionów 35

AGNIESZKA OLECHNICKA
Innowacyjność polskich regionów 55

MARIA HALAMSKA
Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi 76

JANUSZ HRYNIEWICZ
Historyczne przesłanki różnic regionalnych.
Regiony ekonomiczne i ideologiczne 97

ROMAN SZUL
Regionalizm w Polsce na tle europejskim 114

BOHDAN JAŁOWIECKI
Metropolie jako bieguny rozwoju 143

MACIEJ SMĘTKOWSKI
Nowe relacje metropolia–region w gospodarce informacyjnej
na przykładzie Warszawy i Mazowsza 163

MAREK W. KOZAK
Rola funduszy Unii Europejskiej w rozwoju regionalnym 188

KATARZYNA KROK
Współpraca przygraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego 212

KAROL OLEJNICZAK
Rola Programu Współpracy Przygranicznej PHARE w rozwoju lokalnym województw zachodnich 236

ANNA TUCHOLSKA
Powiaty a rozwój lokalny. Analiza działania instytucji i współpracy z gminami 259

ANDRZEJ MISZCZUK
Finansowe aspekty funkcjonowania miast na prawach powiatu po wejściu Polski do Unii Europejskiej 272

ADAM PŁOSZAJ
„Cztery kapitały" w strategiach lokalnych 288

GRZEGORZ GORZELAK
Na 30-lecie EUROREG-u 311

WSTĘP

Oddajemy do rąk krytycznego Czytelnika książkę przedstawiającą najnowszy dorobek badawczy zespołu Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG).

Głównym pytaniem notatki autorstwa Antoniego Kuklińskiego – otwierającej tom – jest problem, czy EUROREG spełnia wymogi szkoły naukowej. Mimo że wiele z pytań postawionych przez A. Kuklińskiego nie znajduje jeszcze odpowiedzi, są one jednak inspirujące nie tylko jako wytyczne do refleksji nad przyszłością, lecz także dla zastanowienia się nad działaniami, które należy podjąć, by zespół EUROREG-u zasłużył na uznanie swojego dorobku za zręby szkoły naukowej.

Teksty zawarte w niniejszym tomie dobrze odzwierciedlają najważniejsze nurty naszych obecnych badań, pozwalają także zarysować obraz najistotniejszych procesów rozwoju regionalnego i lokalnego naszego kraju.

Pierwszym z tych nurtów jest analiza procesów rozwoju regionalnego w różnych jego aspektach. Grzegorz Gorzelak przedstawia zróżnicowania poziomu rozwoju polskich regionów oraz jego dynamikę w latach 1995–2004, wskazując, iż procesy różnicowania wyraźnie przeważają nad procesami wyrównywania oraz że wielu regionom Polski wschodniej grozi stagnacja. Artykuł Mikołaja Herbsta uzupełnia ten obraz o zróżnicowania poziomów wykształcenia oraz wysiłków edukacyjnych, stawiając tezę, iż wyrównywanie formalnych poziomów wykształcenia nie przekłada się na wyrównywanie regionalnych potencjałów rozwojowych. Jak wskazuje Agnieszka Olechnicka, poziom innowacyjności regionalnych gospodarek jest jeszcze silniej zróżnicowany niż poziom ich rozwoju, co powoduje, iż w gospodarce opartej na wiedzy (a taka w Polsce powstaje w wyniku włączania naszego kraju do gospodarki globalnej) szanse regionów słabiej rozwiniętych są nawet mniejsze niż w modelu zasobochłonnym. Obraz zróżnicowań polskich regionów dopełnia tekst Marii Halamskiej, poświęcony gospodarczym i społecznym zróżnicowaniom polskiej wsi.

Drugim nurtem rozważań zamieszczonych w książce są studia nad historyczno-kulturowymi czynnikami rozwoju Polski i jej regionów. Refleksja ta jest od dawna obecna w badaniach EUROREG-u – różnice w aktywności samorządu terytorialnego, zaobserwowane w połowie lat 90., interpretowaliśmy głównie na gruncie uwarunkowań historycznych, zakorzenionych w rozbiorach Polski 1815–1918. Teza ta – wzbogacona o duże znaczenie konsekwencji podziału Europy spowodowanego tzw. dualizmem agrarnym powstałym w wiekach XVI–XVII – jest osią artykułu Janusza Hryniewicza. Tekst Romana Szula przydaje tym rozważaniom dodatkowego wymiaru – identyfikacji regionalnej

i tożsamości terytorialnej – zjawisk również bardzo silnie historycznie uwarunkowanych. Tekst ten jest szeroką panoramą europejskich regionalizmów, stanowiącą doskonałe ramy odniesienia dla dość ograniczonych przejawów takich postaw w Polsce.

Kolejną grupę artykułów stanowią opracowania poświęcone analizom szczególnych czynników rozwoju regionalnego, spośród których współcześnie niewątpliwie najważniejsza jest metropolizacja. Tekst Bohdana Jałowieckiego potwierdza tę tezę, wskazując jednocześnie na czynniki i rezultaty opóźnienia procesów metropolizacji w Polsce względem innych krajów Europy. Autor wskazuje również, iż metropolizacja niesie ze sobą także zjawiska niekorzystne, takie jak pogłębiające się nierówności społeczne wewnątrz metropolii, często żywiołowa suburbanizacja, zachwianie struktury wieku, dysfunkcjonalności układu transportowego. Problemy metropolizacji są podejmowane także w tekście Macieja Smętkowskiego, poświęconym słabnącym relacjom układu metropolitalnego z jego zapleczem regionalnym i przewadze zjawisk „wymywania" przez metropolię zasobów z tego zaplecza nad zjawiskami rozprzestrzeniania rozwoju – czego konsekwencją jest wspomniane już różnicowanie się poziomów rozwoju.

Czy fundusze płynące do Polski – finansujące politykę spójności UE, której celem jest, jak wiadomo, dążenie do wyrównywania poziomu rozwoju regionów – zmieniają ten obraz? Pytanie to jest przedmiotem artykułu Marka Kozaka (zagadnienie to jest obecne także w tekście Grzegorza Gorzelaka). Konkluzja jest dość sceptyczna, co wynika z przeglądu szerokich doświadczeń europejskich, wskazującego, iż endogenne czynniki są znacznie ważniejsze dla wykorzystania zasileń zewnętrznych niż wielkość tych zasileń i europejskie regulacje określające sposób ich wykorzystania.

Kolejne teksty są poświęcone roli drugiego spośród podnoszonych często czynników rozwoju regionalnego: współpracy transgranicznej. Katarzyna Krok przedstawia ten problem w szerszym ujęciu teoretycznym i międzynarodowym, odwołując się do kontekstu europejskiego. W porównawczym ujęciu autorka analizuje rolę tej współpracy w regionach Polski wschodniej i zachodniej, a konkluzje wskazują na ciągle słabo wykorzystane możliwości stymulowania rozwoju regionów przygranicznych w Polsce wschodniej. Tematyka ta jest także przedmiotem rozdziału Karola Olejniczaka, który wskazuje na znaczącą rolę programu współpracy transgranicznej CROSSBORDER na rozwój polskich regionów zachodnich.

Ostatnim zespołem tematycznym są teksty poświęcone czynnikom instytucjonalnym w rozwoju regionalnym i lokalnym. Anna Tucholska omawia rolę powiatu jako jednostki zarządzania rozwojem w układach terytorialnych oraz przestrzennego wymiaru konstytuowania więzi społecznych. Andrzej Miszczuk łączy problematykę europejską z funkcjonowaniem miast-powiatów grodzkich, jednego z najciekawszych (i najtrudniejszych) problemów polskiego samorządu terytorialnego. Problematyce zarządzania układami terytorialnymi jest poświęcony rozdział Adama Płoszaja, omawiający jedno z efektywnych narzędzi budowy i ewaluacji strategii regionalnych i lokalnych – koncepcję „czterech

kapitałów" łączącą najważniejsze wymiary rozwoju, które w standardowych ujęciach strategicznych są rozpatrywane oddzielnie.

Książkę zamyka historyczna refleksja nad EUROREG-iem, jego zespołem, kierunkami badań i warunkami ich prowadzenia – a także (optymistycznymi oczywiście) perspektywami na przyszłość.

Grzegorz Gorzelak, sierpień 2007 r.

ANTONI KUKLIŃSKI

EUROREG JAKO SZKOŁA NAUKOWA STUDIÓW REGIONALNYCH

Jubileusz 30-lecia pozwala spojrzeć na doświadczenia EUROREG-u jako zjawiska długiego trwania. Nie będę podejmował próby naszkicowania głównych rysów historii tego zespołu, chciałbym tylko zasygnalizować hipotezę konstruowania owej historii. Proponuję, aby zanalizować doświadczenie naukowe, edukacyjne i instytucjonalne EUROREG w ujęciu procesu jego tworzenia i rozwoju jako szkoły naukowej studiów regionalnych.

Był on klasycznym procesem długiego trwania, w którym występowały wyraźne punkty zwrotne – zarówno w zewnętrznym otoczeniu EUROREG-u, jak i w jego wewnętrznej substancji i stylu funkcjonowania. Te punkty zwrotne nie oznaczały jednak destrukcji zasadniczych elementów procesu długiego trwania. Wprowadziły natomiast nowe treści i style funkcjonowania jako ważne trajektorie nowych dynamizmów rozwojowych, niezbędnych w procesach konfrontacji z nowymi wyzwaniami przełomu XX i XXI wieku.

Takim wewnętrznym punktem zwrotnym była zmiana na stanowisku dyrektora EUROREG-u w roku 1996. Styl działania prof. Grzegorza Gorzelaka jest symbolem kontynuacji procesu długiego trwania oraz punktu zwrotnego wprowadzającego nowe dynamizmy rozwojowe, które znakomicie wzbogaciły treść, skalę i intensywność wielostronnej działalności EUROREG-u.

Warto spojrzeć na historyczne doświadczenia EUROREG-u w świetle następujących definicji szkoły naukowej: „Szkoła naukowa jest dobrze zorganizowanym systemem działań określonego zespołu indywidualności naukowych, który wykazuje zdolności funkcjonowania w długich okresach, tworząc silny i wielostronny strumień innowacji w trzech dziedzinach:

1) w dziedzinie teorii i metodologii badań,
2) w dziedzinie pomnażania wiedzy empirycznej,
3) w dziedzinie instrumentów oddziaływania na procesy rozwojowe.

Najważniejszą cechą szkoły naukowej jest długookresowa zdolność tworzenia innowacji, które stają się źródłem ciągłej interakcji refleksji teoretycznej i wiedzy empirycznej. W ten sposób rozwija się środowisko szkoły naukowej, w której osiągnięcia indywidualne i zespołowe otwierają pole dla mechanizmów kumulacyjnych i mnożnikowych"[1].

Wydaje się, że ta definicja szkoły naukowej jest trafną hipotezą interpretującą trzydziestoletnie dzieje EUROREG-u, który był, jest i będzie efektywnym i twórczym polem interakcji refleksji teoretycznej i wiedzy empirycznej. War-

[1] Por. A. Kukliński, 1987, „Regional policies. Experiences and prospects", *International Social Sciences Journal*, maj.

to spojrzeć na ten model interakcji w świetle następujących obserwacji Gunnara Myrdala: „Teoria w tym kontekście nie znaczy nic więcej niż skorelowany logicznie system pytań adresowanych do materiału empirycznego. Istotą tej koncepcji teorii jest to, że autor nie powinien obawiać się, lecz odwrotnie, oczekiwać jako normalnej konsekwencji procesu badawczego, iż pogłębiony wgląd w złożone interrelacje procesów społecznych, które próbował zanalizować, może doprowadzić do zakwestionowania teorii, nawet w jej rysach zasadniczych"[2].

Chciałbym proponować, aby Myrdalowska koncepcja procesu badawczego stała się źródłem opracowania intelektualnej historii EUROREG-u[3]. Wydaje się, że w tej historii można zanalizować następujące problemy:

1) Jak kształtowała się teoretyczna sprawność zespołów badawczych EUROREG-u w zakresie konstruowania skorelowanych logicznie systemów pytań adresowanych do materiału empirycznego? Te systemy pytań obejmowały różne skale czasu i przestrzeni, horyzonty krótko-, średnio- i długookresowe, układy lokalne, regionalne, krajowe, europejskie i globalne. Owa wielość horyzontów czasu i przestrzeni jest ważnym elementem różnorodności i porównawczej inspiracji charakteryzującej historię intelektualną EUROREG-u.
2) Czy skorelowane systemy pytań formułowane przez zespoły EUROREG-u miały charakter pionierski – innymi słowy, czy umiały antycypować ducha i literę przyszłości?
3) Czy skorelowane systemy pytań formułowano w klimacie otwartej interdyscyplinarności wyzwolonej z więzów wąskich horyzontów klasycznych dyscyplin naukowych?
4) Czy skorelowane systemy pytań powstawały w klimacie przełamującym ograniczenia wiedzy konwencjonalnej oraz poprawności politycznej o rozmaitych źródłach obowiązującej w zmiennym *hic et nunc* na przestrzeni 30 lat?

* * *

Jestem przekonany, że historia intelektualna EUROREG-u udzieli pozytywnych odpowiedzi na te pytania. Opracowanie tej historii będzie dziełem trudnym ze względu na konieczność opanowania bardzo bogatej literatury przedmiotu obejmującej kilkaset, a może kilka tysięcy pozycji dokumentujących działalność naukową EUROREG-u w latach 1977–2007. Warto jednak podjąć ten trud, aby udokumentować tezę, że EUROREG jest wybitną szkołą naukową studiów regionalnych, wyróżniającą się na scenie polskiej i europejskiej. W konkluzji należy podkreślić, że wielkim osiągnięciem prof. Grzegorza Gorzelaka jest stworzenie pomostu efektywnej współpracy pomiędzy EUROREG-iem a Regional Studies Association jako czołową instytucją globalną w zakresie teorii i metodologii studiów regionalnych.

---

[2] G. Myrdal, 1968, *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, t. I, New York: Penguin Books, s. XII.

[3] T.G. Weis, T. Carayannis, 2002, *Global Social Policy*, The United Nations Intellectual History Project, t. 12, lato 2002.

GRZEGORZ GORZELAK

ROZWÓJ POLSKICH REGIONÓW A POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

1. CZY TRANSFORMACJA JESZCZE TRWA?

Przez cały okres po 1989 r. w zarówno w literaturze fachowej, jak i w mowie potocznej czy publicystyce używany jest termin „transformacja" często z przymiotnikiem „postsocjalistyczna". Prawie 20 lat po przełomie systemowym w Europie Środkowo-Wschodniej, i 15 lat po rozpadzie ZSRR, warto zastanowić się, czy przypadkiem nie tkwimy w dawnych – lecz już nieaktualnych – przyzwyczajeniach semantycznych.

Poniższa tabela 1 wskazuje, iż okres realnego socjalizmu przyczynił się do relatywnego cofnięcia w rozwoju krajów nim objętych. Szczególnie silnie uwidacznia się to w przypadku Czechosłowacji, która – choć pozostawała przed wojną na poziomie zbliżonym do Austrii – w wyniku znalezienia się w orbicie bloku radzieckiego w 2000 r. charakteryzowała się PKB na poziomie ok. połowy PKB na mieszkańca Austrii. Szybszy ostatnio wzrost nowych krajów członkowskich UE niż dawnej „piętnastki" powoduje, iż różnice te się nieco zacierają, choć osiągnięcie średniego poziomu UE oblicza się na kilkadziesiąt lat. Istotne jest jednak to, iż „gonienie" wyżej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej będzie dokonywało się wobec relatywnie niewielkich już przekształceń strukturalnych.

Tab. 1. PKB w Czechosłowacji, na Węgrzech i w Polsce – historyczne porównanie z Austrią

Kraj	1870	1913	1937	1950	1980	1989	2000
	(PKB na mieszkańca w Austrii = 100)						
Czechosłowacja	62	60	91	94	58	54	43
Węgry	59	61	81	67	46	42	36
Polska	51	50	61	66	42	35	36

Źródło: Kornai 2005.

Termin „transformacja postsocjalistyczna" był kwestionowany już wcześniej. W pierwszej połowie lat 90. ówczesny premier Czech Václav Klaus twierdził, iż jego kraj zakończył proces transformacji. Opinię tę powtórzył ostatnio, już jako prezydent Republiki Czeskiej[1].

[1] „A systemic change is something other than the change inside of a system. In this meaning of the terms we can say that transformation is over. From the structural, systemic point of view, the Czech Republic is – in political, economic, and social dimensions – already a standard Euro-

Janos Kornai (2005) pisze: „The great transformation in Central Eastern Europe is over" (Największa transformacja w Europie Środkowo-Wschodniej zakończyła się). We wcześniejszej pracy autor ten wskazywał, iż o końcu transformacji można mówić, gdy spełnione są trzy kryteria: większa część środków produkcji jest w prywatnych rękach, partia (komunistyczna) nie ma monopolu władzy i decyzje gospodarcze są podejmowane według praw rynku (Kornai 1999). Warunki te zostały już spełnione przez kraje postsocjalistyczne.

„The Economist" (22 listopada 1997 r.) wskazywał, iż choć zewnętrzny wizerunek życia biznesowego i prywatnego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej niewiele odbiegał od obrazu istniejącego na Zachodzie, to jednak przejścia od socjalizmu do „prymitywnego kapitalizmu" nie można jeszcze uznać za dokonanie się procesu transformacji. W tym samym raporcie twierdzono jednak, iż pełna integracja tej części Europy z gospodarką globalną – w tym z Unią Europejską – pozwoli na uznanie procesu transformacji postsocjalistycznej za zakończony. Po dziesięciu latach od sformułowania tej tezy, w czasie których prawie wszystkie kraje postsocjalistyczne wstąpiły do UE, należy ją uznać za spełnioną.

Interesujący argument za dokonaniem się transformacji postsocjalistycznej daje A. Bozoki (2004), wskazując, iż nikt nie określał Włoch ani Niemiec w 1960 r. – a więc 15 lat po zakończeniu II wojny światowej – mianem krajów „postfaszystowskich", tak więc należy uznać, że określenie „postsocjalistyczny" także powinno stracić sens.

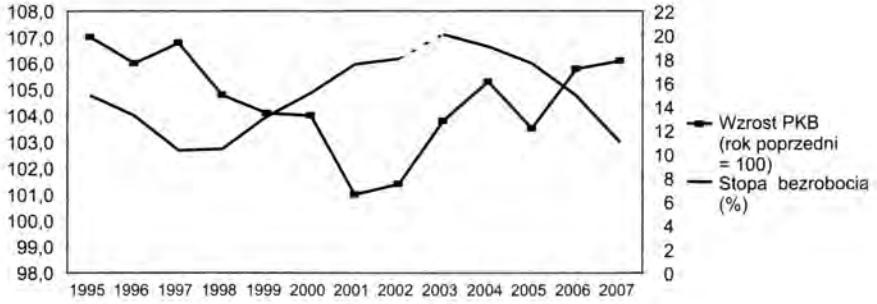
Wydaje się, że spośród wielu elementów procesu przejścia od realnego socjalizmu do demokracji parlamentarnej i systemu rynkowego najwolniej przebiegają przemiany w warstwie politycznej i instytucjonalnej. Świadczą o tym dość znaczna labilność politycznej sceny krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przepływy elektoratów między partiami o często przeciwstawnych systemach wartości, „egzotyczne" koalicje zawierane jedynie w celu utrzymania się przy władzy (Polska nie jest tu wyjątkiem!), jak również znacznie wyższy niż w krajach Europy Zachodniej poziom korupcji, prymat dyspozycyjności nad kompetencjami w karierach polityczno-administracyjnych i mała efektywność wielu instytucji.

Od połowy 1992 r. polska gospodarka nieprzerwanie wykazuje dodatnie tempo wzrostu, mimo okresów przyspieszeń (1994–1998, 2003–2007) oraz spowolnień (1998–2002), por. ryc. 1.

Należy zgodzić się z hipotezą, iż na fluktuacje w tempie wzrostu największy wpływ ma cykl koniunkturalny, przyjmujący 9–11-letni okres wahań. Zgodnie z tą hipotezą, już niedługo tempo wzrostu polskiej gospodarki może maleć, a ok. 2009–2010 r. może osiągnąć niskie wartości (jak niskie – tego oczywiście nie można przewidzieć). Stawia to pod znakiem zapytania realność założeń *Strategii rozwoju kraju*, przewidującej długofalowe (do 2015 r.) tempo wzrostu w wysokości 5,1–5,2% średniorocznie. Osiągnięcie tej wielkości byłoby bardziej prawdopodobne, gdyby w okresie prosperity instytucjonalne uwarunko-

pean country". Zob. The Fraser Institute Vancouver, Calgary, Toronto Canada, http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/KlausSpeeches.pdf.

wania prowadzenia działalności gospodarczej ulegały szybkiej poprawie i gdyby jednocześnie racjonalizowano finanse publiczne – tak się jednak w ostatnim okresie szybkiego wzrostu nie dzieje (podobnie, jedną z hipotez tłumaczących spowolnienie w okresie 1998–2002 było zmniejszenie tempa reform instytucjonalnych i restrukturyzacji w latach 1993–1997).



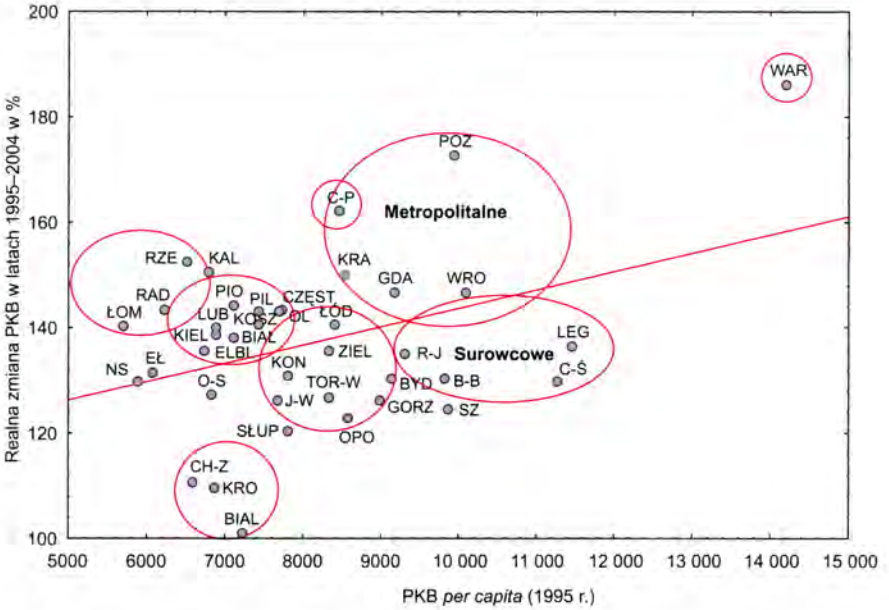
Ryc. 1. Dynamika PKB i bezrobocia, 1995–2007
Uwaga: od 2002 r. dane NSP 2002.
Źródło: dane GUS.

2. ROZWÓJ REGIONALNY POLSKI – OBRAZ STATYSTYCZNY

Procesy rozwoju regionalnego zachodzące w Europie Środkowo-Wschodniej są w zasadzie tożsame z tymi, jakie obserwuje się w krajach zachodnioeuropejskich. Restrukturyzacja gospodarcza została w swoich głównych wymiarach (przekształcenia własnościowe, zmiany struktur gałęziowych, zmiany technologiczne) zakończona. Metropolie – ośrodki koncentrujące zarówno sektor usług rynkowych, jak i będące głównymi węzłami relacji poszczególnych krajów z gospodarką globalną – notują największe tempo wzrostu. Regiony peryferyjne ulegają dalszej relatywnej peryferalizacji, a struktura regionalna poszczególnych krajów ulega petryfikacji, jej przekształcenia są bowiem relatywnie niewielkie.

W wyniku tych procesów w nowych krajach członkowskich UE postępuje zwiększanie się różnic międzyregionalnych. Rycina 2 przedstawia to zjawisko w Polsce.

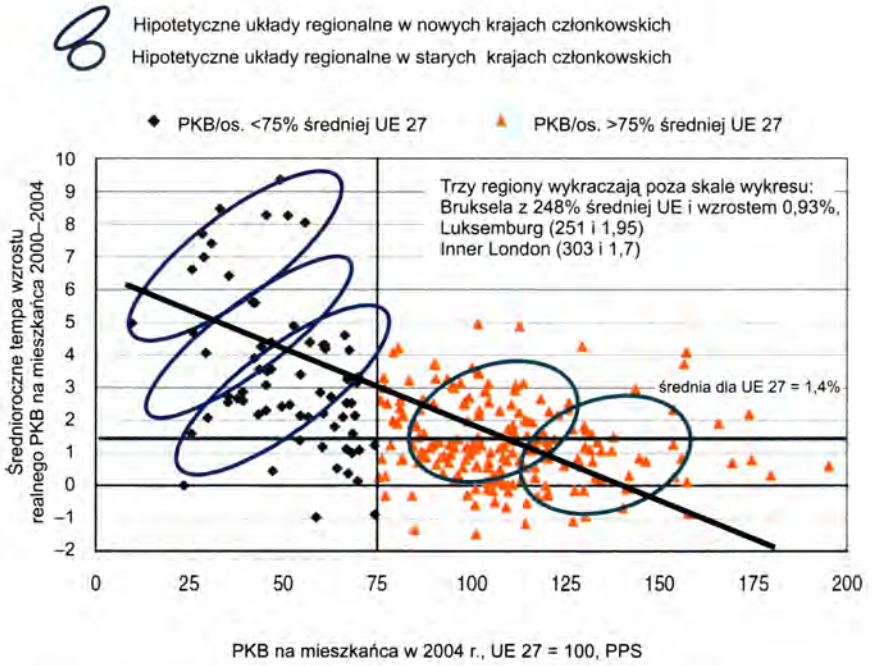
W Polsce – podobnie jak i innych krajach UE – występuje więc dodatnia zależność między wyjściowym poziomem rozwoju (mierzonym wielkością PKB na mieszkańca) a dynamiką wzrostu. Współczynniki korelacji między poziomami PKB na mieszkańca a tempem wzrostu PKB (dla 38 NUTS 3, do których włączono miasta stanowiące samodzielne NUTS) w okresie 1995–2004 wynoszą: 0,38, gdy za podstawę przyjmiemy 1995 r., oraz 0,69, gdy tempo wzrostu skorelujemy z poziomem PKB na mieszkańca w 2004 r.



Ryc. 2. Zależność tempa wzrostu PKB w okresie 1995–2004 od poziomu PKB na mieszkańca w 1995 r., ceny stałe, NUTS 3 (miasta stanowiące samodzielne NUTS 3 włączone do otaczających je NUTS 3)
Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Obraz ten nie jest zgodny z tezami o postępującej konwergencji międzyregionalnej, będącymi oficjalnym stanowiskiem Komisji Europejskiej (por. np. *IV Raport Spójności*, CEC 2007). W raporcie tym wskazuje się, iż w zbiorze wszystkich regionów UE (NUTS 2) korelacja między poziomem PKB na mieszkańca a jego tempem wzrostu ma znak ujemny, co określa się mianem tzw. beta-konwergencji[2]. W przywołanym raporcie zamieszczono wykres mający wykazać konwergencję regionalną – należy go jednak uzupełnić o (hipotetyczną – na wzór zależności występującej dla Polski) dekompozycję zbioru wszystkich regionów UE na podzbiory regionów poszczególnych krajów (por. ryc. 3).

[2] Występowanie tego rodzaju konwergencji nie jest tożsame w konwergencją bezwzględną, oznaczaną jako sigma-konwergencja, która zachodzi w sytuacji bezwzględnego zmniejszania się różnic w poziomach rozwoju. Wynika to z prostej arytmetycznej prawidłowości, zgodnie z którą większy relatywny wzrost od mniejszej podstawy może dać mniejszy przyrost absolutny niż mniejszy relatywny wzrost od większej podstawy. Występowanie sigma-konwergencji świadczy o istnieniu beta-konwergencji.



Ryc. 3. Zależność tempa wzrostu PKB na mieszkańca w okresie 2000–2004 i poziomu PKB na mieszkańca w 2000 r., PPS
Źródło: CEC (2007).

Konwergencja regionalna w UE powinna być więc rozbita na dwa zjawiska:

- konwergencję zachodzącą w skali krajów (por. np. Hübner 2004);
- dywergencję zachodzącą w skali regionów w poszczególnych krajach.

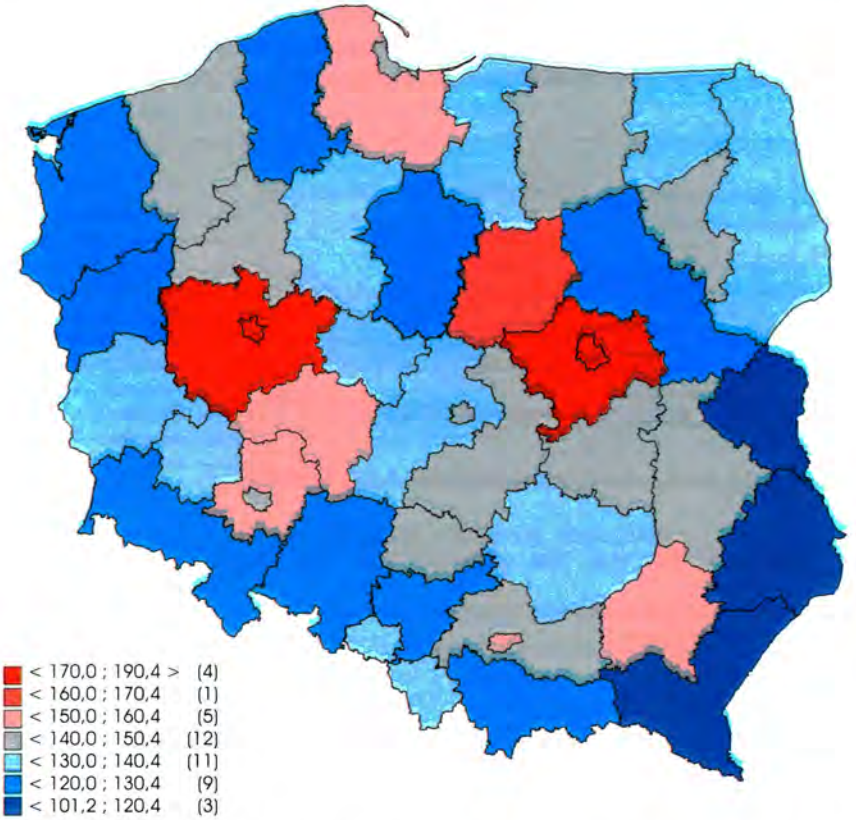
Dalsze badania powinny pozwolić na bliższe określenie siły tych dwóch zjawisk – wydaje się, iż wpływ czynnika krajowego (gonienie dystansu przez nowe kraje członkowskie) jest silniejszy niż proces regionalnego różnicowania się poszczególnych krajów. Można nawet zaryzykować tezę, iż to różnicowanie się jest jednym z elementów dynamizujących tempo wzrostu.

Rycina 4 prezentuje zróżnicowanie regionalnego tempa wzrostu PKB w Polsce w okresie 1995–2004. W okresie 1995–2004 niemal wszystkie polskie (pod)regiony osiągnęły dodatnie tempo wzrostu, choć podregion bialsko-podlaski charakteryzowała stagnacja, a kolejne dwa podregiony wschodnie uzyskały wzrost o ok. 15%.

Skupiska podregionów prezentowane na ryc. 2 oraz ich usytuowanie względem prostej regresji obrazującej zależność tempa wzrostu od poziomu wyjściowego[3] wskazują na charakterystyczne cechy polskiego układu regionalnego. Jak już wspomniano, najszybsze tempo wzrostu osiągnęły regiony metropolitalne (wielkie miasta wraz z otaczającymi je obszarami), wśród których War-

[3] Pozycja powyżej prostej regresji wskazuje, iż wzrost był szybszy, niż wynikałoby to z pozycji wyjściowej, pozycja poniżej prostej – że był wolniejszy.

szawa jest samotnym liderem. Do grupy tej dołącza podregion ciechanowsko-płocki, co wynika z wysokiej wartości produkcji rafinerii, zwiększonej o podatki.

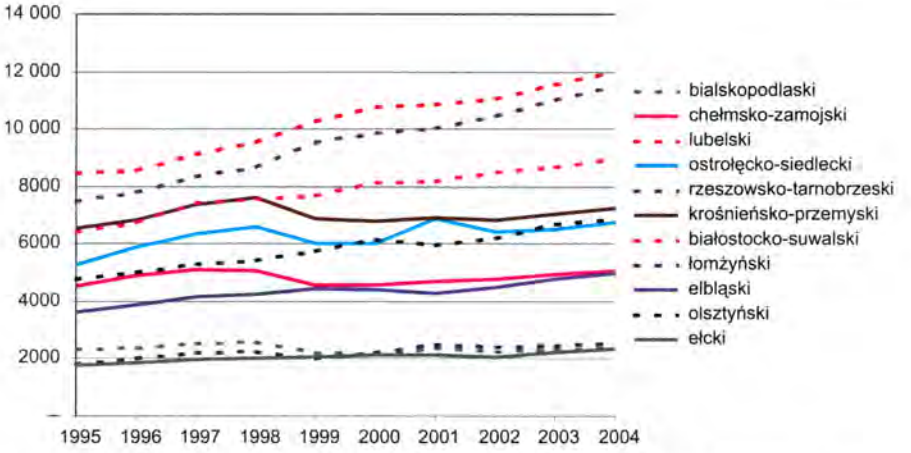


Ryc. 4. Dynamika PKB (1995–2004) w cenach stałych, NUTS 3 (miasta stanowiące NUTS 3 włączone do otaczających je NUTS 3)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podregiony zawierające koncentracje surowcowych gałęzi przemysłu (centralny śląski, legnicki, rybnicko-jastrzębski) oraz przemysłu przetwórczego (bielsko-bialski, szczeciński) wykazują dynamikę niższą, niż wynikałoby to z ich dość wysokiego poziomu PKB na mieszkańca; jest to wyrazem przemian strukturalnych w polskiej gospodarce.

Interesujące są dwie grupy podregionów relatywnie niżej rozwiniętych, znajdujących się głównie w Polsce wschodniej. Z jednej strony takie regiony jak rzeszowsko-tarnobrzeski i łomżyński wykazują „przyspieszenie" wzrostu (podobnie jak podregiony kaliski i radomski), z drugiej zaś wspomniane już podregiony bialsko-podlaski, chełmsko-zamojski i krośnieńsko-przemyski znajdują się w stanie długotrwałej stagnacji, plasując się daleko pod prostą regresji. Szybki rozwój podregionu rzeszowskiego nie powinien dziwić,

zważywszy na ponadlokalne funkcje Rzeszowa – dynamicznie rozwijającego się ośrodka akademickiego i centrum odradzających się nowoczesnych gałęzi przemysłu przetwórczego. Warto jednak podkreślić, iż miasto to nie może „pociągnąć" za sobą pobliskich obszarów położnych na południe i na wschód od niego (podobnie jak to dzieje się w przypadku ogromnej różnicy w wysokim tempie wzrostu metropolii warszawskiej i znacznie niższym tempie sąsiadującego z nią podregionu ostrołęcko-siedleckiego).

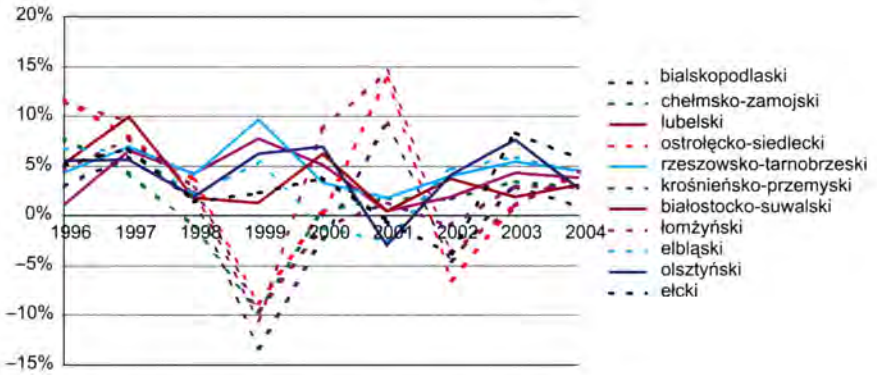


Ryc. 5. Wartości PKB w podregionach Polski wschodniej, 1995–2005, ceny z 1995 r.
Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazuje ryc. 5, tylko te podregiony, które obejmują duże miasta – obecne miasta wojewódzkie – są w stanie osiągnąć „przyzwoite" tempo wzrostu, zbliżone do średniej krajowej. Pozostałe obszary Polski wschodniej notują znacznie niższe tempo wzrostu. Co więcej, bliższa analiza dynamiki wzrostu PKB w tych podregionach wskazuje na odmienne trajektorie rozwojowe obydwu grup (ryc. 6). Liniami przerywanymi oznaczono podregiony nieposiadające na swoim obszarze miast wojewódzkich, ciągłymi zaś te, na których terenie znajdują się te miasta. Jak widać, zmienność wskaźników dynamiki tych podregionów jest znacznie mniejsza niż dla podregionów pozbawionych dużych miast. Co więcej, do 2002 r. linie dla obydwu grup regionów są niejako „przesunięte w fazie" – gdy podregiony bez dużych miast notowały spadek wskaźników dynamiki, podregiony ze stolicami województw wykazywały przyspieszenie wzrostu – i odwrotnie. Rytm zmian tempa wzrostu podregionów z dużymi miastami był zbliżony do ogólnopolskiej dynamiki PKB.

Interpretacja tych zaskakujących prawidłowości nie jest łatwa. Można je wyjaśniać, wskazując na duże negatywne znaczenie kryzysu rosyjskiego z 1998 r. dla wzrostu podregionów pozbawionych dużych miast. Ich gospodarki uległy znacznemu osłabieniu w wyniku załamania się popytu w Rosji, na Ukrainie i Białorusi (por. Dziemianowicz, Herbst 2002; Olejniczak 2002; Smętkowski 2002; Krok, Smętkowski 2006). Podregiony z wielkimi miastami kryzysu rosyjskiego w zasadzie nie zauważyły – lub wpłynął on na ich gospo-

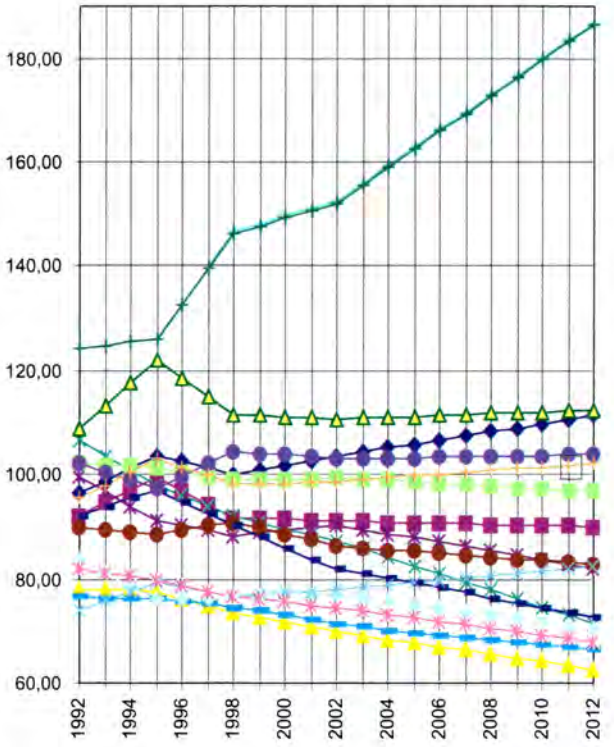
darki z pewnym opóźnieniem, podobnie jak na całą polską gospodarkę, która począwszy od 2000 r. spowolniła tempo wzrostu. Wzrost podregionów pozbawionych dużych miast jest wrażliwy na zakłócenia zewnętrzne, co powoduje, że jest mniej stabilny niż w przypadku regionów zawierających duże miasta. Pogłębione analizy powinny pozwolić na bliższe wyjaśnienie przyczyn tych rozbieżności i wskazać na ewentualne związki między rozwojem ośrodków miejskich a ich dalszym zapleczem (Gorzelak 2006).



Ryc. 6. Wzrost PKB w podregionach Polski wschodniej, 1995–2004, rok poprzedni = 100, ceny 1995 r.
Źródło: opracowanie własne.

Projekcje relacji wartości PKB na mieszkańca w 16 województwach do średniej krajowej w okresie 2002–2012 prezentuje ryc. 7. Najszybszy wzrost notuje województwo mazowieckie, osiągając – według wyników ekstrapolacji – ponad 180% średniej krajowej wartości PKB na mieszkańca. Wzrost PKB województwa śląskiego jest bliski zera, ale wysoka pozycja wyjściowa pozwala mu utrzymać drugą lokatę w kraju (113% średniej). Szybko będzie rozwijać się województwo dolnośląskie, które w 2012 r. ma uzyskać poziom 111% średniej krajowej. Jeszcze dwa województwa: wielkopolskie i zachodniopomorskie, nieznacznie przekroczą średnią krajową w 2012 r.

W myśl powyższej projekcji, pozostałe województwa będą notowały spadek wartości PKB na mieszkańca względem średnich krajowych. Spadek ten będzie największy w dwóch regionach, które – wydawałoby się – powinny rozwijać się szybciej niż cały kraj: opolskim (z 92% w 1992 r. do 73% średniej krajowej w 2012 r.) oraz lubuskim (odpowiednio ze 107% do 72% średniej). Tak jak obecnie, najuboższe będą województwa wschodnie – najuboższe pozostaje lubelskie (63%), następne w kolejności są podkarpackie (66%), warmińsko-mazurskie (68%) oraz podlaskie (71%).



Ryc. 7. Trendy wzrostu PKB (procent) w 16 województwach, 1992–2012
Źródło: Gorzelak 2006.

Jeżeli założymy, że tempo wzrostu polskiej gospodarki będzie większe o 2,5 punktu procentowego od średniego tempa wzrostu Unii Europejskiej składającej się z 27 członków, to poziom 60% średniej unijnej (27 krajów) Polska osiągnie w 2013 r., a poziom 75% średniej w 2023 r. (CEC 2004, ryc. 1.7). Z prezentowanej tu ekstrapolacji wynika, że powyżej pułapu 75% średniej UE w 2012 r. znajdzie się jedynie województwo mazowieckie, a te województwa, które w naszej ekstrapolacji ulokują się powyżej średniej krajowej pod względem PKB na mieszkańca (a więc dodatkowo dolnośląskie, śląskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie), osiągną pułap 75% średniej dopiero pod koniec kolejnego okresu programowania w Unii Europejskiej, czyli ok. 2020 r. Powyższa projekcja zakłada więc, że – pod warunkiem iż spełnione zostanie założenie przewyższania przez Polskę średniego tempa wzrostu UE o 2,5 punktu corocznie – w nowym okresie programowania (po 2013 r.) do pomocy z tytułu niskiego poziomu rozwoju ciągle będzie uprawnionych 15 województw, a jedynie mazowieckie zostanie uznane za takie, które przekroczyło próg tzw. Celu 1 (czy przyszłego celu „Konwergencja"). Warto dodać, że według projekcji Komisji Europejskiej, jeżeli Polska będzie osiągać średnioroczne tempo wzrostu wyższe od średniego w Unii tylko o 1,5 punktu, to poziom 75% średniej uzyskamy dopiero w 2036 r.

Prezentowanych tu ekstrapolacji dotychczasowych trendów wojewódzkich nie należy oczywiście uznawać za precyzyjne przedstawienie przyszłego obrazu zróżnicowań polskich regionów. Wyniki tych szacunków można natomiast traktować jako dobre przybliżenie granic, w których będą mieścić się trajektorie polskich regionów. Jest niewątpliwe, że proces polaryzacji będzie się pogłębiać, ponieważ regiony metropolitalne w dalszym ciągu będą rozwijać się szybciej niż cały kraj, a tym samym regiony peryferyjne będą notować tempo relatywnie wolniejsze. W omawianej projekcji istotne jest to, iż wszystkie regiony doświadczają pozytywnego – choć niektóre bardzo powolnego – wzrostu. Przyjęcie tempa średniorocznego wzrostu w skali kraju w wysokości 5% daje w skali 10 lat (2003–2012, czyli w okresie, na jaki dokonano ekstrapolacji) zwiększenie PKB Polski o ok. 70%. Jeżeli pozycja subregionu bialskopodlaskiego czy chełmsko-zamojskiego względem średniej krajowej spada z obecnych 75% do ok. 50% w 2012 r., oznacza to wzrost globalny w tych regionach o ok. 11%, czyli ich wzrost średnioroczny równy ok. 1,3% (a więc na granicy stagnacji). Znajdujący się na przeciwległym biegunie subregion warszawski (wraz z Warszawą) uzyskuje w myśl niniejszej ekstrapolacji średnioroczne tempo wzrostu w wysokości ok. 12%, a więc ponad dwukrotnie wyższe niż zakładane średnie tempo wzrostu polskiej gospodarki. Tak szybki wzrost nie jest prawdopodobnie możliwy, co – arytmetycznie – pozostawia statystycznie więcej „miejsca" dla wyższego wzrostu w regionach najsłabszych[4].

Rodzi się w tym miejscu pytanie, w jakim stopniu zmienią się proporcje rozwoju poszczególnych regionów Polski w wyniku napływu do nich środków z Unii Europejskiej. Nie są znane wyniki badań, które określałyby regionalne zróżnicowanie absorpcji tych środków – nie ma jeszcze pogłębionych analiz porównawczych wykorzystania środków PHARE, a później SAPARD. Są wysuwane hipotezy, iż Polska zachodnia jest lepiej przygotowana do wykorzystania funduszy strukturalnych, nie są to jednak pogłębione studia, lecz jedynie „miękkie" przypuszczenia. Już obecnie np. widać, iż gminy dawnej Galicji prezentują wysoką sprawność w przygotowywaniu projektów do tych funduszy (por. Bielecka 2005, 2007). Z kolei niesprawność samorządów w wielkich miastach – czego koronnym przykładem jest przeszłe i obecne zarządzanie Warszawą (przygotowania – a raczej ich brak – do EURO 2012 są najlepszym tego dowodem) – nie pozwala wysnuć wniosku, iż miasta te w wyższym stopniu wykorzystają środki Unii Europejskiej. Można nawet przypuszczać, że reprezentanci peryferyjnych części regionów nie będą skłonni do podejmowania w sejmikach wojewódzkich uchwał wspomagających wielkie miasta znajdujące się w tych województwach. Tak więc nie można na razie założyć, że fundusze strukturalne wpłyną znacząco na zmniejszanie się dywergencji ścieżek rozwoju polskich regionów, tym bardziej że pierwsze doświadczenia w tej mierze (krótko omówione w ostatniej części mniejszego tekstu) nie są zachęcające.

[4] Ekstrapolowano także rozwój subregionów na poziomie NTS 3, ta ekstrapolacja nie została tu zaprezentowana.

3. POLITYKA SPÓJNOŚCI[5]

3.1. Pojęcie spójności

Polityka spójności Unii Europejskiej (wcześniej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Wspólnot Europejskich) jest zakorzeniona w pierwszym traktacie stanowiącym źródło integracji europejskiej – Traktacie Rzymskim z 1957 r. Stwierdza się w nim, iż celem EWG jest: „wzmocnienie jedności ich [krajów członkowskich – G.G.] gospodarek i zapewnienie harmonijnego rozwoju w drodze zmniejszania różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz [zmniejszania – G.G.] poziomu zacofania regionów niżej rozwiniętych". Mimo tego sformułowania, dopiero w 1972 r. cele polityki regionalnej EWG zostały bliżej określone i wyposażono ją w środki finansowe. Ważnym momentem było uruchomienie w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego zadaniem było „poprawienie głównych nierówności regionalnych w obrębie Wspólnoty, w szczególności tych, które są rezultatem nierówności w warunkach produkcji rolniczej, zmian w przemyśle i strukturalnego niepełnego zatrudnienia". Zintegrowanie go z pozostałymi funduszami strukturalnymi w 1988 r. stanowiło ważne wzmocnienie polityki strukturalnej Wspólnoty, a stworzenie Funduszu Spójności w 1994 r. zwiększyło zakres interwencji w krajach najuboższych.

Termin „spójność" (*cohesion*) został po raz pierwszy wprowadzony do prawodawstwa Wspólnot Europejskich w Jednolitym Akcie Europejskim (*Single European Act*) z 1986 r., choć wcześniej był użyty w zapytaniach kierowanych do Komisji[6]. Artykuł 138a Aktu wskazywał potrzebę zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej Wspólnoty Europejskiej w celu niwelowania nadmiernych zróżnicowań w rozwoju regionów oraz ich potencjalnego wzrostu, którego spodziewano się w wyniku wprowadzenia jednolitego rynku. Już w III raporcie nt. polityki regionalnej (CEC 1987) wskazano na to, iż osiągnięcie spójności wewnątrz Wspólnoty jest zadaniem, którego realizacja była jeszcze odległa.

Materiał studialny CEC (2001) częściej stosuje jednak termin *coherence* niż *cohesion* (który jest przywołany na ostatnich stronach raportu w sposób jedynie deklaratywny), co świadczy o tym, że ten ostatni był ciągle jeszcze słabo ugruntowany w świadomości osób zajmujących się polityką regionalną Wspólnoty i w praktyce Komisji.

Dopiero Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, zakorzenił pojęcie spójności. Od tej pory – szczególnie po utworzeniu Funduszu Spójności – termin ten stał się jedną z wiodących dyrektyw polityki Unii Europejskiej.

Mimo iż „spójność" weszła do słownika zintegrowanej Europy dość późno, znaczenie tego terminu można wywieść z początków procesu integracji. Traktat z Maastricht wskazuje, iż osiąganie „harmonijnego rozwoju" w dro-

---

[5] Autor wykorzystał tu swój tekst „Polityka Spójności Unii Europejskiej: od entuzjazmu do wątpliwości", publikowany w *Opolskich Rocznikach Ekonomicznych*, t. XVII, 2007.

[6] *Question no 49 by Mrs Salisch (h-685/81) to the Commission: community cohesion in the face of possible future divergences*, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/Result.do?idReq=1&page=81.

dze wzmacniania spójności społecznej i ekonomicznej będzie „w szczególności" realizowane dzięki „zmniejszaniu dysproporcji (*disparities*) w poziomach rozwoju poszczególnych regionów oraz zacofania regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (*less favoured regions*), w tym obszarów wiejskich" (art. 130a). Znajdujemy tu więc bezpośrednie odniesienia do Traktatu Rzymskiego, zawartego 25 lat wcześniej.

Należy podkreślić, iż w oficjalnym języku Unii do pojęć spójności ekonomicznej i społecznej – i to bez formalnego potwierdzenia traktatowego – dopiero niedawno dodano pojęcie spójności terytorialnej. Stało się to w projekcie traktatu konstytucyjnego, w którym cytowany wcześniej *passus* z Traktatu w Maastricht został *in extenso* powtórzony, z dodaniem wymiaru „terytorialnego" do dwóch już wspomnianych wymiarów opisujących spójność oraz poszerzeniem grona regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji także o regiony przechodzące restrukturyzację przemysłową, upośledzone demograficznie lub przyrodniczo, słabo zaludnione oraz wyspy (art. III–116). Od tego momentu spójność terytorialna stała się „pełnoprawnym" terminem stosowanym w dokumentach Unii, uczyniono z niej także przedmiot badań, skoncentrowanych w programie ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*).

Jak widać z tego krótkiego przeglądu, spójność jest jednoznacznie ujmowana w kategoriach wyrównawczych. Uzyskanie „spójności" znaczy wyeliminowanie terytorialnych zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego (spójność ekonomiczna) oraz w dostępie do pracy i dochodu (spójność społeczna). Takie ujęcie spójności jest zbieżne z polityką regionalną Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnoty), która około 60% środków przeznacza na wspomaganie regionów o niskim poziomie rozwoju (poniżej 75% średniego dla całej Unii Europejskiej poziomu PKB na mieszkańca w przeliczeniu według siły nabywczej walut).

3.2. Oceny polityki spójności

Unia Europejska powoli, choć wyraźnie, rozwija praktykę ewaluacji (por. Olejniczak 2007). Jedną z najważniejszych dziedzin objętych ewaluacją jest dokonywanie stałych ocen efektów polityki spójności. Pierwszym kompleksowym podejściem do tych ocen było zastosowanie modeli ekonometrycznych w celu określenia, w jakim stopniu tempo rozwoju poszczególnych krajów ulegało przyspieszeniu, a rynek pracy poprawie w wyniku kierowania do nich środków w ramach polityki strukturalnej. Badaniom poddawano głównie tzw. kraje kohezyjne, czyli takie, których PKB na mieszkańca był niższy o 90% od średniej całej Unii (były to najpierw cztery kraje: Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia, potem wyłączono z tej grupy Irlandię, a po 2004 r. włączono wszystkie nowe kraje członkowskie).

Po pewnym czasie stosowania modelu QUEST największą popularność w ewaluacjach *ex ante* i *ex post* uzyskał tzw. model HERMIN (por. np. Bradley et al. 2004). Pozwala on na oszacowanie roli środków zewnętrznych w rozwoju kraju. Jak piszą autorzy, „konwencjonalne mechanizmy Keynesowskie stanowią istotę modelu".

Tabela 2 przedstawia wyniki modelu HERMIN oraz innych analiz zamówionych przez DG Regio w okresie 1994–2006.

Tab. 2. Wpływ polityki spójności na rozwój krajów członkowskich na podstawie badań zlecanych przez Komisję Europejską

Kraje	Dodatkowy wzrost PKB na koniec okresu w porównaniu ze scenariuszem bazowym (bez napływu środków polityki spójności)				
	okres programowania 1994–1999			okres programowania 2000–2006	
	HERMIN	QUEST	Beutel (DIO)	HERMIN	QUEST
Irlandia	9,3	3,0	4,2	1,8	0,5
Portugalia	9,2	2,3	4,2	6,0	2,0
Hiszpania	4,3	1,2	4,2	2,2	0,9
Grecja		2,2	5,4	6,1	2,4
Mezzogiorno			2,4		
Była NRD				4,0	

DIO – *Direct Input Output.*
Źródło: Gorzelak et al. 2004, za: Tondl 2004.

Model HERMIN był także stosowany do ewaluacji *ex ante* wzrostu całej polskiej gospodarki (Bradley et al. 2006) oraz województw. W każdym przypadku wyniki modelu HERMIN są pozytywne, wskazują na korzystne efekty funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla gospodarki danego kraju czy regionu, PKB bowiem rośnie, a bezrobocie spada. Jest to wynikiem przynajmniej dwóch czynników: działania mnożników popytowych oraz założonych dodatnich elastyczności mierzących działanie efektów napływu środków na efektywność czynników produkcji. O ile pierwsze założenie jest słuszne, o tyle drugie bywa wątpliwe, gdyż – jak wskazują to badania omawiane w dalszym ciągu niniejszego rozdziału – niewłaściwe wykorzystanie zasileń zewnętrznych może prowadzić nawet do obniżenia długofalowej konkurencyjności danej gospodarki w układzie globalnym.

Można powiedzieć – być może z pewną przesadą, ale bez popełniania nadużycia – iż model HERMIN jest modelem tautologicznym, co wynika z jego założeń i przyjętej metodologii. Opieranie się Komisji Europejskiej na tym modelu jako na jednym z głównych narzędzi oceny skuteczności polityki spójności (por. np. IV Raport Spójności, CEC 2007) nie jest praktyką wystarczająco obiektywną.

Raport Boldrina i Canovy (2001) zasiał pierwsze wątpliwości co do skuteczności zewnętrznej interwencji w rozwój krajów relatywnie słabiej rozwiniętych. Główne tezy tego raportu brzmiały następująco:

- w Unii Europejskiej nie zachodzi ani konwergencja, ani też dywergencja; „większość regionów rozwija się w zbliżonym tempie, niezależnie od warunków wyjściowych";
- regiony biedniejsze rozwijają się szybciej w okresach ekspansji gospodarczej, wolniej podczas recesji;

- zwiększanie zakresu wolnego handlu między krajami UE może być źródłem szybszego wzrostu regionów biedniejszych;
- trzy czynniki są odpowiedzialne za niski dochód regionu: niska ogólna produktywność czynników produkcji, niski wskaźnik zatrudnienia i wysoki udział rolnictwa;
- polityki regionalne i strukturalne służą głównie celom redystrybucyjnym, które są wynikiem dążenia do politycznej równowagi (stabilności): „(...) mają one niewielki związek z dążeniami do przyspieszenia wzrostu gospodarczego".

Przesłanie raportu było jednoznaczne: fundusze kierowane do słabiej rozwiniętych krajów i regionów mają głównie znacznie socjalne, nie zaś rozwojowe. Analizy statystyczne nie potwierdziły, by środki zewnętrzne mogły spowodować trwałe i znaczące przyspieszenie ich rozwoju.

Przygotowując się do dyskusji nad kształtem budżetu na lata 2007–2013, Komisja Europejska podjęła studia nad pożądanymi kierunkami reform swoich wspólnych polityk. Najgłębsza krytyczna analiza dotychczasowych praktyk została zawarta w tzw. raporcie Sapira et al. (2003) – pracy kilku wybitnych ekspertów koordynowanej przez belgijskiego ekonomistę André Sapira. Jego podstawowe tezy można przedstawić następująco:

- Unia Europejska notuje słaby rozwój, niższy niż tempo wzrostu gospodarki USA oraz szybko rozwijających się krajów postsocjalistycznych, w tym szczególnie Chin;
- Unia ma niskie wskaźniki zatrudnienia, co powoduje, że znaczne zasoby pracy, które mogą i powinny być wykorzystane dla dobra gospodarki, stanowią jej obciążenie;
- jednocześnie wysoka produktywność pracy wskazuje, że wykorzystanie tych zasobów, dotychczas pozostających poza rynkiem pracy, przyniosłoby znaczące efekty;
- powodem niskiego tempa wzrostu jest niekorzystne środowisko dla przedsiębiorczości – przeregulowane warunki prowadzenia działalności gospodarczej, wysokie obciążenie podatkowe, w tym obciążenia płac;
- Unia ciągle prezentuje niską innowacyjność, co wynika z niewystarczających nakładów na badania i rozwój oraz nieatrakcyjnych warunków pracy w nauce (skłaniających uczonych do „ucieczki" do USA) i co jednocześnie zmniejsza szanse gospodarek europejskich na wygranie konkurencji w gospodarce opartej na wiedzy;
- raport potwierdza, że choć obserwujemy konwergencję między krajami, to w skali regionalnej w większości krajów zachodzi dywergencja, co wynika z metropolizacji procesów rozwoju.

Raport zawiera rekomendacje dla polityki Unii Europejskiej:

- więcej funduszy powinno być kierowanych na rzecz wspomagania innowacji i wzrostu,
- mniej środków powinno być przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną i tradycyjnie pojmowane polityki strukturalne.

Te rekomendacje okazały się nie do przyjęcia z powodów politycznych, wiele krajów członkowskich Unii jest bowiem znaczącymi beneficjentami tych

polityk i nie zaakceptowałyby one ograniczenia środków przez nie dystrybuowanych.

Raport Sapira odbił się szerokim echem w środowiskach zajmujących się politykami Komisji Europejskiej i proporcjami wydatkowanych środków na poszczególne cele. Był niejako zimnym prysznicem na tradycyjne przyzwyczajenia, choć szybko znaleziono „parasole" chroniące tradycyjne ujęcia przed zbyt głębokimi reformami. Raport ten bywał dezawuowany jako opracowany na zamówienie płatników netto, którzy podobno chcieli uzyskać uzasadnienie dla swoich zamierzeń zmniejszenia wspólnego budżetu Unii. Niezależnie od swoich źródeł był to rzetelnie udokumentowany krytyczny osąd tradycyjnych podejść do wydatkowania wspólnych środków.

Jednym z najbardziej wartościowych opracowań na temat rzeczywistych efektów polityki regionalnej jest artykuł Rodrigueza-Pose i Fratesiego (2004). Badania prowadzone przy wykorzystaniu wyczerpujących zbiorów danych oraz metod ekonometrycznych pozwoliły na dokonanie następujących obserwacji:

- fundusze strukturalne nie mogą przyczynić się do trwałego rozwoju regionów zapóźnionych;
- strategie rozwoju tych regionów kładą nadmierny nacisk na budowanie infrastruktury i wspomaganie przedsiębiorczości, co ma znikomy efekt w regionach Celu 1;
- interwencja w rolnictwie ma skutki raczej socjalne niż rozwojowe, a może prowadzić nawet do spowolnienia wzrostu;
- tylko fundusze przeznaczane na edukację i kapitał ludzki w średniookresowym horyzoncie przyczyniają się do przyspieszenia rozwoju;
- w długim horyzoncie tradycyjne podejście może mieć wręcz negatywny wpływ na regiony słabo rozwinięte, ponieważ osłabia ich konkurencyjność;
- mimo wszystko fundusze strukturalne, być może, nie dopuściły do wzrostu nierówności w rozwoju regionalnym.

Obserwacje te są w pełni zgodne z przytaczanymi wyżej spostrzeżeniami Canovy i Boldrina oraz zespołu Sapira. Są też zgodne z dość krytycznymi analizami niemożności zapoczątkowania rozwoju w regionach zacofanych, poczynionymi na przykładach wielu krajów borykających się z istnieniem znacznych peryferii wewnętrznych (np. Appalachy w USA) czy zewnętrznych (Włochy, Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania, Polska, ostatnio Niemcy).

3.3. Otwarta krytyka

Ederveen, de Groot i Nahuis (2006) otwarcie kwestionują dokonania polityki strukturalnej Unii Europejskiej na podstawie ekonometrycznych analiz danych dla 13 krajów „starej" Unii (bez Niemiec i Luksemburga) za lata 1960–1995 (w okresach pięcioletnich). Rezultaty analiz można streścić następująco:

- pomoc europejska nie wspomogła zdolności rozwojowej słabiej rozwiniętych krajów członkowskich;

- pomoc ta wspomaga wzrost krajów wyposażonych we „właściwą" strukturę instytucjonalną;
- europejska polityka wspierania rozwoju jest efektywna tylko wtedy, gdy są spełnione pewne warunki, takie jak brak korupcji, istnienie sprawnych instytucji oraz otwartość gospodarki;
- fundusze powinny być w pierwszej kolejności przeznaczane na tworzenie instytucji. Dopiero wtedy, gdy uzyskają one odpowiedni potencjał, wspieranie wzrostu może okazać się skuteczne.

Autorzy stwierdzają wręcz, iż w niektórych przypadkach – szczególnie w odniesieniu do krajów słabiej rozwiniętych – fundusze strukturalne mogą przyczynić się do spowolnienia wzrostu (a więc odwrotnie, niż wskazują wyniki modelu HERMIN). Z kolei kraje wysoko rozwinięte, o otwartych gospodarkach i wysokim poziomie rozwoju instytucji, uzyskują przyspieszenia dzięki napływowi do nich środków zewnętrznych.

Szacunki wykonane przez autorów dla nowych krajów członkowskich wskazują, iż masowy napływ środków z Unii może przyczynić się do spowolnienia ich wzrostu w wyniku działania ujemnych współczynników cząstkowych elastyczności wzrostu względem napływu środków, warunkowanych poziomem rozwoju instytucji, szczególnie zaś korupcji.

Badanie S. Ederveena, H.L.F de Groota oraz R. Nahuisa jest otwartą krytyką dotychczasowego podejścia do polityki spójności. Jego wyniki dowodzą nieskuteczności bezwarunkowego rozdawnictwa znaczących często środków terytorialnym układom społecznym, które nie wykazują zdolności do ich prorozwojowego wykorzystania. Tezy tych autorów dobrze wpisują się w znaczący nurt badań wskazujących na nieefektywność pomocy publicznej udzielanej jedynie dlatego, iż dany kraj czy region są biedne i zacofane i nie mogą poradzić sobie własnymi siłami z niedorozwojem. Ich tezy są jednocześnie dobrze osadzone w narastającym krytycznym nurcie analiz i ocen polityki spójności – i szerzej tradycyjnych ujęć polityki regionalnej.

4. PIERWSZE OCENY POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSCE

Polska od niedawna wykorzystuje środki polityki spójności. Kończy się pierwszy okres naszego aktywnego uczestnictwa w tej polityce (maj 2004–2006, a w myśl zasady „n+2" środki te będą mogły być wykorzystywane do 2008 r.), zaczyna się jednocześnie okres następny, 2007–2013. Dostępne są już wyniki pierwszych ewaluacji Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego – najważniejszego komponentu polityki spójności 2004–2006 wspierającej rozwój regionalny w Polsce.

Polityka spójności realizowana w Polsce ma wyraźne nastawienie prowyrównawcze. Obrazują to międzywojewódzkie proporcje środków UE, które można „zregionalizować", tzn. takich, które są adresowane do poszczególnych województw (tab. 3).

Tab. 3. Środki Unii Europejskiej przeznaczone na rozwój regionalny w odniesieniu do PKB województw, 2007–2013

Województwa	Skumulowany PKB, 2007–2013	Sumaryczny napływ środków UE (EFRR, FS, PW), 2007–2013	Środki UE w odniesieniu do PKB województwa
	w złotych		w procentach
Dolnośląskie	643314,5	6378,4	1,0
Kujawsko-pomorskie	401205,8	4926,8	1,2
Lubelskie	335037,7	7238	2,2
Lubuskie	188634,0	2524,8	1,3
Łódzkie	519464,1	4993,2	1,0
Małopolskie	603406,7	6122,8	1,0
Mazowieckie	1720646,1	9941,6	0,6
Opolskie	181801,5	2249,2	1,2
Podkarpackie	321102,8	6784,0	2,1
Podlaskie	198020,7	3916,8	2,0
Pomorskie	465639,1	4704,4	1,0
Śląskie	1113293,7	8621,2	0,8
Świętokrzyskie	218563,4	4498,4	2,1
Warmińsko-mazurskie	243464,7	5778,8	2,4
Wielkopolskie	761542,3	6315,2	0,8
Zachodniopomorskie	348232,6	4319,2	1,2
Polska	8263369,9	89312,8	1,1

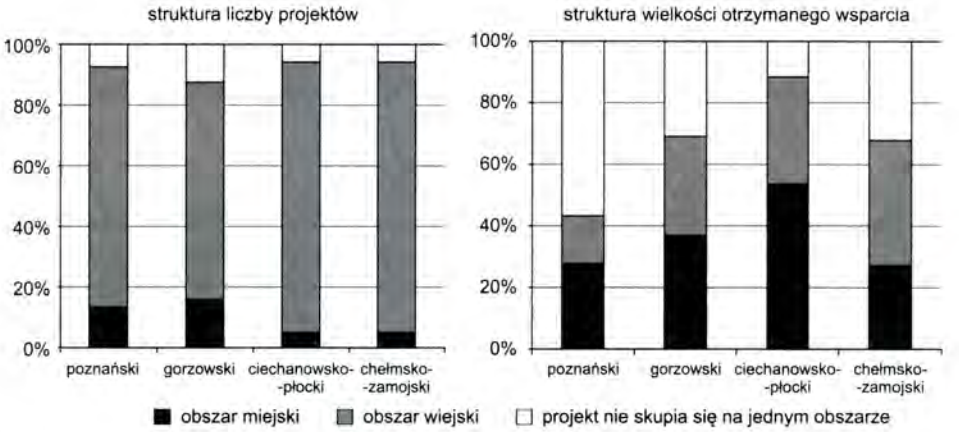
Uwagi: a) skumulowany PKB dla województw został oszacowany przy przyjęciu rzeczywistych wielkości z 2003 r. (ostatnie dostępne) i przy założeniu, iż wszystkie województwa będą rozwijały się w tempie ogólnokrajowym; dla 2006 r. przyjęto tempo równe 5%, a dla całego okresu 2006–2013 średnioroczne tempo równe 4%; b) w napływie sumarycznym uwzględniono środki 16 programów operacyjnych (EFRR), regionalny komponent Funduszu Społecznego (FS) oraz program Polska Wschodnia (PW); c) przeliczając euro na złote, przyjęto kurs 1 EUR = 4 PLN.
Obliczenia: M. Smętkowski.

W okresie 2007–2013 najwięcej środków w odniesieniu do regionalnego PKB otrzymają województwa Polski wschodniej – przynajmniej od 2% (podlaskie) do 2,4% (warmińsko-mazurskie) skumulowanego PKB, nie licząc napływu środków, które będą im przekazane w ramach programów sektorowych oraz Wspólnej Polityki Rolnej[7]. Są to udziały znacznie większe niż w przypadku pozostałych regionów, szczególnie w relacji do województw obejmujących wielkie miasta o rozwiniętych funkcjach metropolitalnych – główne siły napędowe we współczesnej gospodarce[8].

[7] Udziały te w przypadku regionów niemetropolitalnych będą prawdopodobnie większe z uwagi na założenie, iż tempo wzrostu tych regionów będzie równe tempu ogólnokrajowemu – podczas gdy będzie ono prawdopodobnie niższe, a więc wartości PKB występujące w mianowniku będą mniejsze. Odwrotnie, udziały te będą prawdopodobnie niższe dla regionów metropolitalnych.

[8] Taka struktura jest wyrazem skrajnie ujętej prowyrównawczej polityki regionalnej. Nie wdając się w głębsze uzasadnienia, autor uznaje tę strukturę za wysoce niewłaściwą, niezgodną ze współczesnymi mechanizmami rozwoju i wynikającymi z nich ujęciami polityki regionalnej.

Kluczowe pytanie odnosi się jednak nie do wielkości dostępnych środków, ale do sposobu ich spożytkowania. Fragmentaryczne odpowiedzi na to pytanie są już dostępne (PROKSEN-PBS DGA 2007) dzięki ewaluacji wykonania projektów finansowanych z funduszy strukturalnych (FS) w czterech wybranych podregionach: ciechanowsko-płockim, chełmsko-zamojskim, gorzowskim i poznańskim (wraz z Poznaniem). Badanie wskazuje, że środki FS są rozproszone na wiele małych projektów, wśród których dominują projekty wykonywane na wsi (zob. ryc. 8). Dzieje się tak nawet w podregionie poznańskim, co świadczy o tym, iż interesy metropolii poznańskiej nie są należycie reprezentowane w strukturze wydatków.



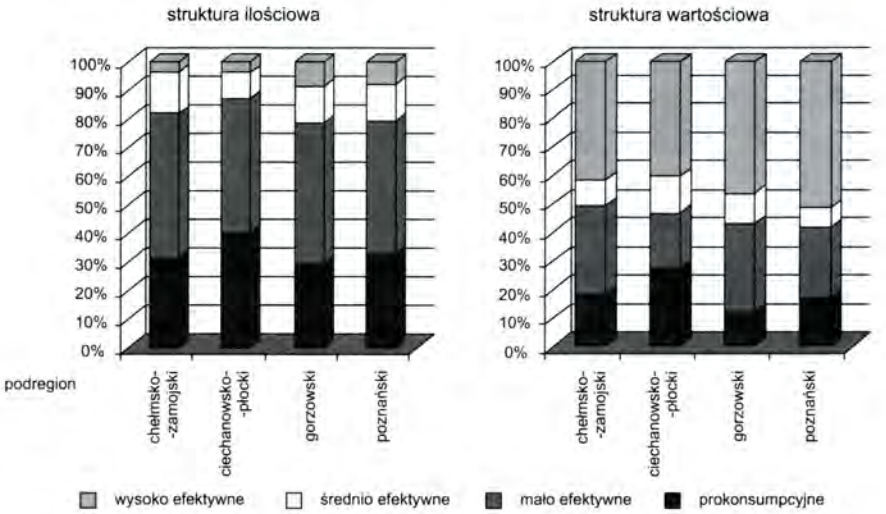
Ryc. 8. Liczba i wartość projektów w wybranych podregionach
Źródło: PROKSEN-PBS DGA 2007.

Analiza potwierdza obawy, iż mamy (jak często? – nie wiadomo) do czynienia z odwróceniem właściwej kolejności programowania i wydatkowania środków. Ponieważ środki te są dostępne niejako bezwarunkowo, wyszukuje się problemy, które mogą być dzięki nim rozwiązane, nie zaś poszukuje się funduszy po to, by rozwiązać uprzednio zidentyfikowane problemy. Autorzy ewaluacji piszą: „projekty realizowane były wg zasady: «na co można te środki pozyskać, na to będziemy składać». Oznacza to, że cele strategiczne regionu, a tym bardziej inne projekty (które mogłyby uzupełniać się), nie są brane pod uwagę, a raczej są uwzględniane przypadkowo". Ewaluatorzy wskazują, że często działano na zasadzie „pospolitego ruszenia", kierując się zasadą, że „na co można te środki pozyskać, na to będziemy składać". Wiele działań wymuszonych było także przez procedury składania wniosków oraz tryb oceny i przyznawania dotacji. Piszą oni, iż „głównie wpływ na to miały bardzo krótkie terminy składnia wniosku, które nie pozwalały dobrze zaplanować wszystkich działań, oraz duża przypadkowość w ocenie projektów, co powodowało

Struktura ta jest jednak faktem wyznaczającym jeden z układów odniesienia dla strategii rozwoju Polski wschodniej.

ogromną niepewność wśród beneficjentów". Błędy w wykorzystaniu środków wykraczają więc poza samych beneficjentów, a ich źródło tkwi także w systemie projektowania i wykorzystywania funduszy, określonym przez regulacje ogólne.

Badanie efektywności wydanych środków FS (czyli ich wpływu na możliwości rozwojowe regionu) prowadzi do wniosku, iż efektywnie wykorzystano jedynie mniej niż połowę funduszy (ryc. 9). Większe projekty wykazywały znacznie większą efektywność, a więc prawdopodobnie były to projekty wykonywane na obszarze miast, nie zaś na terenach wiejskich. W podregionie poznańskim efektywność była wyższa niż w znacznie niżej rozwiniętych podregionach wschodnich. Przyczynami tego stanu rzeczy było – według oceniających – to, iż „Przy doborze projektów na etapie składania wniosków dominowały bardziej potrzeby bieżące niż rachunek ekonomiczny określający efektywność lub wielkość wartości dodanej [oraz] brak precyzyjnego zdefiniowania koncepcji rozwoju podregionu oraz konsekwencji w realizacji założeń programowych".



Ryc. 9. Efektywność wykorzystania środków funduszy strukturalnych w wybranych podregionach
Źródło: PROKSEN-PBS DGA 2007.

Wskazuje się często, iż jedną z najważniejszych „wartości dodanych" polityki spójności są zmiany instytucjonalne oraz zmiany sposobów funkcjonowania władzy publicznej. Procedury UE stwarzają konieczność przejrzystości prowadzonych działań i otwartego dostępu do informacji na ich temat w celu zapewnienia powszechnej kontroli. Skłaniają także do podejmowania działań wspólnych. Jak jednak wynika z pierwszej, cytowanej tu ewaluacji, zmiany takie jeszcze w Polsce nie nastąpiły. Wskazuje się, że skłonność do partnerstwa jest niewielka, a podejmowane działania ujawniają niską komplementar-

ność i słabe oddziaływania synergiczne. Wynika to zarówno z niewiedzy i niskich umiejętności planowania takich wzajemnie powiązanych przedsięwzięć, jak i z niedostatków informacji o poszczególnych projektach (nie są one wystarczająco precyzyjnie opisane i udokumentowane). Omawiana ewaluacja nie wskazuje na różnice między poszczególnymi badanymi podregionami w tym zakresie, ale można domniemywać, iż region gorzowski, mający długie już doświadczenia w programowaniu i wykonywaniu projektów finansowanych przez UE (w ramach programu CROSSBORDER), może zaprezentować nieco wyższe osiągnięcia w tej mierze (por. Gorzelak et al. 2004).

Być może zaobserwowane niedoskonałości są wynikiem nikłych jeszcze doświadczeń w wykorzystywaniu środków UE i będą one eliminowane w trakcie kolejnych etapów korzystania z tych funduszy. Trzeba jednak pamiętać, iż w nadchodzących latach do Polski napłyną środki nieporównanie większe niż w okresie 2004–2006, co spowoduje, że konsekwencje błędów poczynionych podczas ich wykorzystywania ulegną zwielokrotnieniu.

5. KIERUNKI REFORM POLITYKI SPÓJNOŚCI – WNIOSKI DLA POLSKI

Odpowiedź na pytanie, jakie są przyczyny nieskuteczności polityki spójności i jej socjalne, nie zaś prorozwojowe znaczenie, wymaga oczywiście i szerszych badań, i głębszego uzasadnienia. W niniejszym skrótowym tekście zostaną zasygnalizowane jedynie pewne hipotezy.

Po pierwsze, założenia nowożytnej polityki regionalnej i później „wyrosłej" z niej polityki spójności tkwią w czasach Wielkiego Kryzysu, doktryny Keynesowskiej i interwencjonizmu państwa w gospodarce zasobochłonnej. Przejście do otwartej gospodarki opartej na wiedzy, od ilościowych do jakościowych czynników rozwoju spowodowało, iż tradycyjne ujęcia nie są już skuteczne (o ile były w ogóle skuteczne w przeszłości).

Po drugie, tradycyjna polityka regionalna była formułowana i prowadzona w ramach tego, co Castells (1997) nazwał „gospodarką miejsc", a więc w takiej rzeczywistości ekonomicznej, w której wyspecjalizowane układy gospodarcze i miejskie funkcjonowały w sposób znacznie bardziej wzajemnie izolowany niż obecnie. Współczesny model gospodarki Manuel Castells nazywa „gospodarką przepływów", czyli układem wzajemnie współzależnym, o dominującej roli przepływów dóbr, ludzi, kapitału i – jest to obecnie szczególnie istotne – informacji. Oddziaływanie na ten nowy model gospodarki musi przyjmować odmienne formy niż w modelu poprzednim.

Po trzecie, współcześnie trwałą przewagę konkurencyjną uzyskują jedynie ci, którzy są zdolni do stałego wytwarzania innowacji (jak pisze Reich 2000: „innovate or die"). Dlatego też kierowanie nakładów do tradycyjnych sektorów (rolnictwa, przemysłu przetwórczego) okazuje się nieskuteczne, albowiem wiodącą rolę przyjmuje sektor naukowo-badawczy i innowacyjny, skupiony w światowej sieci metropolii, a prawie nieobecny w tych regionach, które były adresatem tradycyjnej polityki regionalnej.

Przesłania te stały się podstawą do sformułowania nowych założeń polityki spójności na lata 2007–2013, nawiązujących do Strategii Lizbońskiej (CEC

2005, 2006). W decyzji Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności czytamy m.in.: „pierwszeństwo należy przyznać tym obszarom inwestycji, które sprzyjają realizacji krajowych programów reform z uwzględnieniem potrzeb i okoliczności krajowych i regionalnych, a mianowicie inwestycjom w: innowacje, gospodarkę opartą na wiedzy, nowe technologie informacyjne i komunikacyjne, zatrudnienie, kapitał ludzki, przedsiębiorczość, wsparcie dla MŚP lub dostęp do kapitału podwyższonego ryzyka".

Utrzymanie tego kierunku reform polityki spójności wymaga także przeformułowania samego pojęcia „spójności". Należy je rozumieć w kategoriach funkcjonalnych, nie zaś jako dążenie do konwergencji, jest to zbliżanie się do siebie stanów statycznych, natomiast spójność ma charakter dynamiczny, jest bowiem przeciwstawieniem entropii. Spójność należy więc rozumieć jako harmonię i współpracę (gospodarka przepływów!), brak destruktywnych napięć i nierozwiązywalnych konfliktów, możliwość współistnienia i współdziałania poszczególnych elementów całości.

W nowym podejściu do spójności należy dążyć do następującego rozumienia jej poszczególnych rodzajów:

- Spójność gospodarcza to możliwości efektywnej współpracy między poszczególnymi elementami systemu ekonomicznego, obniżanie kosztów transakcyjnych, harmonizowanie relacji między podmiotami gospodarczymi i ich instytucjonalnym otoczeniem.
- Spójność społeczna to eliminowanie barier w mobilności poziomej i pionowej, polegające na zapewnieniu możliwości przezwyciężania różnic w poziomie wykształcenia, awansu zawodowego i materialnego.
- Spójność terytorialną natomiast należy rozumieć jako eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, ograniczających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej. Można ją osiągać dzięki:
  - usuwaniu barier transportowych (drogi, szczególnie autostrady, należy budować tam, gdzie są one naprawdę potrzebne, a nie tylko po to, by spełnić rozwojową misję władzy i wydać pieniądze UE);
  - powiązaniu najważniejszych ogniw przestrzennego układu Europy i kraju – ośrodków metropolitalnych, a także metropolii z ich regionalnym zapleczem;
  - rozwijaniu sieci współpracy naukowej oraz sieci powiązań między sferą B+R i biznesem.

Lista ta oczywiście nie wyczerpuje sposobów zwiększania spójności terytorialnej – wskazuje ona jedynie, iż w miejsce wyrównawczego podejścia należy stosować podejście funkcjonalno-przestrzenne.

Rozpoczynające się obecnie dyskusje nad nowym kształtem polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020 będą uwzględniały i te wątki, które powyżej zostały w niniejszym tekście zarysowane. Także Polska powinna stosować je w praktyce wspierania rozwoju regionalnego ze środków UE, promując również nowe ujęcia w skali całej Unii. Jest to tym bardziej konieczne, iż jest prawie pewne, że podobny „szczodry" budżet kierujący do najbiedniej-

szych krajów ok. 75% środków Wspólnoty już się nie powtórzy i że w przyszłym okresie programowania największe szanse będą miały nie programy dążące do wyrównania (rosnących) różnic międzyregionalnych, ale te, które w największym stopniu będą zwiększały konkurencyjność Unii Europejskiej jako całości w gospodarce globalnej.

LITERATURA

Bielecka D., 2005, „Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (26).

Bielecka D., 2007, *Sprawność samorządów terytorialnych w wykorzystywaniu funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, praca doktorska, Warszawa: WSPiZ im. L. Koźmińskiego.

Boldrin M., Canova F., 2001, „Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies", *Economic Policy*, nr 16 (32), s. 205–253.

Bozoki A., 2004, *The End of Postcommunism*, New York: Columbia University Meeting Report 306, www.wilsoncenter.org/topics/pubs/MR306Bozoki.doc.

Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G., 2004, *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modeling framework*, http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf.

Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., 2006, *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocław: Wojewódzka Agencja Rozwoju Regionalnego.

Castells M., 1997, *The Information Age: Economy, Society and Culture – The Rise of Network Society*, t. 2, Oxford: Blackwell.

CEC, 1987, *The Regions of the Enlarged Community. Third Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, Brussels: European Commission.

CEC, 2001, *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community Territory*, Brussels: European Commission.

CEC, 2004, *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Bruksela: Komisja Europejska.

CEC, 2005, *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007–2013*, Communication from the Commission, Brussels: European Commission, 5 lipca 2005 r.

CEC, 2006, *Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021pl00110032.pdf.

CEC, 2007, *Growing Regions, Growing Europe, Fourth Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels: European Commission.

Dziemianowicz W., Herbst M., 2002, „Rola granicy państwa w rozwoju obszarów przygranicznych – przykład Terespola", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.

Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, „Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy", *Kyklos*, t. 59, nr 1, s. 17–42.

Gorzelak G., Bachtler J., Kasprzyk M. (red.), 2004, *Program współpracy transgranicznej Polska–Niemcy „Crossborder" – doświadczenia lat 1994–1999*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Gorzelak G., 2006, *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, Warszawa: ekspertyza Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Hübner D., 2004, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce*, http://www.tiger.edu.pl/konferencje/marzec2004/Hubner_pol.pdf.

Kornai J., 1999, „Reforming the welfare state in postsocialist economies", w: A.N. Brown (red.), *When Is Transition Over?*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Western Michigan University.

Kornai J., 2005, *The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and Disappointment*, Presidential Address I.E.A. 14th World Congress, Marrakech, Morocco.

Krok K., Smętkowski M., 2006, *Cross-border Co-operation of Poland after EU Enlargement. Focus on the Eastern Border*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Olejniczak K., 2002, „Rola położenia przygranicznego w rozwoju lokalnym – przykład miasta Sejny", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.

Olejniczak K., 2007, *Zarządzanie programem INTERREG*, praca doktorska, Warszawa: WSPiZ im. L. Koźmińskiego.

PROKSEN-PBS DGA, 2007, *Oddziaływanie funduszy strukturalnych na poziomie podregionów NUTS 3*, http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Polityka+regionalna/funduszezbliska.htm

Reich R., 2000, *The Future of Success*, New York: Alfred A. Knopf.

Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3 (17).

Sapir Report, 2003, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf.

Smętkowski M., 2002, „Rola położenia przygranicznego w rozwoju lokalnym – przykład Przemyśla", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.

Tondl G., 2004, „EU Regional Policy: Experiences and Future Concerns", *EI Working Paper nr* 59, Vienna: Europainstitut, Wirtschaftsuniversität Wien.

MIKOŁAJ HERBST

EDUKACJA A ZRÓŻNICOWANIE ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW

1. ROLA KAPITAŁU LUDZKIEGO W GOSPODARCE

Zależność między zasobami kapitału ludzkiego a rozwojem regionalnym jest dziś rzadko kwestionowana. Choć niektórzy autorzy (Benhabib, Spiegel 1994; Bils, Klenow 2000) wskazują, że przyczynowo-skutkowy charakter tej relacji jest słabszy, niż to wynika z powszechnej intuicji, to większość badań potwierdza występowanie istotnego związku między edukacją a poziomem dochodów i tempem wzrostu gospodarczego zarówno w skali gospodarki narodowej, jak i dla mniejszych obszarów.

Badania ilościowe prowadzone przy użyciu danych regionalnych i krajowych nie różnią się znacząco pod względem metodologii i stosowanych instrumentów, jednak dotyczą zjawisk o nieco odmiennym charakterze. Zróżnicowanie zasobów kapitału ludzkiego oraz dynamiki rozwoju na poziomie regionów jest bowiem wynikiem nie tylko długotrwałych procesów akumulacji, lecz także znacznie bardziej gwałtownego procesu metropolizacji współczesnych gospodarek. Wielkie miasta są miejscem koncentracji zasobów wiedzy i zarazem lokomotywami rozwoju gospodarczego, „ciągnącymi" gospodarki narodowe. Zauważalna w ostatnich latach tendencja do dekoncentracji, polegającej na przemieszczaniu się klasy metropolitalnej na tereny poza aglomeracjami, ma na razie niewielki wpływ na ogólne przestrzenne zróżnicowanie rozwoju. Wobec tego relacja między zasobami kapitału ludzkiego a rozwojem jest często silniejsza w analizach na poziomie regionalnym niż w porównaniach międzynarodowych, szczególnie jeśli porównania te dotyczą krajów o zbliżonym poziomie dochodów i tempa wzrostu.

Literatura przedmiotu mówi o dwóch prawdopodobnych sposobach oddziaływania kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy. Pierwszy, wynikający z modelu Lucasa (Lucas 1988), a także z empirycznych badań rynków pracy, polega na bezpośrednim wpływie wiedzy i umiejętności na produktywność pracowników. Jednostka o wyższym potencjale kapitału ludzkiego jest bardziej produktywna, w związku z czym wyższy jest jej dochód. Na poziomie zagregowanym grupa składająca się z jednostek o wysokim przeciętnym poziomie kapitału ludzkiego powinna uzyskiwać wysoki dochód w przeliczeniu na członka grupy. Zgodnie z tym tokiem rozumowania, wzrost zasobów kapitału ludzkiego grupy w danym okresie powinien przekładać się na wzrost dochodu w przeliczeniu na jednostkę, *ceteris paribus*.

Dwa kolejne mechanizmy wpływu kapitału ludzkiego są przedstawione, a następnie weryfikowane empirycznie w pracach Nelsona i Phelpsa oraz Ben-

habiba i Spiegla (Benhabib, Spiegel 1994; Nelson, Phelps 1966). W myśl tych koncepcji zasoby kapitału ludzkiego oddziałują na łączną produktywność czynników (A). Wielkość ta jest w modelach wzrostu tradycyjnie utożsamiana z poziomem rozwoju technologicznego, jednak coraz częściej uważa się, że obejmuje także otoczenie instytucjonalne gospodarki i inne jej cechy wpływające na efektywność czynników. Wpływ kapitału ludzkiego na A może być wyjaśniony tym, że, po pierwsze, wysokie zasoby wiedzy ułatwiają tworzenie szeroko rozumianych innowacji w danej gospodarce, a po drugie, umożliwiają jej rozwój przez „nadganianie" (*catching-up*), czyli wykorzystywanie gotowych rozwiązań (import technologii i organizacji) z bardziej rozwiniętych krajów lub regionów. Oznacza to, że czynnik A, często interpretowany jako egzogeniczny w stosunku do poszczególnych gospodarek i opisujący ogólnoświatowy postęp technologiczny, może być także traktowany jako indywidualna cecha regionu.

Tab. 1. Dwa rodzaje efektów kapitału ludzkiego

Efekt wysokiego poziomu kapitału ludzkiego	
Mechanizm rozwoju	Główni beneficjenci
Import innowacji	regiony słabo rozwinięte o relatywnie wysokich zasobach kapitału ludzkiego
Wytwarzanie innowacji	regiony wysoko rozwinięte o wysokich zasobach kapitału ludzkiego
Efekt przyrostu kapitału ludzkiego	
Mechanizm rozwoju	Główni beneficjenci
Wzrost produktywności pracy	regiony słabo rozwinięte o niskich zasobach kapitału ludzkiego

Podstawowym narzędziem badania relacji między kapitałem ludzkim a rozwojem regionalnym jest regresja wzrostu, w której czynnikami wyjaśniającymi regionalne tempo rozwoju są różne miary zasobów kapitału ludzkiego – od przeciętnej długości nauki szkole po osiągnięcia innowacyjne w dziedzinie technologii. Dane te są we współczesnych systemach statystycznych dostępne nie tylko w stanie zagregowanym (dla całego kraju), ale także w podziale na mniejsze jednostki. Dzięki temu, przenosząc badanie na niższe szczeble agregacji, nie traci się precyzji oszacowania. Częściej niż w badaniach prowadzonych dla gospodarki narodowej regionalne regresje wzrostu są związanie z poszukiwaniem dowodów na istnienie gospodarczej konwergencji między różnymi terytoriami. Badanie wpływu kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy nie jest w takim wypadku głównym celem, lecz jedynie fragmentem analizy, nastawionym na identyfikację uwarunkowań konwergencji.

Regionalne badania nad wpływem kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy można podzielić na dotyczące regionów w ramach jednej gospodarki krajowej oraz obejmujące regiony w różnych krajach. Druga odmiana dotyczy szczególnie obszaru Unii Europejskiej, w której zacieśnianie więzów i szeroki zakres wspólnej polityki gospodarczej stwarzają popyt na wiedzę o rozwoju regionalnym w skali całej wspólnoty.

Przykładem badania wykorzystującego „wewnątrzkrajową" regionalną regresję wzrostu jest praca A. Di Liberto i J. Symonsa (Di Liberto, Symons 2001), dotycząca wpływu poziomu edukacji na konwergencję gospodarczą włoskich regionów. Autorzy, posługując się panelowym zbiorem danych, obejmujących okres od lat 60. do 90. ubiegłego wieku, dowodzą, że edukacja wprawdzie miała wpływ na regionalne tempo wzrostu, ale tylko w części południowej Włoch. W bogatszych regionach centralnych i północnych taka zależność nie występowała. Co więcej, z badań wynika, że nawet na południu kraju korzyści z przyspieszonego wzrostu były przede wszystkim efektem upowszechnienia edukacji na szczeblu podstawowym, w związku z likwidacją analfabetyzmu w latach 60. Późniejszy przyrost kapitału ludzkiego na wyższych poziomach kształcenia nie miał już natomiast znaczącego wpływu na tempo rozwoju i konwergencji włoskich regionów. Z tych obserwacji można wysnuć wniosek, że społeczny zysk z inwestowania w edukację charakteryzuje się malejącymi korzyściami skali – im niższy poziom wyjściowy kapitału ludzkiego regionu, tym większa korzyść z jego podnoszenia. Takie twierdzenie jest jednak kwestionowane przez innych autorów zajmujących się badaniem wzrostu gospodarczego, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. H. Badinger i G. Tondl (2002) twierdzą wręcz, że w regionach państw-członków Unii Europejskiej tylko upowszechnianie edukacji na poziomie uniwersyteckim (a nie podstawowym bądź średnim) przyczynia się do zwiększenia stopy wzrostu.

Pozorna sprzeczność między omawianymi badaniami może w istocie potwierdzać istnienie dwóch odrębnych mechanizmów oddziaływania kapitału ludzkiego na wzrost przedstawionych w tab. 1.

Duże znaczenie kapitału ludzkiego jako czynnika rozwoju regionalnego stwierdza A. de la Fuente (2002) w artykule poświęconym Hiszpanii. Autor dowodzi, że głównymi czynnikami odpowiedzialnymi za konwergencję gospodarczą regionów w tym kraju są wyrównywanie się poziomów edukacji oraz import rozwiązań technologicznych.

Zdecydowanie największa liczba badań nad wzrostem w skali regionalnej dotyczy Stanów Zjednoczonych. Wynika to między innymi ze znacznie lepszej dostępności danych w porównaniu z krajami Europy. Podczas gdy dla krajów europejskich szeregi czasowe odpowiedniej jakości sięgają lat 50. i 60. ubiegłego wieku, niektóre dane amerykańskie obejmują okres od 1840 roku, większość użytecznych informacji jest zaś regularnie odnotowywana od lat 20. ubiegłego stulecia. Przykładem ważnego z punktu widzenia interesującego nas tematu badania jest praca J. Perssona i B. Malmberga (1996) dotycząca czynników wzrostu gospodarczego w amerykańskich regionach w okresie 1920–1990. We wnioskach czytamy, że poziom kapitału ludzkiego (mierzony średnią liczbą lat edukacji szkolnej) wywierał w przeszłości silny, dodatni wpływ na regionalne stopy wzrostu. Wpływ ten ujawnia się jednak tylko w sytuacji, gdy model uwzględnia różnicę w strukturze demograficznej regionów. Ponadto, konkludują autorzy, włączenie do modelu kapitału ludzkiego znacznie zwiększa szacowane tempo konwergencji, co wskazuje, że proces ten jest silnie warunkowany przez zasoby edukacyjne poszczególnych obszarów.

Konwergencji gospodarczej na poziomie regionalnym jest poświęcony także artykuł M. Cárdenasa i A. Pontón (1995) dotyczący Kolumbii. I w tym wypadku okazuje się, że regiony inwestujące w edukację (lub raczej – których mieszkańcy inwestują w edukację) rozwijają się szybciej, niezależnie od swojej zamożności na początku badanego okresu, tj. w 1950 r. Inaczej niż w wynikach badania Perssona i Malmberga, istotny wpływ kapitału ludzkiego na stopę wzrostu jest tu bezwarunkowy, czyli nie zależy od uwzględnienia w modelu dodatkowych zmiennych.

Empiryczne badania obejmujące regiony położone w wielu krajach dotyczą najczęściej Europy i wiążą się z zapotrzebowaniem na wiedzę o procesach zachodzących w Unii Europejskiej. Ten nurt badań rozwinął się wraz z powstaniem jednolitej bazy statystycznej dotyczącej unijnych regionów. Jednym z jego efektów jest wspomniana już praca H. Badingera i G. Tondla, której celem było zweryfikowanie czynników wzrostu gospodarczego w regionach Unii Europejskiej w latach 90. ubiegłego wieku. Badanie objęło dziesięciu z piętnastu ówczesnych członków UE (oprócz Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii, Austrii i Grecji), w których występuje łącznie 128 regionów typu NUTS 2 (odpowiednik polskiego województwa). Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że akumulacja zarówno kapitału fizycznego, jak i ludzkiego ma pozytywny wpływ na tempo rozwoju regionu. Autorzy zauważają jednak, że istotny wpływ na stopę wzrostu w latach 90. miał tylko kapitał ludzki na poziomie studiów wyższych. Zwiększenie odsetka osób z wyższym wykształceniem o 10 punktów procentowych przekładało się, zgodnie z otrzymanymi wynikami, na podniesienie średniej stopy wzrostu w regionie w latach 1993–2000 o ok. 1 punktu procentowego. Nie ma natomiast wyraźnej relacji między tempem wzrostu a zróżnicowaniem regionalnego współczynnika skolaryzacji w szkołach średnich.

Ponadto badanie potwierdza istnienie znanego z analiz międzynarodowych efektu „importu rozwoju". Regiony względnie zacofane gospodarczo są wprawdzie często upośledzone przez niski poziom kapitału ludzkiego, ale ich sytuacja daje możliwość szybkiego rozwoju przez przejmowanie innowacji tworzonych gdzie indziej. Badinger i Tondl dowodzą, że siła tego efektu jest tym większa, im bardziej otwarta jest gospodarka danego regionu (im większą rolę odgrywa w niej handel międzynarodowy). Taki wynik przemawia za polityką liberalizacji handlu jako skutecznym instrumentem prorozwojowym w zacofanych obszarach.

Zaproponowanie efektywnej polityki stymulującej rozwój gospodarczy jest często głównym celem badania zróżnicowań wzrostu gospodarczego w regionach. Klasyczne regresje wzrostu, uwzględniające zasoby bądź przyrosty zasobów kapitału ludzkiego, służą temu celowi tylko pośrednio. Ze względu na złożoność samego pojęcia kapitału ludzkiego wpływ polityki publicznej na te zasoby jest nieoczywisty i może być obserwowany tylko w długim okresie. Zamiast zatem analizować oddziaływanie rozmaicie definiowanych zasobów kapitału ludzkiego na wskaźniki makroekonomiczne, można niekiedy skupić się na bezpośrednim weryfikowaniu skuteczności polityki, a więc wydatków związanych z kapitałem ludzkim, dla pobudzania wzrostu gospodarczego. Bada-

nie tego rodzaju jest opisane w artykule Rodrigueza-Pose i Fratesiego (2004). Przedmiotem analizy jest efektywność poszczególnych elementów polityki regionalnej (wyrażonej wydatkami w ramach tzw. funduszy strukturalnych) Unii Europejskiej, a w szczególności jej oddziaływania na wzrost gospodarczy w regionach słabo rozwiniętych – tzw. regionach Celu 1[1]. Już we wstępnej części artykułu autorzy zwracają uwagę, że mimo przeznaczania na rozwój tych obszarów ponad 2/3 środków z funduszy strukturalnych, z 44 regionów, które kwalifikowały się do Celu 1 w 1989 r., 43 pozostaje w tej grupie także kilkanaście lat później. Wskazuje to na niską skuteczność polityki nastawionej na spójność gospodarczą. Wydatki w ramach funduszy strukturalnych są w dalszej części badania podzielone na następujące kategorie: wsparcie rolnictwa i promocja obszarów wiejskich, wsparcie biznesu i turystyki, inwestycje w edukację i reorganizację kapitału ludzkiego, inwestycje w infrastrukturę, transport i środowisko. Badanie panelowe, obejmujące lata 1989–1999 (dwa okresy rozliczeniowe UE), wykazuje, że, niezależnie od tego, czy brano pod uwagę wszystkie regiony ówczesnej Unii, czy tylko regiony Celu 1, jedynym rodzajem wydatków, które miały stały, dodatni i istotny statystycznie wpływ na regionalną stopę wzrostu, były inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego. Tymczasem, jak zauważają autorzy, wydatki na te cele to niespełna 15% funduszy przeznaczonych na rozwój regionów Celu 1. Sugeruje to konieczność restrukturyzacji polityki regionalnej UE w celu osiągnięcia jej większej skuteczności.

2. EDUKACJA A DOCHÓD I WZROST REGIONALNY W POLSCE

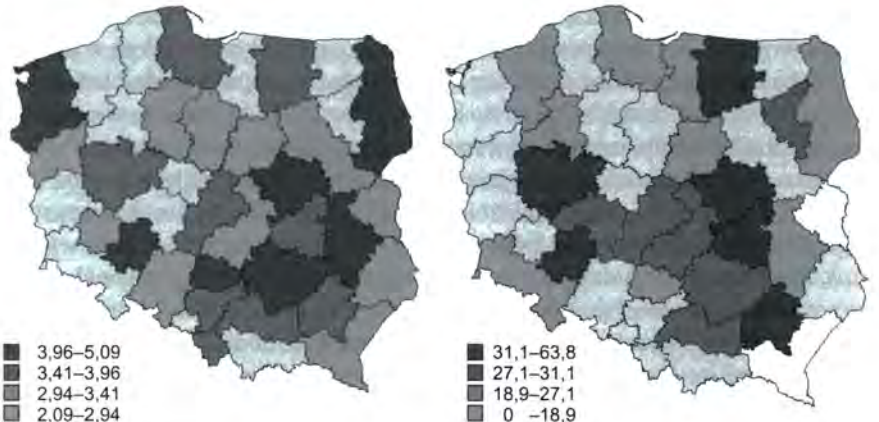
Kapitał ludzki, mierzony odsetkiem populacji z wykształceniem co najmniej średnim, jest silnie skoncentrowany w miastach metropolitalnych o dobrze rozwiniętej funkcji akademickiej. Obszarami o najwyższych zasobach tego kapitału w Polsce (wartość wskaźnika powyżej 46%) są: podregion warszawski, poznański, wrocławski, krakowsko-tarnowski, łódzki, gdański, szczeciński. Najniższe wskaźniki wykształcenia obserwujemy w województwie warmińsko-mazurskim, na Mazowszu (z wyjątkiem podregionu warszawskiego) oraz w podregionach: nowosądeckim i bialskopodlaskim. Obszary metropolitalne Warszawy, Wrocławia i Poznania charakteryzują się także najwyższym dochodem regionalnym w przeliczeniu na jednego mieszkańca; są też liderami pod względem tempa wzrostu gospodarczego w okresie 1995–2003 (por. ryc. 1). Do najszybciej rozwijających się terenów należy także podregion radomski oraz duże aglomeracje na północy i wschodzie kraju: Olsztyn i Rzeszów. Ponadprzeciętny wzrost osiągnęły podregiony Polski centralnej: piotrkowsko-skierniewicki, łódzki i kaliski.

Najsłabszą dynamiką wzrostu cechowały się peryferyjne obszary „ściany wschodniej" – podregiony krośnieńsko-przemyski i bialskopodlaski, które odnotowały w badanym okresie spadek dochodu w ujęciu realnym. Stosunkowo

[1] Są to regiony UE o produkcie brutto mierzonym według parytetu siły nabywczej niższym niż 75% średniej UE.

wolno rozwijały się także obszary przy zachodniej granicy kraju, w tym podregiony gorzowski, zielonogórski i szczeciński.

O ile związek statystyczny między zasobami wiedzy a poziomem dochodu i tempem wzrostu regionalnego wydaje się oczywisty (w kontekście natury procesu metropolizacji), o tyle mniej trywialne wnioski może przynieść analiza dynamiki przyrostu kapitału ludzkiego i wpływu tego zjawiska na rozwój regionalny.



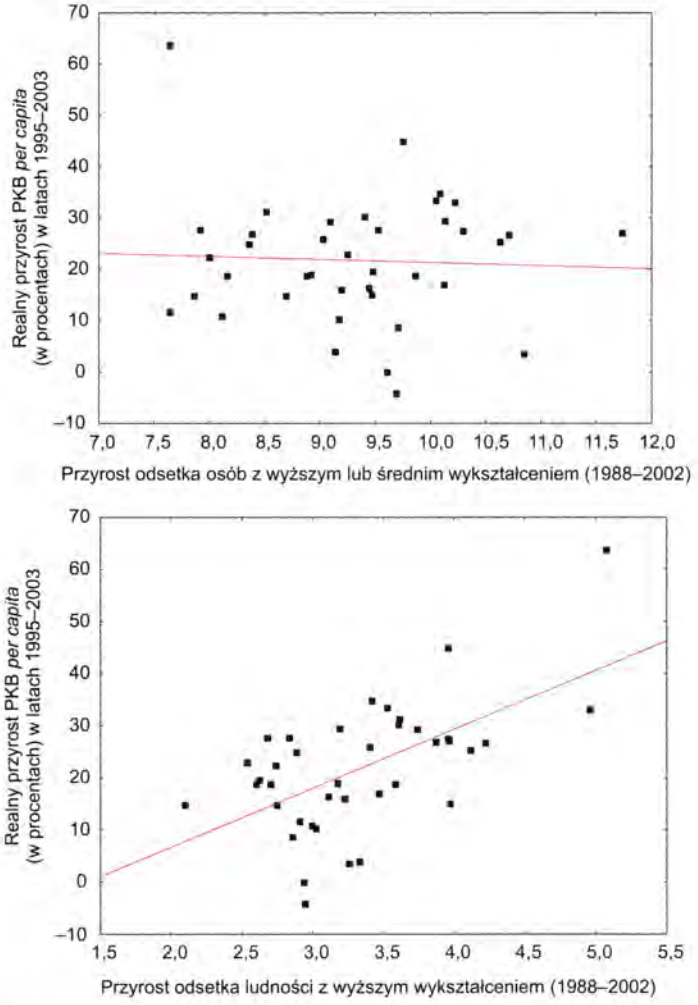
Ryc. 1. Przyrost odsetka ludności z wyższym wykształceniem w latach 1988–2002 (w punktach procentowych, mapa po lewej stronie) oraz produktu regionalnego brutto w latach 1995–2003 (w procentach w stosunku do roku bazowego, mapa po prawej stronie)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak wynika z powyższej ryciny, między 1988 a 2002 rokiem odsetek ludności z wyższym wykształceniem zwiększył się w całej Polsce, jednak w sposób najbardziej odczuwalny tam, gdzie w przeszłości pozostawał niski: we wschodniej części kraju[2]. Szczególnie silny przyrost jest widoczny w podregionach białostocko-suwalskim oraz lubelskim, w których funkcjonują duże ośrodki akademickie o znaczeniu regionalnym. Ponad czteropunktowy wzrost wyższego wykształcenia wystąpił także w podregionach: warszawskim i wrocławskim.

Czy przyrost zasobów kapitału ludzkiego przekłada się na wyższe tempo wzrostu gospodarczego w regionach? Wiele zależy od tego, jak szeroko definiuje się sam kapitał ludzki. Wyniki analizy korelacji wskazują (por. ryc. 2), że wartość tradycyjnego miernika, odnoszącego się do wykształcenia co najmniej średniego, nie jest statystycznie związana z osiąganą na poziomie podregionu stopą wzrostu gospodarczego. Współczynnik korelacji między zmia-

[2] Różnica w przyroście odsetka ludności z wyższym wykształceniem między podregionem o najwyżej wartości tego wskaźnika (warszawski: 5,09 punktu) a najmniej dynamicznym (nowosądecki: 2,09) wydaje się niewielka, jednak wobec ogólnego udziału osób z wyższym wykształceniem w Polsce (około 8,5%) jest to zróżnicowanie bardzo znaczące.

ną odsetka populacji legitymującego się maturą (między 1988 a 2002 rokiem) a stopą wzrostu w okresie 1995–2003 jest bliski zeru (–0,05). Jeśli jednak miarę kapitału ludzkiego ograniczymy tylko do osób z wyższym wykształceniem, to okaże się, że relacja przyrostu tego kapitału i tempa rozwoju gospodarczego regionu jest silnie dodatnia (współczynnik korelacji równy 0,6). Jest to obserwacja zgodna z omawianymi wcześniej wynikami Badingera i Tondla dla regionów „starej" (sprzed 2004 r.) Unii Europejskiej.



Ryc. 2. Korelacja liniowa między przyrostem kapitału ludzkiego a wzrostem gospodarczym w polskich podregionach
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Warto zauważyć, że w okresie 1988–2002 przyrosty odsetka osób ze średnim i wyższym wykształceniem na poziomie podregionów są ze sobą negatywnie (choć niezbyt silnie) skorelowane. Tam, gdzie szybciej rosła populacja

absolwentów szkół średnich, relatywnie wolniej przybywało osób z wyższym wykształceniem. Odzwierciedla to pogłębiający się podział na obszary metropolitalne, zwłaszcza te o funkcji akademickiej, oraz regiony prowincjonalne. W tych pierwszych, również dzięki migracji osób wykształconych lub chcących kształcić się na wyższych studiach, absolwentów przybywa relatywnie szybko w stosunku do przyrostu liczby maturzystów. Poza aglomeracjami natomiast popyt na edukację objawia się głównie szybkim przyrostem odsetka osób ze średnim wykształceniem.

Powyższe obserwacje można wykorzystać dla stworzenia klasyfikacji podregionów z uwagi na wytwarzanie i wykorzystywanie kapitału ludzkiego w gospodarce.

Tab. 2. Klasyfikacja podregionów z uwagi na rolę kapitału ludzkiego

Typ podregionu	Cechy podregionu	Przykłady podregionów
Kluczowi producenci i konsumenci kapitału ludzkiego	obszar metropolitalny, duży ośrodek akademicki, gospodarka zdominowana przez sektor usług	warszawski, wrocławski, lubelski
Lokalni producenci kapitału ludzkiego	duże lub średniej wielkości miasto wraz z otoczeniem, ośrodek akademicki, gospodarka oparta na przemyśle i usługach	częstochowski, białostocko-suwalski, szczeciński
Obszary ujemnej migracji kapitału ludzkiego	obszary zawierające miasta średniej wielkości ze słabo rozwiniętą funkcją akademicką, gospodarka oparta na przemyśle i rolnictwie, a także usługach niewymagających znacznego potencjału wiedzy	nowosądecki, pilski, jeleniogórski, ełcki

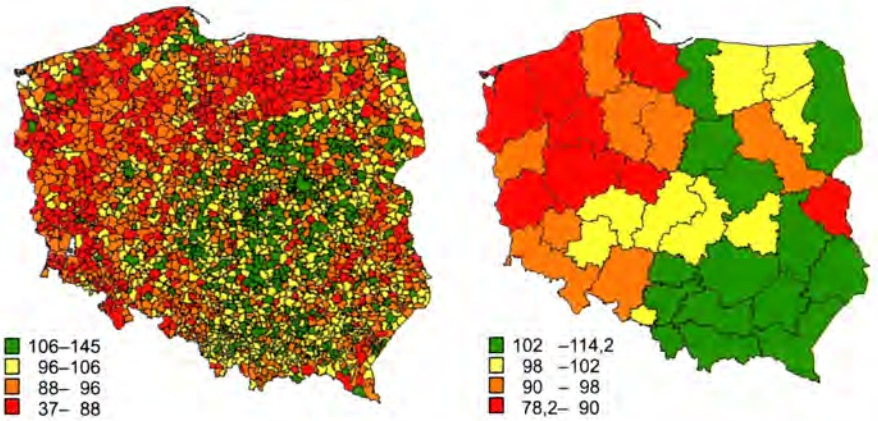
Siłę oddziaływania kapitału ludzkiego na wzrost regionalny należy oceniać, wziąwszy pod uwagę zróżnicowanie zasobów innych czynników produkcji, w szczególności kapitału fizycznego oraz siły roboczej. Wyniki analizy regresji uwzględniającej jednoczesny wpływ tych czynników na regionalny wzrost gospodarczy wskazują, że powiększeniu odsetka populacji z wyższym wykształceniem o ok. 1 punktu procentowego (w okresie między 1988 a 2002 rokiem) towarzyszy podniesienie stopy wzrostu regionalnego produktu brutto o około 8,5 punktu w okresie między 1995 a 2003 rokiem (Herbst 2007). Taką relację należy uznać za bardzo silną.

Autorzy wielu prac (Barro 1999; Bishop 1989; Hanushek, Kim 1995) zwracają uwagę, że struktura wykształcenia mieszkańców danego terytorium nie daje pełnej informacji o posiadanych zasobach kapitału ludzkiego. Istotnym czynnikiem rozwoju może być jakość wiedzy, nieodzwierciedlona w tradycyjnych miernikach. Wyniki wspomnianych badań pokazują nawet, że jakość kapitału ludzkiego jest równie ważną determinantą sukcesu gospodarczego jak jego „ilość" wyrażona przez strukturę formalnego wykształcenia.

Problem zróżnicowania jakości edukacji dotyczy w szczególnym stopniu porównań międzynarodowych, obejmujących odmienne systemy edukacji i uwarunkowania instytucjonalno-polityczne, jednak także na poziomie regio-

nalnym jakość kapitału ludzkiego może być istotnym czynnikiem różnicującym osiągnięcia gospodarcze. Powszechnie stosowanym miernikiem jakości w edukacji są wyniki międzynarodowych testów umiejętności lub porównywalnych, zewnętrznie ocenianych egzaminów szkolnych. Testy przeprowadzane w ramach międzynarodowych programów (PISA, TIMSS) pozwalają na szeroko zakrojone analizy porównawcze, jednak liczba ich uczestników w poszczególnych krajach nie umożliwia wnioskowania odnośnie do regionów i mniejszych obszarów. Wartościowym źródłem informacji o regionalnym zróżnicowaniu jakości edukacji w Polsce wydają się natomiast wyniki zewnętrznie ocenianych egzaminów szkolnych. Takie egzaminy są przeprowadzane w polskich szkołach podstawowych i gimnazjach od 2002 r., natomiast pierwszy zewnętrznie oceniany egzamin maturalny przeprowadzono w 2005 r.

Analiza rozkładu terytorialnego osiągnięć uczniów przynosi obserwacje nieoczekiwane z punktu widzenia intuicji oraz ogólnej wiedzy o polskich regionach. Jak widać na ryc. 3, wyniki w centralnej i wschodniej Polsce są znacząco wyższe niż rezultaty osiągane przez uczniów na zachodzie i północy kraju. Prawidłowość ta dotyczy zarówno średnich wyników egzaminu gimnazjalnego w latach 2002–2006, jak i wyników matury z matematyki w 2005 r.



Ryc. 3. Wyniki gimnazjalnego egzaminu matematyczno-przyrodniczego w gminach w latach 2002–2006 (mapa po lewej stronie) oraz egzaminu maturalnego z matematyki na poziomie rozszerzonym w podregionach w 2005 r. (mapa po prawej stronie). Średni wynik ucznia w Polsce = 100[3]
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CKE.

Oznacza to, że położone w zachodniej Polsce obszary rozwinięte gospodarczo, charakteryzujące się wyższym dochodem regionalnym w przeliczeniu na mieszkańca, wyższymi dochodami i sprawnością instytucjonalną samorządów terytorialnych, lepiej rozwiniętą infrastrukturą i wyższymi wskaźnikami wy-

[3] Ograniczenie analiz do egzaminów dotyczących nauk ścisłych wynika ze stosunkowo największej porównywalności osiągnięć uczniów w tej dziedzinie i najmniejszego prawdopodobieństwa błędów polegających na odmiennym stosowaniu kryteriów oceny przez poszczególnych egzaminatorów.

kształcenia mieszkańców w porównaniu z Polską wschodnią (Gorzelak, Jałowiecki 1997; Herbst 2007; Swianiewicz, Dziemianowicz 2000), osiągają systematycznie niższe wyniki egzaminów szkolnych. Potwierdza to analiza regresji, zgodnie z którą jakość edukacji (mierzona średnim wynikiem egzaminu matematyczno-przyrodniczego w gimnazjum) pozostaje w silnym negatywnym związku z regionalnym dochodem *per capita*. Zakładając istnienie faktycznej zależności przyczynowo-skutkowej, musielibyśmy stwierdzić, że wzrost jakości o 10% przekłada się na spadek dochodu *per capita* o około 8% (por. Herbst 2007).

Jest mało prawdopodobne, by w rzeczywistości niskie wyniki edukacyjne przyczyniały się do wysokich osiągnięć gospodarczych. Możliwe natomiast, że mamy do czynienia z zależnością odwróconą: bogate gospodarki regionalne posiadają pewne cechy, które wpływają na obniżenie jakości edukacji. Prawdopodobne jest także istnienie ukrytego, niezależnego od gospodarki i systemu edukacji, czynnika sprawczego różnicującego osiągnięcia szkolne.

Dotychczasowe badania (Herczyński, Herbst 2002; Herbst 2004) pozwalają sformułować trzy hipotezy odnośnie do czynników kształtujących terytorialne zróżnicowanie wyników edukacyjnych w Polsce.

2.1. Hipoteza 1: Kulturowo uwarunkowany błąd pomiaru

Choć taka teza nie została dotąd oficjalnie sformułowana, wielu specjalistów zastanawia się, czy egzaminy faktycznie odbywają się we wszystkich szkołach w zbliżonych warunkach. Jest teoretycznie możliwe, że niektórzy nauczyciele wchodzący w skład tzw. zespołów nadzorujących przebieg egzaminu łamią procedury i pozwalają uczniom ściągać, lub wręcz pomagają w rozwiązywaniu testów. Motywacją mogłaby być chęć podniesienia przeciętnych wyników w danej szkole lub gminie. Pomoc uczniom może zresztą przybierać formę bierną, polegającą na nie dość ścisłym nadzorze. Wreszcie, niezależnie od postaw nauczycieli, uczniowie w różnych szkołach mogą wykazywać się odmiennym poziomem „uczciwości egzaminacyjnej" i masowo podejmować próby ściągania lub nie podejmować ich wcale. Procedury egzaminacyjne utrudniają nieuczciwe postępowanie, nakazując włączanie do zespołów nadzorujących egzamin nauczycieli z innych szkół niż ta, do której uczęszczają uczniowie piszący test. Nie rozstrzyga to jednak wszystkich wątpliwości.

Trzeba podkreślić, że nawet jeśli ściąganie, czy też szerzej – nieuczciwość egzaminacyjna – występuje powszechnie, ale dotyczy w podobnym stopniu wszystkich regionów Polski, nie powinno to mieć znaczącego wpływu na rozkład terytorialny osiągnięć uczniów. Inaczej jest, gdy uczciwość jest kulturowo uwarunkowana. Na przykład wydaje się prawdopodobne, że jeśli w ogóle nauczyciele bywają nieuczciwi, to zjawisko to występuje częściej w biedniejszych regionach, gdzie nauczyciele mogą uważać, że ich podopiecznym należą się ułatwienia, skoro uczą się i wychowują w trudniejszych warunkach niż większość rówieśników. Członkowie komisji nadzorujących egzaminy mogą mieć poczucie, że czynią słusznie, pomagając „słabszym", nawet jeśli oznacza to złamanie uzgodnionych reguł egzaminowania.

Istotną kwestią jest ponadto zbadanie, czy stereotypy dotyczące przestrzegania ogólnych norm społecznych przez mieszkańców poszczególnych regionów Polski znajdują choćby częściowe odzwierciedlenie w warunkach przeprowadzania egzaminów w szkołach. Czy w kojarzącej się z rzetelnością Wielkopolsce przypadki ściągania i niedozwolonej pomocy uczniom zdarzają się rzadziej niż w innych regionach? Czy na wschodzie Polski, gdzie z powodów historycznych mocniejsze są więzi spajające rodziny i lokalne społeczności, pomaganie uczniom zdarza się częściej? Gdyby tego rodzaju hipotezy zostały potwierdzone, mogłoby to mieć istotny wpływ na postrzeganą jakość edukacji w poszczególnych regionach.

Naturalnie, bezpośrednia weryfikacja jest tu bardzo trudna, nie można wszak oczekiwać, że uczniowie bądź nauczyciele będą dobrowolnie przyznawać się do niedozwolonych praktyk. Można natomiast posłużyć się wynikami badań odnoszących się, w sposób bezpośredni lub pośredni, do przestrzegania norm etycznych, zarówno w kontekście edukacyjnym, jak i innych dziedzin.

W 2006 roku w ramach projektu *Tworzenie kapitału ludzkiego: determinanty efektywności szkół w świetle powszechnych sprawdzianów uczniów* uczniowie trzecich klas gimnazjów odpowiadali na pytania dotyczące zjawiska ściągania[4]. Jak wynika z tab. 3, około połowy uczniów uważa, że ściąganie bywa czasem usprawiedliwione, podczas gdy 22% postrzega je jako z zasady złe. Najbardziej krytyczni w stosunku do tego zjawiska okazali się uczniowie z Warmii i Mazur oraz Wielkopolski, najbardziej liberalni natomiast – uczniowie z województwa świętokrzyskiego.

Tab. 3. Ocena zjawiska ściągania według uczniów trzecich klas gimnazjów w różnych regionach Polski

	Małopolska	Mazowsze	Warmia i Mazury	Świętokrzyskie	Wielkopolska	Ogółem
Z zasady złe	17,4	17,9	**32,7**	20,6	25,6	22,3
Czasem usprawiedliwione	53,0	51,9	50,0	44,5	48,1	49,2
Nie ma w tym nic złego	29,6	30,2	17,3	**34,9**	26,3	28,5

Źródło: badanie *Tworzenie kapitału ludzkiego...*

Taki rozkład odpowiedzi wspiera tezę, że ściąganie wpływa na regionalne zróżnicowanie osiągnięć egzaminacyjnych. Województwa: warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie charakteryzują się relatywnie niskimi wynikami (odpowiednio 91,9% oraz 96,9% średniej ogólnopolskiej w egzaminie matematyczno-przyrodniczym), podczas gdy uczniowie w Małopolsce i województwie świętokrzyskim mają wyraźnie lepsze osiągnięcia (przeciętnie 103,7% oraz 104,2% średniej ogólnopolskiej). Trudno oczywiście zakładać, że opinie gimnazjalistów odzwierciedlają w pełni ich prawdziwe postawy. Wątpliwości w tej kwestii budzi analiza rozkładu odpowiedzi na kolejne pytanie zadane w ramach tego samego badania, dotyczące częstości procederu ściągania.

[4] Badanie objęło 1200 uczniów z 20 szkół na terenie 10 gmin.

Tab. 4. Częstość ściągania według uczniów trzecich klas gimnazjów w różnych regionach Polski

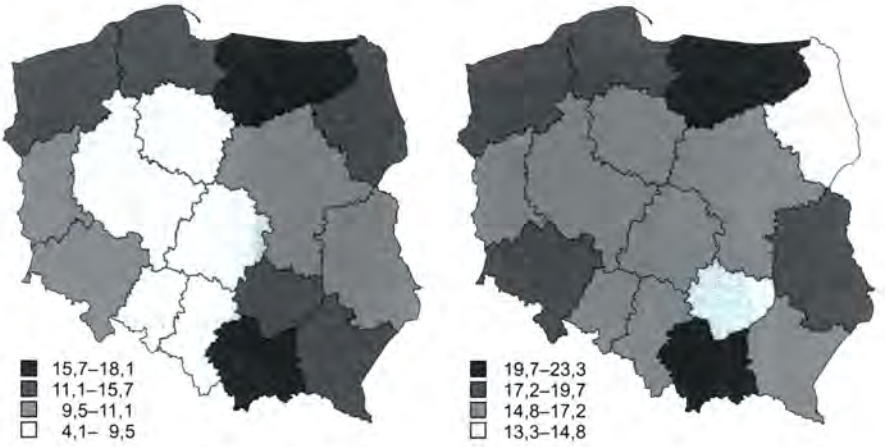
	Małopolska	Mazowsze	Warmia i Mazury	Świętokrzyskie	Wielkopolska	Ogółem
Tak, bardzo często	**47,0**	62,0	**75,3**	65,9	62,7	61,9
Od czasu do czasu	37,8	24,9	20,0	20,2	31,7	27,2
Bardzo rzadko	10,0	3,8	1,6	7,3	3,7	5,7
Nigdy	2,4	4,2	1,2	4,6	0,7	2,7
Nie wiem	2,8	5,2	1,8	2,0	1,1	2,5

Źródło: badanie *Tworzenie kapitału ludzkiego...*

Ponad 60% ankietowanych twierdzi, że ściąganie jest w ich otoczeniu zjawiskiem powszechnym. Najczęściej problem jest dostrzegany w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie jednocześnie jest najbardziej krytycznie oceniany. Najrzadziej, jeśli wierzyć uczniom, ściąga się w liberalnie podchodzącej do tego zjawiska i osiągającej dobre wyniki egzaminów Małopolsce. Tymczasem w Wielkopolsce uczniowie postrzegają zjawisko ściągania w sposób zbliżony do przeciętnego ucznia objętego badaniem (rozkład ogólnopolski), czyli nie uważają go za szczególnie intensywnie występujące, ani też szczególnie rzadkie.

Wygląda więc na to, że stosunek uczniów do problemu ściągania jest warunkowany postrzeganą intensywnością zjawiska w ich otoczeniu. Jest to o tyle zaskakujące, że należałoby się spodziewać relacji odwrotnej: zdecydowanie negatywna postawa wobec ściągania skutkuje niewielką skalą zjawiska w regionie, postawa liberalna natomiast oznacza jego powszechność. Jeśli jednak uznać, że to obserwowana rzeczywistość kształtuje postawy, to regionalne rozkłady odpowiedzi na pytania dotyczące ściągania wskazują, że obserwowane zróżnicowanie osiągnięć uczniów (dobre w Małopolsce, w województwie świętokrzyskim i mazowieckim, złe w Wielkopolsce oraz na Warmii i Mazurach) nie tylko nie jest pochodną odmiennego nasilenia zjawiska ściągania, ale przeciwnie – po ewentualnej korekcie z uwagi na poziom uczciwości egzaminowanych, zróżnicowanie osiągnięć między regionami mogłoby się jeszcze zwiększyć.

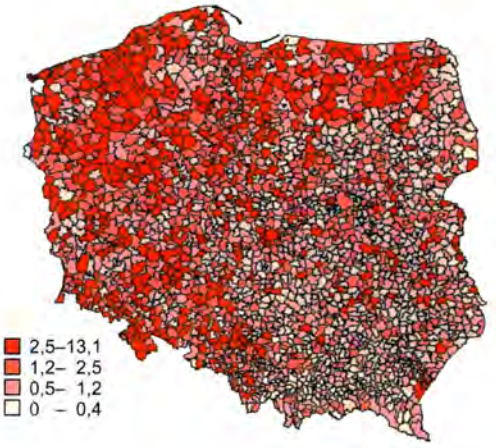
Analizy na niewielkich próbach mają ograniczoną wiarygodność, toteż badania uczciwości edukacyjnej, szczególnie dotyczące jej regionalnego zróżnicowania, powinny obejmować możliwie dużą liczbę respondentów. Niestety duże badania społeczne w Polsce, takie jak Polski Generalny Sondaż Społeczny lub Diagnoza Społeczna, nie poruszają wprost kwestii uczciwości edukacyjnej. Dotykają natomiast zagadnień pokrewnych, takich jak zaufanie społeczne, skłonność do przestrzegania ogólnych norm i ocena ich łamania.



Ryc. 4. *Diagnoza społeczna 2005*: odsetek deklarujących, że „większości ludzi można ufać" (mapa po lewej stronie) oraz „w ogóle nie obchodzi mnie, że ktoś bezprawnie pobiera zasiłek" (mapa po prawej stronie)

Wyniki Diagnozy Społecznej w 2005 r. wskazują, że wśród mieszkańców polskich regionów największe zaufanie do innych ludzi deklarują ankietowani w województwach małopolskim i warmińsko-mazurskim. Jednak w tych samych dwóch regionach największy odsetek respondentów deklaruje, że w ogóle nie obchodzi ich, jeśli ktoś bezprawnie pobiera zasiłki socjalne lub płaci zbyt niskie podatki. Podobieństwo rozkładów odpowiedzi na te pytania jest zaskakujące i może świadczyć o specyficznym rozumieniu przez respondentów pojęcia „zaufanie". Nie wiąże się ono ze skłonnością do większej otwartości i współpracy, ale raczej z poczuciem prywatności i chęcią odizolowania się. Założenie, że ludziom należy ufać, oznacza w tym kontekście: „nie należy się wtrącać w nie swoje sprawy". Odnosząc wyniki Diagnozy Społecznej do kwestii uczciwości edukacyjnej, należy zauważyć, że największą obojętność wobec przestrzegania norm wykazali mieszkańcy województw, które osiągają systematycznie najlepsze (małopolskie) i najgorsze (warmińsko-mazurskie) przeciętne wyniki egzaminów szkolnych. Trudno zatem na tej podstawie wnioskować o istotnym wpływie skłonności do przestrzegania norm na przedstawiony na ryc. 3 rozkład osiągnięć uczniów.

Potencjalne zróżnicowanie regionalne uczciwości egzaminacyjnej można też rozpatrywać, porównując wyniki szkolne z inną dostępną miarą jakości edukacji, niezwiązaną z egzaminami kończącymi naukę na danym szczeblu kształcenia. Taką miarą jest odsetek uczniów powtarzających klasę. Współczynniki korelacji średnich wyników testu matematyczno-przyrodniczego w gimnazjach (średnie na poziomie gminy) oraz odsetka uczniów powtarzających klasę w gimnazjum w roku szkolnym 2003/2004 są statystycznie istotne i wynoszą około –0,4 w miastach oraz –0,3 w gminach wiejskich. Biorąc pod uwagę dużą liczebność zbiorów (ponad 300 gmin miejskich, ok. 1600 gmin wiejskich), należy uważać, że jest to korelacja bardzo znacząca.



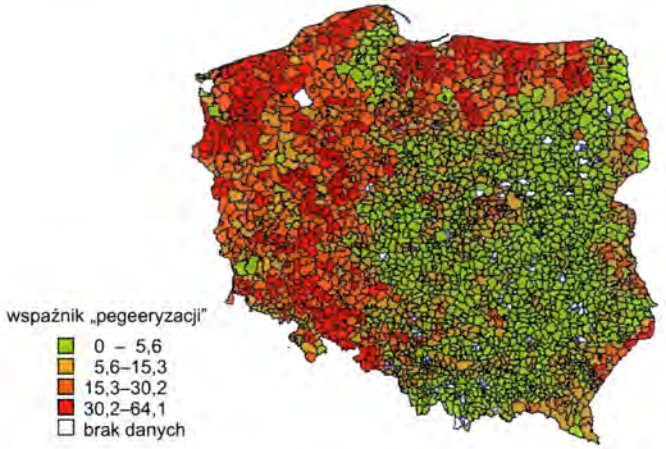
Ryc. 5. Odsetek uczniów powtarzających klasę w gimnazjum w roku szkolnym 2003/2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rozkład terytorialny zjawiska powtarzania klasy w gimnazjum jest uderzająco podobny do widocznego na ryc. 3 zróżnicowania osiągnięć egzaminacyjnych uczniów. Wydaje się więc mało prawdopodobne, by zróżnicowanie to było wynikiem błędu pomiaru powstałego w procesie egzaminowania. Zgodność rezultatów zewnętrznie ocenianych egzaminów i wewnątrzszkolnej miary jakości każe powątpiewać w rolę uczciwości egzaminacyjnej jako istotnego czynnika różnicującego osiągnięcia szkolne w polskich regionach.

2.2. Hipoteza 2: Kultura PGR

Niskie wyniki egzaminów osiągane przez uczniów w zachodniej i północnej Polsce mogą się wiązać z negatywnymi zjawiskami ekonomicznymi i społecznymi będącymi następstwem upadku na początku lat 90. Państwowych Gospodarstw Rolnych. Na obszarach wiejskich tzw. ziem odzyskanych PGR-y były w przeszłości głównym pracodawcą (zatrudnienie w rolnictwie państwowym wynosiło jeszcze w 1989 r. ok. 450 tys. osób, a utrzymywało się z tej pracy ok. 2 mln osób), a także organizatorem życia społecznego. Upadek państwowego rolnictwa przyczynił się do tego, że tereny popegeerowskie charakteryzują się dziś bardzo wysoką stopą bezrobocia (np. w województwie warmińsko-mazurskim osiągnęło 24,2% w styczniu 2007 r. w porównaniu z 15,1% dla całej Polski) i dużym nasileniem zjawisk społecznie patologicznych. Hipoteza mówiąca o wpływie tego czynnika na wyniki edukacyjne osiągane przez dzieci wydaje się uzasadniona. Jej potwierdzenie oznaczałoby, że negatywne cechy kultury popegerowskiej mają tendencję do utrwalania się przez dziedziczenie społecznego upośledzenia. Byłby to ważny wniosek z punktu widzenia polityki wyrównywania szans i wspierania rozwoju regionów opóźnionych pod względem gospodarczym i społecznym.



Ryc. 6. Stopień uzależnienia lokalnej gospodarki od kolektywnych form rolnictwa, stan na 1992 r.[5]
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Hipotezę „kultury popegeerowskiej" wzmacnia widoczny na ryc. 6 rozkład terytorialny miary uzależnienia lokalnej gospodarki od kolektywnego rolnictwa na początku lat 90. ubiegłego wieku. Jak widać, obszary o najwyższym wskaźniku „pegeeryzacji" pokrywają się niemal dokładnie z obszarami o niskich osiągnięciach edukacyjnych (por. ryc. 3). Współczynnik korelacji liniowej między „pegeeryzacją" a wynikami egzaminu matematyczno-przyrodniczego na poziomie gminy wynosi –0,4, co wobec ok. 2500 uwzględnionych obserwacji oznacza silną zależność.

Czy zatem należy uznać kulturę PGR-ów za główną przyczynę zróżnicowania osiągnięć edukacyjnych między polskimi regionami? Jest prawdopodobne, że czynnik ten odgrywa istotną rolę, ale z pewnością nie pozwala w pełni wyjaśnić obserwowanego rozkładu wyników.

Tab. 5. Średni wynik egzaminu gimnazjalnego – części matematyczno-przyrodniczej w gminach (2002–2006). Przeciętny wynik w Polsce = 100

	Galicja	Kongresówka	Zabór pruski	Ziemie odzyskane
Ogółem	102,27	103,41	96,81	94,85
Gminy miejskie	108,22	107,18	100,44	100,66
Gminy mieszane	100,67	101,47	92,92	90,89
Gminy wiejskie	98,73	100,02	93,78	88,36

Upadek PGR-ów, choć miał negatywny wpływ na gospodarki całych regionów, dotknął jednak w szczególnym stopniu obszary wiejskie. Co za tym idzie, gdyby niskie osiągnięcia uczniów w Polsce zachodniej i północnej były wyłącz-

[5] Stosowany miernik, umownie nazwany wskaźnikiem „pegeeryzacji", jest obliczany jako $p = \frac{r_n}{a}$, gdzie r_n oznacza powierzchnię gruntów rolnych w gminie **nienależących** do rolników indywidualnych, natomiast a oznacza całkowitą powierzchnię gminy.

nie społeczną konsekwencją bankructwa państwowego rolnictwa, spodziewalibyśmy się, że różnice w wynikach egzaminów między regionami będą znacznie silniejsze dla gmin wiejskich niż dla obszarów zurbanizowanych. Tymczasem, jak pokazuje tab. 5, przewaga Polski centralnej i południowej (dawnej Galicji i terenów zaboru rosyjskiego) nad ziemiami odzyskanymi dotyczy nie tylko wsi, ale, niemal w równym stopniu, także miast i gmin mieszanych.

2.3. Hipoteza 3: Motywacje płynące z rynku edukacyjnego i rynku pracy

W rozważaniach nad zróżnicowaniem jakości edukacyjnej zakłada się na ogół milcząco, że motywacja do osiągania dobrych wyników w nauce wynika przede wszystkim z presji domu rodzinnego ucznia lub rywalizacji w grupie rówieśniczej. Jest ona zatem produktem najbliższego otoczenia ucznia. Tymczasem rozkład terytorialny wyników egzaminów w Polsce wskazuje, że silny wpływ na osiągnięcia uczniów może mieć także kształt lokalnego rynku pracy i rynku edukacyjnego.

Obszary Polski centralnej i wschodniej, gdzie osiągane są relatywnie wysokie wyniki, odznaczają się zarazem bardzo dużym udziałem rolnictwa w zatrudnieniu. Jeśli uwzględnić także pracę w indywidualnych gospodarstwach, w podregionach na tzw. ścianie wschodniej wskaźnik ten przekracza nawet 50% ogółu zatrudnionych. Z kolei w zachodniej części kraju udział rolnictwa w rynku pracy nie przekracza 15%, dominuje natomiast zatrudnienie w usługach i przemyśle. Zróżnicowanie to może skutkować odmiennym stosunkiem uczniów do egzaminu gimnazjalnego. W regionach typowo rolniczych kontynuowanie nauki w dobrej szkole (np. w liceum ogólnokształcącym) może być jedyną szansą na satysfakcjonującą karierę zawodową, a także stwarzać okazję wyjazdu z rodzinnej miejscowości. Wobec braku interesujących ofert zatrudnienia przedłużenie nauki daje także możliwość opóźnienia momentu wejścia na rynek pracy. Z kolei w regionach o znacznym udziale usług i przemysłu w rynku pracy istnieją utrwalone ścieżki kariery zawodowej, niewymagające ogólnego wykształcenia na wysokim poziomie. Można zatem domniemywać, że różnice w strukturze lokalnych rynków pracy powodują wykształcenie się (i funkcjonowanie w świadomości uczniów) odmiennych modeli kariery zawodowej.

Przedstawione w tab. 6 wyniki modelowania regresji na poziomie podregionów potwierdzają istotną relację między profilem rynku pracy a średnimi wynikami egzaminów. W równaniu 1 jedyną zmienną niezależną jest odsetek ludności w wieku 35–50 lat posiadającej wykształcenie co najmniej średnie. Jest to powszechnie stosowana w badaniach edukacyjnych miara kapitału ludzkiego w pokoleniu rodziców, gdy przedmiotem badania są osiągnięcia szkolne dzieci. Wbrew intuicji i wynikom większości badań z tej dziedziny obserwujemy znikomy (statystycznie nieistotny) wpływ wykształcenia dorosłych na wyniki egzaminu uczniów. Dopiero wprowadzenie charakterystyki struktury regionalnego rynku pracy jako zmiennej kontrolnej (równanie 2) powoduje, że kapitał ludzki w pokoleniu rodziców „staje się" istotnym czynnikiem determi-

nującym jakość edukacyjną, a siła jego oddziaływania, w porównaniu z równaniem 1, rośnie niemal dwukrotnie.

Tab. 6. Regresja wyników egzaminu matematyczno-przyrodniczego w gimnazjum (2002). Dane zagregowane na poziomie podregionów

Egzamin matematyczno-przyrodniczy (*ln*)	(1)		(2)	
Wyraz wolny	**3,134**	**(30,78)**	**2,948**	**(32,3)**
Udział rodziców legitymujących się maturą	0,004	(1,89)	**0,007**	**(3,60)**
Udział pracujących w rolnictwie			**0,003**	**(4,61)**
R^2	0,06		0,43	
N	39		39	

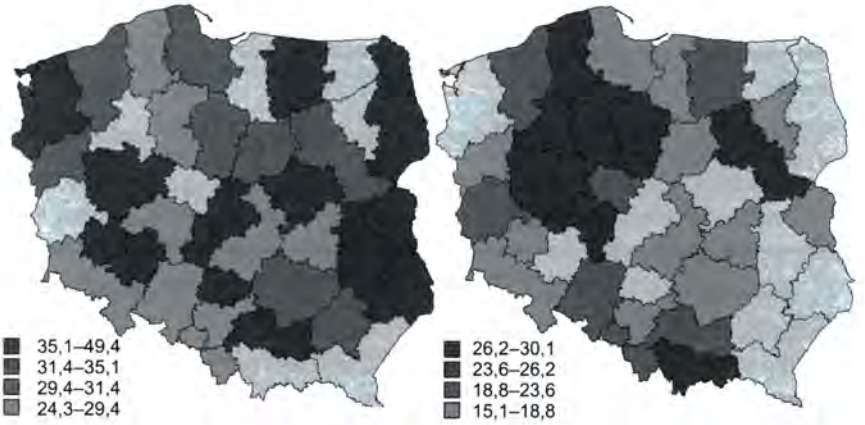
Co ważne jednak, sama struktura rynku pracy także wywiera istotny wpływ na osiągnięcia uczniów, przy czym większy udział rolnictwa w strukturze zatrudnienia wiąże się z wyższym przeciętnym wynikiem egzaminu matematyczno-przyrodniczego. Zgodnie z wynikami estymacji, 10 punktów procentowych różnicy w udziale rolnictwa w rynku pracy podregionu wiąże się z 3-procentową różnicą w wyniku testów.

Elementem powyższego rozumowania, który może budzić wątpliwości, jest przypisanie 15-latkom świadomego wyboru strategii związanych z przyszłą karierą. Może się to wydawać nieuprawnione, jednak należy pamiętać, że sygnały wysyłane przez rynek pracy są znacząco wzmacniane przez lokalne rynki edukacyjne. Osiągnięty wynik końcowego egzaminu gimnazjalnego warunkuje w dużym stopniu szanse przyjęcia ucznia do liceum ogólnokształcącego, ale w znacznie mniejszym (lub żadnym) możliwość kontynuowania nauki w szkole zawodowej. Jeśli zatem lokalny rynek szkolnictwa zawodowego jest wystarczająco rozbudowany, a wybór szkoły zawodowej jako formy dalszego kształcenia jest racjonalny z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy, to motywacja do osiągania dobrych wyników na egzaminie się obniża. Ogólnie, należy się spodziewać, że większe możliwości wyboru szkoły ponadgimnazjalnej przez ucznia (związane m.in. ze strukturą miejscowego rynku pracy) prowadzą do obniżenia motywacji egzaminacyjnej gimnazjalistów.

W tym kontekście ważnych informacji dostarcza ryc. 7, przedstawiająca strukturę absolwentów szkół ponadgimnazjalnych z uwagi na rodzaj szkoły według podregionów. Mapa po lewej stronie obrazuje liczbę absolwentów liceów ogólnokształcących w 2003 r. w stosunku do liczby ludności w wieku 18 lat. Prawa natomiast jest oparta na podobnym wskaźniku dotyczącym zasadniczych szkół zawodowych.

Okazuje się, że model kształcenia ponadgimnazjalnego w rolniczej, wschodniej części Polski jest odmienny od obowiązującego np. w Wielkopolsce. W podregionach wschodnich – lubelskim, chełmsko-zamojskim, bialskopodlaskim, białostocko-suwalskim – ponad 1/3 18-latków kończy liceum ogólnokształcące, a mniej niż 19% – szkołę zawodową nieuprawniającą do zdawania egzaminu maturalnego. Tymczasem na terenie Wielkopolski ok. 30% nastolatków wybiera szkołę zawodową, a od 24% do 30% – liceum ogólno-

kształcące. Regionalne warianty typowej kariery szkolnej bez wątpienia znajdują odzwierciedlenie w zróżnicowanej motywacji gimnazjalistów do pracy nad przygotowaniem się do egzaminu końcowego.



Ryc. 7. Liczba absolwentów liceów ogólnokształcących (mapa po lewej stronie) oraz zasadniczych szkół zawodowych (mapa po prawej stronie) w stosunku do populacji 18-latków według podregionów w 2003 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

* * *

Choć kapitał edukacyjny jest ważną determinantą rozwoju regionów, zbadanie natury związku między tymi wielkościami nie jest zadaniem prostym. Zarówno „rozwój", jak i „kapitał edukacyjny" są w ograniczonym stopniu kwantyfikowalne. Nie istnieją miary, które obejmowałyby wszystkie aspekty tych pojęć istotne dla gospodarki i społeczeństwa.

Rola kapitału ludzkiego w gospodarce jest jednym z czynników stymulujących proces metropolizacji. Wiodącą funkcję rozwojową pełnią regiony wielkomiejskie, zdolne do wytwarzania i zatrudniania kapitału ludzkiego na dużą skalę. W okresie 1995–2003 najszybszy wzrost dochodu w Polsce osiągały obszary o wysokim odsetku i dynamicznym przyroście liczby mieszkańców z wyższym wykształceniem. Jednocześnie wykształcenie na poziomie średnim, kiedyś uważane za podstawową miarę kapitału ludzkiego, przestało mieć statystyczny wpływ na potencjał rozwojowy regionów.

Szczególnie trudnym zadaniem jest pomiar jakości edukacyjnej na poziomie regionu. W wielu badaniach na poziomie gospodarek krajowych jakość kapitału ludzkiego, mierzona wynikami testów umiejętności, okazywała się ważnym czynnikiem rozwoju, na równi z formalnym „zasobem" tego kapitału, mierzonym np. za pomocą struktury wykształcenia dorosłej populacji. Niestety, dostępne dane o wynikach specjalistycznych testów (np. badanie PISA) nie pozwalają na wyciąganie wniosków na poziomie regionalnym. Tymczasem wykorzystanie wyników odbywających się w Polsce od 2002 r. zewnętrznie ocenianych egzaminów szkolnych jako miary jakości kapitału ludzkiego wydaje się problematyczne. Postawione w niniejszym rozdziale hipotezy, będące

obecnie przedmiotem pogłębionych badań, zakładają, że regionalne zróżnicowanie osiągnięć szkolnych może być w dużej mierze powodowane przez czynniki społeczno-kulturowe i nie odzwierciedla ono faktycznych różnic w umiejętnościach i produktywności mieszkańców poszczególnych regionów.

LITERATURA

Badinger H., Tondl G., 2002, „Trade, human capital and innovation: The engines of European regional growth in the 1990s", *IEF Working Papers*, nr 42, Vienna: Research Institute for European Affairs, University of Economics and Business Administration.

Barro R.J., 1999, „Human capital and growth in cross-country regressions", *Swedish Economic Policy Review*, nr 6 (2), s. 237–277.

Benhabib J., Spiegel M., 1994, „The role of human capital in economic development", *Journal of Monetary Economics*, nr 34 (2), s. 143–173.

Bils M., Klenow P.J., 2000, „Does schooling cause growth?", *American Economic Review*, nr 90 (5), s. 1160–1183.

Bishop J., 1989, „Is the test score decline responsible for the productivity growth decline?", *American Economic Review*, nr 79 (1), s. 178–197.

Cárdenas M., Pontón A., 1995, „Growth and convergence in Colombia 1950–1990", *Journal of Development Economics*, nr 47, wyd. 1, s. 5–37.

de la Fuente A., 2002, „On the sources of convergence: A close look at the Spanish regions", *European Economic Review*, nr 46, s. 569–599.

Di Liberto A., Symons J., 2001, *Education and Italian Regional Development*, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.), 1997, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa: EUROREG, Uniwersytet Warszawski.

Hanushek E., Kim D., 1995, „Schooling, labor force quality, and economic growth", *Working paper*, nr 411: Rochester Center for Economic Research.

Herbst M., 2004, „Zróżnicowanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Od czego zależą wyniki edukacyjne?", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3 (17), s. 89–104.

Herbst M., 2007, „Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach", w: idem (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar", s. 166–203.

Herczyński J., Herbst M., 2002, *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Warszawa: Klub Obywatelski i Friedrich Nauman Stiftung.

Lucas R.E., 1988, „On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, nr 22, s. 3–42.

Nelson R., Phelps E., 1966, „Investment in humans, technological diffusion, and economic growth", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, nr 51 (2), s. 69–75.

Persson J., Malmberg B., 1996, „Human capital, demographics and growth across the U.S. states 1920–1990", *Working paper*, IIES Stockholm University, Institute for Building Research.

Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Między rozwojem a polityką społeczną. Europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 17 (3), s. 5–32.

Swianiewicz P., Dziemianowicz W., 2000, *Sprawność instytucjonalna samorządów terytorialnych w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

AGNIESZKA OLECHNICKA

INNOWACYJNOŚĆ POLSKICH REGIONÓW*

Polska stoi w obliczu globalnego trendu, którego istotą jest wzrost znaczenia innowacyjności w rozwoju, w tym rozwoju regionów. Innowacyjność określonego układu terytorialnego należy przy tym rozumieć jako zdolności całego układu społecznego, gospodarczego i instytucjonalnego do tworzenia, absorpcji i rozprzestrzeniania innowacji.

Pojęcie innowacyjności podlegało na przestrzeni lat ewolucji, którą można rozpatrywać na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, innowacja nie jest już wyłącznie powiązana z procesem produkcji w przedsiębiorstwie przemysłowym. Innowacje łączy się obecnie z wszelką działalnością przedsiębiorstwa, zarówno z produkcją, pracami badawczo-rozwojowymi, jak i marketingiem, zarządzaniem oraz organizacją. Ponadto analizując fenomen innowacyjności, eksponuje się coraz silniej konieczność współpracy różnorodnych osób i instytucji w celu powstania innowacji (biznesu, nauki, otoczenia przedsiębiorczości oraz władz regionalnych i państwowych). W tzw. otwartym modelu innowacyjności najważniejszą funkcję pełni innowacyjny i przedsiębiorczy konsument, który w wielu firmach ma możliwość wpływu na kształt produktu (Bendyk 2007). Po drugie, innowacja jest obecnie traktowana jako proces, a nie jednorazowe zjawisko, w związku z tym wiele uwagi skupia się na sekwencji zdarzeń, które prowadzą do powstania innowacji, a także na otoczeniu terytorialnym, w którym tenże proces innowacyjny zachodzi. Wreszcie, pojęcia innowacji nie ogranicza się wyłącznie do teorii i praktyki w zakresie nauk ekonomicznych czy zagadnień czysto technologicznych. Wraz z upływem czasu zauważono, że proces innowacyjny obejmuje oprócz działalności produkcyjnej także naukową, a ostatnio coraz częściej mówi się o innowacjach „społecznych".

W obecnym paradygmacie rozwojowym, tj. gospodarce opartej na wiedzy (GOW), znaczenie innowacyjności jest coraz większe i staje się ona kluczowym czynnikiem konkurencyjności. Wielu badaczy podkreśla, iż nie ma prostej, dającej się opisać jednym równaniem zależności między innowacyjnością a wzrostem gospodarczym. Jednak ostatni Czwarty Raport Spójności opublikowany przez Komisję Europejską w maju br. potwierdza, że taki związek rzeczywiście istnieje, a zatem, że innowacyjność odgrywa istotną rolę w rozwoju gospodarczym (*Growing...* 2007, s. 81).

Powyższe twierdzenia stanowią uzasadnienie dla aktywnej polityki państwa i regionu w zakresie wspierania, także finansowego, działań związanych z komercjalizacją rozwiązań innowacyjnych (Goldberg et al. 2006). Debata na ten temat w Polsce jest w fazie początkowej, aczkolwiek pewne konkretne zmiany, w tym propozycje nowego instrumentu finansowego (kredyt technologicz-

---

* W niniejszym tekście wykorzystano fragmenty opracowania: A. Olechnicka, „Innowacyjność polskich regionów. Metody pomiaru, stan i tendencje", w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój – region – przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

ny), przyniosła ustawa o wspieraniu działalności innowacyjnej, która weszła w życie w październiku 2005 r. (Ustawa...).

Debacie na temat znaczenia innowacyjności w rozwoju towarzyszą analizy porównawcze zmierzające do określenia poziomu innowacyjności regionów w ramach jednego kraju lub, rzadziej, w skali europejskiej czy światowej. Problematyka potencjału innowacyjnego polskich regionów podejmowana była przez wielu badaczy, jednak do czasu rozpoczęcia prac nad regionalnymi strategiami innowacji pozostawała na marginesie analiz dokonywanych na potrzeby różnorodnych oficjalnych dokumentów strategicznych, w tym strategii rozwoju województw. RSI stworzyły bezprecedensową w Polsce sytuację, w której zjawisko innowacyjności i procesy z nią związane stały się przedmiotem szerokiej dyskusji interesariuszy na poziomie regionalnym w 15 województwach. W większości województw powołano zespoły badawcze zobligowane do określenia stanu innowacyjności sfery nauki, przedsiębiorczości i otoczenia biznesu, dokonano analiz i badań empirycznych, które w założeniu miały prowadzić do określenia celów polityki innowacyjnej na poziomie regionów popartych systemem wdrażania i monitoringu. Jest to niewątpliwie jedno z ważniejszych osiągnięć procesu budowania tychże dokumentów.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie stanu innowacyjności polskich regionów w perspektywie europejskiej.

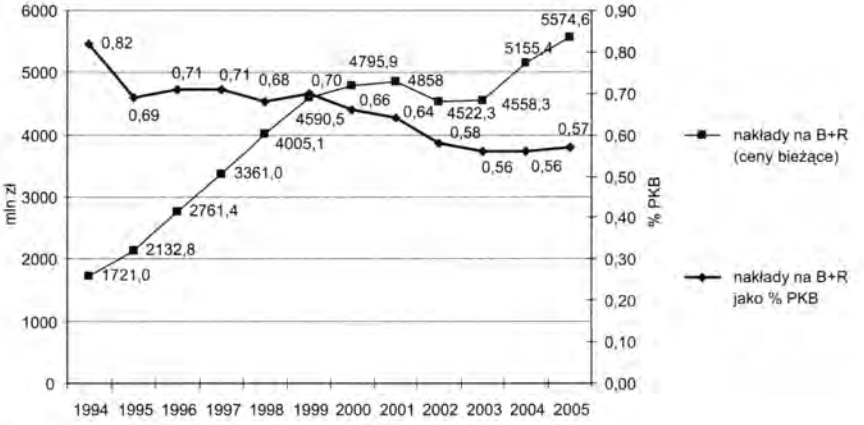
1. INNOWACYJNOŚĆ POLSKICH REGIONÓW – FAKTY I ZALEŻNOŚCI

Z uwagi na dostępność danych najczęściej analizowanymi wskaźnikami innowacyjności są wielkość i struktura nakładów na działalność badawczo-rozwojową, tj. na kreatywną, systematyczną pracę przedsięwziętą w celu powiększenia zasobów posiadanej wiedzy naukowej i technicznej oraz znalezienia im nowych zastosowań.

Cechą charakterystyczną polskiego systemu innowacyjnego w latach 1994–2005 jest alarmująco niski poziom nakładów na prace B+R, zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak i w relacji do PKB czy liczby mieszkańców. Minioną dekadę można podzielić na trzy okresy ze względu na kształtowanie się całkowitych nakładów ponoszonych na prace badawczo-rozwojowe: 1) lata 90. charakteryzuje systematyczny wzrost nakładów, 2) lata 1999–2003 stanowią fazę stagnacji, 3) lata 2003–2004 to początek fazy wzrostowej (ryc. 1). Ten negatywny obraz pogłębiają wskaźniki względne, będące bardziej obiektywną miarą nakładów na innowacje.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 postulował wzrost udziału nakładów na B+R w PKB w 2006 r. do poziomu 1,5%. Niestety, nic nie wskazuje na to, że można oczekiwać odwrócenia negatywnych tendencji obserwowanych od 1994 r., które wiązałyby się z istotną poprawą tego wskaźnika. Wątpliwe jest zatem, czy Polska, która od 2002 r. notuje ciągle ok. 0,56% udziału nakładów na B+R w PKB, tj. 30% średniej unijnej, jest w stanie konkurować na coraz bardziej zaawansowanym technologicznie rynku europejskim. Jeżeli ta stagnacyjna sytuacja utrzyma się przez dłuższy czas, należy mieć świadomość rosnącej luki technologicznej między Polską a resztą UE. Wnioski te stają się

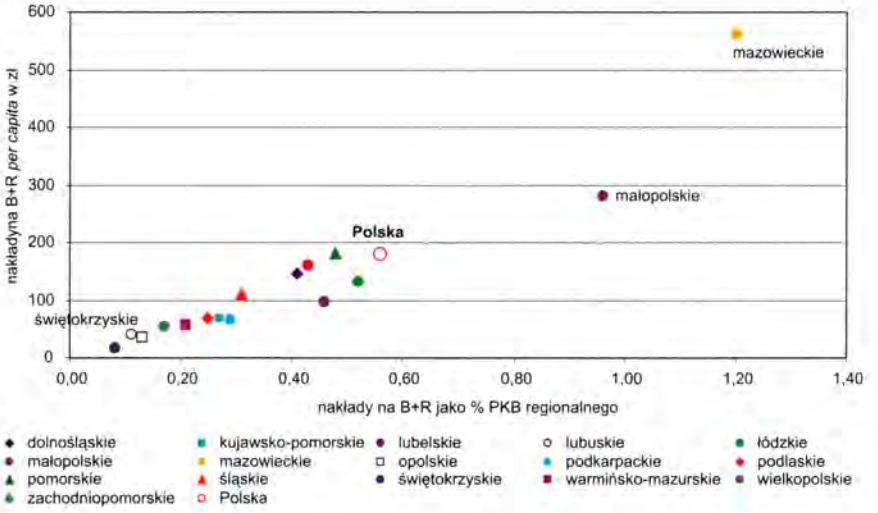
jeszcze bardziej wiarygodne, jeżeli spojrzymy na wskaźnik nakładów na B+R przypadających na 1 mieszkańca, które w Polsce, mimo wzrostu obserwowanego od 1994 r., kształtują się na poziomie zaledwie 13% średniej dla UE 25 (*Nauka...*).



Ryc. 1. Nakłady na B+R w Polsce w latach 1994–2005
Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Nauka...*; www.stat.gov.pl.

Kolejną cechą polskiego systemu innowacyjnego są istotne i trwałe różnice w potencjale innowacyjnym poszczególnych województw. Potwierdza to wiele mierników, m.in. te dotyczące nakładów na prace B+R. Tradycyjnie ponad 50% wydatków na B+R koncentruje się w dwóch polskich województwach: stołecznym i małopolskim, z dominującą pozycją pierwszego z nich (ponad 40% niezmiennie od lat 90.), podczas gdy nakłady ponoszone w województwach świętokrzyskim, podlaskim, opolskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim mają znaczenie marginalne. Regionalne zróżnicowanie tego miernika jest silnie skorelowane z różnicami w regionalnym PKB. Województwa mazowieckie i małopolskie notują także najwyższe wskaźniki względne dotyczące nakładów na prace badawczo-rozwojowe (ryc. 2). Stosunek wskaźników charakteryzujących województwo najsilniejsze (mazowieckie) i najsłabsze (świętokrzyskie) wynosi 15 do 1, biorąc pod uwagę relację nakładów na B+R do PKB regionalnego, a 33 do 1 w odniesieniu do wskaźnika nakładów na B+R w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2005 r. Ponadto proporcje te ulegają pogorszeniu (w 2000 r. wynosiły one odpowiednio 14 do 1 oraz 26 do 1).

Zróżnicowania międzyregionalne w Polce nie są wyjątkiem w skali europejskiej, co więcej, w niektórych krajach (np. Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Czechy, Finlandia) różnice w wielkości nakładów na B+R w stosunku do PKB na poziomie NTS 2 są znacznie większe. Równocześnie koncentracja nakładów na B+R w kilku regionach danego kraju jest charakterystyczna dla wielu państw europejskich: w Grecji, na Węgrzech, w Portugalii, Słowacji i Bułgarii trzy najlepsze pod tym względem regiony kumulują 77% nakładów na B+R, w Bułgarii 80% koncentruje się w regionie centralnym Jugozapaden (Frank 2006, s. 5).



Ryc. 2. Nakłady na B+R w województwach w 2005 r.
Źródło: jak w ryc. 1.

Najnowsze dostępne dane wskazują, że zaledwie 27 regionów UE 27 osiągnęło poziom nakładów na B+R przekraczający 3% PKB, realizując tym samym cel strategiczny z Barcelony. Jednak w ponad 100 regionach wskaźnik ten nadal nie przekroczył 1%. Wszystkie regiony o najwyższych nakładach charakteryzuje również relatywnie wysoki poziom PKB *per capita* i wiele z nich stanowią regiony stołeczne (Niemcy, Finlandia, Szwecja, Austria, Francja). Obszary, które notują poziom 3% PKB, zlokalizowane są głównie w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji, Finlandii, Holandii i Austrii, podczas gdy spośród nowych krajów członkowskich UE jedynie jeden region czeski (Střední Čechy) zaliczyć można było do tej grupy w 2004 r. Województwo mazowieckie wyróżnia się pozytywnie na mapie Europy jako jeden z nielicznych regionów nowych krajów członkowskich, w którym nakłady na B+R przekroczyły 1% PKB (*Growing...* 2007).

Efekty możliwe do osiągnięcia w zakresie innowacyjności przy założeniu danych nakładów niewątpliwie zależą od ich struktury według źródeł pochodzenia. Tendencje obserwowane w Polce są odwrotne niż w większości krajów wysoko rozwiniętych i niezgodne z zasadami Strategii Lizbońskiej (Heller, Bogdański 2005). Optymalna struktura z punktu widzenia efektywności badań naukowych, tzn. ich przydatności dla gospodarki, to 65:35 (stosunek środków prywatnych do środków publicznych). W Polsce ponad 60% nakładów na B+R pochodzi z budżetu państwa, podczas gdy ok. 22% z przedsiębiorstw. Udział budżetu państwa jest zatem ponad dwukrotnie większy niż średnio w UE (*Nauka...*; www.stat.gov.pl).

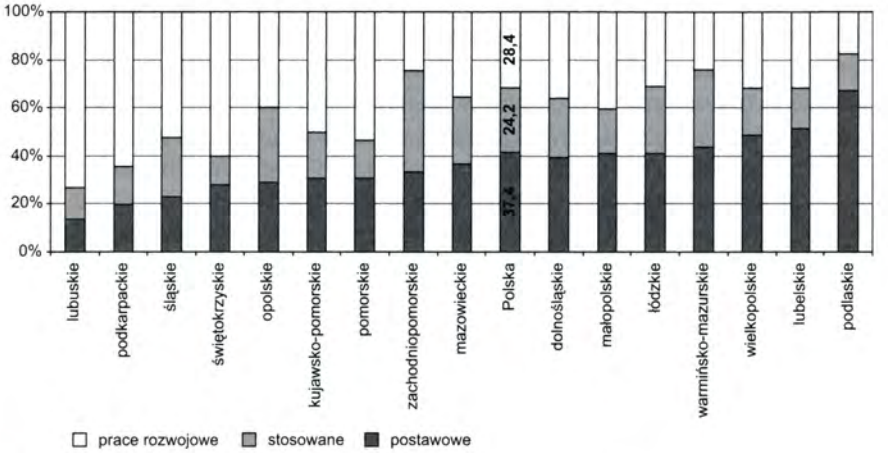
Taka struktura finansowania prac badawczo-rozwojowych pozwala przypuszczać, że środki na B+R nie są wykorzystywane w sposób efektywny. Ponadto świadczy to o braku zainteresowania podmiotów gospodarczych wy-

nikami prac badawczych i tym samym finansowaniem tychże badań. Innym wyjaśnieniem jest brak środków na finansowanie badań i rozwoju. Najbardziej pożądana struktura charakteryzuje województwa kujawsko-pomorskie i podkarpackie (udział przedsiębiorstw w finansowaniu nakładów na B+R wynosi ponad 60%), podczas gdy najmniej korzystna (mniej niż 10%) występuje w warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim i lubelskim (ibidem).

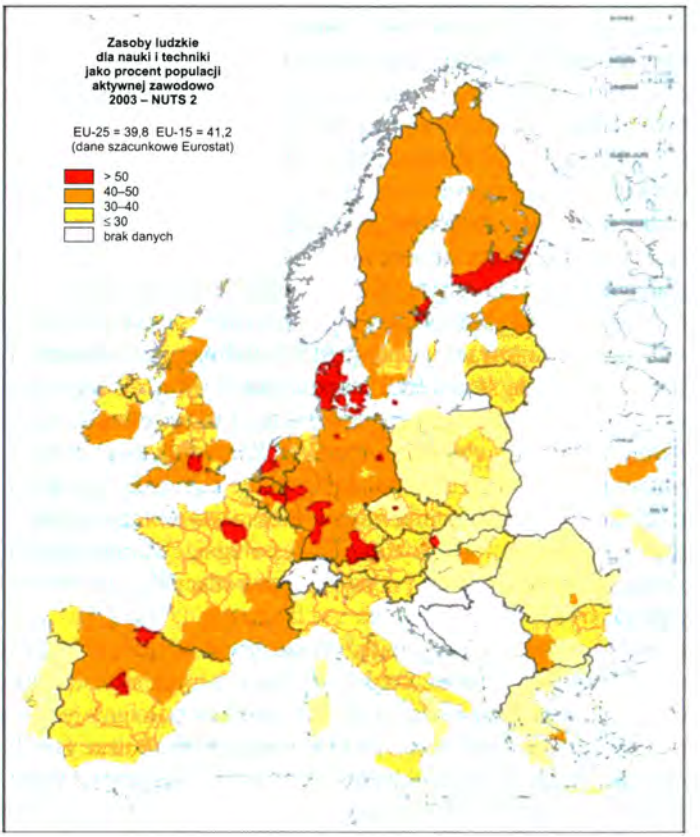
W związku z tym, że w obydwu z tych skrajnych grup województw występują najsłabsze polskie regiony, można pokusić się o twierdzenie, iż udział przedsiębiorstw w finansowaniu prac B+R nie zależy jedynie od poziomu rozwoju i zamożności regionu, lecz również od innych czynników. Jak wskazują badania (Olechnicka 2004), poważną barierą w nawiązywaniu kontaktów między firmą a instytucją badawczą jest brak możliwości znalezienia odpowiedniego i rzetelnego partnera. Często prace prowadzone w sferze nauki nie odpowiadają zapotrzebowaniu biznesu lub są niskiej jakości. Sytuację utrudnia fakt braku przepływu informacji między dwoma zainteresowanymi stronami z uwagi na niedostatecznie rozwiniętą i nieefektywną sieć informacji o nowych rozwiązaniach i pośrednictwa w transferze technologii (Gulda 2005). Ponadto firmy polskie nie postrzegają badań i rozwoju jako istotnego czynnika konkurencyjności, pozostają one w niskim sektorze, gdzie konkuruje się niskimi kosztami produkcji i w efekcie ceną wyrobu. Jedynie niewielki odsetek polskich firm sektora MŚP (2%) wskazuje, że ich strategia konkurencyjna opiera się na konkurowaniu na gruncie innowacyjności i innowacyjnych rozwiązań.

Brak związków między sektorem nauki i przedsiębiorczości w większości polskich regionów tłumaczy również struktura badań prowadzonych przez sferę badawczo-rozwojową. Wysoki odsetek tzw. badań podstawowych oraz niski i malejący udział tzw. badań stosowanych świadczą o zaburzeniach w polskim sektorze badawczo-rozwojowym. Badania stosowane różnią się od badań fundamentalnych tym, że są skierowane na poszerzenie horyzontów już istniejącej wiedzy, a nie na sformułowanie zupełnie nowych hipotez, ogólnych praw i teorii. Tym samym badania stosowane mają większy związek z realiami gospodarki i potrzebami rynku. Najwyższy udział tego rodzaju badań (ponad 40%) wyróżnia województwo zachodniopomorskie. Województwa lubuskie, podkarpackie, świętokrzyskie, śląskie i opolskie cechuje najniższy udział badań podstawowych (ok. 30%), a trzy pierwsze z nich również najwyższy w Polsce odsetek prac rozwojowych (powyżej 60%), polegających na testowaniu prototypów, badaniu wyników prób i doświadczeń będących miernikiem tzw. bliskości do rynku (ryc. 3).

Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w nieprawidłowościach w dziedzinie planowania badań, a także w typowym dla okresu transformacji przeświadczeniu rządów, że badania bliskie rynkowi powinny być z natury finansowane przez sektor biznesowy. W rzeczywistości w Polsce *gros* badań jest finansowanych z budżetu, a sfera badań stosowanych polegających na poszukiwaniu sposobów rozwiązania konkretnych problemów technicznych wydaje się zapomniana. Niedoinwestowanie tej dziedziny może doprowadzić do niewłaściwego transferu wiedzy od sfery badań podstawowych do biznesu.



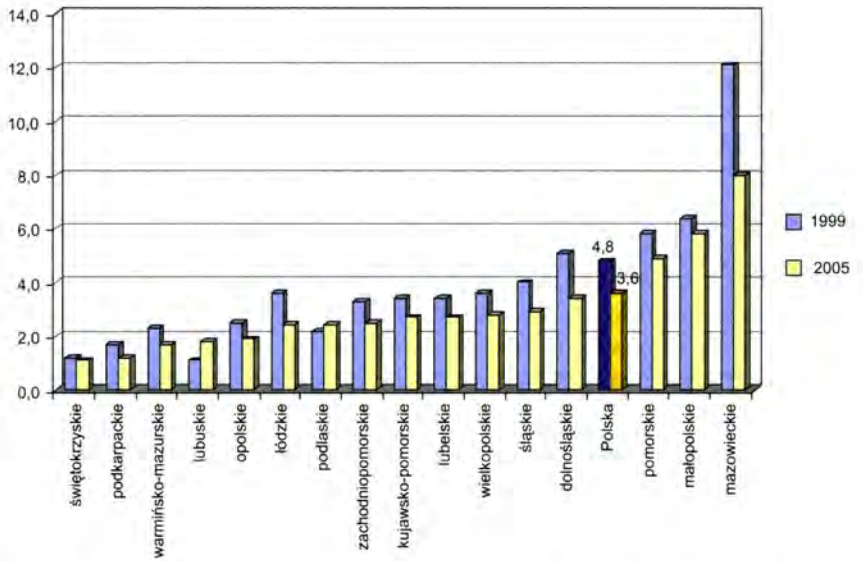
Ryc. 3. Struktura nakładów na B+R wg przeznaczenia w 2005 r.
Źródło: jak w ryc. 1.



Ryc. 4. Zasoby ludzkie dla nauki i techniki w 2003 r.
Źródło: *Regions...* 2005, s. 89.

Istotnymi miernikami innowacyjności są dane dotyczące kapitału ludzkiego, w tym poziom wykształcenia i liczba osób zatrudnionych w sektorze badawczo-rozwojowym. Wskaźnik zasobów ludzkich dla nauki i techniki obejmujący osoby z wykształceniem wyższym lub osoby zatrudnione w miejscach, gdzie takie wykształcenie jest wymagane, osiągnął w 2003 r. 39,8% dla UE 25 i 41,2% dla UE 15. Najwyższe wskaźniki notowane są dla regionów stołecznych, m.in.: Sztokholm (62,1%) w Szwecji, Île-de France (56,8%), Praga (55,7%) w Czechach, Etelä-Suomi (55,0%) w Finlandii, Közép-Magyarország (45,4%) na Węgrzech, Attiki (40,5%) w Grecji (*Regions*... 2005). Regiony nowych krajów członkowskich UE negatywnie odróżniają się na tym tle. W Polsce poziom omawianego wskaźnika wyższy niż 30% osiągają jedynie dwa regiony: stołeczny i śląski (ryc. 4).

Podobnie jak nakłady, zatrudnienie w sferze B+R jest silnie skoncentrowane w regionie stołecznym – w 2005 r. wskaźnik względny w województwie mazowieckim osiągnął poziom dwukrotnie wyższy niż średnia krajowa, a całkowite zatrudnienie w dziedzinie B+R na Mazowszu było dwukrotnie wyższe niż w Małopolsce, drugim co do znaczenia regionie pod względem zatrudnienia w B+R. Województwa, które nie mają tradycji akademickich ani silnych ośrodków naukowych (świętokrzyskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, lubuskie, opolskie), plasują się na przeciwległym biegunie pod względem omawianego wskaźnika. Wzorzec ten jest silnie utrwalony, potwierdzają to dane z lat 90. (www.stat.gov.pl).



Ryc. 5. Pracownicy naukowo-badawczy zatrudnieni w sferze B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo
Źródło: jak w ryc. 1.

W latach 1999–2005 obserwowana była tendencja spadkowa w zakresie zarówno bezwzględnej liczby zatrudnionych w sektorze B+R, jak i zatrudnionych na 1000 osób aktywnych zawodowo (spadek z 4,8 w 1999 r. do 3,6 w 2004 r.). Wszystkie polskie regiony, z wyjątkiem lubuskiego i podlaskiego, doświadczyły w omawianym okresie spadku wskaźników zatrudnienia w B+R. Najsilniejsze tendencje w zakresie wskaźnika względnego (spadek większy niż 30%) objęły region mazowiecki, dolnośląski i łódzki (ryc. 5). Jednym z ważniejszych czynników tych negatywnych zmian był niewątpliwie upadek lub restrukturyzacja wielkich przedsiębiorstw państwowych, które w przeszłości prowadziły własne badania i zatrudniały kadrę badawczą.

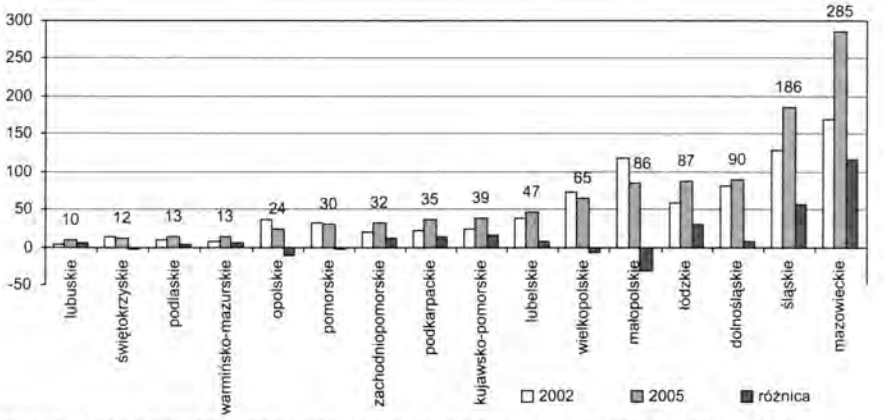
2. EFEKTY DZIAŁALNOŚCI INNOWACYJNEJ – PRZYKŁADY MIERNIKÓW

Liczba patentów jest istotnym miernikiem efektów działalności badawczej. Należy podkreślić przy tym, że rozkład regionów o najlepszym wskaźniku patentów nie zawsze pokrywa się z tymi o największych nakładach na badania i rozwój. Wiąże się to z tym, iż działalność innowacyjna charakteryzuje się dużą niepewnością, często niewielkie nakłady przynoszą spektakularne odkrycia, wysokie nakłady na B+R nie gwarantują zaś efektów.

Średnia liczba patentów w Europejskim Biurze Patentowym w krajach UE 15 na 1 mln mieszkańców wynosi 158. Nowe kraje członkowskie osiągają zaledwie wskaźnik 12 na 1 mln mieszkańców. Polska zajmuje mało znaczącą pozycję na tle Europy pod względem wskaźnika inwencji, jedynie w dwóch polskich regionach: mazowieckim i pomorskim, w 2002 r. liczba patentów przekraczała 5. Jako główną przyczynę tak niskiej aktywności patentowej nowych państw członkowskich podaje się brak tradycji patentowania w tych krajach (*Growing*... 2007, s. 82). Ponadto zniechęcająco działają również wysokie koszty procedury patentowej, która staje się obciążeniem dla przedsiębiorstwa.

Krajowa aktywność patentowa jest silnie skoncentrowana: 45% patentów w 2005 r. pochodziło z województwa mazowieckiego i śląskiego, podczas gdy udział województw lubuskiego, świętokrzyskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i opolskiego w działalności patentowej był marginalny. Dominującą pozycję Mazowsza (a konkretnie Warszawy) w innowacyjności Polski potwierdza również najsilniejsza tendencja wzrostowa liczby aplikacji patentowych w latach 2002–2005. Oprócz Mazowsza dynamiczny przyrost patentów obserwowano również na Śląsku i w województwie łódzkim (ryc. 6). Trzy wymienione województwa osiągają również najwyższe wskaźniki liczby patentów przypadających na 1 mln mieszkańców, odpowiednio: 56, 40, 33 (www.stat.gov.pl).

Innym sposobem mierzenia efektów innowacji, niestety niemożliwym do przedstawienia na poziomie regionalnym, są wskaźniki eksportu produktów zaawansowanych technologicznie. W Polsce w 2005 r. udział eksportu wysokiej techniki w eksporcie ogółem wyniósł 3,2% podobnie jak w 1992 r. Jest to wartość niewielka, szczególnie zważywszy, że dla UE w odniesieniu do handlu z krajami poza Wspólnotą wskaźnik ten wyniósł 17,8% w 2003 r. (*Nauka*...).



Ryc. 6. Liczba patentów przypadających na województwo w latach 2002–2005
Źródło: jak w ryc. 1.

Cennych informacji jakościowych na temat efektów prac badawczych dostarczają wskaźniki publikacji i cytowań. Są to dane, które wykraczają poza proste porównania ilościowe liczby uczelni, studentów czy kadry profesorskiej w poszczególnych województwach. Liczba publikacji naukowych na 1 mln mieszkańców w 2002 r. w Polsce stanowiła 40% średniej dla UE 15, jednak stopa wzrostu tego wskaźnika była w latach 1995–2002 wyższa niż średnia dla krajów „piętnastki" (odpowiednio: 3,7 i 2,1).

Tab. 1. Publikacje i cytowania głównych ośrodków akademickich w Polsce w 1999 r.

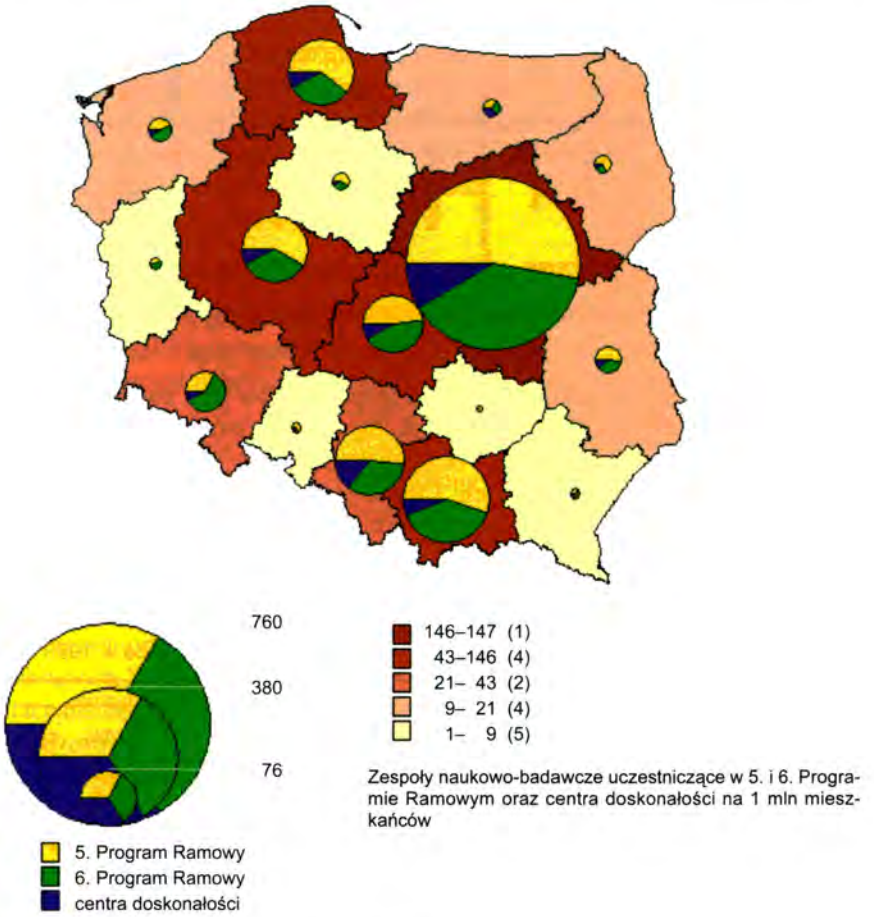
Uniwersytety			Politechniki			Akademie medyczne		
ośrodki akademickie	publikacje	cytowania	ośrodki akademickie	publikacje	cytowania	ośrodki akademickie	publikacje	cytowania
Warszawa	23,4	35,7	Warszawa	18,1	21,3	Kraków	15,8	19,7
Kraków	16,7	17,2	Wrocław	15,6	14,4	Warszawa	14,8	16,7
Poznań	10,1	8,1	Kraków	15,1	19,0	Łódź	12,1	11,6
Wrocław	12,6	9,3	Łódź	12,7	13,8	Poznań	9,9	9,9
Razem	62,8	70,3	Razem	61,5	68,4	Razem	52,6	57,9

Źródło: Gorzelak, Olechnicka 2003, s. 142.

Na podstawie danych o publikacjach i cytowaniach według tzw. listy filadelfijskiej można również ocenić znaczenie poszczególnych ośrodków akademickich. Dane prezentowane w tabeli 1 dowodzą silnej koncentracji działalności publikacyjnej o wysokiej wartości merytorycznej w kilku ośrodkach naukowych w Polsce. Dominację regionu mazowieckiego, szczególnie w odniesieniu do osiągnięć polskich uniwersytetów, potwierdzają inne wskaźniki, m.in.: koncentracja na Mazowszu 50% placówek PAN i jednostek badawczo-rozwojowych, 25% kadry profesorskiej, osób ze stopniem doktora habilitowanego i doktora oraz ponad 30% aparatury (www.stat.gov.pl).

Mimo iż prezentowane wyniki dotyczą 1999 r., można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że nie nastąpiły w tym względzie istotne zmiany. Pozycja uczelni publicznych jest ugruntowana i nie podlega istotnym zmianom

w krótkim okresie, natomiast uczelnie niepubliczne z reguły nie poświęcają się pracom naukowym z dużym zaangażowaniem, skupiając się w większym stopniu na kształceniu.

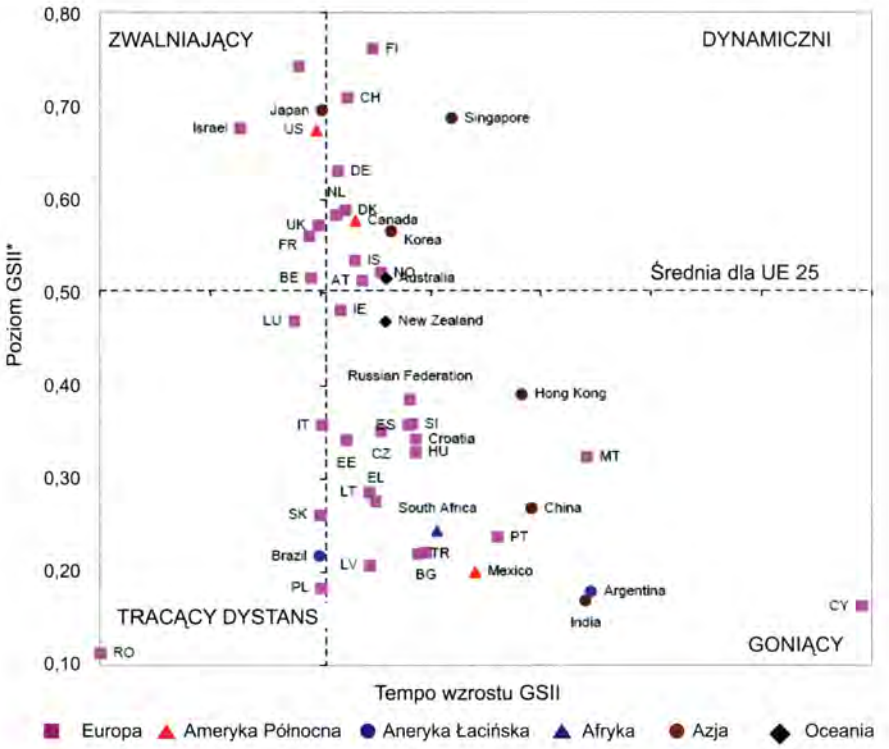


Ryc. 7. Udział zespołów naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie Ramowym oraz centra doskonałości (stan na grudzień 2005 r.)
Źródło: opracowanie EUROREG na podstawie: *Udział polskich zespołów w 5. PR. Wstępna analiza statystyczna*, Krajowy Punkt Kontaktowy 5. PR, luty 2003; bazy danych projektów realizowanych w 6. PR udostępnionej przez Krajowy Punkt Kontaktowy 6. PR; wykazu centrów doskonałości prowadzonego przez Ośrodek Przetwarzania Informacji – www.opi.pl.

Jedną z możliwych miar jakości sfery naukowo-badawczej w regionach jest uczestnictwo w międzynarodowych programach badawczych oraz sieciach centrów doskonałości. Rycina 7 pokazuje dominację Mazowsza (a właściwie Warszawy), liczący się udział największych ośrodków akademickich i znikomą rolę województw nieaglomeracyjnych (zwłaszcza lubuskiego, opolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego) we współpracy międzynarodowej.

3. INNOWACYJNA MAPA EUROPY – MIEJSCE POLSKICH REGIONÓW

Jak wynika z międzynarodowych porównań, Polska znajduje się na niższym poziomie innowacyjności niż większość krajów Unii Europejskiej. W hierarchii wybranych krajów świata ze względu na poziom innowacyjności Polska zajęła 45. miejsce na 49 porównywanych państw, nieznacznie wyprzedzając jedynie Argentynę, Indie, Cypr i (nieco bardziej znacząco) Rumunię. Nasz kraj znalazł się za wszystkimi pozostałymi członkami UE, w tym za Bułgarią, a także za Rosją, Chorwacją, Chinami, Republiką Południowej Afryki, Turcją, Brazylią i Meksykiem – czyli krajami wymienianymi wśród państw Trzeciego Świata (*Global...* 2006).

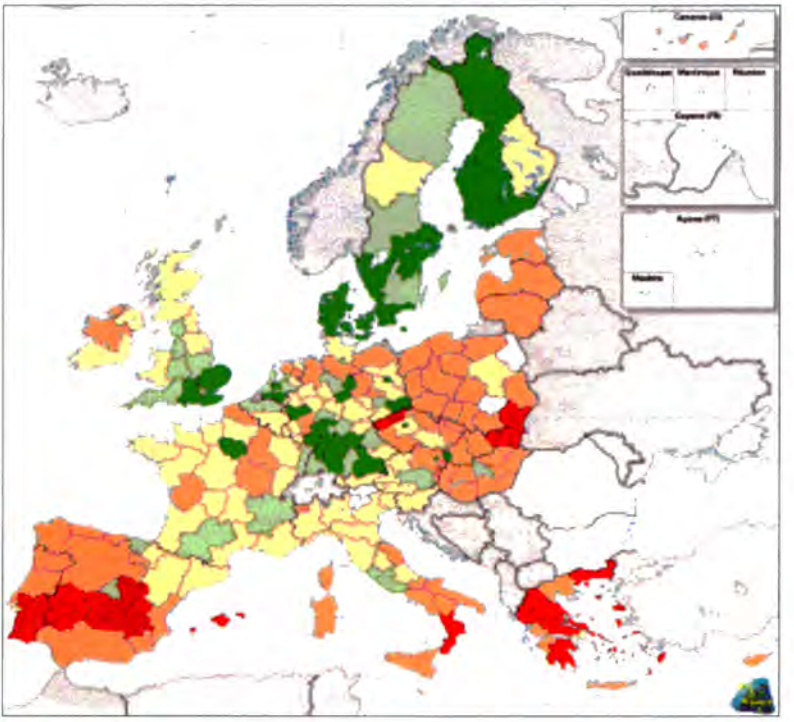


Ryc. 8. Poziom innowacyjności i tempo jej zmian
* GSII – Globalny Sumaryczny Indeks Innowacyjności.
Źródło: *Global...* 2006, s. 22.

Ponadto, z powodu zbyt małego wysiłku ponoszonego na podniesienie poziomu innowacyjności, Polska traci dystans w zakresie innowacyjności (ryc. 8). Została bowiem zaliczona do grupy państw o niższym niż średni dla UE 25 poziomie innowacyjności oraz niższym tempie wzrostu innowacyjności. Stwarza to niekorzystne perspektywy rozwoju w konkurencyjnej gospodarce globalnej opartej na innowacjach i wiedzy.

Skalę zróżnicowań regionalnych w zakresie innowacyjności w Europie pozwala określić Regionalny Indeks Innowacyjności skonstruowany na podsta-

wie kilku wskaźników: zasoby ludzkie dla nauki i techniki (procent populacji), udział w nauczaniu ustawicznym (procent populacji w wieku 25–64 lata), publiczne nakłady na B+R (procent PKB), zatrudnienie w sektorach średniowysokiej i wysokiej techniki (procent całkowitego zatrudnienia), zatrudnienie w usługach wysokich technologii (procent całkowitego zatrudnienia), wnioski patentowe złożone w Europejskim Biurze Patentowym na 1 mln mieszkańców (*Growing*... 2007, s. 83).



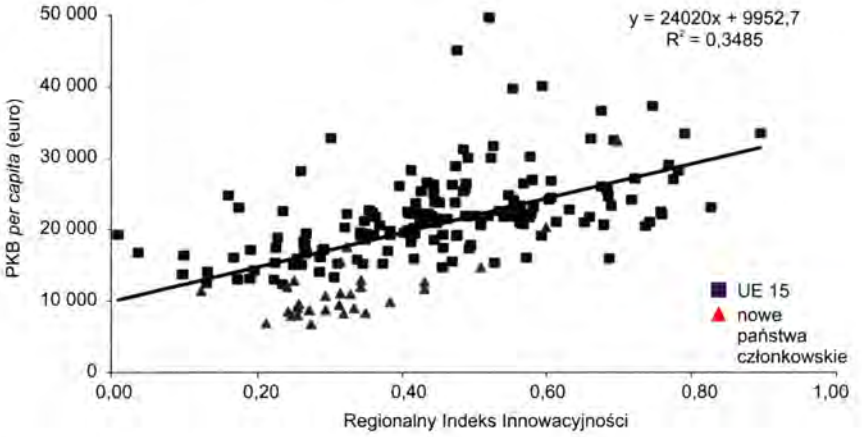
- Regiony najlepsze
- Regiony powyżej średniej
- Regiony o średnim wskaźniku
- Regiony poniżej średniej
- Regiony słabe
- Brak danych

Ryc. 9. Regionalny Indeks Innowacyjności 2002–2003
Źródło: *Growing*... 2007, s. 84.

Wyniki indeksu dla 208 regionów pozwalają na wyróżnienie pięciu grup regionów od tych o najlepszym poziomie innowacyjności, aż po te o najsłabszej pozycji. Polskie regiony, podobnie jak pozostałe regiony nowych państw członkowskich, osiągają słabe wartości indeksu. Najwyżej na liście rankingowej regionów – na 65. miejscu – znajduje się województwo mazowieckie, co pozwoliło zaliczyć je do regionów o przeciętnej innowacyjności, kolejne województwo, małopolskie, uplasowało się na miejscu 134. i podobnie jak więk-

szość pozostałych województw znalazło się w kategorii regionów radzących sobie gorzej niż przeciętnie. Województwo podkarpackie trafiło do ostatniej kategorii regionów najsłabszych i należy przypuszczać, że podobnie stałoby się z dwoma województwami niesklasyfikowanymi z uwagi na brak danych: podlaskim i świętokrzyskim (ryc. 9).

Ważnym czynnikiem stymulującym rozwój regionalny jest koncentracja na danej dziedzinie działalności badawczo-rozwojowej, wspierającej najbardziej innowacyjne i technologicznie zaawansowane firmy lub przez nie same prowadzonej. Jak wskazują badania, między działalnością innowacyjną ulokowaną w regionach a procesem ich rozwoju zachodzi dość silna współzależność (ryc. 10). Oddziaływanie jest tu oczywiście dwustronne, co powinno skłaniać władze regionalne do promowania takiej właśnie działalności (Gorzelak et al. 2007).



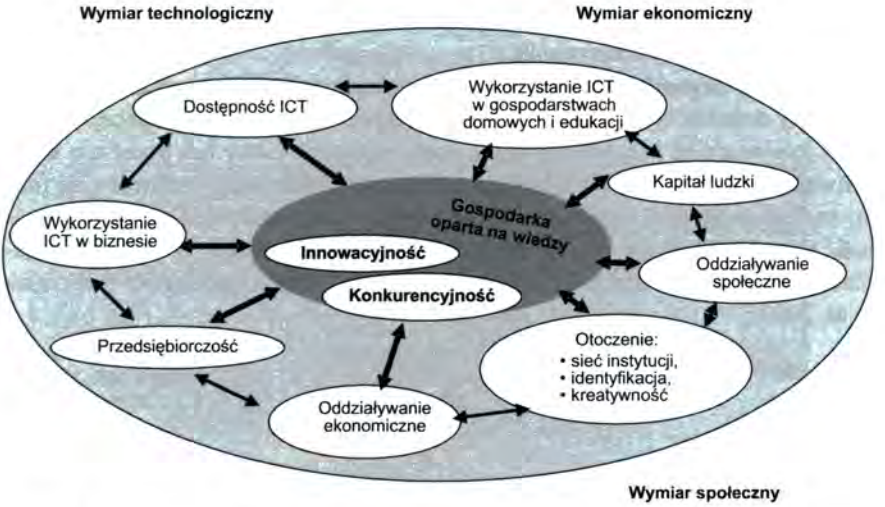
Ryc. 10. Zależność między innowacyjnością a poziomem PKB na poziomie regionalnym
Źródło: *European...* 2006, s. 12.

4. INNOWACYJNOŚĆ A ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

Jedna z możliwych do zastosowania kompleksowych definicji SI[1] zakłada, że gospodarka oparta na wiedzy (GOW) stanowi jego centralny element. Główną cechą GOW jest bowiem oparcie na ciągłym procesie innowacji oraz konkurencyjności firm i sektorów, jednak rozwój GOW zależy również od wielu innych czynników znajdujących się w szerszym otoczeniu. Na przykład na rozwój GOW wpływa m.in. jakość kapitału ludzkiego, który stanowi główny czynnik produkcji w gospodarce tego typu. Podobne relacje można zaobserwować w odniesieniu do pozostałych elementów otoczenia GOW. Dodatkowo

[1] Definicja taka została przyjęta w badaniach nad społeczeństwem informacyjnym w Europie prowadzonych w ramach projektu ESPON 1.2.3 pt. „Przestrzenne aspekty społeczeństwa informacyjnego", www.espon.eu.

elementy te są od siebie zależne i wzajemnie powiązane (np. związek między kontekstem instytucjonalnym oraz przedsiębiorczością) (ryc. 11).



Ryc. 11. Definicja społeczeństwa informacyjnego
Źródło: *Draft*... 2006, s. 73.

W ramach tak szeroko i kompleksowo definiowanego pojęcia SI wyodrębnia się trzy jego wymiary: technologiczny, ekonomiczny i społeczny. Wymiar technologiczny obejmuje przede wszystkim dostępność oraz wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych. Wymiar ekonomiczny związany jest z rozwojem istotnych sektorów (sektora technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, B+R, usług wiedzochłonnych), wartością dodaną powstałą w tych sektorach oraz stopniem intensywności prowadzenia badań naukowych i ich efektami (wyrażonymi np. przez liczbę patentów). Wymiar społeczny natomiast opisuje rolę edukacji i technologii informacyjnych w życiu obywateli oraz zawiera elementy takie jak e-administracja, e-handel, e-zdrowie, e-nauczanie itp.

Rozróżnienie między trzema wymiarami społeczeństwa informacyjnego jest komplementarne z tzw. koncepcją „cyklu życia" społeczeństwa informacyjnego zaproponowaną przez ODCE (*Defining*... 1999). Wyróżnia ona trzy stadia rozwoju SI: stadium gotowości, intensywności i oddziaływania. W pierwszym etapie najistotniejszą rolę odgrywają czynniki umożliwiające rozwój SI, takie jak zasoby i umiejętności związane z rozwojem SI. W kolejnych fazach znaczenia nabierają czynniki związane z dostępnością i wykorzystaniem technologii informacyjnych przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe oraz z ekonomiczno-społecznym oddziaływaniem SI, w tym technologii. A zatem również w tej koncepcji rozpatrywane są aspekty technologiczne, ekonomiczne i społeczne SI, jednak z innej perspektywy, gdyż podejście dynamiczne przeważa nad ujęciem sektorowym.

Przegląd najnowszych badań międzynarodowych i europejskich z zakresu rozwoju SI potwierdza, że pozycja Polski w rankingach jest słaba (tabela 2). Niestety, analizy te abstrahują od poziomu regionalnego, głównie z uwagi na niedostępność danych.

Tab. 2. Poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce (lata 2004–2005)

Badanie	Instytucja	Pozycja Polski w najnowszym dostępnym badaniu
ISI Information Society Index	International Data Corporation	33/55
e-Readiness ranking	EIU – „The Economist" Intelligence Unit	34/60
NRI – Networked Readiness Index	World Economic Forum	53/115
eEurope Index	INSEAD	25/28

Źródło: http://www.idc.com/groups/isi/main.html; http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/GlobalInformationTechnology; http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=6427; http://www.cisco.com/global/DE/pdfs/publicsector/sap_report.pdf.

Przykładem próby ukazania szczegółowego regionalnego obrazu różnorodności przestrzeni europejskiej pod względem poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest syntetyczny indeks terytorialny SI (*Draft*... 2006). Indeks obliczono jako średnią ważoną 12 zmiennych zgrupowanych w ramach trzech jego części składowych, odpowiadającym fazom cyklu SI: gotowości, intensywności i oddziaływania[2] (ryc. 12).

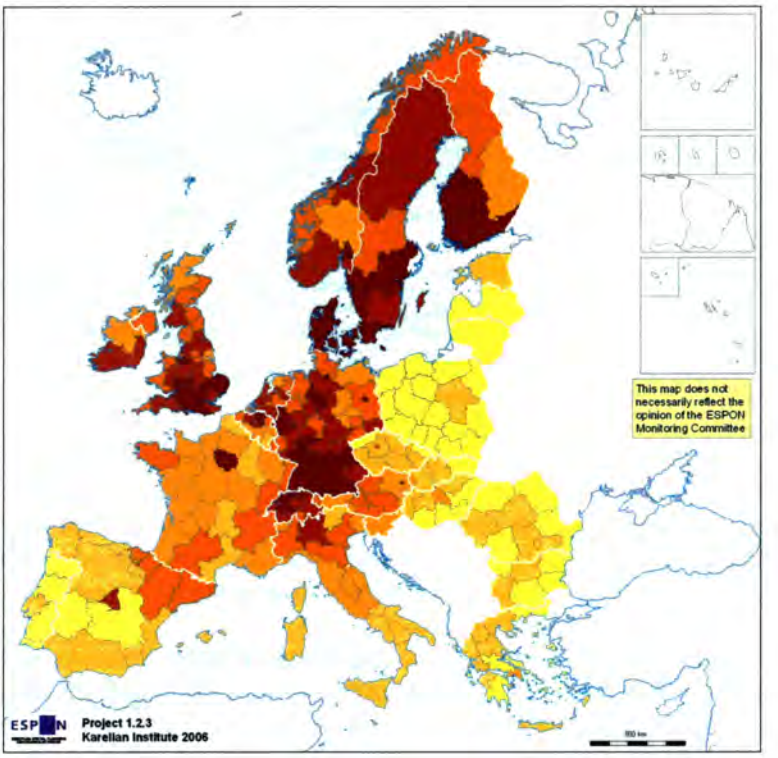
Wyniki pokazują, że oprócz istotnych różnic międzynarodowych istnieją również znaczące rozpiętości wewnątrzkrajowe w rozwoju SI. Terytorialny indeks SI dowodzi, że średnie krajowe ukrywają zróżnicowania międzyregionalne: w niektórych przypadkach najlepsze regiony w krajach o niskim indeksie radzą sobie lepiej niż słabe regiony w krajach o wysokim indeksie SI. Na przykład Madryt ma wyższy wynik niż Irlandia Północna, a peryferyjne regiony w krajach nordyckich są w gorszej sytuacji, niż sugerowałby ich wynik krajowy.

Ogólnie, co nie jest zaskoczeniem, obszary centralne, regiony stolic i obszary MEGA[3], takie jak regiony Paryża, Madrytu i Londynu, zajmują najkorzystniejsze miejsce w rankingu regionów. Równocześnie odległe i peryferyjne regiony NTS 2, takie jak północne tereny Wielkiej Brytanii, południowe Włochy

[2] Pomimo problemów z dostępnością danych, indeks wydaje się zasadną miarą SI. Świadczy o tym bardzo wysoka pozytywna korelacja między tymże indeksem a eEurope i NRI. Należy jednak pamiętać o ograniczeniach interpretacyjnych indeksu wynikających z faktu, iż częściowo został on oparty na danych szacunkowych oraz że dane dla poszczególnych regionów pochodzą z różnych lat w okresie 2000–2004. A zatem indeks ten należy traktować bardziej jako ilustrację rozpiętości międzyregionalnych w obszarze ESPON, a nie jako dokładną miarę stanu SI w regionach w danym momencie.

[3] MEGA – *Metropolitan European Growth Area* – Metropolitalne Europejskie Obszary Wzrostu.

i wschodnia Finlandia, pozostają w tyle za średnimi krajowymi. W większości krajów mapy regionalne mają postać „mozaikową", z wyraźnym brakiem ciągłości terytorialnej (np. we Francji, Hiszpanii), podczas gdy w innych krajach zgrupowania regionów słabszych i silniejszych są bardziej ciągłe przestrzennie (np. we Włoszech) (ryc. 12).



Poziom rozwoju SI:

- **bardzo niski** – niższe stadium gotowości
- **niski** – wyższe stadium gotowości
- **średnio niski** – niższe stadium wzrostu
- **średnio wysoki** – wyższe stadium wzrostu
- **wysoki** – niższe stadium oddziaływania
- **bardzo wysoki** – wyższe stadium oddziaływania

Mapa przedstawia indeks oparty na 12 wskaźnikach (lata 2000–2004) w ramach trzech indeksów cząstkowych:
Gotowość do SI (dochód dyspozycyjny gospodarstw domowych, 2004; zasoby ludzkie dla nauki i techniki, 2000; gospodarstwa domowe posiadające telefon stacjonarny, 2002/2003)
Wzrost SI (gospodarstwa domowe posiadające komputer, 2002/2003; gospodarstwa domowe z co najmniej jednym telefonem komórkowym, 2002/2003; gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu, 2002/2003; dostęp do światłowodowej sieci szkieletowej, 2002/2003; firmy z dostępem do Internetu, 2003; firmy posiadające stronę www, 2003)
Oddziaływanie SI (zatrudnienie w sektorze wysokich technologii, 2004; liczba patentów w zakresie TKI, 2002)

Ryc. 12. Indeks SI ESPON 123. NUTS 2, EU 25 + 2 + 2
Źródło: *Draft...* 2006, s. 14.

Przestrzeń Polski na mapie przedstawiającej wyniki indeksu SI prezentuje się jednolicie, wyjątek stanowi nieco wyższa pozycja województwa mazowieckiego, głównie z uwagi na lokalizację obszaru metropolitalnego Warszawy.

5. REGIONALNE STRATEGIE INNOWACJI W POLSCE – DIAGNOZA[4]

Polskie regionalne strategie innowacji charakteryzuje różnorodność i dowolność w zakresie struktury oraz zawartości części diagnostycznej. Istotne jest, że na potrzeby wszystkich 15 strategii innowacyjności przeprowadzono dodatkowe analizy i badania empiryczne, aczkolwiek w niektórych strategiach akcentuje się dopiero konieczność podjęcia badań. Jedną z poważniejszych niedoskonałości diagnoz niektórych RSI jest słabe powiązanie z przedmiotem strategii przejawiające się w braku koncentracji na kwestiach innowacyjności. Można wskazać przykłady RSI o zbyt szeroko zakrojonej diagnozie, której znaczną część stanowi ogólna charakterystyka regionu. Są również diagnozy, które rozpraszając się na wielu dziedzinach, przybierają postać diagnoz ogólnych, społeczno-ekonomicznych i nie kładą wystarczającego nacisku na kwestie fundamentalne dla tego typu dokumentu, czasem pomimo wykonania wielu interesujących badań (np. warmińsko-mazurska RSI). Ponadto niektóre RSI pomimo deklarowanego podejścia horyzontalnego zachowują podejście sektorowe w analizach innowacyjności (np. świętokrzyska RSI, podlaska RSI, szczególnie w analizie SWOT).

Częstym błędem diagnoz jest również powierzchowność analiz, która przejawia się w natłoku informacji ilościowych oraz koncentracji na analizie wskaźników nakładów, a nie efektów (np. w świętokrzyskiej RSI – analizy bezwzględne utrudniają zobiektywizowanie poglądów o poziomie innowacyjności przedsiębiorstw działających w regionie, w podlaskiej RSI – nagromadzenie zbędnych danych bezwzględnych, które są bardziej adekwatne do ocen wstępnych, a nie podsumowujących). Równocześnie jednak mamy do czynienia również z takimi opracowaniami, które charakteryzuje niemal zupełny brak analiz danych statystycznych (np. łódzkie, warmińsko-mazurskie).

Mankamentem wielu strategii jest niewykorzystanie wskaźników jakościowych i abstrahowanie od ocen wartościujących (np. opolska, małopolska, podlaska, podkarpacka, świętokrzyska, warmińsko-mazurska RSI). Prawidłowością jest raczej brak lub rzadkość tego rodzaju analiz, a pozytywnie wyróżniają się strategie śląska, wielkopolska, zachodniopomorska i dolnośląska. Wiąże się to często z nieprawidłową (zbyt optymistyczną lub niepełną) oceną innowacyjności przemysłu i nauki. Słabość informacji podawanych na temat ośrodków badawczych wynika bowiem często z braku zobiektywizowanych wskaźników i opierania wyników analiz na samoocenie środowisk naukowych czy przedsiębiorstw bez wskazania na dane obiektywne. Z jednej strony niektórzy autorzy mają skłonność do zbyt optymistycznej i niepotwierdzonej niczym oceny potencjału akademickiego regionu, stanu nauki i/lub instytucji transferu technologii (np. opolska, świętokrzyska RSI), która nie zawiera refleksji nad jako-

[4] Na podstawie: Gorzelak i in. 2006.

ścią kadr badawczych i ich pozycją w Polsce i świecie. Z drugiej zaś zauważa się tendencje do pomijania oceny niektórych zespołów naukowych regionu o silnej pozycji w nauce światowej (np. lubuska RSI).

W większości RSI podjęto również próby identyfikacji wiodących w regionie branż przemysłu i nauki. Natomiast analiza kapitału społecznego regionu i poziomu edukacji w większości dokumentów traktowana była marginesowo i opisywana na podstawie danych ilościowych, w oderwaniu od oceny poziomu kształcenia lub tylko w analizie SWOT.

Jedynie wyjątkowo RSI podejmowały problematykę wewnętrznego zróżnicowania regionu pod względem innowacyjności i niestety żadnemu z województw nie udało się przedstawić mapy potencjału innowacyjnego na poziomie gmin czy powiatów. Analizy w tym względzie były wycinkowe (podlaskie) lub oparte na wątpliwym zestawie wskaźników (świętokrzyskie). Trzy województwa zajęły się szczególnie charakterystyką obszarów słabiej rozwiniętych lub/i położonych poza głównymi aglomeracjami (zachodniopomorskie, wielkopolskie, pomorskie). Podobnie tylko województwa łódzkie, podkarpackie i podlaskie w RSI uwzględniły potencjał władz publicznych do realizowania polityki innowacyjnej, w pozostałych dokumentach kwestia ta była nieobecna lub ewentualnie wspomniana na marginesie (np. zachodniopomorskie).

Mimo ograniczeń części diagnostycznych strategii, można stwierdzić, iż w poszczególnych województwach występują podobne ograniczenia w rozwijaniu regionalnych potencjałów innowacyjnych. W dominującej liczbie strategii wskazywano na następujące:

- współpraca przedsiębiorstw z przemysłem jest bardzo słaba i nie zależy od poziomu placówek naukowych;
- poziom komercjalizacji wyników badań jest nikły;
- kadra naukowa nie ma umiejętności menedżerskich;
- programy edukacyjne nie są dostosowane do potrzeb gospodarki;
- przedsiębiorstwa w bardzo małym stopniu uczestniczą we wspólnych przedsięwzięciach z nauką;
- przedsiębiorcy nie wykazują zainteresowania współpracą z nauką, ponieważ nie prowadzi to – ich zdaniem – do osiągania korzyści gospodarczych;
- oferta instytucji naukowych rozmija się z oczekiwaniami technologicznymi przedsiębiorców;
- przedsiębiorstwa innowacyjne znacznie częściej podejmują współpracę z nauką i wskazują na korzyści osiągane z tej współpracy niż przedsiębiorstwa nieinnowacyjne;
- instytucje otoczenia biznesu świadczą w większości usługi o charakterze podstawowym, a ich oferta w zakresie działań proinnowacyjnych jest dla przedsiębiorstw mało atrakcyjna. Potencjał ludzki i ekonomiczny tych instytucji dla realizacji usług specjalistycznych jest bardzo ograniczony.

6. PODSUMOWANIE – PUNKT WYJŚCIA DO DALSZYCH BADAŃ

Polska jest krajem o niewielkim potencjale innowacyjnym. Potwierdzają to najnowsze porównania międzynarodowe, według których Polska jest jed-

nym z państw europejskich o najniższym poziomie innowacyjności, lecz wyższym niż przeciętnie w UE 25 wskaźniku zmian w tym zakresie; w stosunku zaś do potentatów światowych w dziedzinie nakładów na B+R jest zaliczana do krajów zacofanych i tracących dystans. Polskie regiony charakteryzuje zróżnicowany poziom innowacyjności, jednak nawet najsilniejsze pod tym względem województwo mazowieckie na tle porównań europejskich prezentuje się słabo.

Polskę charakteryzuje istotna i trwała polaryzacja przestrzenna, także w odniesieniu do potencjału innowacyjnego. Analiza danych na poziomie NTS 2 nie pozwala na sformułowanie wniosku o polaryzacji wschód–zachód. Jednak z całą pewnością można mówić o polaryzacji metropolie–reszta kraju, zarówno bowiem nakłady, jak i efekty innowacji koncentrują się w kilku regionach, które otaczają metropolie i silne ośrodki naukowe. Regiony słabsze ekonomicznie pozostają poza głównym nurtem gospodarki innowacyjnej i można zastanawiać się, czy potencjał kadrowy tych obszarów, który zmniejsza się w wyniku silnego drenażu mózgów, jest wystarczający nie tyle do prowadzenia działalności innowacyjnej, ile do adaptowania innowacji.

Tab. 3. Klasyfikacja województw ze względu na szanse i uwarunkowania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy

		Szanse na rozwój GOW			
		bardzo duże	duże	przeciętne	małe
Uwarunkowania ekonomiczne rozwoju GOW	bardzo sprzyjające	mazowieckie			
	sprzyjające		dolnośląskie wielkopolskie śląskie		
	mało sprzyjające		**małopolskie**	pomorskie kujawskopomorskie łódzkie zachodnio-pomorskie	**lubuskie**
	niesprzyjające			**lubelskie** **podkarpackie**	opolskie warmińsko-mazuskie świętokrzyskie podlaskie

Źródło: Chojnicki, Czyż 2006, s.140.

Przeprowadzona analiza pozwala zgodzić się z najnowszymi wynikami badań dotyczących regionalnych aspektów gospodarki opartej na wiedzy w Polsce (Chojnicki, Czyż 2006). Wynika z nich, że GOW rozwija się głównie w sześciu województwach o wysokim poziomie PKB: mazowieckim, dolnośląskim, wielkopolskim, śląskim, małopolskim i pomorskim. Równocześnie w tych województwach najkorzystniejsze są uwarunkowania rozwoju GOW, tj. stan kapitału ludzkiego, działalności badawczo-rozwojowej oraz poziom innowacyjności przemysłu. Oznacza to, że w przyszłości luka rozwojowa między regionami opierającymi swój rozwój na innowacyjności a pozostałymi będzie ulegać zwiększeniu.

Jakie są zatem szanse rozwoju poszczególnych regionów w kontekście innowacyjności? Na przekątnej tabeli 3 znajdują się te województwa, których szanse na rozwój GOW są zgodne z uwarunkowaniami ekonomicznymi, natomiast poza przekątną lokują się cztery regiony, które wykazują niezgodność cech układu regionalnego z szansami na rozwój GOW, a zatem interwencja rządu lub/i samorządu może uruchomić pozytywne procesy w tych regionach.

Działania zmierzające do wzrostu innowacyjności polskich regionów, w tym zastosowanie instrumentów polityki regionalnej, należy niewątpliwie poprzedzić diagnozą. Ogromna praca w tym względzie została wykonana w ramach regionalnych strategii innowacji realizowanych w 15 polskich województwach. Z analizy wynika jednak, że szansa pogłębienia całościowej wiedzy o innowacyjności w Polsce w ujęciu regionalnym została w pracach nad strategiami niewykorzystana, mimo że prace te były przeprowadzane niemal symultanicznie. Na podstawie regionalnych strategii innowacyjności w ich obecnym kształcie nie można bowiem dokonać zbiorczej oceny poziomu innowacyjności Polski na poziomie regionalnym.

Podsumowując, można ocenić, że istnieje uzasadniona potrzeba prowadzenia badań zmierzających nie tylko do określenia poziomu innowacyjności polskich województw, lecz także analiz pozwalających lepiej zrozumieć mechanizmy i prawidłowości związane z innowacyjnością na poziomie regionalnym. Pozwoli to na lepsze programowanie celów i instrumentów wspierających innowacyjność poszczególnych układów terytorialnych.

LITERATURA

Bendyk E., 2007, „Kliencie pomóż", *Polityka*, nr 29 (2613).

Chojnicki Z., Czyż T., 2006, *Aspekty regionalne gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Bogunki.

Defining and Measuring E-Commerce: A Status Report, 1999, DSTI/ICCP/IS(99)4/FINAL, Paris: OECD.

Draft Final Report ESPON 1.2.3 Project (z późniejszymi zmianami), Warszawa, maj 2006, www.espon.eu.

European regional innovation scoreboard (2006 RIS), MERIT, listopad 2006, http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2006/pdf/eis_2006_regional_innovation_scoreboard.pdf.

Frank S., 2006, „R&D Expenditure in Europe", *EUROSTAT, Statistics in Focus, Science and Technology*, nr 6.

Global Innovation Scoreboard (GIS 2006) Report, MERIT, grudzień 2006, http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2006/pdf/eis_2006_global_innovation_report.pdf.

Goldberg I., Trajtenberg M., Jaffe A., Muller T., Sunderland J., Armas E.B., 2006, „Public Financial Support for Commercial Innovation. Europe and Central Asia Knowledge Economy Study. Part I", *Chief Economist's Regional Working Paper Series*, t. 1, nr 1, Washington, D.C.: World Bank, styczeń.

Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., 2006, *Polskie Regionalne Strategie Innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Warszawa: Regional Studies Association – Sekcja Polska.

Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., 2007, „Regionalne Strategie Innowacji w Polsce", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (27).

Gorzelak G., Olechnicka A., 2003, „Innowacyjny potencjał polskich regionów", w: L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Growing Regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Communication from the Commission, maj 2007.

Gulda K., 2005, *Infrastruktura dla Gospodarki Opartej na Wiedzy*, Projekt Krajowego Systemu Wspierania Innowacji i Transferu Technologii jako aplikacja istniejącej wiedzy do aktualizacji „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju", Warszawa.

Heller J., Bogdański M., 2005, „Nakłady na badania i rozwój w Polsce na tle wybranych państw europejskich", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (22).

Nauka i technika w 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 roku, Warszawa: GUS.

Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Regions: Statistical Yearbook 2005, Data 1999–2003, 2005, Luxembourg: European Communities.

Ustawa z 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, Dz.U. nr 179, poz. 1484.

MARIA HALAMSKA

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE ROZWOJU WSI

1. WIEŚ: PROBLEMY Z DEFINICJĄ, DELIMITACJĄ, WSKAŹNIKAMI ROZWOJU

Pojęcie wsi i „wiejskości", będącej synonimem cech wiejskich, ewoluuje w czasie. Jest to rezultatem nie tylko zmian, jakie zachodzą w przestrzeni wiejskiej, lecz także zmian całego społeczeństwa, jego systemu wartości, funkcji, jakie wyznacza ono „swojej" wsi: inne miejsce zajmowała ona w społeczeństwie tradycyjnym, w którym była z nim bez mała tożsama, inne w społeczeństwie nowoczesnym, kiedy usilnie ją modernizowano, jeszcze inne jej miejsce rysuje się zaś w społeczeństwie ponowoczesnym, które postuluje, aby „rozwijać wieś na wiejski sposób". Definiowanie tych pojęć staje się więc sprawą ważną, gdyż dotyka problemu kulturowej konstrukcji pojęcia wsi czy „wiejskości", co jednocześnie kształtuje strukturę postrzeganych problemów oraz wskazuje kierunki i sposoby ich rozwiązywania. Rozważania te mają ważne konsekwencje praktyczne w krajach europejskich, w których wdraża się terytorialne polityki wiejskie. Poszukuje się kryteriów, według których można byłoby wyodrębnić tzw. obszary wiejskie, choć najczęściej poprzestaje się na wskaźnikach demograficznych: wielkości miejscowości lub gęstości zaludnienia. „Podejmowane liczne próby identyfikowania wsi opierają się przede wszystkim na przekonaniu, że stanowi ona przeciwieństwo miasta. Wieś różni się od miasta dominującym typem aktywności gospodarczej, formą skupienia ludności, stylem i sposobem życia, a także charakterem związku z przyrodniczymi podstawami życia społeczno-ekonomicznego" – stwierdzają ekonomiści (GUS 2006, s. 26). W tym samym czasie w rozwiniętych krajach Zachodu krytyczna analiza definicji wsi prowadzi niektórych współczesnych socjologów wsi do stwierdzenia, że istnieje tylko jeden czynnik wyraźnie odróżniający ją od miasta: to niewielkie rozmiary skupisk ludzkich, czego miernikiem jest gęstość zaludnienia (Baptista 2000). Trudno jednak zaprzeczyć twierdzeniu, że nawet tylko gęstość zaludnienia i wielkość skupisk osiedleńczych rzutuje na specyfikę stylu życia, zakres i charakter stosunków społecznych.

Wieś i wiejskość, podobnie jak miasto i miejskość, nigdy nie były definiowane samodzielnie, lecz zawsze relatywnie, jedno względem drugiego. Wiejskość definiowano przez podwójną dychotomię, odnoszącą się do sposobu życia (wieś–miasto) i sposobu produkcji (rolnictwo–przemysł). Analiza czasowa sytuowała wieś i rolnictwo jako należące do przeszłości, przyszłość należała do miasta i przemysłu. Miasto było i jest postrzegane jako zamożniejsze, wieś o wiele uboższa czy uboga. W analizie przestrzennej miasto było przestrzenią centralną, wieś – peryferyjną. W końcu XX wieku w postrzeganiu wsi na Zachodzie Eu-

ropy pojawiła się nowa tendencja, która znalazła wyraz w zmianie terminologii. „Nie mówi się o wsi, lecz o «wiejskim». Rzeczownik został zastąpiony przymiotnikiem nie tylko dla określenia mieszkańca wsi, ale dla określenia jednocześnie przestrzeni i środowiska społecznego, w którym on żyje" (Jollivet 1996, s. 23). Marcel Jollivet stwierdza, że termin „wiejski" (*rural*) odsyła do różnych poziomów rzeczywistości społecznej, które trzeba wyróżnić, aby dojść do ogólnego znaczenia tego pojęcia. Pierwszy poziom to „przestrzeń fizyczna, możliwa do zidentyfikowania geograficznie i przez swoje dziedzictwo, z charakterystycznym zaludnieniem, zarówno jeśli idzie o jego gęstość, sposób zabudowy, jak i dominującą aktywność ekonomiczną; podstawową opozycją jest tu miasto". Drugi poziom to społeczności rolnicze, wioskowe lub wiejskie, których „długa historia, charakter zaludnienia, dominacja działalności rolniczej, stosunki własności ziemi i stosunek do przyrody wpłynęły na powstanie specyficznej rzeczywistości socjologicznej: społeczności rolniczych, wioskowych lub wiejskich". Na trzecim poziomie dominują „obrazy, symbole, które są wyrazem mitu jako takiego, kategorii należącej do zbiorowych wyobrażeń i zbiorowego dyskursu, kategorii debaty czy walki ideologiczno-politycznej" (Jollivet 1996, s. 24–25).

Problem wiejskości, jej postrzegania i definiowania, jest złożony. Także – historycznie zmienny, a w jej postrzeganiu i definiowaniu często używane są stereotypy. Pewne elementy, do których odwołują się definicje wsi czy wiejskości, zasługują na uwagę, mianowicie: „niemiejskość", związki z rolnictwem oraz stosunek do natury.

Przeanalizujmy ten pierwszy. Z dużym uproszczeniem wsią jest to, co nie jest miastem. Gdzie jednak przebiega tu granica i jaki ma ona charakter? Socjologia próbowała opisać te dwie struktury poprzez słynne kontinuum, którego bieguny tworzą „wieś" i „miasto", z odmiennymi kształtami struktury, stosunków, więzi społecznej. Brano także pod uwagę inne wielkości, miasto bowiem zawsze było większe, liczniejsze, wieś – mniejsza, mniej liczna. Kryterium wielkości dla ustalenia tego, co jest „wsią", a co jest „miastem", jest jednak tylko pozornie proste do zastosowania, na co wskazuje różnorodność granic, przyjmowanych dla rozgraniczenia wsi i miasta w Europie. W Austrii miastami są miejscowości liczące powyżej 1000 mieszkańców i posiadające inne atrybuty miejskie, w Bułgarii o miejskości danego obszaru decyduje gęstość zaludnienia gminy większa niż 150 osób/km^2, w Danii miastami są osady powyżej 200 mieszkańców, lecz we Francji – zamieszkane już co najmniej przez 2000 osób, w Estonii – 2,5 tys., w Szkocji – aglomeracje powyżej 1000 mieszkańców, w Szwajcarii – 20 tys. W latach 90. OECD podjęła prace nad uzgodnieniem wspólnych dla wszystkich krajów kryteriów wyznaczania obszarów wiejskich. Ustalono dwa poziomy analizy struktur lokalnych: za obszary miejskie uznano podstawową jednostkę administracyjną, której gęstość zaludnienia była wyższa niż 150 osób/km^2, za obszary wiejskie natomiast te, gdzie gęstość zaludnienia wynosi mniej niż 150 osób/km^2. Podobne kryteria opracowuje też Unia Europejska; powszechnie znane są dwie jej propozycje: określające obszary wiejskie jako wszystkie te, których gęstość zaludnienia jest niższa niż 120 osób/km^2, oraz kryterium stopnia urbanizacji Eurostatu, według którego obszarem wiejskim jest ten, którego gęstość zaludnienia nie przekracza 100 osób/km^2. „W Polsce obszary wiejskie wyróżnia się na

podstawie podziału terytorialnego według rejestru TERYT, w którym za obszary wiejskie uznaje się gminy wiejskie i część wiejską gminy miejsko-wiejskiej" (GUS 2006, s. 40).

Tab. 1. „Wiejska Polska" według różnych kryteriów w 2005 r.

	TERYT		OECD		Eurostat	
	procent powierzchni	procent ludności	procent powierzchni	procent ludności	procent powierzchni	procent ludności
Polska	93,2	38,6	91,0	34,4	85,7	29,3
Województwa:						
Dolnośląskie	89,0	29,0	90,1	29,7	88,2	28,8
Kujawsko-pomorskie	95,4	38,5	94,8	37,7	93,7	36,6
Lubelskie	96,2	53,4	96,5	53,7	92,1	48,3
Lubuskie	95,5	35,9	95,6	36,2	95,5	35,9
Łódzkie	93,8	35,4	93,7	34,7	92,1	33,4
Małopolskie	89,1	50,4	67,2	30,0	33,0	10,8
Mazowieckie	93,9	35,3	91,9	31,9	87,2	28,2
Opolskie	91,9	47,4	91,3	45,7	89,8	44,1
Podkarpackie	94,1	59,6	86,9	47,9	68,9	29,7
Podlaskie	95,5	40,8	96,8	42,4	96,4	41,7
Pomorskie	94,0	32,7	94,5	32,5	91,3	29,3
Śląskie	69,3	21,4	54,6	11,4	41,9	7,4
Świętokrzyskie	94,4	54,6	93,8	53,5	83,7	43,0
Warmińsko-mazurskie	97,5	40,0	97,5	40,0	97,5	40,0
Wielkopolskie	95,0	42,9	94,4	41,6	91,7	38,9
Zachodniopomorskie	94,0	30,8	94,1	30,9	93,6	30,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS 2006, tab. 1.

Granice wiejskości są więc arbitralne i zależne od przyjętego kryterium. W 2005 r. według polskich kryteriów statystycznych na wsi mieszkało 38,6% ludności kraju, według kryterium OECD – 34,4%, według Eurostatu – 29,9%. Co oczywiste – także poszczególne regiony są w różnym stopniu wiejskie: niezależnie od przyjętego kryterium, zarówno jeśli idzie o udział powierzchni, jak i ludności, najmniej wiejskie jest województwo śląskie, a o tytuł najbardziej wiejskiego walczą lubelskie, świętokrzyskie, podlaskie i podkarpackie. Widać tu zresztą, jak różne kryteria wpływają na kreślony obraz tej samej przecież rzeczywistości. Na przykładzie województwa małopolskiego możemy zasadnie pytać, czy arbitralnie przyjęta gęstość zaludnienia jest wystarczającym kryterium, określającym wiejskość. Z tego też względu do określenia wiejskiego charakteru danej przestrzeni stosuje się często dodatkowe kryterium: sposób zabudowy oraz dominującą działalność ekonomiczną – rolnictwo.

Rolnictwo to na pewno tradycyjna, wręcz stereotypowa cecha wsi. Niegdyś powiązanie wsi z rolnictwem było oczywiste, nie budziło żadnych wątpliwości. Dziś, wobec ogromnych przemian rolnictwa i jego malejącego znaczenia w gospodarce, także to kryterium wydaje się dyskusyjne, co zostanie przedstawione w dalszej części rozważań. Wieś to nie tylko mała gęstość zaludnienia, to specyficzny sposób zabudowy, specyficzna działalność ekonomiczna, ściśle powiązana z przyrodą i kształtująca do niej specyficzny stosunek. Słowem – to pewien specyficzny typ kultury czy cywilizacji, których to określeń autorka używa dla uwypuklenia społecznego charakteru tego co wiejskie i odróżnienia „wsi" od „natury". Jeśli przyjąć ten punkt widzenia, to dychotomiczny podział przestrzeni (a nie tylko przestrzeni społecznej) na przestrzeń wiejską i prze-

strzeń miejską, na obszary miejskie i obszary wiejskie, jest błędem, gdyż istnieje także trzecia przestrzeń, przestrzeń naturalna, obszary natury. Ten obszar jest zawłaszczany przez wieś czy obszary wiejskie. Dzieje się to albo bezrefleksyjnie, albo przybiera zbiurokratyzowaną postać. W dokumentach Komisji Europejskiej znajduje się stwierdzenie, że „jednostki terytorialne, na których terytorium znajduje się 90% lub więcej obszarów sklasyfikowanych jako rolnicze, leśne lub naturalne, są zaliczane do obszarów wiejskich" (za: GUS 2006, s. 34). W skład wiejskości, która ma charakter społeczny, włączane są obszary, które z definicji nie mają społecznego charakteru, są naturalne. Ma to też pewne konsekwencje, co najmniej statystyczne. Także dla tych naturalnych obszarów, a więc pozbawionych atrybutów społecznych, obliczane są różne wskaźniki. Pojawia się więc problem: jakie charakterystyki miałaby wieś, jeśliby odłączyć od niej owe tereny naturalne: góry, rzeki, jeziora, bagna – słowem, obszary, na których człowiek nie żyje i najczęściej nie prowadzi na nich żadnej działalności. Na pewno obraz byłby znów inny. Oznacza to zarazem, że wieś nie definiuje się tylko w opozycji do miasta, ale także w opozycji do natury: wieś leży gdzieś pomiędzy przestrzenią, która jest określana jako miejska, a przestrzenią, która jest określana jako naturalna. Kontinuum wieś–miasto zamyka jedynie przestrzeń społeczną, tj. przestrzeń przez człowieka stworzoną.

Kwestią nieobojętną są również mierniki rozwoju, zawsze powiązane ze sposobem pojmowania wsi. Jedne mają charakter bardziej społeczny, inne bardziej techniczny. Do pierwszej kategorii należy oenzetowski wskaźnik rozwoju społecznego (HDI), stworzony na bazie długości przeciętnego trwania życia, poziomu dochodów, poziomu skolaryzacji. Pozwala on na porównania międzynarodowe, regionalne, diachroniczne, jest jednak wskaźnikiem bardzo ogólnym. Lata 90., wraz z rozwojem polityki wiejskiej w Unii Europejskiej, zaowocowały propozycjami wielu nowych wskaźników, służących klasyfikacji obszarów wiejskich, takich jak np. podział na obszar przeważająco wiejski i obszar w znacznym stopniu wiejski czy podział ze względu na powiązanie z gospodarką narodową, w którym wyróżnia się zintegrowane, pośrednie oraz peryferyjne obszary wiejskie. Do wyznaczenia owych wskaźników stosuje się także pomiar rozwoju społeczno-ekonomicznego tych terenów. I tak w 1996 r. OECD przedstawiła propozycję[1] mierników rozwoju, pogrupowanych w cztery grupy: populacja i migracje, struktura ekonomiczna i jej zmiany, dobrostan i sprawiedliwość społeczna, środowisko i jego trwałość. Kolejny dokument tej organizacji z 2002 r. proponuje obszerniejszą listę wskaźników, pogrupowanych na: demograficzne, ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowe. Podobne, dość szczegółowe propozycje przygotowuje Komisja Europejska. W 2001 r. obszerną propozycję zestawu wskaźników zrównoważonego rozwoju (8 grup) w ujęciu przestrzennym złożył Dyrektoriat Generalny ds. Rolnictwa, w 2003 r. pojawił się tzw. raport Hava, zawierający zestaw grup i cech, które umożliwiają diagnozę poziomu rozwoju obszarów wiejskich. Zestaw proponowanych wskaźników podzielony tu został na 7 grup, takich jak: 1) charakterystyka demograficzna i zmiany demograficzne, 2) zatrudnienie i kapitał ludzki, 3) dobrobyt, dochody i jakość życia, 4) dostosowania rolnictwa i jego zmiany struktu-

[1] Propozycje wskaźników omówione za opracowaniem: GUS 2006, s. 27–39.

ralne, 5) wielofunkcyjność rolnictwa, 6) dywersyfikacja gospodarki wiejskiej, 7) infrastruktura. Jeszcze inne propozycje zawierają dokumenty robocze Komisji, przygotowane jako kryteria wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich.

Ta wielość propozycji wynika także z niespójności prowadzonych przez poszczególne kraje statystyk, co utrudnia porównania i przygotowanie zestandaryzowanego zestawu wskaźników. Po analizie narodowych propozycji wskaźników rozwoju zespół J. Brydena zasugerował w 2003 r. podział tych wskaźników na trzy podstawowe grupy:

„– rozwój społeczny, w tym takie kategorie jak: bezpieczeństwo, środowisko społeczne, usługi, mieszkalnictwo i poziom dochodów ludności;
– struktura ekonomiczna, na którą składa się charakterystyka rynku pracy, kapitału ludzkiego, innowacji i przedsiębiorczości, infrastruktury, turystyki i rekreacji;
– sytuacja demograficzna obszaru identyfikowana przez analizę kierunków migracji i poziomu edukacji społeczeństwa" (GUS 2006, s. 39).

Można oczywiście zastanawiać się nad przyczynami tego nieładu w europejskich statystykach, który po części wynika z różnego definiowania wiejskości, lokalnych tradycji, a po części z podporządkowania statystyk celom politycznym. Wiele statystycznych barier napotykamy przy analizie polskiej wiejskości, czego przykładem są chociażby statystyki dotyczące gospodarstw rolnych czy zatrudnienia w rolnictwie. Posiłkując się różnymi danymi, pochodzącymi zarówno ze statystyki masowej, jak i reprezentacyjnych badań socjologicznych, niniejszy rozdział ma pokazać, jak podzielona jest przestrzeń wiejskiej Polski oraz co jest podstawowym czynnikiem tę przestrzeń różnicującym.

2. WIEŚ JAKO „NIEMIASTO": WIELKOŚĆ DYSTANSÓW SPOŁECZNYCH

Jak wspomniano wyżej, gęstość zaludnienia czy wielkość miejscowości uznawane są za podstawowe kryterium wiejskości wszędzie tam, gdzie inne, niegdyś definicyjne cechy różnicujące te dwie struktury społeczne przestają być istotne. Idzie tu o pewien zestaw charakterystyk ekonomicznych i społecznych, które decydują o specyfice „społeczeństwa miejskiego" i „społeczeństwa wiejskiego" oraz układzie stosunków między nimi. W miarę postępów procesu modernizacji charakterystyki miasta i wsi, pod względem takich społecznie znaczących cech jak zamożność, styl życia i konsumpcji, wykształcenie i struktura społeczno-zawodowa, upodabniają się do siebie, społeczne dystanse zmniejszają się i przestają być istotne. Ta prawidłowość, obserwowana w najbardziej rozwiniętych krajach Europy Zachodniej, nie jest jeszcze udziałem Polski. Różnice między miastem a wsią pozostają ciągle znaczne i przez niektórych polskich badaczy problemów wiejskich są traktowane jako naturalne. Inni wskazują na możliwe lub już istniejące konsekwencje społeczne i polityczne procesów społeczno-ekonomicznych generujących dysproporcje, które zagrażają rozwojowi społecznemu całego kraju.

Problem dystansów społecznych między miastem a wsią w Polsce jest znany i był wielokrotnie opisywany, co nie znaczy, że nadaje mu się właściwą wagę. Poniżej zostaną przedstawione podstawowe wymiary tych dystansów oparte na najnowszych danych.

Tab. 2. Wieś na tle miasta w 2005 r. Podstawowe charakterystyki demograficzne

Cecha	Wieś	Miasto	Polska
Gęstość zaludnienia (osób/km²)	51	1098	122
Ludność			
struktura według płci, odsetek kobiet	50,2	52,5	51,6
przyrost naturalny	0,3	–0,4	–0,1
saldo migracji wewnętrznych	2,2	–1,4	–0,3
saldo migracji zagranicznych	–0,2	–0,5	
Ekonomiczne grupy wieku			
przedprodukcyjny	23,8	18,6	20,6
produkcyjny	60,8	66,0	64,0
poprodukcyjny	15,4	15,5	15,4

Źródło: na podstawie: GUS 2006.

Analizując różnice demograficzne, warto odnotować, że od końca lat 90. liczba ludności wiejskiej rośnie, co wynika z ciągle dodatniego przyrostu naturalnego (mimo niższego wskaźnika feminizacji) oraz dodatniego salda migracji wewnętrznych, na wsi bowiem zaczynają osiedlać się nie tylko miejscy emeryci. Przekłada się to na odmienną strukturę ekonomicznych grup wieku: przy równym udziale ludności w wieku poprodukcyjnym, udział ludności w grupie wieku produkcyjnego jest na wsi niższy o 6 punktów procentowych niż w miastach, podczas gdy udział grupy w wieku przedprodukcyjnym jest tu o 5 punktów procentowych wyższy. Sprawia to, że na wsi tzw. wskaźnik obciążenia ekonomicznego wynosi aż 64,5 osoby w wieku nieprodukcyjnym i jest o ponad 8 osób wyższy niż w skali kraju. Jednocześnie wieś ma znacznie lepszą relację między ludnością w wieku 64 lata i więcej a osobami do lat 15 (71,6), co oznacza lepszą dynamikę demograficzną (GUS 2006, s. 55–56).

Tab. 3. Wieś na tle miasta w 2005 r. Struktura działalności ekonomicznej

Cecha	Wieś	Miasto	Polska
Aktywność ekonomiczna (BAEL*, IV kw., w procentach)			
współczynnik aktywności zawodowej	56,2	54,5	55,2
wskaźnik zatrudnienia	47,7	45,0	45,9
stopa bezrobocia	15,7	17,4	16,7
Pracujący w sektorze (w tys. osób)			
rolniczym	83,4	31,9	115,3
przemysłowym	570,9	2316,4	2887,3
usługowym	623,6	4209,5	4833,1
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (w tys. osób)	688,9	2087,6	2776,5
na 1000 mieszkańców	46,8	89,1	72,8
Turystyka			
miejsca noclegowe (w tys.)	232,7	337,2	569,9
udzielone noclegi (w tys.)	13690,9	34927,5	48618,4
noclegów na 1 miejsce noclegowe	59,9	103,6	85,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS 2006.
* BAEL – badanie aktywności ekonomicznej ludności.

Struktura działalności gospodarczej na wsi jest zdecydowanie inna niż w mieście: tu dominuje rolnictwo. Mieszkańcy wsi stanowią ok. 20% pracują-

cych w sektorze przemysłowym oraz ok. 15% wszystkich pracujących w usługach. Reszta pracuje w rolnictwie – przede wszystkim w gospodarstwach rodzinnych, gdzie zatrudnionych jest ok. 5 mln osób. Zdecydowana ich większość (86%) pracuje w niepełnym wymiarze godzin, co w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (AWU)[2] daje 2,2 mln osób (GUS 2006, s. 78). Ta wielka rzesza pracujących w gospodarstwach indywidualnych zawiera też tzw. bezrobocie ukryte w rolnictwie, którego szacunki są zmienne, w zależności od przyjętego kryterium zatrudnienia. Według danych NSP i PSR 2002 jego rozmiary szacowane były na 409 tys. osób. Jeśli więc bezrobocie ukryte doliczy się do bezrobocia jawnego, to wówczas wieś będzie miała niższy niż w mieście wskaźnik ludności pracującej i wyższy niż w mieście wskaźnik bezrobocia. Zwrócić tu trzeba także uwagę na inny aspekt: zinstytucjonalizowany stosunek pracy, co oznacza albo zawodową bierność, albo bezrobocie. Tu uwzględnić należy wiejską ludność bezrolną, na wsi bowiem zinstytucjonalizowany stosunek pracy ma tylko co trzecia osoba. Dwie trzecie tej populacji nie pracuje: pobiera różnego typu świadczenia społeczne, pozostaje na utrzymaniu, pracuje w szarej strefie. Skala tego zjawiska jest niezmiernie groźna dla spójności społecznej, gdyż stanowi to potencjalny obszar społecznego wykluczenia (por. Halamska 2007).

Oprócz rolnictwa pojawiają się jednak także inne rodzaje aktywności gospodarczej, dywersyfikujące wiejską gospodarkę: to różnego typu pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona przez osoby fizyczne oraz turystyka. Wskaźniki tej działalności są prawie dwukrotnie niższe niż w mieście, inna jest także jej struktura: dominują tu usługi rynkowe (29/1000), a działalność w sektorze rolniczym jest raczej niewielka (3,5/1000). Jeśli idzie o usługi turystyczne, to wart odnotowania jest ich sezonowy charakter, na co wskazuje znacznie słabszy wskaźnik wykorzystania miejsc noclegowych oraz fakt, że 45% obiektów turystycznych na wsi zlokalizowanych jest w czterech województwach: małopolskim, pomorskim, zachodniopomorskim oraz wielkopolskim.

Dystans społeczny, dzielący wieś od miasta, obrazują wybrane elementy poziomu i stylu życia (tab. 4). Jego wielkość w syntetyczny sposób obrazuje ogólny wskaźnik HDI[3]. Różnice widoczne są zwłaszcza w poziomie dochodów, na co wpływ ma ich pochodzenie, oraz w poziomie i strukturze wykształcenia. Te dwa czynniki wpływają na styl życia, czego dowodzi wyposażenie gospodarstw domowych w różne dobra trwałe, takie jak wieża stereofoniczna, pralka automatyczna, komputer. Inne, tradycyjnie używane wskaźniki wyposażenia, takie jak radio, telewizor czy telewizor kolorowy, straciły już swoją funkcję różnicującą. Warta jest także odnotowania wyraźna poprawa warunków mieszkaniowych wsi: mieszkania, choć ciągle gorzej wyposażone, są na wsi większe niż w mieście. Wiejskie gospodarstwa domowe są także częściej wyposażone w samochód, który na wsi staje się niezbędnym środkiem komunikacji. Nie jest on jak dawniej wskaźnikiem zamożności, gdyż przeciętny „wiejski" samochód jest znacznie starszy i niższej klasy niż „miejski".

[2] AWU – *Annual Work Unit* – jednostka pełnozatrudniona stanowi ekwiwalent wydatkowania nakładów pracy w wysokości 2120 godzin rocznie.

[3] Podstawą jego obliczenia były cztery wskaźniki, a mianowicie przeciętne dalsze trwanie życia, wskaźnik czytania i pisania ze zrozumieniem, ogólny wskaźnik skolaryzacji, PKB na głowę mieszkańca.

Tab. 4. Wieś na tle miasta w 2005 r. Elementy poziomu i stylu życia

Cecha	Wieś	Miasto	Polska
Ogólny wskaźnik HDI (2000 rok)	0,794	0,828	0,809
Przeciętne miesięczne dochody netto w zł na:			
– gospodarstwo domowe	1837,05	2179,32	2054,95
– osobę	582,56	880,49	771,98
– jednostkę przeliczeniową	787,66	1100,60	987,72
Pochodzenie dochodów: (w procentach)			
Praca	52,6	54,2	
– poza rolnictwem	35,6	53,3	
– w rolnictwie	17,6	0,9	
Niezarobkowe źródła utrzymania	47,5	45,8	
– emerytura, renta	23,7	37,2	
– inne	15,8	8,6	
Wykształcenie (wskaźnik*, 2002 rok)	1002	1119	1076
Mieszkania:			
powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę w m^2	24,3	22,5	23,2
odsetek mieszkań posiadających wodociąg	88,2	98,8	95,1
odsetek mieszkań posiadających ustęp spłukiwany	73,5	94,3	87,4
odsetek mieszkań posiadających c.o.	63,5	84,1	77,3
Niektóre elementy wyposażenia gospodarstw domowych (na 100 gospodarstw)			
wieża stereofoniczna	38,8	50,7	43,6
komputer	30,0	50,5	33,6
pralka automatyczna	66,8	89,4	72,7
samochód osobowy	68,6	61,0	46,6
Użytkownicy internetu (procent osób w wieku 16–74 lata)	29,5	49,6	42,2

Źródło: na podstawie GUS 2006; *Raport*... 2000; Czapiński, Panek 2005; *Rocznik*... 2006; Frenkel 2005.
* Wskaźnik wykształcenia to suma ilorazów procentowych udziałów osób o danym poziomie wykształcenia w danej populacji pomnożonych przez liczbę lat niezbędnych do uzyskania odpowiedniego poziomu wykształcenia. Dla wykształcenia wyższego przyjęto 16 lat nauki, dla średniego ogólnego i zawodowego, łącznie z policeanym – 13, zasadniczego zawodowego – 11, podstawowego – 8, poniżej podstawowego – 5.

Wskaźniki demograficzne, struktury zatrudnienia, aktywności zawodowej i bezrobocia, poziomu i struktury wykształcenia informują o odmiennych, specyficznych charakterystykach polskiego „społeczeństwa wiejskiego". Odmienności te nie są jednak tylko polską specyfiką, gdyż różnice między miastem a wsią możemy odnaleźć w większości społeczeństw europejskich. W badanym przypadku można zadać jednak pytanie, czy różnice te są przejawem normalnego zróżnicowania społeczeństwa, czy też są wskaźnikiem głębokich podziałów społecznych, na tyle silnych, że już obecnie te dwie części społeczeństwa funkcjonują według odmiennych reguł. Na takie właśnie pęknięcie wskazywano już wcześniej: Tomasz Zarycki, obserwując wyniki wyborów w latach 90., a w ich interpretacji odwołując się do schematu Rokhana, stwierdza, że opozycja wieś–miasto jest podstawową opozycją w Polsce, spełniającą podobne funkcje jak opozycje klasowe w innych krajach (Zarycki 1997). Hipotezę o ciągle istniejącym głębokim pęknięciu między miastem a wsią potwierdzają wyniki wyborów parlamentarnych w 2005 r., dowodzące odrębności wsi. Trzy partie populistyczne: Samoobrona, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Liga Polskich Rodzin w sumie zdobyły 45% wiejskich głosów, to jest ponad dwukrotnie więcej niż w mieście. Z uwagi na programy tych partii, ich styl działania i modele kultury politycznej, nowych treści nabrała obawa, że „utrwalanie takiego po-

działu można wskazać jako podstawowy czynnik destabilizujący w dłuższej perspektywie proces rozwojowy Polski oraz instytucje demokratyczne, funkcjonujące w naszym społeczeństwie" (*Raport*... 2000, s. VIII).

3. ELEMENTY ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENNEGO

Przestrzenne zróżnicowanie wsi jest wielorakie. Jakie są jego przyczyny? Andrzej Rosner stwierdza, że wynika ono z interferencji czterech rodzajów czynników: a) historycznych, będących efektem podziału ziem polskich w XIX wieku oraz przesunięcia granic po II wojnie, b) będących funkcją istnienia licznych układów centrum–peryferie o różnej skali, c) specyficznych, składających się na „rentę położenia" poszczególnych obszarów oraz d) stanowiących efekt programów regionalnych czy subregionalnych, czego przykładem może być Centralny Okręg Przemysłowy (por. Rosner 2005). Z kolei według Jerzego Bartkowskiego obecne zróżnicowanie jest efektem utrzymujących się cały czas różnic o charakterze dynamicznym, kiedy wartości wskaźników zmieniają się, jednak dystans pozostaje ten sam, oraz odmiennych zdolności przyswajania innowacji w poszczególnych regionach (Bartkowski 2003, s. 231). I choć dla celów szczególnych dzieli się przestrzeń na wiele regionów lub subregionów[4], to ukazując przestrzenne zróżnicowanie polskiej wsi, najczęściej mówi się o byłym zaborze austriackim, rosyjskim i pruskim (określanych jako Galicja, Kongresówka oraz Wielkopolska i Pomorze) oraz ziemiach zachodnich i północnych. Wyróżnia się także region Górnego Śląska, którego wiejskość ma charakter specyficzny. Niniejsze rozważania także pozostaną w tych ramach, choć w niektórych przypadkach dość duże różnice obserwuje się również wewnątrz tych makroregionów, co w części jest efektem oddziaływania nowych procesów. Prezentując te makroregiony, należy zwrócić przede wszystkim uwagę na cztery elementy: dynamikę społeczno-demograficzną, dywersyfikację ekonomiczną, charakter agrarności oraz profil społeczno-polityczny.

Wiejski makroregion ziem zachodnich i północnych (w przybliżeniu obejmujący województwa: dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie) ma dość słabe zaludnienie i stosunkowo niewielkie miejscowości wiejskie. Jednakże wzory dynamiki ludności (na którą składa się przyrost naturalny oraz saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych) każdy z subregionów-województw ma odmienne: z jednej strony województwo dolnośląskie z ujemnym przyrostem naturalnym, niskim wskaźnikiem obciążenia ekonomicznego i wzrostem liczby ludności (wzór zurbanizowany), a z drugiej województwo warmińsko-mazurskie z dość wysokim wskaźnikiem przyrostu naturalnego, wysokim wskaźnikiem obciążenia ekonomicznego oraz ubytkiem ludności w latach 2000–2005 (niegdyś wzór typowo wiejski).

Specyfikę tego makroregionu wyznacza długa historia agrarna. Tu, na bazie wielkich junkierskich majątków ziemskich, zlokalizowana była większość

[4] Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wyróżniał np. następujące subregiony rolnicze: środkowozachodni, środkowy, stołeczny, środkowowschodni, południowo-wschodni, południowy, południowo-zachodni, północny i północno-wschodni. Bohdan Jałowiecki i Marek S. Szczepański (2001) poszukują tożsamości regionalnej nowych województw.

państwowych gospodarstw rolnych, które zajmowały ponad połowę użytków rolnych na tych terenach. Efektem tego jest obecnie stosunkowo duży przeciętny obszar gospodarstwa rolnego (ponad 10 ha użytków rolnych w województwach północnych) oraz relatywnie duży odsetek gospodarstw największych, powyżej 50 ha, których większość powstała na bazie prywatyzowanych PGR. Na tym tle ciekawie przedstawia się społeczno-ekonomiczna kondycja gospodarstw rolnych, o czym świadczą udziały gospodarstw samozaopatrzeniowych (w których większość produkcji przeznaczona jest na samozaopatrzenie) oraz gospodarstw ekonomicznie żywotnych, których roczne dochody są wyższe niż 4 ESU[5]. Wyróżnia się tu województwo warmińsko-mazurskie, które zmierza do modelu rolnictwa rynkowego, zdominowanego przez duże i silne gospodarstwa, nastawione na produkcję zwierzęcą, o czym świadczą także nakłady inwestycyjne oraz wartość sprzedanych produktów rolnych. Odmienny profil rolniczy ma województwo zachodniopomorskie, orientujące się na produkcję roślinną, przynoszącą niższe wskaźniki wartości skupu produktów rolnych. Tu warto odnotować, mimo największego przeciętnego obszaru, stosunkowo niewielki udział gospodarstw ekonomicznie żywotnych, co wskazywałoby na ekstensywny sposób gospodarowania, który może być odbiciem specyficznych strategii właścicieli ziemi na tych terenach[6].

Mimo subregionalnego zróżnicowania rolnictwa, co dokumentuje tab. 6, agrarny profil tego makroregionu ma pewne cechy wspólne, wyraźnie odróżniające go od pozostałych: to zdecydowanie niższe odsetki gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, zdecydowanie niższe wskaźniki zatrudnienia w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych, niższe niż przeciętnie w Polsce (poza woj. warmińsko-mazurskim) wskaźniki pracujących w rolnictwie i utrzymujących się z tej pracy. Bez przesady można powiedzieć, że procesy dezagraryzacji wsi uczyniły tu największe postępy, co tylko w części znajduje odzwierciedlenie w dywersyfikacji aktywności ekonomicznej ludności: zatrudnienie w przemyśle i usługach jest tu w zasadzie na poziomie średniej krajowej, ale trzy województwa, poza warmińsko-mazurskim, mają wyższe od średniej krajowej wskaźniki prowadzących działalność gospodarczą, w województwach północnych zaś mamy ponadto rozwinięte usługi turystyczne. Proces dezagraryzacji w okresie transformacji postkomunistycznej był tu zdominowany przez prywatyzację państwowego sektora rolnictwa, która przyniosła bardzo niskie wskaźniki zatrudnienia i wysokie stopy bezrobocia na wsi, co utrzymuje się do dziś. „Szczególnym zjawiskiem występującym w tym regionie jest punktowe skrajnie wysokie bezrobocie skupione w tzw. osiedlach popegeerowskich. (...) [które] w skali lokalnej czy sublokalnej (jednostek osadniczych) ukazuje całą swoją specyfikę. Może być ona określana w kategoriach struktury bezrobotnych (szczególnie niskie kwalifikacje, wyuczona bezradność) poprzez charakterystykę lokalnej struktury gospodarczej i osadniczej" (Rosner 2005, s. 284).

[5] Miara ekonomicznej siły gospodarstw stosowana w UE, szacująca standardową nadwyżkę bezpośrednią. 1 ESU (*European Size Unit*) stanowi równowartość 1200 euro.

[6] Być może część pegeerowskiej ziemi zakupiona została jako lokata kapitału lub z intencją spekulacji.

Tab. 5. Wybrane elementy charakterystyki demograficzno-ekonomicznej wsi w latach 2004–2005 w układzie wojewódzkim

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska	51	278	+0,3	76,6	+2,0	47,4	15,7	6,4	7,0	46,8	772
Województwa:											
Dolnośląskie	47	327	–0,4	68,6	3,0	41,7	23,3	8,0	6,5	50,2	772
Kujawsko-pomorskie	46	226	1,9	71,7	3,0	45,0	17,9	6,0	6,5	46,7	672
Lubelskie	48	282	–2,3	88,4	–0,2	57,1	6,7	4,2	7,1	32,7	723
Lubuskie	27	263	1,0	69,0	2,6	44,6	19,0	6,8	6,6	53,9	746
Łódzkie	53	177	–3,2	81,9	2,1	49,6	13,0	9,4	6,8	49,4	793
Małopolskie	122	839	2,1	77,6	2,6	53,9	10,9	4,3	6,5	47,4	771
Mazowieckie	54	209	–1,0	80,6	3,1	47,7	15,7	8,1	8,1	49,6	875
Opolskie	57	417	–1,4	70,7	–1,4	43,4	16,9	5,0	5,7	43,5	789
Podkarpackie	75	757	0,9	80,1	0,8	45,9	16,9	4,5	6,8	37,3	671
Podlaskie	25	125	–3,3	96,3	–0,8	52,8	10,3	3,1	6,9	35,9	761
Pomorskie	42	250	5,5	70,0	4,1	44,5	21,5	8,3	6,9	50,8	823
Śląskie	117	764	–0,6	70,5	3,3	39,0	15,9	10,4	9,2	57,8	781
Świętokrzyskie	63	276	–2,0	83,8	0,7	46,7	15,4	4,3	6,4	41,3	646
Warmińsko-mazurskie	24	151	2,9	75,0	–1,8	40,1	23,1	6,0	6,1	36,2	718
Wielkopolskie	51	268	2,2	69,4	4,2	48,6	17,1	10,8	7,8	53,4	743
Zachodniopomorskie	24	171	1,9	69,5	1,7	40,9	23,5	5,7	5,8	60,8	843

Źródło: Frenkel 2005; GUS 2006; *Rocznik*... 2006; Czapiński, Panek 2005.

Legenda: 1) gęstość zaludnienia na terenach wiejskich: osób na km^2; 2) przeciętna liczba mieszkańców w miejscowości wiejskiej; 3) przyrost naturalny w 2005 r.; 4) wskaźnik obciążenia ekonomicznego; 5) saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na 1000 mieszkańców; 6) wskaźnik zatrudnienia: procent aktywnych zawodowo; 7) stopa bezrobocia: procent aktywnych zawodowo; 8) zatrudnieni w przemyśle – procent w wieku produkcyjnym; 9) zatrudnieni w usługach – procent w wieku produkcyjnym; 10) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców; 11) miesięczne dochody na osobę w województwie (miasto + wieś) w zł.

Tab. 6. Charakterystyki rolnictwa i agrarności w 2005 r. w układzie wojewódzkim

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska	3,8	51,1	39,9	16,7	5,82	1945	43,0	151,4	13,2	19,8	41
Województwa:											
Dolnośląskie	2,7	39,8	26,3	9,6	7,59	1549	64,4	148,4	7,2	15,9	38
Kujawsko-pomorskie	4,6	42,2	44,3	21,5	9,89	2679	43,9	136,0	11,1	38,5	29
Lubelskie	7,0	64,3	59,9	27,3	5,21	1556	53,0	127,5	18,5	18,9	33
Lubuskie	4,0	39,5	22,2	6,8	9,26	1523	43,9	142,5	5,0	16,6	47
Łódzkie	3,9	55,3	50,2	24,0	5,49	2353	41,8	163,5	17,6	24,2	29
Małopolskie	2,3	65,4	32,4	12,3	2,00	1131	47,0	137,3	25,7	4,5	60
Mazowieckie	3,5	50,0	44,2	22,4	6,15	2056	48,6	141,0	15,0	24,1	25
Opolskie	5,0	38,6	31,9	10,6	8,32	1931	57,7	175,1	8,8	19,9	42
Podkarpackie	3,0	73,6	37,4	10,3	2,50	820	31,5	107,7	20,6	3,8	66
Podlaskie	7,1	60,2	68,2	36,0	9,87	2267	13,7	138,0	12,5	35,1	27
Pomorskie	2,4	29,8	25,6	11,4	11,03	1354	53,0	155,3	7,3	30,4	38
Śląskie	1,2	45,0	17,7	4,9	2,14	1516	42,9	163,2	14,1	6,0	56
Świętokrzyskie	5,0	64.6	53,6	21,6	3,43	1221	53,9	136,9	25,6	14,6	39
Warmińsko-mazurskie	6,3	37,3	38,6	15,3	14,03	1969	27,8	155,3	6,3	33,0	37
Wielkopolskie	6,7	42,4	37,8	18,3	9,48	3302	29,4	204,5	11,6	35,9	28
Zachodniopomorskie	4,3	31,5	25,7	8,1	15,27	1411	55,9	166,7	3,9	20,5	40

Źródło: *Zaktualizowana*... 2005; Frenkel 2005; GUS 2006; *Rocznik*... 2006.

Legenda: 1) wartość dodana brutto rolnictwa (procent PKB); 2) procent gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego; 3) pracujący w rolnictwie w ogóle pracujących na wsi; 4) utrzymujący się z pracy w rolnictwie w procentach; 5) przeciętny obszar gospodarstwa w ha użytków rolnych; 6) wartość skupu produktów rolnych na 1 ha w zł – 2005 rok, ceny bieżące; 7) udział produkcji roślinnej w produkcji towarowej; 8) nakłady inwestycyjne w rolnictwie i łowiectwie; 9) pracujący w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych; 10) gospodarstwa ekonomicznie żywotne (pow. 4 ESU) w ogóle gospodarstw (procent); 11) gospodarstwa samozaopatrzeniowe w ogóle gospodarstw (procent); 12) odłogi i ugory – procent użytków rolnych.

To region zróżnicowany ekonomicznie: tereny dwóch byłych województw (NUTS 3) – szczecińskie i legnickie – osiągały PKB na 1 mieszkańca w granicach 100–150% średniej krajowej, byłe województwo olsztyńskie mieści się w przedziale 58–75%, reszta terenów tego regionu – w przedziale 75,1–100% średniej krajowej (*Zaktualizowana...* 2005, s. 21). To zróżnicowanie potwierdzają dane Diagnozy Społecznej 2005: miesięczne dochody na osobę w dwóch województwach tego regionu (warmińsko-mazurskie i lubuskie) są niższe od przeciętnej krajowej, w dolnośląskim – równe, a w zachodniopomorskim, za sprawą Szczecina i regionów turystycznych – wyższe. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę skalę zróżnicowania dochodów między miastem a wsią, szczegółowo przeanalizowaną w poprzednim podrozdziale, to przeciętne dochody na osobę na wsi w tych województwach mogą kształtować się na poziomie 580–490 zł.

Drugim wielkim makroregionem są ziemie zaboru pruskiego, Wielkopolska i Pomorze (obejmuje on województwa: wielkopolskie, kujawsko-pomorskie i pomorskie oraz opolskie). To tereny stosunkowo dobrze zaludnione, z dość dużymi miejscowościami wiejskimi. „Relatywnie gęstsza sieć ośrodków miejskich oraz dobrze ukształtowane centra sieci osadniczej wiejskiej przy korzystnych charakterystykach demograficznych sprzyjały w latach dziewięćdziesiątych zarówno przekształceniom w rolnictwie, jak i rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości" (Rosner 2005, s. 287). Stwierdzenie to nie odnosi się do województwa opolskiego, które odnotowało i ujemny przyrost naturalny, i ujemne saldo migracji. Województwo to ma także bardzo niskie wskaźniki dywersyfikacji zatrudnienia ludności wiejskiej, w odróżnieniu od województw wielkopolskiego i pomorskiego, gdzie wskaźniki zatrudnienia poza rolnictwem oraz działalności gospodarczej na własny rachunek są wyraźnie wyższe.

Agrarność tego regionu charakteryzuje wysoki udział rolnictwa w tworzeniu PKB, stosunkowo duży przeciętny obszar gospodarstwa, znaczny udział gospodarstw dużych i większych, duży udział gospodarstw żywotnych ekonomicznie, dość wysokie zatrudnienie w rolnictwie, choć wyższe niż przeciętnie w kraju odsetki utrzymujących się z rolnictwa odnotowuje się tylko w kujawsko-pomorskim i wielkopolskim. Wskaźniki zatrudnienia ludności wiejskiej są tu zbliżone do krajowej średniej bądź od niej niższe, natomiast wyższe niż przeciętne są stopy bezrobocia. Na te dwa ostatnie wskaźniki wpływ miały przekształcenia państwowego sektora rolnictwa, którego udział sięgał tu miejscami do 40% użytków rolnych. To region intensywnego i towarowego rolnictwa, którego jądro stanowi województwo wielkopolskie oraz kujawsko-pomorskie, osiągające rekordowe wartości produkcji sprzedanej, charakteryzujące się wysokim udziałem gospodarstw żywotnych ekonomicznie. Można by powiedzieć, że agrarność tego regionu definiuje przede wszystkim rolnictwo, a nie obecność ludności rolniczej.

To region relatywnie jednorodny ekonomicznie: cały obszar osiąga poziom 75,1%–100% PKB na 1 mieszkańca, choć zauważa się strefy oddziaływania bardzo zamożnego Poznania i zamożnego Trójmiasta (*Zaktualizowana...* 2005 s. 21). Analiza wysokości dochodów na osobę ustalonych przez Diagnozę Społeczną 2005, pokazuje, że w dwóch województwach (kujawsko-pomorskim i wielkopolskim) są one niższe od średniej krajowej, w pomorskim – wyższe, w całym regionie zaś wahają się od ok. 430 do 550 zł na osobę.

Ziemie byłego zaboru rosyjskiego, Kongresówka, to następny makroregion wiejski (województwa: lubelskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, świętokrzyskie), to Polska centralna i wschodnia. „Jest on wewnętrznie silnie zróżnicowany, jednak jeśli poszukiwać cech wspólnych dla tak dużego obszaru, to wskazać można na relatywnie słabiej rozwiniętą sieć lokalnych ośrodków miejskich, wysoki stopień monofunkcyjności rolniczej, relatywnie niekorzystną strukturę wykształcenia ludności wsi (...). W relacji do średnich dla kraju jest to obszar stary demograficznie, o strukturze płci i wieku charakterystycznej dla obszarów długotrwałych procesów odpływu migracyjnego" (Rosner 2005, s. 285). Świadczą o tym wysokie wskaźniki obciążenia ekonomicznego oraz ujemny przyrost naturalny. Wyjątkowo niekorzystną sytuację demograficzną odnotowujemy w dwóch województwach tzw. ściany wschodniej, gdzie obserwuje się także ujemne saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych. Rolnicza monofunkcyjność widoczna jest przede wszystkim w trzech województwach: podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim, co potwierdzają niskie wskaźniki zatrudnienia w przemyśle, usługach oraz wskaźniki prowadzących samodzielną działalność gospodarczą.

Udział rolnictwa w tworzeniu regionalnego PKB jest tu zróżnicowany, ale wyższy od przeciętnej w kraju[7], podobnie jak rolniczość, mierzona odsetkiem „rolnych" gospodarstw domowych, pracujących w rolnictwie i utrzymujących się z tej pracy. Agrarność tego regionu definiuje się przez wszystkim przez wysokie udziały ludności rolniczej. Analiza charakteru rolnictwa uwidacznia jednak istniejące wewnątrzregionalne podziały. Struktura agrarna jest tu zróżnicowana: są trzy województwa o przeciętnym obszarze gospodarstwa rolnego zbliżonym do średniej krajowej, niewielkim udziale gospodarstw dużych i bardzo dużych, województwo świętokrzyskie o rozdrobnionej strukturze agrarnej i województwo podlaskie o dużym przeciętnym obszarze gospodarstwa i istotnym udziale gospodarstw dużych. Zróżnicowanie rolniczości tego regionu potwierdzają wartość produkcji sprzedanej z jednego hektara oraz udziały gospodarstw żywotnych ekonomicznie, niskie w województwie świętokrzyskim i lubelskim, bardzo wysokie zaś w podlaskim. To ostatnie uznać można za specyficzny biegun agrarności: udział rolnictwa w PKB wynosi tu 7,1%, 60% gospodarstw domowych to gospodarstwa z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, 68% zatrudnionych pracuje w rolnictwie, a 36% ludności wiejskiej utrzymuje się z tej pracy. Wskaźniki zatrudnienia oscylują wokół średniej krajowej (łódzkie, mazowieckie, świętokrzyskie) lub wyraźnie ją przekraczają. Wskaźniki bezrobocia są niskie tylko w dwóch bardzo agrarnych województwach ściany wschodniej. Na tym obszarze bezrobocie jawne jest stosunkowo niskie, ale szczególnie w południowej części makroregionu panuje dość wysokie bezrobocie ukryte, które „w tym regionie charakteryzuje się między innymi tym, że zbiorowość «zbędnych» tworzą ludzie młodzi i bardzo młodzi, którzy w latach dziewięćdziesiątych natrafili na bariery utrudniające (...) migrację do miast" (Rosner 2005, s. 286).

[7] Z wyjątkiem województwa mazowieckiego, gdzie wkład rolnictwa jest nieco niższy od średniej, choć trzeba wziąć pod uwagę wpływ Warszawy na strukturę PKB.

Kongresówka to region zdecydowanych kontrastów ekonomicznych: jeśli wyłączyć bardzo zamożną Warszawę (do 290% średniej PKB na jednego mieszkańca) i dość zamożną Łódź, to w przedziale najniższym, do 75% przeciętnego PKB, znajdzie się byłe województwo łódzkie, radomskie, ciechanowskie, łomżyńskie, chełmskie i lubelskie, reszta – w przedziale 75,1%–100%. Dochód mieszkańców tego regionu jest bardzo zróżnicowany: mamy tu – za sprawą Warszawy i Łodzi – bardzo zamożnych mieszkańców województwa mazowieckiego i łódzkiego oraz bardzo niezamożnych województw świętokrzyskiego i lubelskiego, choć jeśli zważy się wpływ dwóch metropolii na te przeciętne dochody, to trzeba stwierdzić, że dochody wsi tego regionu należą do skromnych.

Czwartym wielkim makroregionem jest dawny zabór austriacki, Galicja (województwo małopolskie i podkarpackie). To gęsto zaludnione obszary wiejskie, o dużych strukturach osiedleńczych. Jest to region dynamiczny demograficznie, odznaczający się dodatnimi wskaźnikami przyrostu naturalnego oraz dodatnim saldem migracji. Jednocześnie jest to makroregion „inaczej agrarny": charakteryzujący się niewielką pozycją rolnictwa w gospodarce, drobnymi gospodarstwami, których przeciętny obszar użytków rolnych jest znacznie niższy niż 3 ha. Bardzo rzadko spotkać tu można gospodarstwo duże, żywotne ekonomicznie, dominują zaś gospodarstwa samozaopatrzeniowe, a produkcja towarowa jest najniższa w kraju. Jednocześnie aż 2/3 – 3/4 gospodarstw domowych użytkuje gospodarstwo rolne, lecz odsetki pracujących w rolnictwie są tu niższe niż przeciętnie w Polsce. Niskie są także odsetki utrzymujących się z pracy w rolnictwie. Stopy bezrobotnych kształtują się poniżej krajowej średniej (małopolskie) lub na jej poziomie (podkarpackie), jednak bezrobocie ukryte w rolnictwie osiąga wskaźniki najwyższe w kraju. Ten nadmiar rąk do pracy nie „wypycha" jednak ludzi do rolniczej aktywności, czego dowodem są relatywnie duże udziały odłogowanej ziemi. Nie sprzyja także podejmowaniu działalności pozarolniczej, czego wskaźnikiem jest zarejestrowana działalność gospodarcza oraz stosunkowo niski poziom dywersyfikacji zatrudnienia, o czym świadczą wskaźniki zatrudnienia w przemyśle i usługach. Specyficzną cechą tego regionu jest bardzo wysokie zatrudnienie w rolnictwie w stosunku do powierzchni użytków rolnych, co dokumentują wskaźniki zatrudnienia na 100 ha użytków rolnych. Jest to region o utrwalonych tradycjach łączenia pracy poza rolnictwem z gospodarstwem, region rolnictwa dwuzawodowego czy traktowanego jako zajęcie dodatkowe, do tego tradycyjnie niezamożny. Jeśli za wskaźnik zamożności przyjąć PKB na jednego mieszkańca, to poza plasującym się w najwyższym przedziale Krakowem (150,1–290%), prawie cały obszar byłej Galicji mieści się w najniższym przedziale wskaźnika, między 58,1 a 75%. Także dochody na jednego mieszkańca wsi, wynikające z estymacji opartej na prawidłowościach ustalonych w Diagnozie Społecznej 2005, sytuują ten region wśród mniej zamożnych.

Górny Śląsk (województwo śląskie) stanowi wiejski region szczególny: bardzo gęsto zaludniony, wysoko zurbanizowany, o „miejskim" wzorze dynamiki demograficznej i najbardziej zróżnicowanej strukturze zatrudnienia. Charakteryzują go bardzo drobne gospodarstwa rolne, niewielkie znaczenie rol-

nictwa w gospodarce i wśród źródeł utrzymania ludności wiejskiej. Ludność wiejska tego regionu wyraźnie odchodzi od rolnictwa, na co wskazuje najwyższy w kraju odsetek odłogowania ziemi. To region ekonomicznie dość jednorodny i dość zamożny: PKB na mieszkańca waha się tu między 100,1 a 150% średniej krajowej (*Zaktualizowana...* 2005, s. 21), także dochody na mieszkańca przekraczają średnią krajową, z czego można wnosić, że i mieszkańcy wsi, których dochody tylko w niewielkim stopniu pochodzą z rolnictwa, są tu zamożniejsi niż gdzie indziej. Tę wyjątkowość terenów wiejskich Śląska podkreślają inne, społeczne charakterystyki.

W opisach przestrzennego zróżnicowania Polski pojawiają się generalizacje o większym przestrzennie zasięgu. Jerzy Bartkowski (2003) np. zwraca przede wszystkim uwagę na czynniki określające poziom życia i otwartość na świat i stwierdza, że odnośne wskaźniki „mają wyższą wartość w całej zachodniej części kraju: w Wielkopolsce i na Pomorzu, na Górnym Śląsku, na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Istnieje wyraźna różnica poziomów urbanizacji, uprzemysłowienia, stopnia zagospodarowania, w charakterze budownictwa, wyposażenia mieszkań, poziomie wykształcenia, zasobów bibliotecznych, czytelnictwa czasopism, rozpowszechnienia telewizji i dostępności sieci telefonicznej. Dotyczą zarówno zjawisk wcześniej spotykanych, jak i nowych" (Bartkowski 2003, s. 218). To generalne zróżnicowanie terenów wiejskich znakomicie ilustruje analiza syntetyczna, oparta na pięciu wskaźnikach: poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, wyposażenia infrastrukturalnego, charakteru struktury demograficznej, charakteru struktury osadniczej oraz dostępności przestrzennej węzłów komunikacyjnych, potencjału systemu edukacyjnego (Rosner 2005). Zdecydowana większość gmin, określonych jako „wysoko rozwinięte" i „ponadprzeciętnie rozwinięte", sytuuje się w zachodniej Polsce (głównie w Wielkopolsce i na Pomorzu) oraz – nieco rzadziej – w Galicji. W byłym Królestwie występują one w pierścieniu otaczającym Warszawę oraz Łódź. Gminy „rozwinięte poniżej poziomu przeciętnego" oraz „gminy słabo rozwinięte" zlokalizowane są przede wszystkim na terenie Królestwa oraz wschodniej Galicji. Ich wyspy występują także na Pomorzu Zachodnim oraz na Warmii i Mazurach. Innym wskaźnikiem potwierdzającym tę prawidłowość jest przestrzenny rozkład gmin uznanych za „wybitnie przodujące" i „przodujące", gdyż prawie wszystkie z nich – poza skupieniem wokół Warszawy – usytuowane są w zachodniej Polsce, a kilka z nich – w Galicji. Rosner dodaje, że gminy te położone są najczęściej w sąsiedztwie dużych miast. Z kolei gminy „problemowe" i „skrajnie problemowe", w których występuje szczególna kumulacja barier rozwojowych, to „gminy z terenu dawnego zaboru rosyjskiego, choć można je spotkać również na obszarach wysokiego udziału dawnego rolnictwa uspołecznionego, zwłaszcza na Pomorzu Zachodnim oraz w dawnych Prusach Wschodnich" (Rosner 2005, s. 292).

Regionalne zróżnicowanie występuje nie tylko w poziomie materialnych warunków życia oraz w sferze zachowań ekonomicznych, lecz także – co szczególnie istotne – w sferze kultury społecznej, owego ważnego, choć trudnego do pomiaru elementu kapitału społecznego. Szczegółową analizę tego problemu dla całych regionów, pogłębioną o analizę historyczną, można odna-

leźć u Jerzego Bartkowskiego (2003). Tu, dzięki wybranym z tej pracy wskaźnikom dla terenów wiejskich z ostatnich lat, zostanie przedstawiony ów wymiar regionalnego zróżnicowania wsi.

Tab. 7. Regionalne zróżnicowanie kultury społecznej wsi (suma pozycji rangowych 10 wybranych wskaźników*)

Region	Religijność	Integracja lokalna	Towarzyskość
Królestwo	26	32	24
Galicja	44	47	40
Wielkopolska i Pomorze	26	31	30
Górny Śląsk	37	24	35
Ziemie Zachodnie i Północne	16	16	19

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Bartkowski 2003, s. 199–290.

Legenda: Religijność: 1) księża na 10 000 mieszkańców, 1988, 2) uczestnicy niedzielnej mszy (procent parafian) 1980–1989, 3) uczestnicy niedzielnej mszy (procent parafian) 1992–1999, 4) organizacja religijna w gminie (procent gmin) 1995, 5) trzeci zakon w parafii (procent parafii), 1984, 6) parafie – ośrodki aktywności kulturalnej (procent parafii), 1995, 7) wypożyczalnia książek w parafii (procent gmin), 1995, 8) pisma dekanalne lub diecezjalne wśród czasopism lokalnych (procent pism), 1999, 9) deklaracja pełnego zaufania do Kościoła (procent badanych, dane skumulowane PGSS dla wsi 1992–1997), 10) ważność religii i Kościoła, skala (procent badanych, dane skumulowane PGSS dla wsi 1992–1997). Integracja: 1–4, badania CBOS z lat 1990–1994, pytania oceniające współmieszkańców, 5) ważność sąsiadów (procent badanych, dane skumulowane PGSS dla wsi 1992–1997), 6–9) wartość czynów społecznych na mieszkańca w latach 1966–1970, 1971, 1976, 1978, 10) inwestycje w gminie z udziałem mieszkańców, 2001. Towarzyskość: 1) kluby sportowe, procent gmin, 1995, 2) członkowie OSP na 1000 mieszkańców, 3) towarzystwo przyjaciół miejscowości, miasta-gminy, 1993, 4) towarzystwo przyjaciół miejscowości, gminy, 1994, 5) lokalne stowarzyszenie kultury, procent gmin, 1995, 6) gminy wiejskie, w których ukazuje się gazeta lokalna, procent gmin, 1995, 7) chóry w gminach, 1999, 8) zespoły amatorskie w gminach, 1992, 9) zespoły artystyczne w gminach, 1999, 10) zespoły folklorystyczne w gminach, 1999.

* Pozycje 1–5 ze względu na pięć wyróżnionych regionów, wskaźniki jak w legendzie.

Już ta bardzo pobieżna analiza wskazuje na istnienie w każdym z wyróżnionych regionów nieco innego wzoru kultury społecznej. Wydaje się, że najbardziej ożywiona kultura społeczna jest na ziemiach dawnej Galicji, która sytuuje się na czele rankingu wskaźników. Tu religijność wydaje się najsilniejsza, więzi społeczne najmocniej zadzierzgnięte, skłonność do stowarzyszania się w organizacjach działających od dawna („towarzyskość tradycyjna") największa. Towarzyszy temu stosunkowo wysokie wykształcenie ludności gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Nieco niżej w rankingu przejawów kultury społecznej sytuują się Górny Śląsk oraz Wielkopolska i Pomorze. Kapitał społeczny wspiera się tu także na drugim filarze: wysokim (Śląsk) i stosunkowo wysokim (Wielkopolska i Pomorze) poziomie wykształcenia.

W rankingu manifestacji kultury społecznej wieś byłego Królestwa sytuuje się tylko nieco niżej, lecz drugi element kapitału społecznego wyraźnie tu szwankuje: żadne z województw wchodzących w skład tego makroregionu nie osiąga przeciętnego dla wsi wskaźnika wykształcenia, a w województwie podlaskim jest on wręcz bardzo niski. Zwracają tu też uwagę niskie wskaźniki „nowej towarzyskości": obecność organizacji pozarządowych, które we wszystkich województwach tego makroregionu są wyraźnie niższe. Ta „nowa towarzyskość" wyraźnie silniejsza jest na ziemiach zachodnich i północnych oraz w Wielkopolsce i na Pomorzu, a więc wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z mniej tradycyjną agrarnością i gdzie procesy dezagraryzacji wsi poczyniły znaczne postępy. Okazuje się także, że charakter agrarności wpływa

na profil polityczny wsi: we wszystkich województwach byłego zaboru rosyjskiego trzy populistyczne partie otrzymały w 2005 r. powyżej 50% wiejskich głosów. Ten specyficzny profil polityczny regionu potwierdza duża popularność Andrzeja Leppera w pierwszej turze wyborów prezydenckich tego samego roku. Wart odnotowania jest także odmienny profil polityczny byłej Galicji, z jej bardzo dużą polityczną aktywnością, ukierunkowaną na ugrupowania prawicowo-katolickie, co jest trwałą charakterystyką tego regionu.

Tab. 8. Wybrane cechy społeczno-polityczne wsi według województw

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Polska	1005	88,2	73,5	63,3	174,8	24,3		45,3	28,6
Województwa:									
Dolnośląskie	1026	93,9	77,8	65,3	192,7	24,9	11,3	38,7	25,4
Kujawsko-pomorskie	1004	92,3	77,4	66,7	195,7	21,8	8,2	49,9	39,0
Lubelskie	986	79,0	57,3	52,9	184,5	25,1	7,2	61,7	41,5
Lubuskie	1028	93,6	80,5	61,7	215,5	23,7	12,7	40,5	26,8
Łódzkie	988	83,5	62,6	56,6	201,0	26,0	8,1	59,5	41,1
Małopolskie	1028	90,8	80,1	67,0	143,3	23,8	10,2	35,4	16,3
Mazowieckie	996	79,7	65,7	61,1	173,4	25,0	7,5	52,4	29,2
Opolskie	988	95,6	83,5	72,5	199,1	26,6	9,4	30,5	23,9
Podkarpackie	1017	87,6	74,5	59,9	114,3	22,6	9,7	42,2	22,3
Podlaskie	956	79,0	59,8	48,3	183,1	27,0	7,3	50,0	35,4
Pomorskie	1004	96,1	85,3	68,4	112,4	22,4	10,7	33,4	21,0
Śląskie	1032	94,4	84,9	77,5	196,1	27,4	9,3	25,7	16,3
Świętokrzyskie	1000	79,6	59,6	59,6	167,4	23,7	7,3	55,8	41,3
Warmińsko-mazurskie	981	90,2	74,6	60,5	185,8	21,2	11,7	49,4	32,6
Wielkopolskie	1031	94,7	82,2	69,2	205,8	23,8	10,2	47,6	31,0
Zachodniopomorskie	1006	96,3	83,6	67,1	193,0	22,8	11,5	43,8	31,8

Źródło: Halamska 2007; *Rocznik*... 2006; Gumkowska, Herbst 2006; *Polska wieś*... 2006.

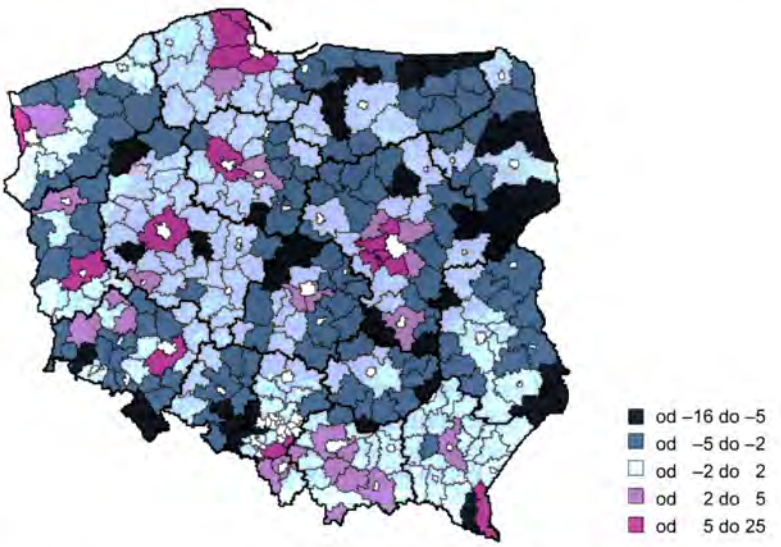
Legenda: 1) wskaźnik wykształcenia; 2) procent mieszkań wyposażonych w wodociąg; 3) procent mieszkań wyposażonych w ustęp spłukiwany; 4) procent mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie; 5) abonenci telewizji na 1000 mieszkańców; 6) powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę; 7) organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia) na 10 tys. mieszkańców w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich; 8) głosy oddane na wsi na partie populistyczne w wyborach parlamentarnych 2005 r.; 9) głosy oddane na Leppera w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2005 r.

Opisane elementy regionalnego zróżnicowania wsi, zwłaszcza w sferze zachowań społecznych, zaledwie sygnalizują istniejącą skalę zróżnicowania, którego obraz budowany jest z różnych zmiennych, często według autorskich pomysłów[8]. Niestety, nie ma tu jednoznacznych zależności „ekologicznych" między poziomem zamożności, rozwoju ekonomicznego a nadużywaną kategorią kapitału społecznego. Znacznie wyraźniej rysuje się natomiast zależność między poziomem rozwoju gospodarczego a wykształceniem, jego poziomem i strukturą. Oznacza to zatem także zróżnicowanie potencjału rozwojowego wsi.

[8] Tomasz Żukowski (za: *Wieś*... 2004) na podstawie analizy 35 zmiennych stwierdza, że subregiony o najsilniejszym kapitale społecznym i kulturowym to nowosądecki, krakowsko-tarnowski, krośnieńsko-przemyski, ostrołęcko-siedlecki, piotrkowsko-skierniewicki, rzeszowsko-tarnobrzeski, chełmsko-zamojski, lubelski, białostocko-suwalski, świętokrzyski, łódzki, warszawski i poznański, co pozostaje w dość dużej niezgodzie z ustaleniami prezentowanymi w niniejszym rozdziale, ale sporo mówi o braku precyzji pojęcia „kapitał społeczny" i „kapitał kulturowy" oraz dowolności w posługiwaniu się nim.

4. ZAMIAST WNIOSKÓW

Regionalne, uwarunkowane historycznie zróżnicowanie „wiejskiej Polski" nie jest jedyne, wspomnieć bowiem trzeba o innym, które staje się coraz bardziej widoczne. To zróżnicowanie na osi centrum–peryferie, które rysuje się w różnych układach przestrzennych: „kategorie centrum–peryferie znajdują swoje odbicie nie tylko w układzie regionalnym, ale także subregionalnym i lokalnym" (Rosner 2005, s. 289). W zasięgu bezpośredniego oddziaływania metropolii (do których zalicza się miasta powyżej 250 tys. mieszkańców), na ich zapleczu, znajdują się 194 gminy (8,9%) . W zasięgu oddziaływania miast średnich – powyżej 100 tys. mieszkańców – 118 gmin (5,4%). Tworzą one strefy podmiejskie, znajdujące się pod silnym oddziaływaniem miast. W strefach tych odnotować można szybki rozwój funkcji pozarolniczych, za czym idą zmiany w strukturze aktywności ekonomicznej, zatrudnienia, wykształcenia, a także wzrost liczby mieszkańców. Tereny podmiejskie szybko dezagraryzują się i urbanizują. Po drugiej stronie sytuują się obszary peryferyjne w stosunku do centrów miejskich i głównych szlaków komunikacyjnych, w których dezagraryzacja czyni bardzo wolne postępy, pozarolnicza działalność rozwija się bardzo wolno, a liczba ludności spada. To często tereny takie jak tzw. ściana wschodnia, depopulacyjne, o zdeformowanej już strukturze demograficznej i bardzo małym potencjale rozwojowym (Heffner 2005; Rosner 2005).



Ryc. 1. Dynamika ludności na obszarach wiejskich w latach 1997–2002 (procent)

Przedstawiając wielorakie zróżnicowanie wsi, tylko wspomniano o dokonujących się na niej zmianach i ich dynamice. Te zmiany w ostatnich 17 latach są niezwykle szybkie i dramatyczne. Pierwszą ich serię przyniosła transformacja postkomunistyczna, drugą, która się dopiero rozpoczęła – akcesja do Unii Europejskiej. W tym kontekście pojawia się problem spójności wyróżnionych

historycznych makroregionów i rysujących się wewnątrz nich pęknięć, które – zwłaszcza w ostatnich latach – pogłębiają się, co dokumentują dane dla okresu 2000–2005. Oznacza to, że współcześnie zachodzące procesy zmian zaczynają zacierać historyczną stygmatyzację regionu, która trwała przez cały okres PRL. Widać to na przykładzie różnic na ziemiach zachodnich i północnych, gdzie każde z istniejących województw charakteryzuje raczej odmienna dynamika rozwoju i inny wzór modernizacji. Ta modernizacja w całym kraju dokonuje się w nowych warunkach, a zmiany przebiegają w sposób szczególny, czego przykładem może być przebieg procesu dezagraryzacji i depezantyzacji: wszystkie wskaźniki ukazują malejącą rolę rolnictwa w gospodarce, ale agrarność wiejskiego społeczeństwa jest po wielokroć większa, niżby to wynikało ze wskaźników ekonomicznych. Agrarność, która ma różne odmiany, przejawia się przede wszystkim w syndromie poglądów i postaw mieszkańców wsi, które zdają się pozostawać pod wpływem rolników, grupy bardziej znaczącej na wsi, niżby to wynikało z jej wkładu w gospodarkę narodową i strukturę społeczną.

Rys. 2. Pracujący w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych
Źródło: *Rocznik*... 2006.

Czynnikiem bez wątpienia różnicującym wiejską Polskę jest właśnie typ agrarności. W Polsce występują jej dwie zasadnicze odmiany: agrarność ekonomiczno-produkcyjna (definiowana przez rolnictwo i jego znaczenie w gospodarce regionu, efektywność, towarowość i siłę ekonomiczną gospodarstw) oraz agrarność społeczna (którą definiują ludzie, pozostający w różnych związkach z rolnictwem). Wielkopolską, Pomorzem, ziemiami zachodnimi i północnymi rządzi ta pierwsza, Galicją i byłym Królestwem Kongresowym – ta druga. Z tymi typami agrarności wiąże się specyficzna kultura społeczna i polityczna,

Rys. 3. Wartość skupu produktów rolnych na 1 ha w złotych, 2005 r.
Źródło: *Rocznik...* 2006.

a szczególnym przypadkiem jest była Galicja, ze swoją „inną agrarnością", intensywną kulturą społeczną i wyraźnie trwałymi prawicowo-konserwatywnymi orientacjami politycznymi.

LITERATURA

Baptysta F., 1993, *Agricultura, Espaço e Sociedade*, Coimbra: Fora do Texto.

Bartkowski J., 2003, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak".

Czapiński J., Panek T. (red.), 2005, *Diagnoza społeczna 2005*, Warszawa: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

Frenkel I., 2005, „Struktura demograficzno-zawodowa ludności wiejskiej w świetle wyników narodowego spisu powszechnego 2002", w: A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, seria: *Problemy rozwoju wsi i rolnictwa*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, s. 65–107.

Gumkowska M., Herbst J., 2006, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Warszawa, http://badania.ng.pl.

GUS, 2006, *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r.*, Olsztyn: Urząd Statystyczny w Olsztynie.

Halamska M., 2007, *Agrarne, ekonomiczne i społeczne zróżnicowanie wsi*, w: A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, Kraków: Wydawnictwo WAM, Polska Akademia Nauk, s. 367–407.

Heffner K., 2005, „Czynniki rozwoju małych miast", w: A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiej-*

skich, seria: *Problemy rozwoju wsi i rolnictwa*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, s. 299–330.

Jałowiecki, B., Szczepański M., 2001, „Tożsamość regionalna", w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jollivet M., 1996, *Les fondements agraires de l'Europe*, w: N. Eizner, M. Jollivet (red.), *'L'Europe et ses campagnes*, Paris: Presses de Sciences Po, s. 15–36.

Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi, 2006, Warszawa: FDPA (Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa).

Raport o rozwoju społecznym. Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich, 2000, Warszawa: UNDP.

Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2006, 2006, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Rosner A. (red.), 2005, *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, seria: *Problemy rozwoju wsi i rolnictwa*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, s. 371–396.

Wieś polska po wejściu do Unii Europejskiej, 2004, Warszawa: FDPA (Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa).

Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, 2005, Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, www.crss.gov.pl.

Zarycki T., 1997, *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Zegar J., 2007, „Kwestia gospodarstw samozaopatrzeniowych w Polsce", *Wieś i Rolnictwo*, nr 1, s. 33–56.

JANUSZ HRYNIEWICZ

HISTORYCZNE PRZESŁANKI RÓŻNIC REGIONALNYCH. REGIONY EKONOMICZNE I IDEOLOGICZNE

W niniejszym rozdziale pokazane zostaną zróżnicowania przestrzenne będące następstwem głównych tendencji gospodarczych, kulturowych i politycznych w Europie. W tym celu warto odwołać się do podziału Europy na katolicki i protestancki krąg kulturowy. Zbadano także, w jaki sposób przynależność do wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego oraz komunistyczne dziedzictwo wpłynęły na współczesne różnice regionalne. W dalszej części opracowania opisane zostaną osobliwości dwu regionów ideologicznych, Prus i polskich Kresów Wschodnich, oraz przyczyny ich zapóźnienia rozwojowego względem innych obszarów kraju.

1. PROTESTANCI I KATOLICY – RÓŻNICE POSTAW SPOŁECZNO-POLITYCZNYCH

Wraz z ugruntowaniem się podziału Europy na część katolicką i protestancką oraz po politycznym usankcjonowaniu (w 1648 r.) tych różnic utrwalał się również kulturowy podział kontynentu. Można przyjąć, że szczególnie dużą rolę w dyferencjacji kultury europejskiej odegrały procesy związane z ugruntowaniem się kapitalizmu, które *grosso modo* doprowadziły do przeciwstawienia kultury mieszczańskiej i protestanckiej kulturze katolickiej i szlacheckiej. Jest to podział niezależny od podziału kulturowego i gospodarczego na Europę Wschodnią i Zachodnią. Już Max Weber zauważył różnice osiągnięć gospodarczych obu tych kręgów kulturowych, które polegają na tym, że kapitalizm powstał w protestanckiej części Europy. Nieco później Emil Durkheim zwrócił uwagę na społeczno-kulturowe różnice środowisk katolickich i protestanckich, którym towarzyszyły różnice komfortu psychicznego (Durkheim 1975).

W wydanej w 1982 roku pracy D. Tracy'ego znajdujemy opis różnic osobowościowych dotyczących sposobu postrzegania rzeczywistości społecznej przez protestantów i katolików. Kamieniem węgielnym tej różnicy jest stwierdzenie, że dominujący w każdym z tych wyznań pogląd o relacji między Bogiem a światem ludzkim jest odmienny i inaczej profiluje skłonności poznawcze i wartościujące. Przekonania te kreują coś w rodzaju świadomości pierwotnej (*preconscious*), która nadaje znaczenie światu zewnętrznemu i w ten sposób narzuca sposoby postępowania. Opisana wyżej koncepcja została przyjęta przez innych autorów i rozwinięta tak, aby mogła być zastosowana w toku masowych badań empirycznych.

Spostrzeżenia te posłużyły do zaprojektowania badań przeprowadzonych w latach 1981–1986 w 30 krajach. Zaprezentowane dalej informacje oparte są

na wynikach badań w pięciu krajach anglojęzycznych (Irlandii, USA, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Australii), niektóre wnioski wypływają również z wyników badań w innych krajach, np. RFN, Holandii (Greeley 1989).

Interesującym rezultatem tych badań było zaprzeczenie hipotezy zaczerpniętej od Maxa Webera, dotyczącej różnic między katolikami a protestantami w zakresie etyki pracy i aspiracji w dziedzinie kształcenia. Potwierdziły się natomiast oczekiwania dotyczące różnych sposobów postrzegania instytucji społecznych przez katolików i protestantów.

I tak, w miejscu pracy katolicy akcentują priorytetowe znaczenie takich wartości jak: sprawiedliwość i równość, protestanci natomiast – wolność i indywidualizm. Katolicy słabiej respektują porządek, którego nie rozumieją, i bardziej od protestantów są skłonni domagać się równej płacy za tę samą pracę. Co interesujące, katolicy w relatywnie mniejszym stopniu aprobują prawa właściciela do zarządzania firmą, zwłaszcza wtedy, gdy stoją one w sprzeczności z innymi wartościami, takimi jak np. sprawiedliwość. W środowiskach katolickich równość jest wyraźnie wyżej ceniona niż wolność. Generalnie rzecz biorąc, katolicy charakteryzują się większą tolerancją polityczną dla lewicowego i prawicowego ekstremizmu, natomiast ostrzej od protestantów oceniają zachowania podważające więź społeczną w mikrogrupie i społeczeństwie, takie jak: samobójstwo, aborcja, eutanazja i zdrada małżeńska. Protestanci z kolei silniej akcentują indywidualną odpowiedzialność i ostrzej od katolików oceniają łapówki i kłamstwa. Wobec prawa protestanci są bardziej posłuszni i bardziej od katolików skłonni do stosowania aresztów. Ponadto są oni przekonani, że państwo dominuje nad nimi i są zbyt słabi, by się przed tą dominacją obronić.

Katolicy są natomiast mniej posłuszni prawu, i w większym stopniu skłonni aprobować protesty z użyciem siły, jak również są silniej przekonani o konieczności podwyższenia statusu kobiet. Do państwa katolicy mają stosunek bardziej pozytywny i w relatywnie większym stopniu aprobują interwencjonizm państwowy i politykę egalitaryzacji dochodów. W życiu codziennym są bardziej towarzyscy i silniej związani z rodziną. Katolicki kolektywizm wiąże się ze stosunkowo zamkniętymi kręgami rodzinnymi i brakiem skłonności do ponadrodzinnego współdziałania. Widać więc wyraźnie, że potwierdziła się hipoteza, zgodnie z którą katolicy postrzegają społeczeństwo jako raczej wspierające jednostkę, protestanci zaś – raczej w kategoriach opresji i wrogości.

Oznacza to, że przynależność religijna wyraźnie wiąże się z wartościami i postawami i że są to różnice względnie trwałe i niezależne od wieku i społecznej pozycji. Zróżnicowanie katolickiego i protestanckiego kręgu kulturowego wiązało się z usakralizowaniem odmiennych instytucji i wzorów zachowań. Po stronie protestanckiej były to: indywidualizm i samodzielna analiza Pisma św. w celu odgadnięcia zamysłów Bożych oraz wyścig ciężkiej pracy, ponieważ uzyskanie efektów lepszych niż inni mogło być uznane za znak predestynacji do zbawienia. Po stronie katolickiej postawiono na braterstwo i egalitaryzm, jednolitą interpretację Pisma św. i tolerancję dla ludzkich słabości. Ważną rolę odegrała katarktyczna instytucja spowiedzi. Była ona wyrazem wspomnianej tolerancji dla słabości ludzkiej, gotowości do wybaczenia oraz niwelowała napięcia psychiczne, po akcie pokuty bowiem grzechy przestawały obciążać su-

mienie człowieka. Spowiedź często przybierała postać dyskusji o własnym życiu z udziałem zewnętrznego eksperta. Można ją traktować jako odpowiednik gabinetu psychoanalitycznego.

W obu tych kręgach kulturowych instytucje i systemy wartości w taki sposób regulują zachowania jednostek, że dążą one do zaspokojenia nieco odmiennych potrzeb. W protestanckim kręgu kulturowym na plan pierwszy wysuwają się potrzeby materialne, autonomii i osiągnięć indywidualnych. Z kolei w środowisku katolickim relatywnie silniej akcentowane są potrzeby bezpieczeństwa i afiliacyjne (przynależności, szacunku, miłości). Oczywiście wszyscy ludzie mają *per saldo* takie same potrzeby, różnice owe wskazują tylko na odmienne rozłożenie priorytetów w tym zakresie.

2. SPECYFIKA WSCHODNIOEUROPEJSKIEGO KOMPLEKSU GOSPODARCZEGO

Różnice rozwoju gospodarczego między Wschodem i Zachodem Europy były widoczne już w średniowieczu, a później jeszcze bardziej się pogłębiły. Zobaczmy, w jaki sposób to przebiegało. W XVI w. na Zachodzie Europy zaczął wzrastać popyt na zboże spowodowany wzrostem liczebności ludności miejskiej w tej części kontynentu. W krajach położonych na wschód od Łaby możliwość zwiększenia dochodu drogą eksportu zboża stała się silnym bodźcem skłaniającym do restrukturyzacji gospodarstw szlacheckich, nakierowanej na specjalizację w produkcji roślinnej i wzrost ilościowy produkcji.

Do czasu pojawienia się dualizmu gospodarczego w Europie podział na część wschodnią i zachodnią był widoczny, ale nie miał charakteru tak daleko idących odmienności instytucjonalnych i społecznych. Jak wynika z badań J. Kłoczowskiego, średniowieczna Europa Środkowo-Wschodnia rozwijała się poprzez import kulturowy z Zachodu i nieco wolniej wdrażała innowacje gospodarcze i administracyjne. W Europie Wschodniej można było zaobserwować odpowiedniki tych samych instytucji gospodarczych i politycznych, które działały na Zachodzie, w mniej więcej podobnym kształcie (Kłoczowski 1998). Podobne oceny znajdujemy u niektórych autorów niemieckich (zob. np. Boockmann 2002, s. 87).

Powstanie wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego miało charakter głębokiej restrukturyzacji gospodarczej, której towarzyszyły równie głębokie zmiany polityczne i kulturowe. Utrwalenie się owego kompleksu spowodowało trwały podział Europy na dwa jakościowo odmienne systemy gospodarcze oraz związane z tym odmienności społeczne i polityczne.

Najważniejszą niewątpliwie instytucją gospodarczą w ramach wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego był folwark, który ukształtował się w XVI w. Folwarczna kultura organizacyjna doprowadziła do utrwalenia dwu odmiennych typów zachowań pracowników i kierownictwa folwarku. Po stronie właścicieli-kierowników podkreślić trzeba pełnię nieskrępowanej władzy i świadomość pełnej dowolności decyzyjnej, po stronie chłopów wykształcił się etos wymuszonego lub zinternalizowanego posłuszeństwa połączony z brakiem poczucia odpowiedzialności i zapotrzebowaniem na szczegółowe instruk-

cje w pracy i opiekę ze strony kierownika poza nią. Wyrazem trwałości tego etosu w środowisku chłopskim były dość częste negatywne reakcje chłopów na propozycje zniesienia pańszczyzny i poszerzania gospodarstw chłopskich w XVIII w. Chłopi woleli być wyrobnikami niż samodzielnymi gospodarzami (Rutkowski 1986, s. 86). Jest to zjawisko podobne do opisanej w XX w. przez Ericha Fromma ucieczki od wolności. W tym przypadku jest to ucieczka od ryzykownej i frustrującej wolności i wysiłku intelektualnego w komfort psychiczny poddaństwa.

Kultura folwarczna ukształtowała nie tylko styl kierowania, ale także sposób reagowania na polecenia. Uformowała zatem w równym stopniu kierowników, jak i pracowników. Jakie jest poznawcze znaczenie informacji o folwarcznych korzeniach polskiej kultury organizacyjnej? Względna trwałość folwarcznych wzorów zachowań tłumaczy zapóźnienie gospodarcze Polski wobec innych krajów europejskich, które doświadczyły odmiennej historii gospodarczej i posiadają inną tradycję kulturową. Niezbywalne cechy tego sposobu produkcji to duży dystans między kierownikiem-właścicielem a pracownikami wykonawczymi, bardzo silna solidarność pracowników skierowana przeciwko kierownictwu, kolektywizm i relatywizm etyczny (kradzież w grupie własnej jest dolegliwie karana, natomiast okradanie właściciela – tolerowane) (Bystroń 1936).

Można przyjąć, że wschodnioeuropejską kulturę organizacyjną wyróżnia relatywnie silniejszy niż na Zachodzie Europy kolektywistyczny partykularyzm i autokratyzm, co oznacza, iż bezosobowe reguły i indywidualne zobowiązania wobec abstrakcyjnych symboli, takich jak np. uczciwość czy prawda, dość często ustępują pierwszeństwa zobowiązaniom osobistym wobec członków własnych grup rodzinno-koleżeńskich. Potwierdzają to wyniki badań realizowanych przez Bartkowską-Nowak, która zastosowała technikę trzech pytań projekcyjnych do poznania sposobu rozstrzygnięcia dylematu: czy dać świadectwo prawdzie i narazić na straty przyjaciela, czy postąpić odwrotnie, a następnie porównała własne wyniki badań z wynikami badań międzynarodowych F. Trotmpenaarsa i C. Hampden-Turnera. Okazało się, że polscy respondenci około dwukrotnie rzadziej wybierali opcję wierności prawdzie niż np. respondenci w USA, Szwajcarii, Finlandii, Holandii czy Wielkiej Brytanii. Z kolei podobne do polskich wyniki uzyskano w: Rosji, Serbii, Czechach i Bułgarii (na podst.: Bartkowska-Nowak 2001, s. 92–93).

Autokratyczny sposób kierowania jest typowy dla polskich i czeskich kierowników i wyróżnia ich na tle kierowników w USA, Francji, Austrii, Niemczech i Szwajcarii, którzy są w większym stopniu nastawieni na partycypację pracowniczą (Mączyński 1998).

Co wnosi historia do naszej wiedzy o współdziałaniu zbiorowym? **Historia dowodzi, że we Wschodniej Europie nadal dość żywe są tendencje neofolwarczne.** Autokratyzm ludzi władzy, bierność rządzonych i bariera między tymi grupami podtrzymywana przez obie strony to najważniejsze cechy wschodnioeuropejskiego dziedzictwa. Kolejne to kolektywizm i niechęć do współdziałania ponadrodzinnego. Tytułem ilustracji warto się przyjrzeć, jak kształtuje się uczestnictwo w organizacjach pozarządowych. W Polsce nie na-

leży w ogóle do nich 65% osób, podczas gdy w USA tylko 18%, a w Kanadzie 35% (Grabowska, Szawiel 2001, s. 159). W Szwecji w organizacjach pozarządowych uczestniczy 96% populacji, w Danii – 83%. Z kolei wskaźnik aktywnego uczestnictwa w Szwecji wynosi 55%, w Danii 35%, a w Polsce 12–13% (Bartkowski, Jasińska-Kania 2002, s. 75).

Jak się ma owa wyodrębniona wschodnioeuropejskość do opisanego wcześniej zróżnicowania na katolicki i protestancki krąg kulturowy? Wschodnioeuropejskość i katolicyzm są źródłem bodźców o podobnym ukierunkowaniu. W przypadku niektórych krajów Europy Wschodniej nakładają się one na siebie, tworząc względnie spójny system behawioralny, np. w Chorwacji, Polsce, Słowacji czy Słowenii. Jeżeli jednak postawimy pytanie, która z tych dwu okoliczności silniej wpłynęła na kształt instytucji gospodarczych, to paść musi odpowiedź, że prawdopodobnie uczestnictwo we wschodnioeuropejskim kompleksie gospodarczym odegrało większą rolę.

3. ZNACZENIE KOMUNISTYCZNEGO DZIEDZICTWA

W latach 1948–1949 rozpoczęła się w Polsce i innych krajach demokracji ludowej ofensywa na rzecz redukcji roli rynku uwieńczona powodzeniem i utrwaleniem socjalistycznych instytucji gospodarczych i politycznych. Dla określenia socjalistycznych instytucji gospodarczych używano co prawda terminologii wypracowanej na gruncie gospodarki rynkowej, ale działały one dokładnie odwrotnie, np. socjalistyczny rynek charakteryzował się rywalizacją klientów o względy producentów. Wprowadzono także zupełnie nowe instytucje, np. rozdzielnik czy ekwiwalenty pieniądza w postaci bonów towarowych.

Wyraźne odmienności ekonomiczno-społeczne Polski Ludowej od społeczeństw kapitalistycznych skłaniają do szukania cech wspólnych między komunizmem a feudalizmem. I tak np. W. Morawski w trakcie analizy wzajemnych relacji państwa i gospodarki w socjalizmie pisze o istnieniu tendencji neofeudalnych i o specyficznym połączeniu „tradycji i nowoczesności" (Morawski 2001, s. 162). Z kolei francuski historyk Le Goff wskazuje na fundamentalny dla feudalnej Europy ideał jednomyślności. Jednym z mechanizmów jej utrwalenia była wspólna religia, innym dążenie do połączenia władzy świeckiej i duchowej, co udało się tylko w Bizancjum (Le Goff 1994, s. 272 i n.). Komuniści starali się zrealizować ideał jednomyślności poprzez: eliminację religii, rezygnację z trójpodziału władz, podporządkowanie państwa i gospodarki partii, kontrolę nad kulturą i mediami oraz zakaz samoorganizowania się poza kontrolowanymi przez władze organizacjami.

W sferze gospodarczej podstawową instytucją były socjalistyczne zakłady pracy. Zakład taki to względnie zorganizowana całość złożona z budynków, maszyn i obsługujących je ludzi utworzona w celu realizacji zadań planowych. Warto zauważyć, że socjalistyczny zakład pracy to zjawisko zupełnie inne niż kapitalistyczne przedsiębiorstwo. Najistotniejsza różnica tkwi w tym, że jednym z ważniejszych celów tego drugiego jest rentowność i utrzymanie pozycji rynkowej, natomiast faktycznym celem socjalistycznego zakładu pracy jest wy-

granie przetargu z administracją gospodarczą o uzyskanie możliwie najmniejszych wskaźników planu do wykonania i jak największej ilości pieniędzy przeznaczonych na fundusz płac. W efekcie formalnych i nieformalnych regulacji **socjalistyczne zakłady pracy były bardziej podobne do folwarków niż do typowych przedsiębiorstw kapitalistycznych**.

Jaka jest syntetyczna ocena wpływu komunizmu na współczesność Europy Wschodniej? Zauważyć trzeba, że zachodnia granica zasięgu formacji komunistycznej miała bardzo podobny[1] przebieg do zachodniej granicy wschodnioeuropejskiej formacji gospodarczej. Może jest to ironia historii, a może zadziwiająca jej konsekwencja. **Komunizm wprowadził nowe instytucje kierujące się logiką funkcjonowania taką jak ta, która leżała u podstaw gospodarki folwarcznej. Wiele wskazuje na to, że raczej był on źródłem regresu do historii i wzmocnił to, co w niej było wcześniej, niż wytworzył coś, czego wcześniej nie było.** Konkludując, stwierdzić należy, że współczesny stan wschodnioeuropejskiej kultury organizacyjnej lepiej tłumaczy historia tego regionu niż dziedzictwo komunistyczne.

4. REGIONALNE RÓŻNICE GOSPODARCZE. PRZYPADEK POLSKI

Kapitalizm europejski tworzył się głównie tam, gdzie relatywnie silnie upowszechniły się kalwińskie idee religijne (Weber 1994, s. 27). Centrum jego rozwoju to: Anglia, Holandia, Szwajcaria. Stosunkowo liczne grono zwolenników idei Kalwina było do 1685 r. także we Francji. Pozostałą część Europy stanowiły peryferie, na które kapitalizm rozprzestrzeniał się drogą importu kulturowego.

Rozprzestrzenianie się zjawisk prorozwojowych wymaga czasu. Naturalną koleją rzeczy obszary leżące bliżej „centrum" przyjmują je szybciej, a leżące dalej później. Dotyczy to zarówno Europy jako całości, jak i poszczególnych krajów, zwłaszcza tych o większej powierzchni. Impulsy rozwojowe powinny prędzej docierać do ich regionów zachodnich.

Czynniki kulturowe mogą przyspieszyć albo spowolnić ten proces. Traktując je jako *constans*, powiemy, że w epoce przedpiśmiennej proces ten trwał dłużej, potem stopniowo się skracał, w miarę jak malało znaczenie przestrzeni w kontaktach gospodarczych. Wraz z globalizacją nastąpiło przyspieszenie rozprzestrzeniania się innowacji. Nie oznacza to jednak, że globalizacja „zlikwidowała przestrzeń".

Wschodnioeuropejski i katolicki charakter kultury polskiej powodował, że kapitalistyczne wzory gospodarowania nie były spontanicznym wytworem Polaków, a ich implementacja dokonywała się drogą importu kulturowego z Europy Zachodniej. Z tego względu terytoria położone przy zachodniej granicy zawsze były lepiej rozwinięte niż położone we wschodniej części kraju. Na ziemiach etnicznie polskich podział ten zarysował się już w XVI w.

I tak w zachodniej części Polski, tj. w Wielkopolsce, na Pomorzu Zachodnim i Śląsku, ukształtował się w XV i XVII w. odmienny niż w pozostałych

[1] Po 1955 r. z wyjątkiem Austrii.

regionach kraju model folwarku. Jego *differentia specifica* polegała na tym, że produkcja była nastawiona głównie na rynek wewnętrzny i obsługiwała rozwijające się miasta. Świadczy to o dość wyraźnym podporządkowaniu procesów gospodarczych klasie rzemieślniczo-kupieckiej, co jest równoznaczne z zaistnieniem stosunków gospodarczych typowych dla kapitalizmu (Topolski 1993, s. 43 i n.). Opisane tu odrębności cywilizacyjne były widoczne również dla ówczesnych Polaków. U niektórych XVII-wiecznych reportażystów polskich podziw budziły miasta i ośrodki przemysłowe Wielkopolski (Ihnatowicz, Mączak, Zientara 1979, s. 230).

W tym samym czasie dokonał się w polskim rolnictwie dość doniosły postęp techniczny polegający na wprowadzeniu żelaznego lemiesza i żelaznej radlicy. Innowacje te nie objęły jednak całego kraju, lecz tylko jego zachodnią część. Na wschód od linii Wisły i Bugu nadal używano sochy (Topolski 1993, s. 43 i n.).

Regionalne zróżnicowanie wdrażania postępu technicznego w rolnictwie nie mogło nie wywrzeć wpływu na późniejszą efektywność gospodarki rolnej. I rzeczywiście w myśl ówczesnych szacunków, w XVIII w. jedna wielkopolska wieś licząca 200 gospodarzy przynosiła dwa razy tyle dochodu, ile taka sama jednostka w powiatach rawskim i łęczyckim i trzy razy tyle co na Litwie i Ukrainie (Ihnatowicz, Mączak, Zientara 1979, s. 234). Zdaniem J. Topolskiego, od połowy XVII w. coraz silniej zaczęły się zaznaczać regionalne różnice rozwoju gospodarczego polegające na przeciwstawieniu Wielkopolski ziemiom mazowiecko-podlaskim. Różnice te wiążą się z relatywnie szybszym załamywaniem się gospodarki pańszczyźnianej i oczynszowaniem chłopów w Wielkopolsce (Topolski 1971, s. 184). Towarzyszyły temu wyraźne różnice w przyswajaniu innowacji transportowych. I tak u progu epoki rozbiorowej „wszędzie poza Wielkopolską i Prusami Królewskimi woły stanowiły podstawę sprzężaju" (Mączak 1973, s. 302).

W XVIII w., mimo wyraźnego regresu całej gospodarki polskiej, stosunki kapitalistyczne w Wielkopolsce, a także na Śląsku, utrwaliły się na tyle, że oba te regiony pełniły funkcję pośredniczącą w imporcie kapitału do Warszawy i na Litwę. Podobnie rzecz się miała z początkami produkcji przemysłowej; manufaktury XVIII-wieczne rozwijały się głównie w Wielkopolsce (Ihnatowicz, Mączak, Zientara 1979, s. 244).

Przemysł w Polsce XVIII-wiecznej koncentrował się w późniejszej Galicji, tj. w Zagłębiu Staropolskim, które dawało 80% krajowej produkcji żelaza, niestety przemysł żelaza nie miał takiej mocy sprawczej dla uruchomienia procesów urbanizacji i akumulacji, jaką w tamtych czasach cieszył się przemysł włókienniczy.

Generalnie rzecz biorąc, polscy historycy gospodarczy dowodzą, że Wielkopolska znacznie lepiej niż pozostałe części kraju znosiła XVIII-wieczną depresję gospodarczą (Mączak 1969, s. 117).

Podsumowując ten skrótowy zestaw statystyczny, stwierdzić należy, że w epokę rozbiorową ziemie polskie weszły jako wyraźnie zróżnicowany strukturalnie organizm gospodarczy z lepiej rozwiniętą częścią zachodnią. Te różnice strukturalne dotyczą w głównej mierze odmiennych funkcji folwarku,

większego znaczenia handlu i rzemiosła, a później manufaktur, i oczywiście struktury zawodowej ludności.

Jakkolwiek dokumentacja statystyczna procesów gospodarczych jest dość uboga, zwłaszcza w odniesieniu do południowej części Polski, niemniej jednak można przyjąć, że wyraźną linię podziału kraju na część zaawansowaną i słabiej rozwiniętą gospodarczo stanowiła pod koniec XVIII w. linia Wisły. Na ziemiach etnicznie wówczas polskich regionem o najbardziej zaawansowanym procesie restrukturyzacji prokapitalistycznej była Wielkopolska i Prusy Królewskie, wyraźnie słabiej rozwinięte gospodarczo były Małopolska i Mazowsze. Na te różnice nałożyły się w 1815 roku granice zaborowe. Relatywnie bardziej rozwiniętym gospodarczo (od Rosji i Austrii) Prusom przypadła Wielkopolska i Prusy Królewskie, Austrii Małopolska, a Mazowsze Rosji. Okres zaborów nie zmienił w zasadniczym stopniu zróżnicowań gospodarczych i cywilizacyjnych, które zarysowały się przed rozbiorami. Istnienie tych różnic na początku XX wieku odnotowali także zewnętrzni obserwatorzy. I tak np. klasyk badań nad kulturą gospodarczą Max Weber porównywał wydajność pracy robotników rolnych i stwierdził, że „Polak, zaś im dalej na wschód, tym jest – w porównaniu z Niemcem – mniej wydajny" (Weber 1994, s. 43). Zróżnicowania polskich stref rozwojowych wzdłuż linii Wisły nie zmienił 21-letni epizod II Rzeczypospolitej. Nie zmienił tego również 45-letni okres komunizmu. I tak np. G. Gorzelak stwierdza, że mimo usiłowań industrializacyjnych „ogólna struktura polskiej przestrzeni zmieniła się jedynie w niewielkim stopniu. Granice zaborów widoczne są do dziś" (Gorzelak 1995, s. 65). Podobne wnioski wynikają z badań nad rozwojem polskich gmin (Gorzelak, Jałowiecki 1998).

5. GEOPOLITYCZNE PRZESŁANKI RÓŻNIC REGIONALNYCH. REGIONY IDEOLOGICZNE – PRUSY I KRESY WSCHODNIE

Zróżnicowanie wewnętrzne przestrzeni danego państwa może niekiedy być następstwem uwarunkowań geopolitycznych. Geopolityka „nie jest nauką. Jest refleksją poprzedzająca działanie polityczne [...] umożliwia [...] wyodrębnienie interesów i celów konkretnego podmiotu politycznego" (Jean 2003, s. 40 i 41). Jednym z ważniejszych podmiotów politycznych jest państwo, a przedmiotem geopolityki jest analiza celów danego państwa na tle celów innych państw albo innych podmiotów politycznych. Państwa narodowe posiadają swoje strategie postępowania wobec innych państw, narodów i grup etnicznych. Strategie narodowych państw europejskich do II wojny światowej nastawione były na utrzymanie albo rozszerzenie własnego terytorium kosztem państw sąsiednich. Naturalnym przedłużeniem strategii narodowej były wojny. Tak określone strategie wymagały szerokiego spektrum zasobów ekonomicznych, militarnych, ideologicznych itp. Zasoby te były różnie rozmieszczane w przestrzeni różnych państw. I tak np. w II Rzeczypospolitej podjęto budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego, ważnym jego składnikiem były zakłady zbrojeniowe. Z tego względu zakłady te tak zlokalizowano, aby były możliwie oddalone od granic ZSRR i Niemiec, dwu państw, które uznano za potencjalnie wrogie.

Uważa się, że narody jako podmioty polityki europejskiej pojawiły się dopiero po rewolucji francuskiej. W tym ujęciu zaistnienie narodu jest równoznaczne z upowszechnieniem się poczucia przynależności narodowej w klasach ludowych. W Polsce np. w 1863 r. znaczna część chłopów nie poczuwała się do przynależności do narodu polskiego[2]. Jeszcze w 1920 r. nie wszyscy chłopi mówiący po polsku byli przekonani o tym, że należą do jakiegoś narodu i że jest to naród polski (Szczepański 1995, s. 90 i n.).

Niemniej jednak wspólnota języka, terytorium i doświadczeń z tym związanych wpływała na zachowania ludzi już w średniowieczu. W średniowieczu więzi takie jak feudalna (pryncypał–lennik), stanowa czy dynastyczna często wchodziły w konflikt z więzią etniczną. Potem jednak coraz częściej do głosu dochodziła ta druga. I tak, już w 1409 r. Hieronim z Pragi zdefiniował naród jako wspólnotę krwi, języka i wiary (Kłoczowski 1998, s. 471). Z kolei w 1467 r. polski poseł wygłosił na dworze papieskim przemówienie, w którym poczucie misji szło o lepsze z poczuciem dumy narodowej (Kłoczowski 1998, s. 472). Zarówno podówczas, jak i później więź narodowa ograniczała się do szlachty, z tego względu terminy: „polski naród szlachecki" albo „państwo polskie narodu szlacheckiego" odzwierciedlają istotę rzeczy. Podobnie było w Prusach, gdzie więź etniczna już w czasach krzyżackich miała dość duże znaczenie. Na początku XV wieku w pismach propagandowych Zakonu Krzyżackiego argumentowano, że książęta i szlachta niemiecka powinni wspomóc Zakon, ponieważ był on zawsze schronieniem szlachty niemieckiej (Boockmann 2002, s. 146). Przyjmowanie do Zakonu nie-Niemców, dość częste w XIV stuleciu, w XV stuleciu nie miało już prawie miejsca (ibidem, s. 157). Problematyka narodowa odgrywała dominującą rolę w stosunkach polsko-krzyżackich. Po zwycięskiej dla Polski wojnie trzynastoletniej wymuszono na państwie krzyżackim zgodę na przyjmowanie do zakonu polskich rycerzy, którzy w przyszłości mieli stanowić 50% jego stanu osobowego. Można przypuszczać, że stronie polskiej chodziło o zerwanie związku zakonu z niemieckością. Papież jednak nie zatwierdził traktatu i nie wszedł on w życie. Jak widać, już w średniowieczu widoczne były takie relacje między państwami, w których więź narodowa odgrywała wiodącą rolę. Możemy zatem oczekiwać, że geopolityczne zróżnicowania przestrzeni danego kraju sięgają dość odległych epok historycznych.

Ideologiczno-kulturowy aspekt różnic geopolitycznych polega na specyficznym splocie czynników przestrzennych, kulturowych, ideologicznych i politycznych. Chodzi tu o **terytoria ideologiczne**. Terytorium ideologiczne nazwę bierze ze szczególnego i uprzywilejowanego usytuowania w ideologii[3] danego narodu. Mieszkańców regionu ideologicznego cechuje historycznie utrwalone przekonanie o pełnieniu misji albo szczególnych funkcji wobec własnego narodu. Jeżeli pozostała część wspólnoty narodowej podziela to przekonanie, to rośnie znaczenie polityczne danego regionu. Może się to wyrażać w dominacji interesów tego regionu w państwie narodowym, w podatności opinii publicz-

[2] Literacki opis następstw takiego stanu rzeczy dla przebiegu powstania styczniowego znajdziemy np. u Stefana Żeromskiego w: *Rozdzióbią nas kruki, wrony*.

[3] Zespół idei definiujących i uzasadniających cele narodowe.

nej na idee stąd płynące itp. Towarzyszy temu na ogół silna pozycja kulturowa, czyli duże znaczenie problematyki regionu ideologicznego w przekazach kulturowych danego narodu.

Wielce interesującym przykładem zróżnicowania geopolitycznego jest terytorium Niemiec. Mamy tam bowiem do czynienia z długotrwałym dualizmem gospodarczym polegającym na przynależności wschodniej części Niemiec do wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego, z granicą na linii Łaby. Tereny te wchodziły w skład Prus, a po ich likwidacji, w 1947 r. powstała tam Niemiecka Republika Demokratyczna, którą z kolei w 1990 r. przyłączono do RFN.

Na Ukrainie rolę regionu ideologicznego odgrywa ta część, którą dawniej zwano Galicją, a obecnie Ukrainą Zachodnią. Przez kilkadziesiąt lat XIX w.[4] Piemont był dla Włoch zalążkiem odrodzenia państwowego. Dla Serbów z kolei regionem ideologicznym jest Kosowo, a rolę tę odgrywała także, od 1630 r. do powstania państwa serbskiego, Krajina[5]. Osiedlali się tam uciekinierzy spod panowania tureckiego, którzy podejmowali służbę wojskową w armii austriackiej walczącej z imperium osmańskim. We Francji do 1918 r. regionami ideologicznymi były Alzacja i Lotaryngia. Dość silnie zaznaczył się wpływ geopolityki na zróżnicowanie polskiej przestrzeni narodowej, w której szczególne miejsce przypadło tzw. Kresom Wschodnim. Rozdział ten szerzej omawia o wiele ciekawszy przypadek Prus, niemniej jednak w końcowym fragmencie można znaleźć kilka analogii między polskim i niemieckim regionem ideologicznym.

Państwo pruskie niektórzy historycy określają mianem nowożytnej Sparty (zob. np. Landes 2000, s. 273). Trafność tej analogii wynika z nałożenia idei romantycznych na redystrybucjonizm podporządkowany maksymalizowaniu militarnego potencjału. Maksymalizowanie potencjału militarnego realizowano przez podporządkowanie polityki gospodarczej interesom armii. Dotyczyło to również struktury i sposobu działania administracji państwowej (Salmonowicz 1985, s. 53). Koncentrację środków zapewniała monarchia absolutna i podporządkowana jej względnie sprawna administracja.

Po wojnie 30-letniej pogłębił się dualizm gospodarczy Niemiec. Na wschód od Łaby ugruntował się wschodnioeuropejski kompleks gospodarczy, a jednocześnie trwało ograniczanie autonomii miast i obniżanie ich statusu prawnego przez przyłączanie ich do państw niemieckich. W efekcie poza kilkoma większymi miastami na zachodzie Niemiec mieszczaństwo przekształciło się w uległą grupę społeczną. Skłoniło to w XVIII w. niemieckiego filozofa społecznego Karla Mosera do stwierdzenia, że: „każdy naród ma jakąś siłę napędową, a Niemcy mają posłuszeństwo" (cyt. za: Wawrykowa 1976, s. 19).

Stan szlachecki pełnił jednocześnie funkcję korpusu oficerskiego. Wśród szlachty wykształcił się etos oficera, wiernego i podległego monarchii, silnie przesycony symbolami honoru, wierności, misji. Najcenniejszym skarbem oficera pruskiego był honor zależny od sprawnego i bohaterskiego wykonania rozkazów przełożonego.

---

[4] Od końca wojen napoleońskich do 1860 r.

[5] Po kolejnej wojnie bałkańskiej w 1995 r. włączona do Chorwacji.

W XVIII w. Prusy były więc państwem o podobnie przestarzałej strukturze gospodarczej i społecznej jak ówczesna Polska. Nic zatem dziwnego, że już na początku XIX w. realizacja misji państwa polegająca na osiągnięciu jego celów *manu militari* została zakwestionowana przez dotkliwe klęski zadane Prusom przez Napoleona pod Jeną i Auerstadt. Niewydolności dotychczasowego ustroju gospodarczego starano się zapobiec przez zniesienie podziału na stany, zlikwidowanie poddaństwa chłopów i powinności pańszczyźnianych oraz wprowadzenie wolnego obrotu ziemią (Ciepielewski et al. 1971, s. 97 i n.). Reformy te nie zmieniły jednak istoty państwa, w którym nadal wiodącą rolę odgrywali oficerowie-właściciele ziemscy. Działo się tak, mimo że sektor rolny stawał się coraz bardziej niewydolny pod względem dochodowym na tle przemysłu i handlu. Podobny proces obserwowano nie tylko w Prusach, lecz także w Anglii oraz Francji. Wyrazem tej niewydolności był stały spadek cen pszenicy w Anglii, Francji i Prusach w latach 1816–1892 (Krzywicki 1967, s. 212).

Od czasów Bismarcka **pruskie cele polityczne zdefiniowane w kategoriach „obrony bastionu niemczyzny"** w coraz większym stopniu pochłaniały zasoby wytworzone poza Prusami – na innych ziemiach niemieckich. Zasoby te nie służyły Prusom do restrukturyzacji gospodarczej, ale osiąganiu romantycznych celów, takich jak obrona bastionu niemczyzny, a także konserwacja stosunków społecznych i politycznych – tj. podtrzymaniu warstwy junkierskiej i jej wpływów. Wynikało to z priorytetowego znaczenia „polityki bastionu". Uznano bowiem, że ideową ostoją niemczyzny jest dwór szlachecki, wiodącym realizatorem polityki bastionu zaś szlachcic-oficer. W XVIII wieku mawiano, że Prusy to armia, która ma swój naród. W XIX wieku bardziej adekwatna byłaby metafora, że Prusy to region, który szukał własnego państwa i faktycznie je znalazł w 1871 r.[6]

Z czasem narodowe cele defensywne uległy znacznej autonomizacji i doszło do skupienia polityki gospodarczej wokół nich. I tak np. już po I wojnie światowej, kiedy odsetek ludności słowiańskiej na ziemiach pruskich był nieznaczny, ustawa z 1931 r. oferowała bardzo korzystną konwersję długów majątkom ziemskim na wschodzie Niemiec, z tym jednak że dotyczyło to tylko tych majątków, które zatrudniały Niemców. Była to więc obrona przed Słowianami bez Słowian.

Zdaniem D. Landesa w „nowożytnej Sparcie", tzn. w Prusach, przeżytki wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego utrzymywały się jeszcze w XX w., zwłaszcza tam, gdzie niemieccy szlachcice byli panami słowiańskich chłopów (Landes 2000, s. 273, 274). W pamiętnikach Konrada Adenauera możemy przeczytać, że gdy przed II wojną jeździł on do Berlina z zachodnich Niemiec, po minięciu Łaby zaciągał firanki, ponieważ nie chciał oglądać Azji.

W skład Prus wchodziły, co prawda, przemysłowy Śląsk oraz Nadrenia i Westfalia, ale na plan pierwszy polityki gospodarczej wysuwały się zawsze interesy kompleksu rolnego i warstwy junkierskiej. Warto zauważyć, że Górny Śląsk był typowym wschodnioeuropejskim zagłębiem przemysłowym, które na kształt wyspy wyłoniło się z rolniczego otoczenia. Warunki życiowe były tu

[6] Data zjednoczenia Niemiec pod egidą Prus.

zawsze gorsze niż w zachodnioeuropejskich centrach przemysłowych. Za dowód niech posłuży fakt, że w latach 1910–1913 płaca górnika była tu o 50–60% niższa niż w Westfalii (Szeremietiew 1989, s. 16). Realizacja głównych celów państwa pruskiego, tj. obrony bastionu niemczyzny przed słowiańskim zagrożeniem, była równoważna z imperatywem utrzymania dominującej roli liderów tej polityki, tj. ziemian i ich gospodarstw rolnych. Próby wspierania niemieckiego osadnictwa w coraz większym stopniu finansowane były z zasobów ogólnoniemieckich. Romantyczny irracjonalizm tej polityki przypominał w gruncie rzeczy próbę zawrócenia koła historii gospodarczej, które wyraźnie obróciło się w odwrotnym niż Prusy kierunku. Stało się to zwłaszcza widoczne w zachowaniach ludzi, dla których ucieczka ze Wschodu była bardziej atrakcyjna niż pomoc państwa dla mieszkańców Wschodu. Za potwierdzenie niech posłuży fakt, że latach 1870–1914 wschodnie tereny Niemiec opuściło ponad 4 mln osób z 14 mln tam zamieszkałych (Szeremietiew 1989).

Polityka bastionu był kontynuowana w okresie międzywojennym. Systematycznie wypłacano fundusze w ramach tzw. pomocy dla Wschodu. I tak np. jeden z największych obszarników, sąsiad Hindenburga, otrzymał 620 tys. marek (Engelmann 1978, s. 210). Na początku lat 30. komisarz Rzeszy Schlange-Schoningen opracował projekt reformy polegający m.in. na osiedleniu w Prusach mieszkańców wielkich miast i wypłacaniu pomocy dla Wschodu głównie drobnym chłopom (Engelmann 1978, s. 182). Odpowiedzią był silny sprzeciw szlachty pruskiej, który zaowocował m.in. memoriałem barona von Gayla do prezydenta Rzeszy. W memoriale twierdzono m.in., że regulacje te mogą doprowadzić do demoralizacji umysłów na Wschodzie. Ta demoralizacja z kolei osłabiałaby odporność kręgów, „które dotychczas podtrzymywały narodową wolę oporu przeciwko Polsce", dotyczy to także instancji wojskowych, a że czas jest krytyczny, należy unikać wszystkiego, co wolę oporu osłabia (ibidem, s. 186). Niewykluczone, że bastion po raz kolejny zatrząsł swoimi Niemcami, jak bowiem pisze cytowany tu Engelmann, solidarność prezydenta Hindenburga i niechęć do rządu szkodzącego interesom junkrów skłoniła go do zmiany kanclerza. A to z kolei stworzyło bardziej sprzyjające okoliczności dla dojścia Hitlera do władzy (ibidem, s. 183 i n.).

Warto się zastanowić w tym miejscu, czy i w jakim stopniu historycznie ukształtowane odmienności są trwałe. Jednoznaczna ocena jest dość trudna, dlatego że część Prus włączono do Polski i Rosji, na pozostałym obszarze zaś utworzono państwo komunistyczne. Z jednej strony obecny stan rzeczy jest następstwem zarówno długofalowych tendencji historycznych, jak i deformacji gospodarczych będących efektem komunizmu. Z drugiej strony minęło 17 lat od obalenia muru berlińskiego, czyli prawie połowa czasu istnienia NRD, zatem wpływ komunizmu powinien ulec redukcji na rzecz wpływu długofalowych procesów historycznych.

Tendencje historyczne wydają się niezwykle trwałe. Tak jak w XIX w. wyjeżdżano z Prus, tak obecnie wyjeżdża się z byłej NRD. Na terenie byłej NRD utworzono sześć krajów związkowych. Wszystkie one zanotowały w latach 1987–2003 zmniejszenie liczby ludności, np. w Saksonii spadek liczby mieszkańców wyniósł w tym okresie 710 553 osoby, z 5 032 000 mieszkających

tam w 1987 roku. W tym samym czasie liczba mieszkańców Turyngii spadła z 2 718 000 do 2 373 157 (na podst.: Federal... 2005). Spadek liczby ludności przybrał dość dramatyczne rozmiary w największych miastach.

Tab. 1. Zmiany ludnościowe w wybranych miastach byłej NRD

Wybrane miasta	Lata (ludność w tys.)			Zmiana procentowa w latach 1987–2003
	1987	1995	2003	
Chemnitz (dawniej Karl-Marx-Stadt)	313,8	288,3	249,9	–25,6
Frankfurt nad Odrą	86,4	80,8	67,0	–29,0
Halle	329,6	282,8	240,1	–32,8
Magdeburg	289,0	258,7	227,5	–27,0
Schwerin	128,3	114,7	97,7	–31,3

Źródło: obliczenia własne na podst. Federal... 2005.

Jak widać, spadki liczby ludności w największych miastach, poza Berlinem, są potężne i wynoszą od 25 do 33%. Podobnie jak w XIX w. powodem jest nierówność poziomu życia na niekorzyść byłego pruskiego terytorium. I tak np. w 2003 r. przeciętny miesięczny dochód netto przypadający na jedno gospodarstwo domowe w byłej NRD był niższy o 18,8% niż w zachodniej części Niemiec (2293 euro i 2825 euro). Jeszcze wyraźniej różnice te uwidaczniają się w płacach. W 2003 r. przeciętna pensja godzinowa robotnika wykwalifikowanego w byłej NRD była o 31,3% mniejsza niż w zachodniej części Niemiec (9,16 euro i 13,33 euro). Uderzająco wysokie są różnice w poziomie bezrobocia. W 2005 r. wynosiło ono w byłej NRD 18,8%, podczas gdy w dawnej RFN tylko 5,8% (obliczenia własne na podst.: Federal... 2005).

Omówiono tu przykład państwa pruskiego, ale nie tylko Niemcy miały swoje Prusy. Także Polska miała „swoje Prusy", zlikwidowane równocześnie z Prusami niemieckimi. Były to tzw. Kresy Wschodnie. Rolę polskiego regionu ideologicznego miała szansę odegrać Wielkopolska. Stało się jednak inaczej, najprawdopodobniej dlatego, że zachowania Wielkopolan słabiej dawały się wkomponować w etos kultury szlacheckiej i mity narodowe mu towarzyszące. W Polsce Ludowej, do lat 70., starano się kreować ziemie zachodnie na polski region ideologiczny. Obecnie coraz częściej widoczne są lokalne usiłowania na rzecz stworzenia syntezy polsko-niemieckiej historii tych ziem.

Oczywiście historia Polski, Niemiec i Prus poruszała się odmiennymi drogami. Niemniej jednak w obu przypadkach doszło do ukształtowania się swoistego, terytorialnego podziału pracy, zgodnie z którym pewnym regionom w sposób trwały przyporządkowano funkcje „obrony bastionu", trwania w gotowości itp. W obu przypadkach mieliśmy do czynienia ze znacznym zacofaniem gospodarczym tych terytoriów wobec reszty kraju. W ideologii narodowej jednak problematyka Kresów grała pierwszoplanową rolę, podobnie jak w przekazach literackich. Tu również realizowano politykę bastionu wyrażającą się w pacyfikacjach, polonizowaniu, nawracaniu albo utrudnianiu niekatolickich praktyk religijnych. Towarzyszyły temu analogiczne do pruskich usiło-

wania kolonizacyjne. I tak np. w II Rzeczypospolitej na Kresach Wschodnich prowadzono akcję osadnictwa wojskowego. Można to uznać za jeden z elementów polskiej polityki bastionu. Podobne usiłowania realizowały władze pruskie w Wielkopolsce, a ich koordynacją zajmowała się tzw. Hakata[7].

Warto zauważyć, że polski region ideologiczny zachodził (do 1939 r.) na ukraiński region ideologiczny, czyli Ukrainę Zachodnią. Następstwem tego były dramatyczne starcia narodowe, zwłaszcza w latach 1942–1943 na Wołyniu.

W II Rzeczypospolitej za Kresy można uznać obszar siedmiu województw: były to cztery województwa wschodnie (wileńskie, nowogródzkie, poleskie i wołyńskie) oraz trzy z czterech województw południowych (lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie). Obecnie żadne z nich nie wchodzi w skład państwa polskiego. Przyjrzyjmy się nieco bliżej województwom wschodnim. Były one terenami rolniczymi, ale trudno byłoby je nazwać spichlerzem Polski. I tak np. dochodowość netto jednego gospodarstwa o wielkości 2–50 ha w latach 1931–1934 wynosiła w Polsce 25 zł z hektara, podczas gdy w województwach wschodnich tylko 13 zł z hektara, a np. w centralnych 32 zł (*Rocznik*... 1936, s. 35).

Również stopa życiowa była wyraźnie niższa niż w pozostałej części Polski. Cukier podówczas był uważany za bardzo wartościowy element diety. W 1935 r. jego spożycie *per capita* wynosiło w Polsce 9 kg, w tym w województwach wschodnich 4,4 kg, a np. w zachodnich 13,1 kg (*Rocznik*... 1936, s. 99). Jeszcze silniej zróżnicowany był poziom życia w miastach. W 1931 r. mieszkania wyposażone w kanalizację, wodociąg oraz elektryczność lub gaz stanowiły 10% ogółu mieszkań w polskich miastach, ale w województwach wschodnich tylko 1,8% (obliczenia własne na podst.: *Rocznik*... 1936, s. 38).

Opisanym tu przypadkom geopolitycznych następstw odgrywania roli bastionu towarzyszy relatywne zapóźnienie gospodarcze. Nie oznacza to, że rola bastionu jest wyłączną przyczyną zacofania. W obu przypadkach, Prus i polskich Kresów, były to terytoria peryferyjnie położone wobec centrum rozwoju gospodarczego.

W II Rzeczypospolitej kultura narodowa Polaków miała charakter inteligencko-szlachecki. Dość widoczna była, zwłaszcza w przekazach literackich, niechęć do instytucji wolnorynkowych. Dominacja inteligencji na skali prestiżu społecznego była uzasadniana zasługami narodowowyzwoleńczymi (Hryniewicz 2004, s. 218–219). Można sądzić, że na Kresach żywotność etosu narodowego miała zwielokrotniony wpływ na umysły ich polskich mieszkańców. Było to następstwem poczucia bliskości sowieckiego zagrożenia i coraz bardziej wyraźnego demonstrowania aspiracji narodowych przez ukraińską i litewską ludność Kresów. Po stronie polskiej prowadziło to do ugruntowania popularności polityki bastionu. Naturalną konsekwencją było podobnie jak w Prusach upowszechnienie postaw konserwatywnych, skierowanych w przeszłość, nacechowanych kultem swojskości i miłości do ziemi i zajęć z nią związanych. Polskość utożsamiano z majątkiem ziemskim. Warto zauważyć, że podobnie jak

[7] Nazwa pochodzi od nazwisk trzech założycieli: Hannemanna, Kennemanna i Tiedemanna.

Polacy w Prusach, tak Ukraińcy w Polsce budowę narodu łączyli z rywalizacją ekonomiczną, tworząc jednorodny narodowo ruch spółdzielczy.

Skupienie uwagi masowej na „obronie bastionu", połączone z konserwatyzmem, kultem swojskości i zajęć rolniczych, z natury rzeczy odciągało zainteresowanie ludności od lokowania aspiracji w zajęciach typowych dla gospodarki rynkowej. Nie ulega wątpliwości, że duże znaczenie polityczne regionu ideologicznego skłaniało miejscowe elity do trwałych żądań pomocy ze strony państwa, w ramach którego pełni się niezwykle ważne funkcje. Dotyczy to zarówno Prus, jak i Kresów. W obu przypadkach połączenie polityki bastionu z tradycyjnymi instytucjami gospodarczymi powodowało, że nacisk władz centralnych na reformy był raczej niewielki i dominowała skłonność do bezwarunkowego wspomagania finansowego.

Warto podjąć próbę oceny roli regionów ideologicznych we współczesnej geopolityce europejskiej. Regiony ideologiczne są wytworem nacjonalizmów/patriotyzmów europejskich i zmagań militarnych im towarzyszących. Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji, gdy państwa europejskie podejmują wspólny wysiłek na rzecz wyeliminowania przyczyn konfliktów militarnych, regiony owe stają się anachroniczne. Ich obecność w geopolityce europejskiej ma wyraźnie dysonansowy charakter. Jakkolwiek nie można zabronić kultywowania pamięci o przodkach i dawnych małych ojczyznach, tworzenia stron internetowych czy pisania pamiętników, działalność taka powinna mieć charakter prywatny, ewentualnie pozarządowy. Z tego względu krytycznie należy ocenić finansowanie przez państwo struktur i wydarzeń utrwalających istnienie regionów ideologicznych w polityce państwowej i pamięci zbiorowej.

LITERATURA

Bartkowska-Nowak D., 2001, „Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?", *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.

Bartkowski J., Jasińska-Kania A., 2002, *Organizacje dobrowolne a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, w: A. Jasińska-Kania, M. Marody (red.), *Polacy wśród Europejczyków*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Boockmann H., 2002, *Zakon krzyżacki*, tłum. R. Traba, Gdańsk–Warszawa: Wydawnictwo „Marabut", Oficyna Wydawnicza „Volumen".

Bystroń J.S., 1936, *Kultura ludowa*, Warszawa: Nasza Księgarnia.

Ciepielewski J., Kostrowicki J., Landau Z., Tomaszewski J., 1971, *Historia gospodarcza świata XIX i XX w.*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Durkheim E., 1975, „Durkheim suicide: A study in sociology", w: W.E. Pickering (red.), *Durkheim on Religion. A Selection of Readings with Bibliographies*, London: Routledge and Kegan Paul.

Engelmann B., 1978, *Zjednoczeni przeciwko prawu i wolności. Antypodręcznik historii Niemiec*, tłum. B. Jodkowska, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.

Federal 2005, Federal Statistical Office Germany 2005, http://www.destatis.de/e_home.htm.

Gorzelak G., 1995, *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, Warszawa: EUROREG.

Gorzelak G., Jałowiecki B., 1998, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach w latach 1995–97*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa: EUROREG.

Grabowska M., Szawiel T., 2001, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Greeley A., 1989, „Protestant and catholic: Is the analogical imagination extinct?", *American Sociological Review*, t. 54, nr 4.

Greeley A., Greeley D.M., 1984, *How to Save the Catholic Church*, New York: Viking.

Hryniewicz J.T., 2004, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Ihnatowicz I., Mączak A., Zientara B., 1979, *Społeczeństwo polskie od X do XX w.*, Warszawa: Książka i Wiedza.

Jean C., 2003, *Geopolityka*, tłum. T. Orłowski i J. Pawłowska, Wrocław–Warszawa–Kraków: Ossolineum.

Kłoczowski J., 1998, *Młodsza Europa*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.

Konrad G., Szelenyi I., 1979, *The Intellectuals on the Road to Class Power*, Brighton: Harvester Press.

Koralewicz J., Ziółkowski M., 1990, *Mentalność Polaków*, Poznań: Wydawnictwo „Nakom".

Krzywicki L., 1967, *Kwestia rolna: przełom w produkcji środków spożywczych w drugiej połowie wieku XIX*, w: idem, *Dzieła*, t. 8, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Landes D.S., 2000, *Bogactwo i nędza narodów*, tłum. H. Jankowska, Warszawa: Wydawnictwo Literackie „Muza" SA.

Le Goff J., 1994, *Kultura średniowiecznej Europy*, tłum. H. Szumańska-Grossowa, Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Volumen", Dom Księgarsko-Wydawniczy „Klon".

Mączak A., 1969, *Problemy gospodarcze*, w: J. Tazbir (red.), *Polska XVII wieku: państwo, społeczeństwo, kultura*, Warszawa: Wiedza Powszechna.

Mączak A., 1973, *Odrodzenie gospodarcze okresu Oświecenia*, w: B. Zientara, A. Mączak, I. Ihnatowicz, Z. Landau (red.), *Dzieje gospodarcze Polski do roku 1939*, Warszawa: Wiedza Powszechna.

Mączyński J., 1998, *Diagnozowanie partycypacji decyzyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

Morawski W., 2001, *Socjologia ekonomiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rocznik 1936, *Mały Rocznik Statystyczny*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Rutkowski J., 1986, *Wieś europejska późnego feudalizmu XVI–XVIII w.*, wybór i wstęp J. Topolski, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.

Salmonowicz S., 1985, *Fryderyk II*, Wrocław: Ossolineum.

Szczepański J., 1995, *Wojna 1920 na Mazowszu i Podlasiu*, Warszawa–Pułtusk: Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Wyższa Szkoła Humanistyczna.

Szeremietiew R., 1989, *Polityka jest sztuką możliwości*, t. 1–2, Warszawa: wydanie drugoobiegowe.

Topolski J., 1993, *Dzieje Polski 1501–1795*, wyd. IV, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Tracy D., 1982, *Analogical Imagination*, New York: Crossroad.
Wawrykowa M., 1976, *Dzieje Niemiec 1648–1789*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
Weber M., 1994, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, tłum. J. Miziński, Lublin: Wydawnictwo „Test".

ROMAN SZUL

REGIONALIZM W POLSCE NA TLE EUROPEJSKIM

1. REGIONALIZM – UWAGI WSTĘPNE: POJĘCIE, ZNACZENIE

Jednym z charakterystycznych zjawisk współczesnej Europy, zwłaszcza tej „starej" i szczególnie w ostatnich dwóch–trzech dekadach, są procesy społeczne obejmowane jednym terminem „regionalizm". Zjawisko to nie ominęło też Polski, chociaż przejawia się nieco inaczej niż w niektórych krajach zachodnioeuropejskich przyciągających uwagę badaczy regionalizmu. O przyczynach pojawienia się tego zjawiska, jego przejawach, a także o stosunku do niego będzie dokładniej mowa w dalszej części tego rozdziału. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że jest to na tyle istotne zjawisko, iż warto poświęcić mu nieco uwagi.

Omawiając zagadnienie regionalizmu, należy na wstępie wyraźnie zaznaczyć, o jaki regionalizm chodzi, gdyż zarówno w literaturze naukowej, jak i w potocznym języku, w tym np. w wypowiedziach polityków, słowo to występuje w dwu, zupełnie różnych, nieprzystających znaczeniach. Te dwa znaczenia wynikają z kolei z dwu znaczeń, w jakich używane jest słowo „region". W jednym przypadku słowo „region" oznacza, w największym skrócie, część państwa (kraju), w drugim – część świata, np. kontynent, część kontynentu – w każdym razie grupę państw (krajów). W tym drugim rozumieniu regionem może być np. Europa, Europa Środkowa, Bliski Wschód, Azja Wschodnia, Ameryka Łacińska itd. Jeśli po spotkaniu wysokich rangą polityków dwóch czy kilku państw w komunikacie prasowym pojawi się stwierdzenie, że przedmiotem rozmów była „współpraca regionalna" lub „konflikty regionalne" itp., to najczęściej chodzi o współpracę lub konflikty na obszarze regionu rozumianego jako część świata, np. na Bliskim Wschodzie. Takie znaczenie słowa „region" odnosi się do licznych międzynarodowych instytucji „regionalnych", np. „regionalnych" instytucji ONZ, choćby Komisji Ekonomicznej ONZ ds. Europy, Komisji Ekonomicznej ONZ ds. Ameryki Łacińskiej itp. Podobnie, jeśli ekonomista lub politolog przeciwstawia procesy globalizacji i regionalizacji, to przez to drugie pojęcie rozumie zwykle integrowanie się krajów jakiegoś regionu rozumianego jako część świata, np. Europy[1].

W niniejszym artykule „region" rozumie się jako część państwa (kraju). Robocza definicja regionalizmu na potrzeby tego artykułu brzmi natomiast: „regionalizm są to idee i działania społeczne, których celem jest zachowa-

[1] Przykładem może być artykuł: Zięba 1992. W artykule tym omawiane są konsekwencje rozpadu bloku radzieckiego i przejawy współpracy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak „Trójkąt Weimarski", „Hexagonale", „Europa Bałtycka" itp.

nie, wzmocnienie lub demonstrowanie odrębności danego regionu"[2]. Odrębność może dotyczyć jednej, kilku lub wszystkich z następujących sfer: kultura (tożsamość kulturowa mogąca z kolei zawierać wiele elementów), gospodarka (interesy ekonomiczne regionu), polityka (podmiotowość polityczna regionu: jego istnienie jako jednostki administracyjnej, samorząd, autonomia, niepodległość). Regionalizm występuje zawsze w pewnym kontekście, który tworzą inne regiony danego państwa i państwo jako całość, a w innym układzie – społeczeństwo i naród. Tak więc regionalizm każdego regionu, *nolens volens*, odnosi się do państwa, społeczeństwa i narodu: państwo, społeczeństwo i naród są adresatami postulatów i odbiorcą skutków działań składających się na dany regionalizm.

Regionalizm (ruchy regionalne) co do typu postulatów i dziedzin działań nie różni się zasadniczo od ruchów narodowych (nacjonalizmu). Różnica polega przede wszystkim na intensywności postulatów i form ich realizacji: o ile regionalizm akceptuje przynależność danego regionu do państwa i tylko chce nadać owej przynależności nową formę, o tyle ruch narodowy stara się oderwać dany region od państwa – stanowi to jego cel długoterminowy. W praktyce, oczywiście, trudno wyznaczyć wyraźną granicę między regionalizmem a nacjonalizmem. Ruchy regionalne (regionalistyczne), podobnie jak wszelkie ruchy społeczne, są wewnętrznie zróżnicowane, płynne i niestabilne. W ruchach takich, oprócz elementów umiarkowanych (głoszących postulaty typowo regionalistyczne), pojawiają się też elementy radykalne wyznające idee nacjonalistyczne. Sytuację dodatkowo komplikuje częsta rozbieżność między celami deklarowanymi – taktycznymi, a celami strategicznymi, nieujawnianymi publicznie. Mimo pokrewieństwa regionalizmu i nacjonalizmu nie należy z góry przesądzać o tym, że regionalizm jest tylko wstępem lub stadium początkowym nacjonalizmu. Odmienność drugiej połowy XX wieku w Europie Zachodniej w stosunku do poprzedniej epoki polega właśnie na tym, że regionalizm stał się elementem trwałym, rzadko jedynie przyjmującym formy ruchów narodowych dążących do secesji.

2. REGIONALIZM – SIŁA TWORZĄCA CZY NISZCZĄCA, ANTIDOTUM CZY CHOROBA

Jakkolwiek współczesny europejski regionalizm ma stosunkowo krótką, kilkudziesięcioletnią historię, to wpisuje się w procesy znacznie starsze, noszące wspólny mianownik w postaci wyodrębniania się pewnych obszarów z większych całości. Dlatego też nie sposób współczesnego regionalizmu odizolować od doświadczeń owych starszych procesów historycznych. Takie łączne traktowanie współczesnych i przeszłych wydarzeń jest szczególnie istotne w przypadku oceny tego zjawiska i tym samym stosunku do niego. Problem oceny i stosunku do regionalizmu dotyczy w szczególności oceny regionalizmu

[2] Pojęcie regionalizmu występuje również w językoznawstwie i literaturoznawstwie na oznaczenie pewnych cech danego języka obecnych tylko w danym regionie. Interesującą próbą analizy pojęcia regionalizmu używanego w różnych naukach (geografii politycznej, językoznawstwie, literaturoznawstwie) jest publikacja: Handke 1993.

z punktu widzenia szerszego kontekstu – państwa, społeczeństwa danego państwa czy narodu. Samoocena regionalizmu (danego ruchu regionalnego) jest bowiem zwykle mniej skomplikowana: jawi się on zwykle jako imperatyw, wewnętrzna potrzeba lub interes jego animatorów działających w interesie regionu. Ewentualne zewnętrzne skutki są o tyle ważne, o ile reakcja otoczenia może rykoszetem uderzyć w dany region czy też liderów ruchu regionalnego.

W zewnętrznej ocenie regionalizmu istnieją dwa podejścia: życzliwe i nieżyczliwe (pomijając, oczywiście, lekceważenie lub obojętność). Życzliwe podejście opiera się na założeniu, że regionalizm jest siłą mobilizującą do pożytecznych działań prowadzących do rozwoju gospodarczego, kulturalnego, oświatowego itp. danego regionu, a tym samym do podniesienia poziomu gospodarczego, kulturalnego, oświatowego itp. całego kraju i narodu, do którego dany region należy, do zwiększenia różnorodności kulturowej kraju, a tym samym do zwiększenia bogactwa jego kultury oraz atrakcyjności i siły na arenie międzynarodowej. Zgodnie z tym podejściem regionalizm jednego regionu stymuluje inne regiony, które chcą temu pierwszemu dorównać pod względem rozwoju gospodarki, kultury, oświaty itd. z pożytkiem dla całego kraju.

Podejście nieżyczliwe, czy też nieufne, opiera się na obawach, że regionalizm mobilizuje do działań destrukcyjnych z punktu widzenia państwa czy narodu jako całości, do konfliktów międzyregionalnych, do forsowania interesów ekonomicznych danego regionu ze szkodą dla interesów innych regionów, ze stratą dla gospodarki jako całości, że podkreślanie odrębności kulturowej jednego regionu będzie go konfliktować ze społeczeństwem czy narodem jako całością.

Obawy przed negatywnymi skutkami ruchów regionalnych były w Europie szczególnie mocne w okresie budowy państw narodowych w XIX i w pierwszej połowie XX wieku. W tym bowiem okresie celem państw (tzn. grup rządzących w państwach) była unifikacja gospodarcza, polityczna (prawna) i kulturowa (unifikacja kultur i świadomości narodowej, narzucanie jednego języka narodowego) państw-narodów. W takich warunkach każde wyodrębnianie się regionu pod względem gospodarczym, prawnym, kulturowym czy językowym było zamachem na ideę jedności narodowej i jako takie musiało być zwalczane w miarę możliwości danego państwa-narodu[3]. Współcześnie, po II wojnie światowej, a zwłaszcza począwszy od ostatniej ćwierci XX wieku, stosunek do regionalizmów uległ znacznej liberalizacji. Pewne zjawiska składające się na regionalizm uważa się za obojętne z punktu widzenia jedności państwa-narodu, jako że zachowanie owej jedności straciło na znaczeniu, a i siła regionalizmów po dwu wiekach uniformizacji nie wydaje się tak groźna. Dostrzega się korzyści z regionalizmu – dla demobilizacji radykalnych ruchów separatystycznych, dla racjonalnej ekonomicznie decentralizacji państwa itd. Można nawet powiedzieć, że życzliwe podejście do tego zjawiska stało się, na gruncie (zachodnio-) europejskim, rodzajem innowacji intelektualnej i politycznej ostatnich dekad.

[3] Być może najbardziej długotrwałe i dramatyczne zmagania dośrodkowych sił państwa-narodu z odśrodkowymi siłami etniczno-regionalnymi toczyły się w Hiszpanii. Bardzo wnikliwą analizę zmagań tych sił zawiera opracowanie Gortazar 1985, s. 69–168.

Nie znaczy to jednak, że wszędzie w Europie Zachodniej obawy przed destrukcyjnymi skutkami regionalizmu (regionalizmów) zupełnie znikły.

Na regionalizm można patrzeć nie tylko z punktu widzenia danego regionu i państwa/narodu, lecz także z jeszcze wyższego poziomu – ponadpaństwowego/ponadnarodowego. W Europie (Zachodniej) chodzi tu o punkt widzenia „ogólnoeuropejski". Nadrzędną wartością w takim spojrzeniu jest integracja europejska i współpraca międzynarodowa. Zagrożeniem dla tej wartości są, a przynajmniej tak się uważało, partykularyzmy narodowe i wynikające stąd konflikty międzynarodowe (czyli międzypaństwowe) oraz opór państw-narodów przed dalszą integracją. Antidotum na partykularyzmy narodowe miały stanowić właśnie regiony i regionalizm. Hasłowym wyrazem tego stanowiska była idea (a raczej hasło) „Europy regionów". Zgodnie z taką postawą regiony są bardziej otwarte na współpracę, bardziej pragmatyczne i nieobciążone historią krwawych konfliktów, a dla wielu Europejczyków identyfikacja regionalna jest wygodniejsza niż budząca negatywne skojarzenia identyfikacja państwowo-narodowa. Przeciwstawny pogląd głosi, że regiony wcale nie muszą być pragmatyczne i skore do współpracy i integracji europejskiej, a już sama ich liczba sprawia, że ich ewentualne upodmiotowienie w Unii Europejskiej uczyniłoby tę organizację jeszcze bardziej niesterowną, niż gdyby podmiotami integracji europejskiej pozostały państwa. Osłabienie roli państw w wyniku wzrostu znaczenia regionów jako efekt uboczny mogłoby przynieść zaostrzenie konkurencji międzyregionalnej i wzmocnienie pozycji (i tak już silnej) koncernów międzynarodowych ze szkodą dla pracowników, konsumentów i, ogólnie, europejskiego modelu społecznego. Regionalizm jako antidotum na nacjonalizm sam więc może stać się źródłem jeszcze większych problemów – nowej choroby.

Zjawisko to można zatem oceniać z różnej perspektywy i mieć do niego różny stosunek. Rzecz jasna, w każdym konkretnym przypadku ocena regionalizmu była różna w zależności od miejsca, czasu i przede wszystkim tego, kto oceny dokonuje. Dlatego też mówiąc o regionalizmie w Europie, należy omówić konkretne przypadki ruchów regionalnych i zmiany zachodzące w miarę upływu czasu.

3. REGIONALIZM W EUROPIE (PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ)

Polityczno-ideologiczny podział Europy po II wojnie światowej sprawił, że oddzielnie należy rozpatrywać procesy społeczne w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej (dawnym „bloku komunistycznym").

W krajach Europy Zachodniej obserwujemy generalnie tendencję wzrostową regionalizmu. Tendencja ta miała raczej charakter „schodkowy" lub stopniowy niż płynny. „Schodkowość" owa polegała na tym, że od czasu do czasu pojawiały się wydarzenia, które wywoływały mniejszą lub większą falę przypływu regionalizmu, między tymi falami zaś regionalizm utrzymywał się na stałym poziomie lub nawet się cofał.

Tak zarysowana ogólna tendencja zawiera w sobie dość zróżnicowane procesy. Różnice dotyczą zarówno dziedzin, w których regionalizm się przejawiał,

jak i krajów. W jednych dziedzinach przejawiał się bowiem mocniej, w innych słabiej, w pewnych falach ważniejsze były jedne aspekty regionalizmu, a później inne, zmienne były też motywy i „aktorzy" regionalizmu. Różna była także dynamika i przejawy regionalizmu w poszczególnych krajach.

Pierwsza, bardzo ograniczona pod względem liczby państw fala regionalizmu urzeczywistniła się w postaci reformy organizacji państwa w trzech krajach: Niemczech Zachodnich (RFN), Austrii i we Włoszech w pierwszych latach powojennych. Reformy te były ściśle związane z międzynarodową sytuacją tych państw i polegały na przekształceniu RFN i Austrii w państwa federalne, we Włoszech natomiast na nadaniu autonomii kilku regionom, w których pojawiły się tendencje separatystyczne lub irredentystyczne. Były to, jak wiadomo, kraje, które przegrały wojnę i były okupowane (Niemcy, Austria) lub pozostawały w wywołanym przez wojnę i klęskę kryzysie państwowości (Włochy).

Przekształcenie Niemiec Zachodnich i Austrii w państwa federalne odbyło się z inicjatywy i pod presją mocarstw okupacyjnych. Jak stwierdza znawca federalizmu w Europie Zachodniej Wilfried Swenden, stosunek władz i ludności Niemiec (poza Bawarią) do przekształcenia państwa w federację był wyraźnie niechętny i reforma ta została wymuszona przez presję ze strony mocarstw okupacyjnych (Swenden 2006, s. 26–27). Tak więc federalizacja Niemiec Zachodnich nastąpiła z inicjatywy i pod presją czynnika zewnętrznego – zewnętrznego zarówno w stosunku do landów-regionów, które stały się członkami federacji, jak i w stosunku do państwa czy społeczeństwa jako całości. Nadrzędnym celem reformy było osłabienie niemieckiego nacjonalizmu. Mocarstwa okupacyjne uznały, że podział III Rzeszy na trzy państwa (RFN, NRD, Austria) nie wystarcza i że należy je jeszcze podzielić na landy i nadać państwom ustrój federalny. (Dla porządku warto dodać: również Niemcy Wschodnie zostały podzielone na landy, co miało być wstępem do przekształcenia NRD w federację, jednak po paru latach koncepcja kształtu ustrojowego NRD się zmieniła i podział na landy został zniesiony. Dokładnie ten sam podział wrócił po zjednoczeniu Niemiec w roku 1990). Regionalizm w Niemczech miał więc wyraźny cel – antidotum na niemiecki nacjonalizm.

Przedstawiony wyżej cel i metoda wprowadzenia federalizmu w Niemczech sprawiły, że kształt terytorialny regionów-landów nie miał odtwarzać starych podziałów regionalnych, lecz służyć nowym celom – budowaniu pokojowych i demokratycznych Niemiec. I rzeczywiście, większość niemieckich landów-regionów nie ma za sobą jakiejś wspólnej historii, poczucia tożsamości itp. Dotyczy to zwłaszcza takich landów, jak Badenia-Wirtembergia, Szlezwik-Holsztyn, Nadrenia-Palatynat, Północna Nadrenia-Westfalia itd. Jedynie w przypadku Bawarii można mówić o dużej zbieżności współczesnego kształtu landu z historycznym królestwem.

Wynikająca z ustroju federalnego podmiotowość landów niemieckich i austriackich ogranicza się do spraw „technicznych" (zarządzania sferą publiczną). Nie obejmuje natomiast kwestii tożsamości (kultury) i sfery politycznej. Niemieckie czy austriackie landy nie przejawiają (poza pewnym wyjątkiem Bawarii) chęci zachowania czy eksponowania swojej tożsamości kulturowej

bądź zwiększania swoich kompetencji, nie mówiąc już o tendencjach odśrodkowych. W poszczególnych regionach-landach (znów z pewnym wyjątkiem Bawarii) nie ma też społecznego poparcia dla podmiotowości landu, nie ma niezależnych, regionalnych elit politycznych. We wszystkich landach rządzą (a w ich parlamentach obecne są) jedynie partie ogólnoniemieckie. (W Bawarii rządzi *quasi*-regionalna partia CSU na stałe afiliowana przy ogólnoniemieckiej CDU).

Wspomniane wcześniej przejawy regionalizmu we Włoszech tuż po zakończeniu II wojny światowej polegały na ujawnieniu się tendencji separatystycznych lub irredentystycznych w kilku regionach peryferyjnych W pierwszym rzędzie chodzi tu o zamieszkaną w większości przez ludność niemieckojęzyczną prowincję Bolzano/Bozen (inna nazwa tej prowincji to Górna Adyga/Południowy Tyrol) dążącą do przyłączenia się do Austrii i o niewielki region na pograniczu z Francją i Szwajcarią – Valle d'Aosta, gdzie były silne dążenia do przyłączenia się do Francji (obszar ten był, skądinąd, częścią większego terytorium Włoch, którego pozostała część została przyłączona do Francji). Nastroje separatystyczne występowały też na Sardynii i Sycylii, gdzie popularne były hasła odłączenia się od Włoch i przyłączenia do... USA (por. Misiuda-Rewera 2005, s. 80).

Dla uspokojenia nastrojów separatystycznych pięciu regionom Włoch nadano „status specjalny". Regionami tymi są: Sycylia, Sardynia, Friuli-Wenecja Julijska, Trydent-Górna Adyga/Południowy Tyrol i Valle d'Aosta. W praktyce szczególny status z początku dotyczył tylko praw kulturowo-językowych mniejszości narodowych mieszkających w tych regionach. Język niemiecki został uznany za oficjalny, wraz z włoskim, w prowincji Bolzano/Bolzen regionu Trydent-Górna Adyga (z uznaniem później nazwy „Południowy Tyrol" za równoprawną), a ludności niemieckojęzycznej zagwarantowano proporcjonalną do jej liczebności (2/3) liczbę miejsc w instytucjach publicznych oraz wiele innych praw, np. prawo do szkolnictwa w języku niemieckim bez konieczności uczenia się języka włoskiego itp. Umożliwiło to zachowanie przez niemieckojęzyczną ludność regionu swojego języka i tożsamości. Również w Valle d'Aosta wprowadzono formalnie drugi oficjalny język – francuski, lecz w tym regionie nastroje separatystyczne szybko zanikły, podobnie jak chęć utrzymania francuskiej tożsamości regionu. W regionie Friuli-Wenecja Julijska przyznano prawa mieszkającej tam mniejszości słoweńskiej, lecz nie miało to większego wpływu na krajobraz kulturowy tego regionu. Specjalny status Sycylii i Sardynii miał raczej charakter symboliczny i nie wpływał na funkcjonowanie tych regionów w praktyce.

Jak więc widać, regionalizm włoski w pierwszych latach powojennych był raczej przejawem kryzysu państwa i tendencji separatystycznych niż wyrazem dążeń ludności regionów do zachowania regionalnej tożsamości i podmiotowości. Nadanie specjalnego statusu było kompromisem między państwem włoskim i separatystami (a w przypadku Górnej Adygi/Południowego Tyrolu również państwem austriackim). Z czasem sytuacja polityczna Włoch stabilizowała się i malała presja ku decentralizacji i regionalizacji. W praktyce pod-

miotowość wszystkich regionów – poza Górną Adygą/Południowym Tyrolem – stała się taka sama.

Kolejną, znacznie silniejszą, dłużej trwającą i szerszą falę regionalizmu w Europie Zachodniej odnotowano na przełomie lat 70. i 80., a jej początkiem była Hiszpania.

Po śmierci gen. Franco w 1975 r. Hiszpania przekształciła się w państwo demokratyczne. Demokratyzacja kraju „odblokowała" tendencje regionalistyczne zwalczane przez dyktaturę. (Skądinąd jednym z powodów zbrojnej rewolty Franco przeciw rządowi hiszpańskiemu w roku 1936 było zahamowanie tego, co on i jego zwolennicy nazywali rozpadem Hiszpanii – a więc położenie kresu tendencjom odśrodkowym w regionach. Demokratyzacja Hiszpanii po roku 1975 uruchomiła proces decentralizacji regionalizacji).

Na początku lat 80., w ramach realizacji postanowień konstytucji z 1978 r., rozpoczął się zakrojony na szeroką skalę proces przekształcania Hiszpanii w nowy typ państwa – któremu nadano nazwę „państwo autonomii" (*estado de las autonomías*). Typ ten uznaje się często za pośredni między państwem unitarnym i federalnym. Trzeba jednak podkreślić, że określenie takie jest mylne, gdyż sugeruje ono, że podmiotowość autonomicznych regionów hiszpańskich jest bardziej ograniczona niż podmiotowość jednostek składowych państw federalnych, np. niemieckich czy austriackich landów.

Proces przekształcania Hiszpanii w państwo autonomii regionalnych był bardzo skomplikowany i brak tu miejsca na dokładną analizę tego procesu. Należy jednak zaznaczyć, że był on wynikiem działania dwojakiego rodzaju sił: ogólnego dążenia do przekształceń demokratycznych oraz specyficznej dla każdego regionu presji oddolnej. To wyraźnie różniło regionalizację Hiszpanii od poprzednio omówionych przypadków Niemiec, Austrii i Włoch. W wyniku reform utworzono w Hiszpanii 17 regionów, zwanych również „wspólnotami autonomicznymi" (*comunidades autónomas*) o (początkowo) różnym statusie formalno-prawnym i, co równie ważne, o różnym poczuciu tożsamości i sile ruchów regionalnych. Szczególnie ważne miejsce, z punktu widzenia teorii i praktyki regionalizmu, zajmują regiony „historyczne" o wyraźnej osobowości kulturowej, do których tradycyjnie zalicza się Katalonię, Baskonię (Kraj Basków) i Galicję. Niekiedy zalicza się do nich także Andaluzję, a wyraźną specyfikę mają również co najmniej cztery kolejne regiony: Nawarra, Kraj Walencji (region Walencji), Baleary i Wyspy Kanaryjskie. Współczesne granice tych regionów pokrywają się w znacznym stopniu z ich granicami historycznymi i z pewnymi cechami kulturowymi. Sprawia to, że nie są to zwykłe terytorialne jednostki administracyjne, ale mają one wyraźną specyfikę kulturową i poczucie tożsamości regionalnej.

Z punktu widzenia celu rozważań w niniejszym rozdziale ważne jest to, że podmiotowość hiszpańskich regionów dotyczyła nie tylko kwestii „techniczno-administracyjnych", lecz obejmowała całą gamę spraw, w tym kulturowych i politycznych. Ponadto w niektórych regionach istnieją silne elity regionalne, dla których region jest najważniejszym punktem odniesienia (przejawem tego są partie czysto regionalne – w niektórych regionach rządzące, w innych będące ważnym elementem regionalnej sceny politycznej). Wreszcie trzeba pod-

kreślić, że Hiszpania jako całość oraz jej poszczególne regiony od czasu demokratyzacji i regionalizacji osiągnęły niekwestionowany sukces w dziedzinie gospodarczej (szybki wzrost gospodarczy i wzrost zamożności ludności) i społecznej (ugruntowanie demokracji itp.). Okazało się, że autonomia regionów, ich wzmocniona podmiotowość w wielu dziedzinach, ochrona i eksponowanie specyfiki kulturowej (w tym ochrona i awans regionalnych języków, które stały się jednym z dwu – obok kastylijskiego/hiszpańskiego – oficjalnych języków w kilku regionach) ani nie spowodowały rozpadu politycznego państwa hiszpańskiego, ani nie zahamowały jego rozwoju gospodarczego. Miało to niezwykle duży wpływ na myślenie o kwestiach regionalnych i regionalizmie w całej Europie Zachodniej. Hiszpania i jej regiony stały się wyraźnym obiektem obserwacji i naśladownictwa, inspiracją dla ruchów regionalnych.

Szczególnie duże oddziaływanie miała Katalonia. Jest to z jednej strony jeden z najbogatszych regionów Hiszpanii, który w dodatku po roku 1980 jeszcze bardziej umocnił swoją pozycję ekonomiczną, a z drugiej strony kraina o wyraźnej osobowości kulturowej i poczuciu tożsamości, której władze w swojej polityce przywiązywały dużą wagę do zachowania, ekspansji i demonstrowania swojej specyfiki kulturowej (na uwagę zasługuje zwłaszcza spektakularny awans języka katalońskiego w życiu publicznym). Nie obserwuje się tu najmniejszych przejawów terroryzmu (w przeciwieństwie do Kraju Basków), a reguły demokracji są skrupulatnie przestrzegane. Ekonomiczny, kulturowy i polityczny sukces Katalonii stał się inspiracją dla wielu ruchów regionalnych, zwłaszcza tzw. ruchów etnoregionalnych, w Europie Zachodniej. Katalonia (tzn. przede wszystkim różne organizacje pozarządowe, przy pewnym zaangażowaniu ze strony władz regionalnych) wspiera też te ruchy – w ramach szerszego ruchu „narodów bez państw". Jej stolica – Barcelona – jest siedzibą wielu instytucji międzynarodowych propagujących idee regionalizmu, zwłaszcza kulturowego.

Hiszpańskie oddziaływanie jest szczególnie zauważalne we Włoszech. Fala decentralizacji państwa włoskiego z przełomu lat 90. i początku obecnej dekady wyraźnie nawiązywała do hiszpańskich doświadczeń „państwa autonomii" – już choćby w terminologii (określenie Włoch jako „republiki autonomii" – *repubblica delle autonomie*). Regionalizm kataloński stał się inspiracją i wzorcem dla takich ruchów etnoregionalnych we Włoszech jak sardyński czy friulijski. Niebagatelny jest wpływ ruchu katalońskiego na reanimację etnoregionalnego ruchu okcytańskiego we Francji. Wynika to m.in. z wielkiej bliskości językowo-kulturowej południa Francji – „Okcytanii" i Katalonii. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że na skrawku terytorium Katalonii – w Val d'Aran – język okcytański jest językiem oficjalnym. Jest to jedyny obszar, gdzie ma on status języka oficjalnego, co jest przedmiotem dumy i wdzięczności „Okcytańczyków" we Francji dla Katalonii.

Rozwój regionalizmu hiszpańskiego w latach 80. i 90. zbiegł się ze wzrostem popularności regionalizmu w skali (zachodnio)europejskiej, w tym zwłaszcza we Wspólnotach Europejskich i Radzie Europy. Modne wówczas stały się wspominane wcześniej idee-hasła „Europy regionów", decentralizacji, regionalizacji itp. Regionalizm stał się w Europie oficjalnie uznaną pozytywną

wartością, a nawet specyficzną cechą europejską. Ukuty wówczas w kręgach politologów zachodnioeuropejskich termin „europeizacja" (*Europeanization*) miał właśnie oznaczać decentralizację władzy publicznej, umocnienie samorządu regionalnego, a tam, gdzie go nie było – utworzenie takich jednostek (por. Keating 1988, 2003). W wielu krajach Europy Zachodniej przeprowadzono reformy idące w tym kierunku – nawet w znanej z centralizmu i niechęci wobec regionalizmu Francji. Rola hiszpańskiej inspiracji tych procesów może być przedmiotem sporu, nie da się jednak zaprzeczyć pozytywnego oddziaływania hiszpańskiego doświadczenia regionalizacji.

Kolejna fala regionalizmu w Europie Zachodniej pojawia się w pierwszej połowie lat 90. Można zaryzykować twierdzenie, że miała ona dwa źródła – polityczne – wschodnioeuropejskie i ekonomiczne – wewnętrzne (wewnątrz niektórych krajów Europy Zachodniej).

Oddziaływanie wydarzeń w Europie Wschodniej na sytuację w Europie Zachodniej było różnorakie. Można wyróżnić dwa wzajemnie powiązane wielkie procesy historyczne: zakończenie zimnej wojny (konfrontacji ideologicznej kapitalizm/demokracja kontra komunizm/socjalizm) oraz rozpad wielonarodowowych państw: ZSRR, Jugosławii i Czechosłowacji i pojawienie się nowych państw narodowych na scenie międzynarodowej, a zwłaszcza tej najbliższej – europejskiej.

Koniec zimnej wojny i „powstrzymywania komunizmu" przeobraził włoską scenę polityczną. Potężna dotąd siła polityczna – Włoska Partia Komunistyczna uzyskująca regularnie 1/3 głosów w wyborach powszechnych – utrzymywana była w opozycji tylko dzięki mobilizacji sił antykomunistycznych, ich niestabilnym sojuszom i presji zagranicznej (ze strony Zachodu). Koniec powstrzymywania komunizmu rozbił solidarność sił antykomunistycznych, podobnie jak i zwartość Włoskiej Partii Komunistycznej, która nie przeżyła upadku ZSRR.

W powstałym zamęcie politycznym i ideologicznym pojawiły się nowe postacie, nowe idee i nowe organizacje, w tym idea regionalizacji, a nawet federalizacji Włoch. Promotorem tej idei był ruch-partia polityczna Liga Lombardzka przemianowana na Ligę Północną z jej charyzmatycznym liderem Umberto Bossim. Jakkolwiek najdalej idące postulaty tego ruchu – *de facto* podział Włoch na trzy części (Padanię na północy, Etrurię w środku i Południe na południu) – nie zostały zrealizowane, to ruch ten był motorem decentralizacji Włoch niemal do chwili obecnej[4]. Głównym „wrogiem" mobilizującym ów ruch była włoska biurokracja centralna – kosztowna i niewydolna – uosabiana przez „Rzym-złodzieja" (*Roma ladrone*). Bezpośrednim celem ruchu, dzięki któremu zdobywał on zwolenników i glosy wyborców, była obrona interesów ekonomicznych bogatych regionów północnych. Głoszono, iż z jednej strony ograniczenie rzymskiej biurokracji centralnej, decentralizacja i regionalizacja Włoch zmniejszą podatki płacone przez bogate regiony na rzecz „Rzymu" (a pośrednio na rzecz „mafiosów z Południa"), a z drugiej strony dzięki samorządowi lokalnemu i regionalnemu podatki płacone przez miejscowych

[4] Więcej na temat prób przekształcenia Włoch w państwo federalne i na temat Ligi Północnej zob. Trono 1995, s. 47–60.

podatników będą lepiej wykorzystane przez wyposażone w większe kompetencje samorządy lokalne i regionalne. Jakkolwiek kwestie kulturowe odgrywały drugorzędną rolę w mobilizacji zwolenników i działaniach Ligi, to nie można ich pominąć. Liga walczyła o dowartościowanie regionalnych kultur, języków (dialektów) i tożsamości. Tutaj w sukurs przychodziły jej doświadczenia hiszpańskie, zwłaszcza katalońskie.

Pojawienie się nowych państw w Europie Środkowej i Wschodniej po rozpadzie ZSRR, Czechosłowacji i Jugosławii wyraźnie wpłynęło aktywizująco na nastroje wśród społeczności etnoregionalnych na zachodzie Europy. Obecność takich krajów jak Estonia, Łotwa, Litwa, Słowacja czy Słowenia na mapie politycznej Europy i w instytucjach międzynarodowych oraz ich sukcesy w umacnianiu tożsamości narodowych (w tym pozycji języków narodowych) zachęciły wielu Flamandów, Katalończyków, Basków, Szkotów, Walijczyków, Sardyńczyków, Fryzyjczyków i inne grupy etniczne do większej aktywności dla osiągnięcia podobnych celów. W większości przypadków chodziło o zwiększenie już istniejącego zakresu autonomii administracyjnej, politycznej i kulturowej. Wprawdzie wojny towarzyszące rozpadowi Jugosławii (1992–1995) ostudziły zapał niektórych ruchów regionalnych (zwłaszcza we Włoszech), ale pokojowa procedura podziału Czechosłowacji, a także pokojowy lub prawie pokojowy sposób uzyskania niepodległości przez Słowenię i kraje nadbałtyckie stały się zachętą. Szczególnie silny był wpływ wydarzeń w Czechosłowacji na sytuację w Belgii. Nie jest zwykłym zbiegiem okoliczności, że w tym samym roku – 1993 – następuje podział Czechosłowacji i federalizacja Belgii (podział na trzy regiony i trzy wspólnoty językowe).

Lata 80. i 90. to także lata nowego „paradygmatu" w polityce ekonomicznej państw Europy Zachodniej – zastąpienie modelu państwa socjalnego („państwa opiekuńczego") modelem neoliberalnym. Spowodowało to zmiany w sytuacji ekonomicznej niektórych regionów, a tym samym przemianę postaw politycznych ich mieszkańców. Było to szczególnie istotne w przypadku Wielkiej Brytanii, gdzie neoliberalna polityka rządu Partii Konserwatywnej Margaret Thatcher spotkała się z niezadowoleniem w Szkocji, zachęcając Szkotów do opozycji wobec rządu oskarżanego o reprezentowanie wyłącznie interesów bogatszej Anglii i żądań większej autonomii, a nawet niepodległości. („Mechanika" tego zjawiska była analogiczna jak w Czechosłowacji, gdzie Słowacy przeciwstawiali się neoliberalnej polityce gospodarczej pierwszego rządu po „aksamitnej rewolucji" 1989 r.). W efekcie wzrosły dążenia do większej autonomii w Szkocji i, choć w mniejszym stopniu, w Walii. Rząd laburzystowski, który zastąpił Partię Konserwatywną pod koniec lat 90., ponownie podjął kwestię „dewolucji" – udzielenia większych uprawnień kilku regionom – Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Cel tego kroku w przypadku Szkocji i Walii był podwójny – zyskanie głosów wyborców niezadowolonych z rządów konserwatywnych oraz neutralizacja radykalnych skrzydeł w ruchu szkockim i walijskim[5]. (W przypadku Irlandii Północnej motywacje były bardziej skompliko-

[5] Na niezadowolenie z polityki gospodarczej rządu pani Thatcher jako na przyczynę wzrostu nastrojów regionalistycznych w nieangielskich regionach Wielkiej Brytanii (Szkocji i Walii) wskazuje wielu autorów. Por. m.in. Swenden 2006, s. 32–35. Na temat szkockiego etnoregio-

wane i raczej niezależne od sytuacji w Szkocji i Walii). Koncepcja „dewolucji" znalazła poparcie w Szkocji i Walii, co potwierdziło zwycięstwo tej idei w referendach w obu tych krajach (regionach) w roku 1997. Warto to podkreślić, gdyż podobne referenda dziesięć lat wcześniej zakończyły się odrzuceniem pomysłu „dewolucji". Okazuje się, że w ciągu dziesięciu lat zmieniły się nastroje w obu tych regionach. Przyczyną tej zmiany były najprawdopodobniej ekonomiczne i psychologiczne skutki polityki ekonomicznej rządów konserwatywnych oraz nowa ogólna atmosfera w Europie – sprzyjająca odradzaniu się tożsamości takich społeczności jak Szkoci i Walijczycy. Jak wiadomo, „dewolucja" w Szkocji i Walii weszła w życie w 1999 r. Oznaczało to, w skrócie, powstanie regionalnych parlamentów (o bardzo różnym zakresie kompetencji – większym w przypadku Szkocji), organów wykonawczych („rządów") i pewien stopień samodzielności w zakresie wydawania środków finansowych przez te regiony. Formalna autonomia zintensyfikowała też działania na rzecz demonstracji, w tym na arenie międzynarodowej, swojego istnienia i tożsamości przez te regiony. Przykładem mogą być ich przedstawicielstwa w Brukseli, przypominające ambasady niezależnych państw (w tym z flagą narodową) (tzw. Dom Szkocji i Dom Walii).

„Dewolucja" w Wielkiej Brytanii z kolei działała inspirująco na Włochy. Postulat *devolution* (po angielsku, bez próby italianizacji tego terminu) stał się głównym hasłem zwolenników dalszej decentralizacji („federalizacji") tego państwa w latach 1999–2005. W tym okresie we Włoszech przeprowadzono referendum w sprawie „federalizacji", które dało wynik pozytywny, i na tej podstawie organizacja państwa włoskiego zbliżyła się do modelu hiszpańskiego. Podmiotowość regionów dotyczyła niemal wyłącznie kwestii „technicznych".

W sferze kulturowej pewnym *novum* było uznanie języków regionalnych i „mniejszości językowych". Odpowiednią ustawę parlament włoski przyjął w 1999 r. Za języki regionalne, dawniej nazywane dialektami języka włoskiego, uznano: sardyński, friulijski, ladin, frankoprowansalski i okcytański. Władze regionów, na których terenie używane są te języki, uzyskały możliwość wprowadzenia ich do niektórych sfer życia publicznego, np. w nazwach miejscowości na znakach drogowych (obok włoskiego), jako przedmiot w szkołach itp. W żadnym jednak regionie miejscowy „język regionalny" nie stał się językiem wpółoficjalnym (a więc inaczej niż w Hiszpanii). Najwięcej aktywności w wykorzystywaniu stworzonych w ten sposób możliwości prawnych wykazuje Sardynia (zarówno władze regionu, jak i jego prowincji, zwłaszcza centralnie położonej prowincji Nuoro/Nugoro, oraz ludność). Trzeba zaznaczyć, że sytuacja socjolingwistyczna włoskich „języków regionalnych" jest znacznie słabsza niż np. hiszpańskich. Oprócz stosunkowo niskiego ich prestiżu chodzi o brak jednolitego standardu literackiego. Dotyczy to zwłaszcza najważniejszego z wymienionych języków regionalnych – sardyńskiego. W tej sytuacji głównym polem aktywności etnoregionalistów sardyńskich są spory wokół standardu literackiego języka sardyńskiego. Dla bliższej orientacji należy wspomnieć,

nalizmu pisze też obszernie jeden z jego zwolenników Robert McColl Millar, por. Millar 2005, zwłaszcza s. 189–198.

że różnice między dialektami sardyńskimi są tak duże, iż ich użytkownicy mają trudności we wzajemnym zrozumieniu i porozumiewają się po włosku. Oprócz „oficjalnego" regionalizmu reprezentowanego przez władze regionalne istnieje regionalizm „obywatelski" – sieć organizacji pozarządowych zajmujących się podtrzymywaniem i promowaniem regionalnych kultur. Regionalizacja Włoch ma jednak wyraźne granice. Oto statusu języka regionalnego, mimo usilnych starań władz regionalnych, nie uzyskał dialekt piemoncki – socjolingwistycznie najmocniejszy dialekt/język regionalny Włoch – jednolity (elementem zespalającym dialekty piemonckie jest dialekt Turynu), o wysokim prestiżu społecznym, bogatej literaturze itd. Być może to właśnie silna pozycja społeczna tego dialektu spowodowała, że włoscy ustawodawcy zdecydowali się nie dawać mu szans na dalsze wzmocnienie. To mniej więcej tak, jakby władze Hiszpanii nie uznały języka katalońskiego.

O kolejnej fali regionalizmu, zwłaszcza etnoregionalizmu, w Europie zachodniej można mówić w ostatnich dwóch–trzech latach. Zapewne jest ona związana z rozszerzeniem Unii Europejskiej o nowe kraje, z których wiele do niedawna było bliżej nieznanymi na Zachodzie regionami. W wyniku tego rozszerzenia, zgodnie z zasadami Unii Europejskiej, języki tych krajów stały się równoprawnymi językami oficjalnymi Unii Europejskiej, niezależnie od liczby ich użytkowników i ich faktycznej pozycji w swoich krajach. Językami tymi stały się np. maltański, słoweński, słowacki, litewski, łotewski czy estoński.

Ta nowa sytuacja nasiliła frustrację niektórych regionów etnicznych, które już wcześniej domagały się oficjalnej reprezentacji w strukturach Unii Europejskiej i uznania swoich języków za języki oficjalne Unii. Ostatnie żądanie dotyczy zwłaszcza Katalonii. Językiem katalońskim mówi, według działaczy regionalnych, od 7 do 10 milionów obywateli UE, podczas gdy w „starej Unii" dwoma oficjalnymi językami Unii – duńskim i fińskim – mówiło mniej niż katalońskim, a po rozszerzeniu UE w 2004 r. liczba takich języków zwiększyła się co najmniej o 6 (wyżej wymienionych). Frustracja ta była zapewne jednym z czynników zwiększonej aktywności regionalistów katalońskich na rzecz podniesienia autonomii regionu, w tym w dziedzinie finansów (żądanie, by podatki w regionie zbierały władze regionalne i dopiero potem pewną – niewielką w stosunku do sytuacji dotychczasowej – część podatków region odprowadzałby do budżetu państwa) i statusu języka katalońskiego zarówno w Katalonii (miałby być jedynym językiem oficjalnym regionu), Hiszpanii, jak i w UE, jak również na rzecz oficjalnego uznania Katalończyków za „naród". Żądania Katalończyków, zawarte w projekcie nowego statutu regionu, stały się w roku 2006 przyczyną poważnego kryzysu politycznego w Hiszpanii – największego od nieudanej próby zamachu stanu z roku 1981, a może nawet od czasu ustanowienia demokracji w roku 1975. Kryzys ten polegał nie tylko na konflikcie między władzami regionalnymi a centralnymi, lecz także na pojawieniu się (wzmocnieniu) nastrojów niechęci do Katalonii (Katalończyków) wśród ludności Hiszpanii oskarżającej ten bogaty region o egoizm i separatyzm. Konflikt polityczny rozstał rozwiązany (na razie) kompromisowo w ten sposób, że Katalonia uzyskała większe uprawnienia w dziedzinie podatkowej (w tym prawo do ściągania połowy podatków w regionie), sformułowanie, że Katalonia

jest narodem, znalazło się w preambule statutu (a nie w jego tekście zasadniczym), a znajomość języka katalońskiego została uznana za obowiązek wszystkich mieszkańców Katalonii.

Ustępstwa na rzecz praw językowych w ostatnich latach objęły też inne regiony kraju. W wyniku tych ustępstw regionalne języki Hiszpanii pojawiły się, choć na ograniczoną skalę, na szczeblu ogólnopaństwowym – np. w postaci publikowania niektórych dokumentów również w tych językach. Presja Katalonii, a także innych etnicznych regionów krajów UE, spowodowała też pewne uznanie języków regionalnych w UE. Oto od 2005 r. „języki będące oficjalnymi językami regionów państw członkowskich" UE uzyskały prawo do tego, by były używane w pewnych sferach w instytucjach UE (publikowanie niektórych dokumentów, korespondencja między obywatelami a instytucjami UE). Z prawa tego mogą skorzystać następujące języki: kataloński, walencjański (regionalna odmiana katalońskiego w Walencji), baskijski, galicyjski (wszystkie w Hiszpanii), walijski oraz fryzyjski (wpółoficjalny język holenderskiej prowincji Fryzja). Warunkiem realizacji tego prawa jest pokrycie kosztów tłumaczenia przez władze odpowiedniego kraju czy regionu. Wedle posiadanej przez autora wiedzy, obecnie (marzec 2007 r.) odpowiednie porozumienie UE podpisała z władzami Hiszpanii.

Aktywność ruchów etnoregionalnych w Hiszpanii, a także np. postawa Malty na rzecz dowartościowania swoich języków w UE, wpłynęła też zapewne na stanowisko Irlandii, która zażądała, by od początku roku 2007 irlandzki stał się równoprawnym językiem oficjalnym UE. Tak też się stało. (Irlandia miała do tego formalne prawo, gdyż irlandzki, jakkolwiek w praktyce mało używany, jest zgodnie z konstytucją jej pierwszym językiem oficjalnym).

Regionalizm krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w krajach socjalistycznych (komunistycznych), po II wojnie światowej miał inne cechy niż w krajach Europy Zachodniej. Wynikało to przede wszystkim z różnic w organizacji życia społeczno-politycznego, a tym samym z różnic w możliwości wyrażania aspiracji społecznych (również aspiracji ruchów regionalnych), oraz z różnic między Zachodem a Wschodem Europy w pojmowaniu takich pojęć jak państwo, naród, narodowość itp. I tak w Europie Środkowo-Wschodniej z jednej strony mniejsze były możliwości działania oddolnych ruchów społecznych, w tym o charakterze regionalistycznym, a z drugiej strony nieutożsamianie pojęć „państwo" i „naród" sprawiało, że w obrębie niektórych państw uznawano istnienie narodów jako wspólnot kulturowych. (Na Zachodzie Europy takie wspólnoty często były ignorowane – np. we Francji, lub uznawane za społeczności regionalne, etnoregionalne itp. niemające praw do reprezentacji politycznej). Z uznaniem istnienia narodów w obrębie państw wiązała się akceptacja ich praw do posiadania jakiejś podmiotowości politycznej – w postaci regionów (zwanych zwykle „republikami") autonomicznych, i przekształcania niektórych państw tej części Europy w federacje. Uznanie lub nieuznanie jakiejś społeczności etnokulturowej za naród, przyznanie jej lub nieprzyznanie autonomii, forma tej autonomii, zasady funkcjonowania państwa federalnego i inne zagadnienia były często przedmiotem manipulacji ze strony rządzących w tych krajach partii komunistycznych. Sprawia to trudność w ocenie sytuacji

– np. w jakim stopniu utworzenie takiej czy innej republiki autonomicznej (federalnej) było ustępstwem władz wobec ruchu etnoregionalnego, a w jakim manipulacją, np. wymierzoną w sąsiednie państwo. Zasady organizacji życia społeczno-politycznego oraz gospodarczego w tych krajach praktycznie uniemożliwiały pojawienie się innych form regionalizmu niż etnoregionalizm, np. regionalizmów bazujących na interesach ekonomicznych.

Analizując zjawisko regionalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej po II wojnie światowej, trzeba uwzględnić trzy nieistniejące już państwa – ZSRR, Jugosławię i Czechosłowację.

ZSRR, w największym uproszczeniu, składał się z dwu „kręgów" – wewnętrznego rdzenia i zewnętrznych peryferii (psomijając kraje satelickie na zewnątrz granic ZSRR). Rdzeń ów stanowiła Rosyjska Socjalistyczna Republika Radziecka. Ten organizm państwowy praktycznie nie posiadał własnej struktury władzy – władzę w niej sprawowały instytucje ZSRR. (Przypomina to obecną sytuację w Anglii, gdzie władzę sprawują instytucje Zjednoczonego Królestwa). Krąg zewnętrzny stanowiły „republiki" narodowe wyposażone w pewien zakres autonomii i instytucje (miejscowe „republikańskie" filie Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, rządy, parlamenty, akademie nauk itd.). Republiki te miały być wyrazem uznawania prawa narodów ZSRR do posiadania własnej państwowości. W praktyce ich utworzenie lub likwidacja często były efektem manipulacji. Na przykład utworzenie Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej było najpierw (przed wybuchem II wojny światowej) podyktowane roszczeniami do terytorium Rumunii w imię „jednoczenia" narodu mołdawskiego, a po aneksji tego terytorium – chęcią wykazania, że Mołdawianie w ZSRR są odrębnym narodem, a nie częścią narodu rumuńskiego, i jako naród mają swoją państwowość, by w ten sposób odeprzeć ewentualne roszczenia terytorialne Rumunii. Oprócz tych dwóch kręgów zarówno w obrębie Federacji Rosyjskiej, jak i republik narodowych istniał cały szereg formalnie autonomicznych jednostek terytorialnych reprezentujących państwowość grup etnicznych. Tworzyły one skomplikowaną hierarchię „republik autonomicznych", „okręgów narodowościowych" itd.

Istnienie i funkcjonowanie republik narodowych, republik autonomicznych, okręgów narodowościowych w ZSRR można uznać za formę regionalizmu. W roku 1991 ZSRR się rozpada, a dawne republiki narodowe stają się, chcąc nie chcąc, międzynarodowo uznanymi samodzielnymi państwami. Samodzielnymi państwami nie stały się republiki autonomiczne i inne jednostki terytorialne. Demokratyzacja życia społeczno-politycznego umożliwiła ujawnienie się w krajach b. ZSRR najrozmaitszych idei i ruchów społecznych. Były wśród nich ruchy o charakterze regionalistycznym i narodowym, w tym np. nieetniczne ruchy regionalistyczne w Rosji (np. regionalizm syberyjski). Bliższe omówienie tych ruchów wykraczałoby jednak poza zakres niniejszego opracowania.

Jugosławia po II wojnie światowej została przekształcona w federację sześciu republik i dwóch okręgów autonomicznych (w obrębie Serbii). Przekształcenie takie było ustępstwem wobec ruchów narodowych lub etnoregionalnych. Teoretycznie każda republika związkowa była formą państwowości danego narodu. W praktyce istniały pewne wyjątki od tej zasady. I tak jedną z repu-

blik była Bośnia i Hercegowina, w której mieszkały trzy narodowości, a żadna z nich nie miała absolutnej większości, dwie zaś (Serbowie i Chorwaci) chętnie podzieliłyby jej terytorium pomiędzy sąsiednie republiki. Utworzenie Bośni i Hercegowiny jako odrębnej republiki było narzuconą odgórnie formą kompromisu między Serbami, Chorwatami i Muzułmanami, a jej granicami stały się historyczne granice Bośni i Hercegowiny sprzed I wojny światowej, a nie granice etniczne. W utworzeniu innej republiki – Macedonii – można upatrywać zarówno efektu oddolnej presji ruchu narodowego (etnoregionalnego), jak i manipulacji (uznanie Macedończyków za odrębny od Bułgarów naród i przyznanie Macedonii statusu republiki związkowej dla osłabienia nastrojów probułgarskich i dla odparcia bułgarskich roszczeń terytorialnych).

Duża samodzielność jugosłowiańskich republik związkowych i okręgów autonomicznych, zwłaszcza w sferze szeroko rozumianej kultury i gospodarki, sprawiają, że możemy mówić o istnieniu silnych regionalizmów w powojennej Jugosławii. Wszystko skomplikowało się w latach 90. w wyniku zmiany sytuacji międzynarodowej i rosnących aspiracji niektórych społeczności etnicznych oraz republik lub okręgów, którym nie wystarczał dotychczasowy status republiki związkowej lub okręgu autonomicznego. Równocześnie pojawiła się nieudana próba zbrojnej obrony jedności państwowej Jugosławii. W efekcie doszło do rozpadu Jugosławii i towarzyszących temu wojen, czystek etnicznych oraz międzynarodowej interwencji politycznej i militarnej. Dramatyczny koniec Jugosławii może służyć za ilustrację tezy o możliwości przekształcenia się regionalizmu w nacjonalizm i separatyzm.

O istnieniu silnego regionalizmu możemy mówić również w przypadku powojennej Czechosłowacji. Po zakończeniu II wojny światowej Czechosłowacja została wskrzeszona jako państwo unitarne. W jej granicach wyróżniały się dwa duże regiony – historyczne Czechy wraz z Morawami z jednej strony oraz Słowacja z drugiej. Regiony te nie były wyodrębnione administracyjnie i, tym samym, nie miały żadnej osobowości prawnej. Granica między nimi była jednak wyraźna i było oczywiste, które okręgi administracyjne były czeskie, które morawskie, a które słowackie. Granica morawsko-słowacka była też swojego rodzaju granicą językową: na zachód od niej w sferze publicznej obowiązywał literacki język czeski, a na wschód – słowacki. (Czeski i słowacki są skądinąd bardzo bliskie i wzajemnie zrozumiałe, a dialekty pogranicza morawsko-słowackiego tworzą kontinuum językowe bez wyraźnej granicy językowej). Poczucie etnicznej odrębności Słowaków i specyficzne interesy ekonomiczne Słowacji sprawiały, że można było mówić o niezinstytucjonalizowanym słowackim ruchu regionalnym.

Ruch ten przybrał instytucjonalne formy w roku 1968, kiedy to w dramatycznych okolicznościach po „Praskiej Wiośnie" nadano Słowacji status republiki i przekształcono Czechosłowację w federację dwóch republik – czeskiej (obejmującej również Morawy) i słowackiej. Była to federacja asymetryczna, gdyż Czeska Republika Socjalistyczna nie posiadała niektórych instytucji istniejących na Słowacji i ich funkcje sprawowały instytucje federalne. Tak np. było w przypadku rządzącej partii komunistycznej – istniała federalna Komunistyczna Partia Czechosłowacji i jej filia – Komunistyczna Partia Słowacji.

Po upadku władzy komunistycznej pod koniec 1989 r. Czechosłowacja (ściślej: Czecho-Słowacja) została przekształcona w federację symetryczną. Obydwie republiki posiadały wszystkie instytucje władzy i odrębne systemy partyjne, władze federalne zaś były słabe i zależne od republik. Brak zgody co do kierunku polityki gospodarczej między rządami obu republik i ich aspiracje do podkreślania własnej tożsamości spowodowały „aksamitny rozwód" – podział państwa na dwie samodzielne republiki – czeską i słowacką w 1993 r.

Wprowadzenie demokracji w Czecho-Słowacji i spory na temat przeszłości federacji w latach 1989–1992 uaktywniły też morawski ruch regionalny. Miał on głównie charakter etnoregionalny, a jego celem było przedstawienie Moraw jako odrębnego od Czech regionu etnokulturowego. Próbowano m.in. stworzyć literacki język morawski na bazie dialektów morawskich. Najbardziej widocznym przejawem etnoregionalizmu morawskiego było uznanie narodowości morawskiej; w spisie powszechnym w roku 1991 większość mieszkańców Moraw, w sumie ok. 10% wszystkich mieszkańców Republiki Czeskiej, zadeklarowała narodowość morawską. Regionalizm ów okazał się jednak efemerydą i nie stworzywszy form instytucjonalnych, nie mając oddanych liderów ani programu mogącego na dłużej przyciągnąć wyborców, pod koniec lat 90. szybko stracił na znaczeniu. Można go uznać za przejaw rywalizacji drugiego co do wielkości miasta Republiki Czeskiej – Brna (nieformalnej stolicy Moraw) z dominacją Pragi[6]. Pozostałością regionalizmu morawskiego jest brak zgody Morawian na zastąpienie oficjalnej nazwy „Republika Czeska" bardziej zręczną nazwą „Czechy", gdyż w języku czeskim słowo „Czechy" (Čechy) dotyczy tylko historycznego Królestwa Czeskiego i nie obejmuje historycznych Moraw.

4. REGIONALIZM WE WSPÓŁCZESNEJ POLSCE

Dla analizy regionalizmu we współczesnej Polsce (po przełomie roku 1989) celowe wydaje się wzięcie pod uwagę trzech czynników: 1) ogólnej atmosfery w kraju, która może sprzyjać lub nie pojawieniu się ruchów regionalnych (regionalizmów), 2) obiektywnej charakterystyki polskiego terytorium (z punktu widzenia etnokulturowego, ekonomicznego, politycznego itp.), stanowiącej grunt, z którego mogą wyrastać specyficzne regionalne potrzeby i ruchy regionalne, 3) konkretnych przejawów ruchów regionalnych.

4.1. Ogólna atmosfera a regionalizm

Jeśli chodzi o ogólną atmosferę (intelektualną, mentalną, polityczną) w Polsce w okresie po 1989 r., to mimo wszelkich zmian i zróżnicowań społecznych i terytorialnych, jedno wydaje się pewne: nie sprzyja ona aktywizacji ruchów regionalnych. Jest to z jednej strony efekt obiektywnych uwarunkowań polegających na małych zróżnicowaniach etnokulturowych i społeczno-ekonomicz-

[6] Szczegółową analizę wzlotu i upadku regionalizmu morawskiego i jego charakterystykę społeczną i geograficzną zawiera artykuł: Prokop 2001, s. 182–193.

nych (o których będzie jeszcze mowa), a z drugiej strony – spuścizna historii. Spuścizną historii, zwłaszcza okresu tzw. niewoli narodowej w XIX wieku i polskiego ruchu narodowego, jest silne poczucie polskiej tożsamości narodowej i wynikająca stąd świadoma lub nieświadoma niechęć do idei i ruchów społecznych czy politycznych, które mogłyby zagrozić jedności narodu i państwa. Nie oznacza to społecznego potępienia, a tym bardziej represjonowania takich ruchów regionalnych, lecz – mówiąc obrazowo – że warstwa gleby, na której mogłyby wyrosnąć ruchy regionalne, jest cienka i nieurodzajna.

W tym kontekście należy wspomnieć o stosunku władz do idei regionalizmu i regionalizacji kraju. W okresie powojennym przed 1989 r. stosunek ów był nacechowany nieufnością. Władze nie dopuszczały możliwości ujawnienia się regionalizmów politycznych, starały się zwalczać przejawy regionalizmów kulturowych lub kierować je w stronę folkloru, system ekonomiczny nie sprzyjał zaś ujawnianiu się regionalizmów ekonomicznych.

Po roku 1989, na fali demokratyzacji, zbliżenia z Europą Zachodnią i chęci naśladowania wzorców lansowanych w Unii Europejskiej, pojawiła się idea decentralizacji i regionalizacji kraju. Idea ta zakładała, że demokracja na szczeblu regionalnym powinna być naturalnym uzupełnieniem demokratyzacji na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym rozpoczętej w latach 1989–1990. Wzmacniały ją też argumenty natury społeczno-ekonomicznej: uważano, że wyposażone w pewien zakres samodzielności regiony wzmocnią ogólną efektywność gospodarowania, będą sprzyjać wzrostowi aktywności społecznej itd. W argumentacji tej wyraźne były echa modnej w owym czasie w Europie Zachodniej koncepcji „Europy regionów", postrzegania regionalizacji jako zjawiska ze wszech miar pozytywnego. Dodatkowym argumentem na rzecz regionalizacji Polski było twierdzenie, że ułatwi ona przystąpienie do Unii Europejskiej i korzystanie z europejskich funduszy.

W sumie atmosfera polityczna po roku 1989 tworzyła pomyślniejsze warunki dla rozwoju regionalizmów. Można nawet powiedzieć, że paradoksalnie, odgórne polityczne przyzwolenie na regionalizmy ze strony władz państwowych było większe niż oddolna chęć uczestniczenia w ruchach regionalnych. Mówiąc o politycznym przyzwoleniu, a nawet zachęcie dla regionalizmów i regionalizacji, trzeba zaznaczyć, że pod tym względem elity władzy w Polsce były podzielone. Efektem tych podziałów i kompromisów był kształt reformy administracyjnej (regionalizacji), która weszła w życie w 1999 r. Powstałe wówczas regiony (województwa) miały raczej niewielką samodzielność (np. skromne budżety – przykładowo budżet największego województwa – mazowieckiego – jest kilka razy mniejszy od budżetu miasta Warszawy) i nie stały się istotnymi graczami na polskiej scenie politycznej czy gospodarczej. Jeszcze mniej zauważalna jest aktywność województw w promocji regionalnej tożsamości kulturowej. Upraszczając, można powiedzieć, że władze regionalne zajęte są niemal całkowicie pozyskiwaniem i zagospodarowywaniem centralnych i unijnych funduszy na budowę dróg i oczyszczalni ścieków. Należy jeszcze wspomnieć, że wszystkie regiony-województwa (jest ich 16) otrzymały ten sam zakres uprawnień.

4.2. Zróżnicowanie terytorialne kraju jako grunt dla regionalizmu

Jeśli chodzi o grunt, z którego mogą wyrastać ruchy regionalne w Polsce, to trzeba wziąć pod uwagę trzy czynniki: zróżnicowania etnokulturowe, historyczne i ekonomiczne.

Z punktu widzenia cech etnokulturowych współczesna Polska wyróżnia się jednorodnością na tle większości państw Europy. Zdecydowaną większość mieszkańców stanowi ludność deklarująca przynależność do etnicznego narodu polskiego, będąca tego samego wyznania (rzymskokatolickiego) i mówiąca tym samym językiem (standardowym językiem polskim). Dialekty języka polskiego – poza wyjątkami niewiele zresztą różniące się między sobą i od standardowej polszczyzny – są na wymarciu i nie cieszą się z reguły prestiżem społecznym, a więc nie mogą być symbolem tożsamości regionalnej i wartością, wokół której koncentrowałby się ruch regionalny.

Na tym tle swoją odmiennością wyróżnia się kilka obszarów: Kaszuby, Górny Śląsk, Śląsk Cieszyński, Podhale i południowe Podlasie.

Cechą wyróżniającą Kaszuby (północno-środkowa część województwa pomorskiego) jest miejscowy język (miejscowe dialekty) istotnie różniący się od literackiej polszczyzny i od polskich dialektów. Stanowi to pewną bazę dla lokalnego etnoregionalizmu[7].

Dla Górnego Śląska, tj. większej części obecnego województwa śląskiego i wschodniej części województwa opolskiego (a konkretnie jego rdzennych mieszkańców stanowiących około połowy ludności regionu), charakterystyczna jest stosunkowo wysoka pozycja społeczna miejscowych dialektów, które poza tym nie różnią się od dialektów sąsiednich regionów (są przedłużeniem dialektu małopolskiego z pewnymi wpływami języka niemieckiego w leksyce)[8]. Można również mówić o specyficznym, ludowym, śląskim katolicyzmie – mocnym przywiązaniu do obrządków, instytucji kościelnych itp. – wyróżniającym się nawet na tle katolickiej Polski. Znaczną część rdzennej ludności Górnego Śląska stanowią osoby deklarujące przynależność do etnicznego narodu niemieckiego, a przy tym zazwyczaj posiadające podwójne (polskie i niemieckie) obywatelstwo, niezależnie od wyznawanej religii i używanego na co dzień języka. Tym ostatnim jest zazwyczaj śląski dialekt języka polskiego lub polski język literacki. Można również mówić o specyficznej śląskiej mentalności i organizacji społeczeństwa (np. tradycyjny podział ról w rodzinie między ojca-żywiciela i matkę-opiekunkę). Wszystkie te cechy, oraz inne tu niewymienione, stwarzają mocne przesłanki dla regionalizmu (górno)śląskiego.

Śląsk Cieszyński – niewielki obszar na południu województwa śląskiego przy granicy z Republiką Czeską – wyróżnia głównie wyznanie, czyli znaczny udział lub nawet przewaga ludności protestanckiej. Religijna specyfika tego obszaru oraz dialekt mogłyby być podstawą ruchu regionalnego, lecz, jak się wydaje, jego mieszkańcy swoją religię przeżywają indywidualnie i nie wykazują potrzeby kolektywnego ruchu regionalnego dla obrony czy eksponowania spe-

---

[7] Dokładną prezentację języka kaszubskiego i sytuacji socjolingwistycznej Kaszub zawiera praca: Borzyszkowski et al. 1999.

[8] Na temat sytuacji językowej Śląska zob. Wyderka 2003, s. 501–508.

cyfiki wyznaniowej. Na przeszkodzie silniejszemu ruchowi regionalnemu stoi też zapewne mocne poczucie przynależności do narodu polskiego.

Specyfiką Podhala – obszaru u podnóża Tatr na południu województwa małopolskiego, przy granicy ze Słowacją – jest specyficzny miejscowy folklor (wywodzący się z tradycji górskiego pasterstwa karpackiego) i dialekt. Dialekt ten wyraźnie różni się od literackiej polszczyzny i polskich dialektów, choć generalnie jest zrozumiały dla mieszkańców innych części Polski. Cechą wartą odnotowania jest jego stosunkowo silna pozycja społeczna. Można również mówić o specyficznej mentalności, religijności (umiłowanie spektakularnej obrzędowości) oraz swoistym poczuciu wyższości mieszkańców gór w stosunku do mieszkańców nizin z reszty Polski. Tak więc i na tym obszarze istnieją obiektywne przesłanki regionalizmu etnicznego.

Obiektywnie od reszty Polski odróżnia się też południowa część województwa podlaskiego. Obszar ten zamieszkuje w większości ludność wyznania prawosławnego, a przy tym używane są tu dialekty wyraźnie różniące się od literackiej polszczyzny i polskich dialektów. Dialekty te zajmują pozycję przejściową między językiem polskim, białoruskim i ukraińskim. Należy jednak podkreślić ich niski status społeczny, co sprawia, że nie mogą być one bazą ruchu regionalnego. Z kolei słabe związki ludności z literackim językiem białoruskim czy ukraińskim sprawiają, że generalnie czynnik językowy odgrywa niewielką rolę w kształtowaniu świadomości regionalnej mieszkańców. Znacznie silniejsza jest specyfika wyznaniowa. W sumie istnieją obiektywne przesłanki powstania odrębnej świadomości regionalnej i ruchu regionalnego, lecz pewne cechy społeczno-kulturowe hamują rozwój takiego ruchu na szerszą skalę.

Jeśli chodzi o historię terytorium współczesnej Polski, to chyba najważniejszą jego cechą jest zmienność pod względem przynależności państwowej czy administracyjnej oraz zmienny skład ludności.

Około 1/3 terytorium Polski stanowią obszary przyłączone po II wojnie światowej, wcześniej należące do Niemiec. Była to częściowa rekompensata wielkich mocarstw za tereny przedwojennej Polski przyłączone do ZSRR. Większość ludności terenów przyłączonych do Polski uciekła przed zbliżającym się frontem lub później, na mocy decyzji zwycięskich mocarstw (ZSRR, USA, Wlk. Brytania) podjętej w Poczdamie w 1946 r., została przesiedlona do Niemiec. Jej miejsce zajęła ludność przybyła z terytorium przyłączonego do ZSRR i z innych części Polski, a także Polacy repatriowani z innych krajów. Takie pochodzenie ludności tych regionów sprawia, że z trudem „wrastała" ona w swoje nowe miejsce zamieszkania i nie istniały tam ani obiektywne, ani subiektywne przesłanki dla silnego poczucia tożsamości regionalnej i ruchów regionalnych.

Szczególne miejsce wśród terenów przyłączonych do Polski po II wojnie światowej zajmuje Śląsk Opolski (województwo opolskie), a zwłaszcza jego wschodnia część. Ludność wschodniej części Śląska Opolskiego, uważana (a zapewne i uważająca się w momencie zakończenia wojny) za etnicznie polską (ze względu na używany dialekt języka polskiego i religię katolicką zwykle utożsamiana z polskością), pozostała na miejscu. Przez wieki (od XIV wieku)

znajdowała się ona poza granicami państwa polskiego i poza silniejszym oddziaływaniem polskiej kultury (w tym polskiego języka literackiego) i polskiej idei narodowej, dlatego cechowała się słabą identyfikacją z państwem i narodem polskim, za to silną identyfikacją regionalną i skłonnością do identyfikacji z kulturą niemiecką. Obecnie ludność ta w większości deklaruje przynależność do etnicznego narodu niemieckiego i posiada podwójne obywatelstwo.

Spośród terenów obecnej Polski, które należały do niej również przed II wojną światową, należy zwrócić uwagę na Górny Śląsk (tzn. na tę część, która po I wojnie światowej przypadła Polsce). Jest to część historycznego Śląska. Jak wspomniano przy okazji omawiania Śląska Opolskiego, Śląsk przez długie wieki znajdował się poza państwem polskim, a w XIX wieku był miejscem rywalizacji trzech idei narodowych: niemieckiej, polskiej i czeskiej. Ta część Górnego Śląska, która przypadła Polsce, miała, na mocy porozumień międzynarodowych, status regionu autonomicznego (z własnym parlamentem, budżetem itd.). Współcześnie ta międzywojenna autonomia stanowi ważną inspirację dla regionalizmu śląskiego.

Pozostała część obecnego terytorium Polski stosunkowo długo, bo ok. 100 lat (od Kongresu Wiedeńskiego w 1815 r. do I wojny światowej), należała bez przerwy i prawie bez zmian granic do trzech organizmów państwowych: Rosji, Prus/Niemiec i Austrii. Jakkolwiek ślady owych podziałów można znaleźć w wielu cechach ekonomicznych czy społecznych polskiego terytorium, to przynależność do tych organizmów państwowych nie spowodowała pojawienia się mocnej świadomości regionalnej. Pewien wyjątek stanowi Galicja, a zwłaszcza przyłączony do niej w roku 1848 Kraków. Był to region posiadający od roku 1867 pewną autonomię w ramach imperium habsburskiego, w którym rozwijała się polska kultura, oświata, wojskowość, administracja itd. Autonomia ta, a także udział Polaków w życiu politycznym Austrii, stały się współcześnie podstawą pozytywnej oceny owego okresu, państwa austriackiego, a zwłaszcza „najjaśniejszego pana", cesarza Austrii i króla Galicji – Franciszka Józefa. Tworzy to pewne przesłanki dla współczesnego regionalizmu galicyjskiego w Polsce. Należy jednak podkreślić, że przesłanki te są bardzo słabe, a sam regionalizm galicyjski niezwykle elitarny i nacechowany teatralnością (por. Szul 1996, s. 224–237). (Teatralny jest zwłaszcza kult „najjaśniejszego pana").

Współczesne polskie regiony-województwa wprowadzone w roku 1999 w znacznej części nawiązują swoimi nazwami do historycznych regionów Polski sprzed rozbiorów końca XVIII wieku. Zamiarem twórców reformy było – przez „przywrócenie" historycznych nazw prowincji – „zakorzenienie" współczesnych regionów w historii i tym samym wzmocnienie identyfikacji mieszkańców z regionem. Trzeba jednak podkreślić, że współczesne regiony-województwa, poza pewną zbieżnością lokalizacji, nie mają nic wspólnego z krainami historycznymi. Jeśli np. współczesne Mazowsze cechuje pewna odmienność w stosunku do innych regionów, to nie zawdzięcza jej Masławowi – przywódcy Mazowsza w XI wieku, który walczył o uniezależnienie od Polski i o odrzucenie chrześcijaństwa, ani późniejszemu Księstwu Mazowieckiemu – lennu Polski starającemu się zachować niezależność. Późniejsza hi-

storia Mazowsza od XVI wieku – pełna integracja z Polską, przeniesienie do mazowieckiej Warszawy stolicy Polski, rozbiory, walka o niepodległość i rozwój polskiej kultury narodowej w Warszawie i na Mazowszu itd. – całkowicie zatarły historyczne różnice między Mazowszem a resztą Polski, zwłaszcza w świadomości mieszkańców.

Mówiąc o odległej historii Polski, trzeba jednak wspomnieć o zmieniającym się centrum polskiej państwowości: przesuwaniu stolicy najpierw z Poznania do Krakowa, a następnie do Warszawy. Pamięć o stołecznym charakterze Poznania (kolebka polskiej państwowości) i Krakowa (stolica Polski w okresie „złotego wieku" państwa i kultury w XV i XVI w.) stanowi współcześnie element tożsamości mieszkańców tych miast, a tym samym czynnik swoistego regionalizmu poznańskiego i krakowskiego.

Jeśli chodzi o ewentualne ekonomiczne przesłanki regionalizmu w Polsce, to obiektywna sytuacja raczej nie sprzyja pojawieniu się mocnego poczucia interesu regionalnego i na tej bazie – ruchu regionalnego. Ruchy regionalne na bazie ekonomicznej mogą pojawić się, jak wiadomo, w dwu typach regionów: bardzo bogatych – broniących swojej zamożności przed „pazernym" państwem i „leniwymi" uboższymi regionami, na rzecz których państwo redystrybuuje środki finansowe, oraz w regionach ubogich bądź dotkniętych kryzysem, obarczających winą za swoje problemy państwo i inne regiony. Jakkolwiek we współczesnej Polsce istnieją międzyregionalne różnice w poziomie rozwoju, poziomie życia mieszkańców, koniunkturze gospodarczej itd.[9], to nie one są najistotniejsze. Bardziej wyraźne różnice występują między grupami społeczno-zawodowymi oraz między dużymi aglomeracjami a innymi miejscowościami, w tym różnice między centrami regionów a ich obszarami peryferyjnymi. W tych warunkach trudno jest o wytworzenie poczucia wspólnoty interesów ekonomicznych mieszkańców regionu.

Pewne przesłanki regionalizmów ekonomicznych po roku 1989 jednak istniały bądź nadal istnieją. W początkowym okresie transformacji w Polsce stosunkowo silne przesłanki regionalizmu można było obserwować w kilku regionach: w zamożnej Wielkopolsce, na dotkniętym kryzysem przemysłu ciężkiego Górnym Śląsku oraz w słabiej rozwiniętych regionach wschodniego pogranicza. Późniejszy rozwój wydarzeń jednak osłabił owe przesłanki. W przypadku Wielkopolski okazało się, że nie sprawdziły się przewidywania, iż region ten będzie się zdecydowanie wyróżniał poziomem i tempem rozwoju i zamożności, a polityka gospodarcza państwa, zwłaszcza redystrybucja na rzecz słabszych regionów, będzie dla niego hamulcem rozwoju. Obecnie wprawdzie województwo wielkopolskie charakteryzują najlepsze wskaźniki ekonomiczne, ale przewaga tego regionu nad resztą kraju nie jest aż tak istotna. W przypadku Górnego Śląska można mówić o „rozbrojeniu śląskiej bomby" społeczno-ekonomicznej i ekologicznej. Kosztem wysiłku państwa (jawne i ukryte dotacje) na rzecz restrukturyzacji gospodarczej regionu i łagodzenia jego skutków społecznych, dzięki wielkiemu, jak na warunki polskie, napływowi kapi-

[9] Spośród licznych analiz tego zjawiska ze względu na swoją wnikliwość na uwagę zasługuje praca: Jałowiecki et al. 2007, s. 133–196.

tału zagranicznego, poprawie koniunktury w przemyśle stalowym i węglowym w ostatnich latach, a także emigracji ludności z regionu – sytuacja ekonomiczna, społeczna i ekologiczna znacznie się poprawiła i oddaliła się groźba wybuchu społecznego. Nie znaczy to, że całkowicie znikły przesłanki frustracji i rewindykacyjnego regionalizmu na Górnym Śląsku. Również we wschodnich regionach, mimo ich wyraźnie gorszej sytuacji, nie pojawiły się ruchy regionalne na bazie ekonomicznej. Być może było to spowodowane zróżnicowaną sytuacją wewnętrzną każdego z tych regionów, a tym samym trudnością z wyłonieniem regionalnych liderów. Pewne znaczenie mogła też mieć stosunkowo wielka emigracja (głównie czasowa) kanalizująca potencjalnie aktywną, politycznie sfrustrowaną ludność tych regionów. Również współpraca Polski z UE, a później członkostwo i możliwość uzyskania unijnych środków na rozwój, kierowały uwagę tych regionów „na Brukselę", a nie na „Warszawę" czy inne regiony kraju.

4.3. Przejawy regionalizmu w Polsce po 1989 roku

W początkowym okresie transformacji społeczno-politycznej i ekonomicznej, demokratyzacji i poszukiwania nowych idei pojawiło się wiele nowych organizacji i ruchów społecznych i politycznych. Wystarczy wspomnieć, że w pierwszych w pełni demokratycznych wyborach parlamentarnych w 1991 r. do Sejmu weszło aż 29 partii, a blisko 10 stworzyło koalicję rządową; jedną z większych partii w tej koalicji była Polska Partia Przyjaciół Piwa. Wśród wielu organizacji i ruchów społecznych tego okresu były organizacje i ruchy regionalne. Jedne z nich przetrwały okres „komunistycznej dyktatury", inne były organizmami zupełnie nowymi. Trzeba jednak zaznaczyć, że ich polityczne znaczenie było marginalne – nie powstała żadna partia o typowym charakterze regionalnym. Większość z nich nie wytrzymała próby czasu. Kto dziś np. pamięta o Związku Wielkopolan[10]?

Zapewne główną przyczyną spadku znaczenia ruchów regionalnych była konsolidacja sceny politycznej w Polsce i zmiana ordynacji wyborczej do parlamentu wprowadzająca 5-procentowy próg wyborczy. Eliminowało to małe, lokalne (regionalne) ugrupowania polityczne z gry na szczeblu ogólnokrajowym. Warte odnotowania jest też, że ogólnokrajowe partie polityczne zdominowały bez reszty nie tylko ogólnokrajową scenę polityczną, lecz także – w zdecydowanej większości województw – scenę wojewódzką. Pewnym wyjątkiem jest silna pozycja organizacji reprezentujących mniejszość niemiecką w województwie opolskim.

Spośród tych ruchów regionalnych, które okazały się trwałym elementem polskiego życia społecznego, politycznego i kulturalnego, wymienić trzeba przede wszystkim ruch kaszubski i (górno)śląski, a z pewnymi zastrzeżeniami – podhalański[11].

---

[10] Dokładniejszą analizę regionalizmu wielkopolskiego na początku lat 90. zawiera praca: Budner, Matykowski 1994, s. 127–142.

[11] Jałowiecki et al. 2007 omawiają jeszcze przypadek Galicji i Białorusinów.

Ruch kaszubski ma charakter wybitnie etniczny. Centralną jego wartością jest język kaszubski, a celem – podniesienie formalnego statusu i społecznego prestiżu kaszubszczyzny oraz zahamowanie procesu wymierania tego języka (odchodzenia od niego młodego pokolenia) (por. Obracht-Prondzyński 2003, s. 237–246). Elementem starań o podniesienie formalnego statusu i poprawę prestiżu jest uzyskanie formalnego statusu języka dla kaszubskiego. Z kolei instrumentem dla tego celu było demonstrowanie odrębności kaszubszczyzny w stosunku do języka polskiego. Realizując ten cel, w roku 1997 dokonano zmian ortografii kaszubskiej, które uczyniły tekst kaszubski wizualnie bardziej odległym od polskiego. Wprowadzono np. kilka nowych liter nieobecnych w polskim alfabecie – ò, ô, ã, wyeliminowano zaś polską literę ę. Nastąpiło w zasadzie ustalenie literackiego języka kaszubskiego. Ruch kaszubski odniósł wiele sukcesów w podnoszeniu formalnego statusu kaszubszczyzny: kaszubski został wprowadzony jako przedmiot w licznych szkołach, pojawił się, choć na ograniczoną skalę, w kościele, radiu, telewizji, w prasie (w formie artykułów czy utworów literackich w czasopismach redagowanych poza tym w literackiej polszczyźnie), w nazwach ulic czy miast itp. Na Uniwersytecie Gdańskim powstała katedra języka kaszubskiego. Nastąpiła aktywizacja twórczości literackiej w tym języku i próby jego wprowadzania do innych dziedzin, np. do sfery nauki. Potwierdzeniem formalnego awansu kaszubskiego było jego oficjalne uznanie przez Sejm za język regionalny.

Animatorem i organizatorem kaszubskiego ruchu regionalnego jest Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie (ZK-P) – najsilniejsza organizacja etnoregionalna w Polsce. Powstała ona jeszcze w okresie międzywojennym i nie zaprzestała swojej działalności w okresie komunistycznym. W nowych warunkach po 1989 r. organizacja ta jest liczącą się siłą polityczną w województwie pomorskim. Jej przedstawiciele zajmują lub zajmowali stanowiska wicemarszałka i przewodniczącego sejmiku województwa.

Słabością ruchu kaszubskiego jest jego „jednowymiarowość" – niemal całkowita koncentracja na kwestiach kulturowo-językowych, oraz baza społeczna – politycznie mało aktywna ludność wiejska. Brakuje wyraźnego ekonomicznego podłoża regionalizmu kaszubskiego oraz zaplecza wielkomiejskiego (mimo roszczeń Kaszubów do Gdańska i Gdyni jako swojej „stolicy"). Mimo sukcesów w podnoszeniu formalnego statusu kaszubszczyzny, trwa proces jej wypierania z życia codziennego na rzecz literackiej polszczyzny. Jest to skądinąd zjawisko znane w innych ruchach etnoregionalnych, formalnemu awansowi języka regionalnego towarzyszy bowiem kurczenie się jego demograficznej bazy i tym samym przekształcanie go w rodzaj symbolu czy dekoracji, a nawet atrakcji turystycznej.

Mimo wspomnianego politycznego znaczenia ZK-P w województwie pomorskim, województwa tego nie można określić jako organizacyjno-terytorialnej formy ruchu kaszubskiego, a kwestie kaszubskiej tożsamości i regionalnego ruchu kaszubskiego zajmują raczej marginalne miejsce w działalności władz i zainteresowaniach mieszkańców województwa. Regionalizm kaszubski raczej nie ma implikacji ekonomicznych – nie licząc jego roli jako atrakcji turystycz-

nej. Trudno byłoby udowodnić tezę, że aktywność etnoregionalistów kaszubskich przyczyniła się do większej aktywności ekonomicznej mieszkańców.

Znacznie bardziej skomplikowanym od regionalizmu kaszubskiego zjawiskiem jest regionalizm śląski. Terenem jego działalności jest środkowa część obecnego województwa śląskiego. Ma on charakter wielowymiarowy: polityczny, ekonomiczny, społeczny i kulturowy[12].

W sferze politycznej najdalej idącym postulatem tego ruchu jest nadanie czy też przywrócenie Śląskowi autonomii[13]. Ilustracją tego jest chociażby organizacja o nazwie Ruch Autonomii Śląska. Autonomia miałaby umożliwić lepsze zarządzanie regionem i zmniejszenie lub likwidację tego, co aktywiści tego ruchu nazywają „wyzyskiwaniem Śląska przez Warszawę" (lub: „przez Polskę"). Miałaby też umożliwić rdzennym Ślązakom rządzenie na swojej ziemi, gdyż obecnie, według tej opinii, są oni zdominowani przez imigrantów z Polski. Postulat ten bywa wspierany argumentami o kulturowej i cywilizacyjnej wyższości (pracowitości, umiłowaniu porządku i prawa itp.) rdzennych Ślązaków nad przybyszami z innych regionów, zwłaszcza sąsiedniego Zagłębia Dąbrowskiego. Komentatorzy sceptycznie nastawieni do koncepcji autonomii jako sposobu rozwiązywania problemów Śląska zwracają uwagę, że już obecnie, po reformie administracyjnej roku 1999, województwo śląskie ma samorząd wojewódzki i regionaliści śląscy zyskali instrumenty kształtowania polityki regionu (Łukowski 2006). Wydaje się, że w zamyśle aktywistów ruchu śląskiego autonomia nie jest instrumentem lepszego zarządzania regionem, a w każdym razie nie tylko instrumentem, ale ma być symbolem potwierdzającym „inność" (tj. wyższość) Śląska w stosunku do reszty Polski.

Ważnym elementem ruchu śląskiego jest uznanie etnicznych Ślązaków za (etniczny) naród, a nie – jak uważa się oficjalnie w Polsce – za grupę etniczną w ramach etnicznego narodu polskiego. W tej sprawie doszło nawet do spektakularnego konfliktu między Ruchem Autonomii Śląska promującym tę ideę a rządem polskim odmawiającym uznania organizacji o nazwie Związek Ludności Narodowości Śląskiej. Konflikt ten toczył się pod koniec lat 90. i doczekał się międzynarodowego arbitrażu. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w 2001 r. rozstrzygnął spór na korzyść rządu polskiego. Mimo to, a może dlatego, w spisie powszechnym przeprowadzonym pod koniec 2001 r. aż ok. 180 tys. osób zadeklarowało narodowość śląską, co uczyniło ze Ślązaków największą mniejszość narodową w Polsce.

Konsekwencją uznawania się przez etnoregionalistów śląskich za odrębny naród jest głoszona przez nich teza o istnieniu odrębnego języka śląskiego. Na razie jednak koncepcja ta (a nie śląskich dialektów języka polskiego) znajduje

[12] Przypadek Śląska i regionalizmu śląskiego ma bogatą literaturę. Por.: Wanatowicz 1995; Rykiel 1995, s. 87–95; Szajnowska-Wysocka 2003, s. 82–89; Heffner, Solga 2003, s. 73–82; Jałowiecki et al. 2007, zwłaszcza fragment pt. *Górny Śląsk*, s. 156–278.

[13] Sprawę tę mocno akcentuje jeden z najaktywniejszych i najbardziej wpływowych etno-regionalistów śląskich – reżyser i polityk (senator) Kazimierz Kutz. Por. jego artykuł w „Gazecie Wyborczej" o wymownym tytule: *Autonomia to dla Śląska sprawa życia i śmierci* (Kutz 2006). Autonomia jest niejako statutowym celem Ruchu Autonomii Śląska. Długoletni lider tej organizacji Jerzy Gorzelik ideę tę argumentuje w innym artykule w „GW": *Śląsk, autonomia dla odważnych* (Gorzelik 2007).

się w fazie postulatu i prób używania dialektów śląskich w sferze publicznej. Perspektywa uzgodnienia jednolitego śląskiego języka literackiego wydaje się raczej odległa. Pod tym względem regionalizm śląski jest znacznie mniej zaawansowany niż kaszubski. Jednakże w porównaniu z kaszubszczyzną dialekty śląskie cechują się silniejszą pozycją socjolingwistyczną: Górny Śląsk jest jedynym obszarem w Polsce, gdzie w miastach w użyciu jest dialekt. Socjolingwistyczna sytuacja w konurbacji górnośląskiej, według znawców tej problematyki, ewoluuje w kierunku wytworzenia się śląskiego języka regionalnego.

Oprócz wyżej opisanego regionalizmu śląskiego bazującego na czynniku etnicznym, istnieje mniej spektakularny regionalizm ekonomiczny bazujący na poglądzie o wyzyskiwaniu Śląska[14]. Pogląd taki obecny jest zarówno wśród rdzennych mieszkańców regionu, jak i tych, którzy mieszkają tam od kilkudziesięciu lat. W praktyce oznacza to walkę (niekiedy w znaczeniu dosłownym: walkę z policją podczas demonstracji) o przywileje dla miejscowych górników, hutników itd. Wydaje się jednak, że śląscy „regionaliści ekonomiczni" stronią od politycznych żądań regionalistów etnicznych.

Regionalizm śląski, zwłaszcza ten o zabarwieniu etnicznym (nacjonalistycznym), napotyka pewne trudności. Jego „naturalnymi wrogami" są konkurencyjne idee narodowe wśród samej rdzennej ludności śląskiej: polska i niemiecka, nie mówiąc już o raczej niechętnym stanowisku ludności napływowej. Być może jeszcze większym przeciwnikiem jest śląski lokalizm – przywiązanie bardziej do miejscowości (miast, miasteczek czy gmin lub powiatów) niż do Śląska. Samo zresztą pojęcie „Śląsk" jest niejednoznaczne, gdyż może oznaczać historyczny Śląsk (dzisiaj w obrębie trzech województw: śląskiego, opolskiego i dolnośląskiego, a jego skrawki pozostały w Republice Czeskiej i w Niemczech), historyczny Górny Śląsk (dawna Rejencja Opolska z XIX wieku), obecne województwo śląskie (którego północne i wschodnie części nigdy nie należały do historycznego Śląska i których mieszkańcy nie utożsamiają się ze śląskim regionalizmem), międzywojenne autonomiczne województwo śląskie czy wreszcie konurbację górnośląską. Brak jednoznacznego określenia terytorium Śląska utrudnia identyfikację ludności z ideą regionalizmu, a tym bardziej hamuje powstanie szerokiego ruchu społecznego.

Dowodem słabości śląskiego ruchu regionalnego była nieudana próba utworzenia „dużego" województwa śląskiego, które obejmowałoby większość obszaru historycznego Górnego Śląska. Ideę tę popierali zarówno śląscy regionaliści, jak i rząd centralny. Napotkała ona jednak zdecydowany opór mieszkańców Śląska Opolskiego. Dla tych ostatnich znacznie silniejsze były związki z województwem opolskim niż ze Śląskiem. W wyniku tego oporu po reformie 1999 r. zostało utrzymane województwo opolskie, a dla rekompensaty do województwa śląskiego przyłączono, mimo oporów miejscowej ludności, tereny, które dziś stanowią północne, wschodnie i południowe peryferie woj. śląskiego.

[14] Por. wypowiedź K. Kutza ze wspomnianego artykułu: „Nie będę milczał, gdy Śląsk się okrada" (Kutz 2006).

Jeśli chodzi o inne ruchy regionalne we współczesnej Polsce, to należałoby wymienić regionalizm podhalański. Przejawia się on przede wszystkim w pielęgnacji miejscowego folkloru i przywiązaniu do dialektu. Nie jest jednak pewne, w jakim stopniu cechy te wynikają z wewnętrznej potrzeby zachowania i demonstrowania swojej tożsamości, a w jakim jest to „produkt turystyczny". Należy bowiem pamiętać, że Podhale jest jednym z głównych (jeśli nie głównym) centrów turystycznych Polski i folklor podhalański należy do jego atrakcji turystycznych tego regionu. Formą zinstytucjonalizowanego regionalnego ruchu podhalańskiego jest Związek Podhalan – organizacja o wieloletniej tradycji, działająca równocześnie w Polsce i wśród licznej diaspory podhalańskiej w USA. W ostatnich latach trudno jednak natknąć się na przejawy aktywności tej organizacji. Pod tym względem znacznie ustępuje ona Zrzeszeniu Kaszubsko-Pomorskiemu.

Istnienie innych ruchów regionalnych bazujących na czynniku etnicznym i/lub ekonomicznym jest dość wątpliwe. Problem polega na tym, że intensywność przejawów tych ruchów jest bardzo mała, a skład aktywistów bardzo wąski i społecznie selektywny, podobnie jak charakter samej działalności (np. studia nad dziejami danego regionu bez najmniejszych prób wpływania na współczesną rzeczywistość).

Być może najsilniejszy i z praktycznego punktu widzenia najistotniejszy jest inny typ regionalizmu – admnistracyjno-geograficzny. Polega on na ambicjach największych ośrodków miejskich pełnienia funkcji centrów administracyjnych dla otaczającego obszaru (strefy ciążenia), często wspieranych przez mieszkańców takiego obszaru, którzy chcą mieć właśnie w tym mieście stolicę swojego regionu administracyjnego. Chodzi tu niemal wyłącznie o stolice „dużych" województw z lat 1950–1975. Województw tych było wówczas 17. W wyniku reformy 1975 r. liczba województw wzrosła do 49. Wspomniany regionalizm dał o sobie znać w latach 90. w związku z planowaną reformą administracyjną. To właśnie on sprawił, że zamiast pierwotnie planowanej liczby 12 województw utworzono 16, przy czym w bardzo dużym stopniu w granicach z lat 1950–1975. Jeśli chodzi o wpływ na terytorialną organizację kraju, to ten typ regionalizmu okazał się silniejszy niż wszelkie regionalizmy bazujące na czynnikach etnicznych czy historycznych. Nie powstał np. żaden „Wielki Śląsk" czy Małopolska (w granicach historycznych) bądź Wielkopolska (też w granicach historycznych). Regionalizm administracyjno-geograficzny wykazuje się jednak bardzo małą siłą mobilizacyjną. Jego aktywność ujawnia się przy okazji zmiany terytorialnej organizacji kraju i ogranicza do wpływania na kształt terytorialny jednostek administracyjnych oraz, ewentualnie, ich nazwy. Trudno znaleźć przejawy takiego ruchu po zakończeniu reformy administracyjnej.

Sytuacja regionów administracyjnych powstałych w wyniku reformy 1999 r. może się jednak zmienić. Kompetencje, jakie województwa-regiony otrzymały w wyniku tej reformy, oraz pieniądze, jakie uzyskują (zwłaszcza jakie mają uzyskać) od Unii Europejskiej w ramach polityki regionalnej, mogą uczynić władze regionalne istotnymi podmiotami w życiu gospodarczym i politycznym Polski. Wzmocnienie pozycji władz regionalnych może zacieśnić związ-

ki między tymi władzami a instytucjami zlokalizowanymi na terenie regionu, tworząc rzeczywisty regionalny system powiązań. Z kolei spory między władzami centralnymi a regionalnymi o rzeczywisty zakres kompetencji w dysponowaniu funduszami unijnymi, a także pomiędzy samymi regionami o kryteria podziału środków, mogą doprowadzić do wyraźniejszego sformułowania interesu ekonomicznego każdego z regionów. W chwili obecnej jest jeszcze za wcześnie, by oceniać, czy to zwiększone poczucie regionalnego interesu ekonomicznego spowoduje oczekiwany wzrost mobilizacji społecznej skutkujący poprawą gospodarności i wzrostem gospodarczym, czy też energia społeczna pójdzie w kierunku pozyskiwania unijnych środków i walki z władzami centralnymi i innymi regionami o jak największy udział swojego regionu w unijnych środkach.

5. UWAGI KOŃCOWE

Regionalizm w Europie po II wojnie światowej występował w różnych formach, wyrastał z różnej „gleby", dzięki czemu manifestował się w różny sposób. Z jednej strony są przypadki regionalizmu wyrastającego „oddolnie" z regionów historycznych czy etnicznych (np. wiele takich procesów zachodzących w Hiszpanii, Włoszech, Wielkiej Brytanii), z drugiej strony – regionalizmy „indukowane" odgórnie w wyniku reform terytorialnej organizacji państwa. Do tych ostatnich należą regionalizmy niemieckich landów i, być może, polskich województw. Różne są też postulaty ruchów regionalnych: od eksponowania miejscowego folkloru w znacznym stopniu jako atrakcji turystycznej (np. Bawaria, Podhale) i starania o uznanie swojej odrębności kulturowej (Górny Śląsk), przez zachowanie i awans języka regionalnego (Katalonia, Kraj Basków, Flandria, Walia, Fryzja, Kaszuby), po uzyskanie większej samodzielności gospodarczej i politycznej (Flandria, Katalonia, Szkocja, Górny Śląsk, ruchy regionalno-narodowe w ZSRR, Jugosławii i Czechosłowacji w końcowych stadiach istnienia tych państw).

Cechą charakterystyczną okresu powojennego w Europie Zachodniej było rosnące znaczenie regionów i zwiększająca się (choć zmienna) aktywność ruchów regionalnych i większa akceptacja dla ich postulatów. Szło to w parze z ograniczaniem roli państw narodowych oraz postępami integracji europejskiej i globalizacji. Regionalizmy przestały być postrzegane jako separatystyczne ruchy szkodliwe dla jedności politycznej, gospodarczej, kulturowej i językowej państwa narodowego. Często widziano w nich siłę mobilizującą do rozwoju gospodarczego, umożliwiającą lepsze gospodarowanie i zaspokajanie potrzeb mieszkańców. W tę tendencję wpisuje się też Polska po 1989 r., niezależnie od oporu przed niektórymi elementami regionalizmu (górno)śląskiego.

Nie jest jednak pewne, czy dotychczasowe tendencje będą trwać nadal.

LITERATURA

Borzyszkowski J., Mordawski J., Treder J., 1999, *Historia, geografia, język i piśmiennictwo Kaszubów* /J. Bòrzëszkòwsczi, J. Mòrdawsczi, J. Tréder, *Histo-*

ria, Geòografia, Jãzëk i Pismienizna Kaszëbów, Gdańsk/Gduńsk: Wydawnictwo M. Rożak.

Budner W., Matykowski R., 1994, „Wielkopolski regionalizm", w: M. Koter (red.), „Inner Divisions", *Region and Regionalism*, nr 1, Łódź–Opole.

Gortazar I.O., 1985, *Un conflicto entre nacionalismos: La „cuestión regional" en España 1808–1939*, w: *La España da las autonomías*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administración Territorial.

Gorzelik J., 2007, „Śląsk, autonomia dla odważnych", *Gazeta Wyborcza* z 3 stycznia.

Handke K. (red.), 1993, *Region i regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, Warszawa: Instytut Slawistyki PAN.

Heffner K., Solga B., 2003, „The German minority of Opole Silesia as a minority of social and cultural borderland", w: M. Koter, K. Heffner (red.), *The Role of Ethnic Minorities in Border Regions: Forms of Their Composition, Problems of Development and Political Rights*, Opole–Łódź: Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu.

Jałowiecki B., Szczepański M.S., Gorzelak G., 2007, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy: Śląskie Wydawnictwo Naukowe.

Keating M., 1988, *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, Brighton: Harvester-Wheatsheaf.

Keating M., 2003, „Regionalization in Central and Eastern Europe: the diffusion of a western model?", w: Keating M., Hughes J. (red.) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, Bruxelles: P.I.E.–Peter Lang.

Kutz K., 2006, „Autonomia to dla Śląska sprawa życia i śmierci", *Gazeta Wyborcza* z 16–17 grudnia.

Łukowski W., 2006, „Autonomia Śląska to zły pomysł", *Gazeta Wyborcza* z 20 grudnia.

Millar R. McColl, 2005, *Language, Nation and Power. An Introduction*, New York: Palgrave Macmillan.

Misiuda-Rewera W., 2005, *Włochy. Republika autonomii*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Obracht-Prondzyński C., 2003, *Język w systemie wartości Kaszubów*, w: E. Wrocławska, J. Zieniukowa (red.), *Języki mniejszości i języki regionalne*, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Warszawskie i Instytut Slawistyki PAN.

Prokop R., 2001, *Identita moravské a slezské národnosti v podmínkách České republiky se nepotvrdila*, w: O. Šrajerová (red.), *Otázky národní identity – determinanty a subjektivní vnímání v podmínkách současné multietnické společnosti*, Opava–Praha: Slezský ústav, Dokumentační a informační středisko Rady Evropy.

Rykiel Z., 1995, „The cultural split of Upper Silesia", w: M. Koter (red.), *Region and Regionalism. Social and Political Aspects*, Opole–Łódź: University of Lodz, Silesian Institute in Opole.

Swenden W., 2006, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, New York: Pagrave Macmillan.

Szajnowska-Wysocka A., 2003, „Ethnic problems of Upper Silesia", w: M. Koter, K. Heffner (red.), *The Role of Ethnic Minorities in Border Regions: Forms of Their Composition, Problems of Development and Political Rights*, Opole–Łódź: Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu.

Szul R., 1996, „Galicja – teatr czy rzeczywistość?", w: B. Jałowiecki (red.), „Oblicza polskich regionów", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 17 (50).

Trono A., 1995, „Italy: from regionalism to federalism?", w: M. Koter (red.), *Region and Regionalism. Social and Political Aspects*, Opole–Łódź: University of Lodz, Silesian Institute in Opole.

Wanatowicz M.W. (red.), 1995, *Regionalizm a separatyzm – historia i współczesność. Śląsk na tle innych obszarów*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Wyderka B., 2003, *Śląsk jako region językowy*, w: E. Wrocławska, J. Zieniukowa (red.), *Języki mniejszości i języki regionalne*, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Warszawskie i Instytut Slawistyki PAN.

Zięba R., 1992, „«Nowy regionalizm» w Europie a Polska", *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1–2.

BOHDAN JAŁOWIECKI

METROPOLIE JAKO BIEGUNY ROZWOJU

1. METROPOLIE I METROPOLIZACJA

Obecnie na kuli ziemskiej istnieje ponad 400 miast liczących milion i więcej mieszkańców, z czego 1/3 w Azji. W 1950 r. wśród 20 największych światowych metropolii 7 znajdowało się w Europie, obecnie już tylko 3, reszta jest położona w tzw. Trzecim Świecie. Jest to zupełnie nowa sytuacja, ponieważ większość metropolii kształtuje się w oderwaniu od tradycyjnych modeli i archetypów miasta, które nadal funkcjonują w naszej świadomości, miasta te rozwijają się względnie niezależnie od podłoża kulturowego danego kraju, według podobnego globalnego schematu i to nie tylko dlatego, że zglobalizowany przemysł budowlany oferuje wszystkim podobne wzory architektoniczne, ale także dlatego, że metropolia wytwarza swoiste struktury społeczne i style życia.

Jeżeli utrzyma się dotychczasowe tempo urbanizacji, a utrzyma się na pewno, to niedługo większość mieszkańców Ziemi stanie się mieszkańcami metropolii. Dziś już można mówić o metropolii Europy, jeżeli popatrzeć na obszar tzw. Europejskiego Pentagonu „rozpiętego" pomiędzy takimi miastami jak Londyn, Paryż, Hamburg, Monachium i Mediolan, który zajmując jedynie 14% powierzchni 25 krajów Unii Europejskiej, jest zamieszkany przez 32% mieszkańców tego obszaru i dostarcza aż 43% produktu globalnego brutto. Europejskie metropolie – Paryż, Londyn, Frankfurt i kilkanaście innych – tworzą sieć wzajemnie ze sobą powiązanych gospodarczo i społecznie ośrodków. Nawet ta „druga" Europa – Środkowa i Wschodnia – odczuwa wpływ tego procesu i ma także szansę, mimo wiekowych zapóźnień, choć w następnym już wieku, stać się miastem.

Na temat współczesnych przekształceń przestrzeni miejskich, które zmieniają zarówno swoją treść, jak i formę, istnieje już obszerna literatura, a liczni autorzy są mniej więcej zgodni co do kierunku przemian. „Miasto przybiera postać sieci utworzonej przez ścisłe relacje między odległymi miejscami. Pustka jest stale odtwarzana w tym «mieście archipelagu», gdzie w pełni widoczne są efekty linii i tuneli. To miasto «materializuje się przez ruch» (Beaucire) i określane jest jako niewidoczne, zgodnie z ideą, że wraz z ruchliwością wyłania się nowa przestrzeń miejska. «Przepływ określa przestrzeń i jest samą przestrzenią» (Chalas). Miasto-sieć zastępuje miasto-terytorium, miasto interaktywne zastępuje aktywne (Virilio). Węzły są tak samo ważne jak strefy, połączenia bardziej niż granice, czas tak samo lub bardziej niż przestrzeń. Koncepcje te dotyczą zatem także przekształceń istoty miejskich relacji: zamiast dominacji relacji wertykalnych między centrum a peryferiami przeważają niehierarchiczne relacje sieciowe" (Cattan, Berroir 2006, s. 93).

Kilka tysięcy lat istnienia miasta wytworzyło w kulturze europejskiej wzorzec, który pozwalał na bezrefleksyjne zidentyfikowanie tego miejsca i jego mieszkańców. Wzorzec ten scharakteryzował w swoim czasie Max Weber, pisząc, że miasto tworzące wspólnotę mieszkańców musi posiadać następujące cechy: fortyfikacje, rynek, własny sąd z przynajmniej częściowo odrębnym prawem, stowarzyszenia oraz częściową autonomię i władze wybierane z udziałem obywateli (Weber 1992, s. 295). Mury oprócz funkcji obronnej pełniły także funkcję symboliczną: oddzielały swoich od obcych. Miasta od dawna, pomijając reliktowe przykłady takie jak Carcassonne czy Paczków, nie są już otoczone murami, ale jeszcze stosunkowo niedawno wyraźnie odróżniały się od wiejskiego otoczenia.

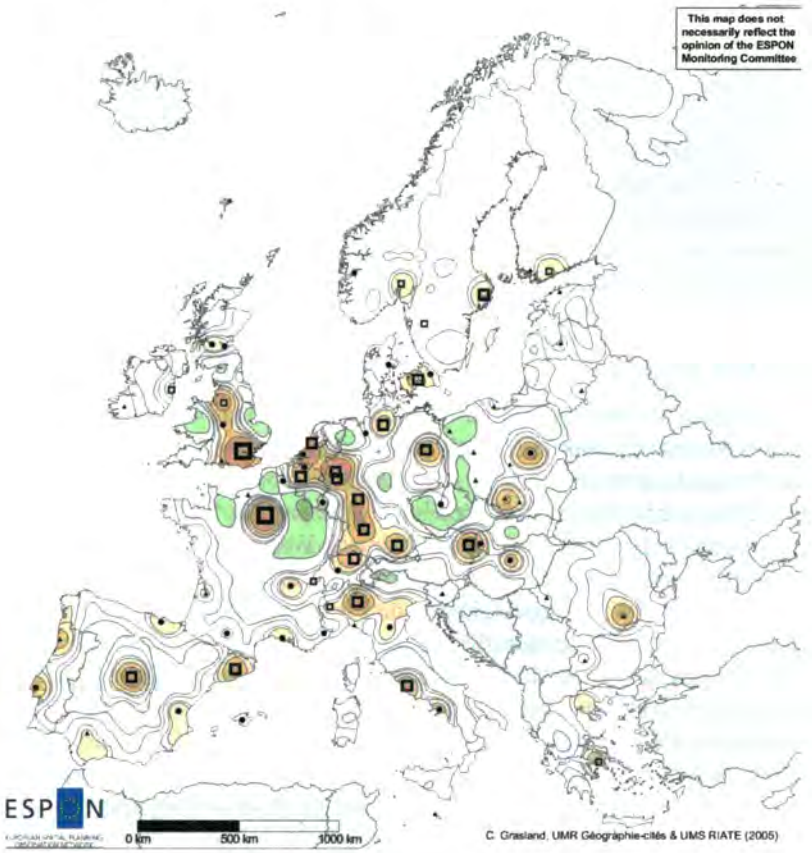
Metropolia zaś rozlewa się w przestrzeni i nie ma wyraźnie określonych granic, a obszary o odmiennych funkcjach i zróżnicowanej zabudowie są przemieszane i nakładają się na siebie. „Obecnie metropolia na dwa sposoby odróżnia się od miasta: z jednej strony nie jest już całością pozwalającą oddzielić wnętrze i to, co na zewnątrz, toteż nie ma zdolności przyciągania gości z zewnątrz i mniej lub bardziej wyraźnej tendencji integracyjnej, z drugiej zaś strony jej rozprzestrzenianie się jest nieograniczone..." (Mongin 2005, s. 188). Miasto, przyjmując kiedyś ludzi z zewnątrz, nadawało im specyficzny status. „Miejskie powietrze czyni wolnym" – mówiono w średniowieczu. Obecnie mieszkaniec metropolii nie jest członkiem społeczności lokalnej i staje się coraz bardziej oderwany od miejsca. Metropolie są przykładem castellsowskiej „przestrzeni przepływów", ponieważ zaludniające je populacje są w ciągłym ruchu. Dotyczy to wszystkich, nie tylko turystów i włóczęgów, ale także w mniejszym lub większym stopniu ogółu mieszkańców, chociaż ruch ten jest także społecznie determinowany. I tak np. średnia codzienna długość podróży francuskich kadr wyższych w Paryżu wynosi 29 km, urzędników 23 km, a robotników tylko 15 km (Burgel 2006, s. 115).

Metropolia wytwarza cywilizację jednostek i jak pisze Alain Bourdin, jest społecznym wytworem, który powstaje i rozwija się w ciągłym ruchu powodującym stałą nierównowagę (Bourdin 2005). „Miasto czyniło wolnym, metropolia wytwarza cywilizację jednostki – pisze A. Bourdin. Cywilizacji tej nie określają już modele organizacji politycznej (np. demokracja), społecznej (klasy i sposób panowania), a także ekonomicznej (reżim akumulacji), jak to było w przypadku wielu poprzednich, ale forma nadana przez indywidualne doświadczanie świata. Cywilizacja ta jest otwarta i znajduje się w ciągłym ruchu, nie ma też określonych granic. Organizuje ona doświadczenia jednostki żyjącej w różnych kontekstach, a sama kształtuje się i zmienia głównie w wielkich miastach tworzących światowy układ. Jest węzłem różnorodnych przepływów, a nie ośrodkiem zarządzania jakimś terytorium" (ibidem, s. 10).

Jedną z ważnych cech konstytutywnych miasta był rynek, natomiast metropolia sama jest gigantycznym rynkiem, towarem i informacją. „Metropolia jest gigantyczną strukturą podaży, w której rozwijają się partykularne i autonomiczne struktury (np. osławione *gated communities*); w ich granicach każdy ma swobodę wyboru przynależności, podobnie jak może wybrać swoją religię, miejsce zamieszkania czy sposób podróżowania" (ibidem, s. 88).

W metropoliach, w odróżnieniu od miast epoki przemysłowej, nie produkuje się już w zasadzie towarów, ale świadczy usługi i wytwarza informacje. Tu znajdują się siedziby wielkich korporacji i stąd płyną dyspozycje do zdelokalizowanych ośrodków produkcyjnych. Tu działają banki obsługujące korporacje, kancelarie prawnicze, doradcze oraz firmy zajmujące się marketingiem i reklamą. Metropolie są także siedzibą środków masowego przekazu o zasięgu krajowym lub międzynarodowym, miejscem luksusowej konsumpcji mieszkańców i przybywających tam gości, interesantów i turystów.

W wyniku tych procesów następuje silna segmentacja rynku pracy, podział na wysoko wykwalifikowanych, osiągających wysokie zarobki specjalistów i mało zarabiających, zagrożonych bezrobociem pracowników usług niskiej jakości, z których znaczna część pracuje w niepełnym wymiarze czasu. Wysoko wykwalifikowani specjaliści tworzą zaś nową klasę społeczną, tzw. klasę metropolitalną, która funkcjonuje przemiennie w skali ponadnarodowej, w sieci wzajemnie powiązanych metropolii.



Ryc. 1. Polaryzacja metropolitalna Europy
Wielkość kwadratów odpowiada klasie metropolii w skali 1–5.
Kolorem brązowym oznaczono relatywną wielkość PKB na mieszkańca, kolorem zielonym – gęstość zaludnienia.
Źródło: ESPON.

Metropolie funkcjonujące w układach sieciowych są powiązane silniej ze sobą niż z otaczającym je zapleczem. Ich otoczenie ulega szybkiej peryferyzacji, zachowując jedynie pewne znaczenie jako rezerwuar słabo wykwalifikowanej siły roboczej oraz punktowo jako miejsce zamieszkania (*gated community*) i rekreacji dla zamożnych mieszkańców. W rezultacie obserwować można polaryzację na centrum – metropolię i jej otoczenie – bliższe i dalsze peryferie.

We wszystkich krajach europejskich istnieje tendencja do powiększania się różnic między centrami i peryferiami. W niektórych krajach różnice te są szczególnie duże, toteż można mówić o postępującym wykluczeniu znacznego odsetka mieszkańców peryferii. Jest to wykluczenie zarówno ekonomiczne – z rynku pracy, jak i – przede wszystkim – społeczne.

Drugim rodzajem polaryzacji są zróżnicowania wewnątrz metropolii, tu bowiem kontrast między bogactwem i biedą jest najbardziej widoczny. Wynika to nie tyle z bezwzględnej biedy, bo poziom życia jest ogólnie wyższy, ile ze szczególnego nagromadzenia bogactwa, które w metropoliach właśnie się koncentruje. Silne zróżnicowania na tle społecznym, a w wielu europejskich metropoliach także na tle etnicznym, są stałym podłożem napięć i konfliktów.

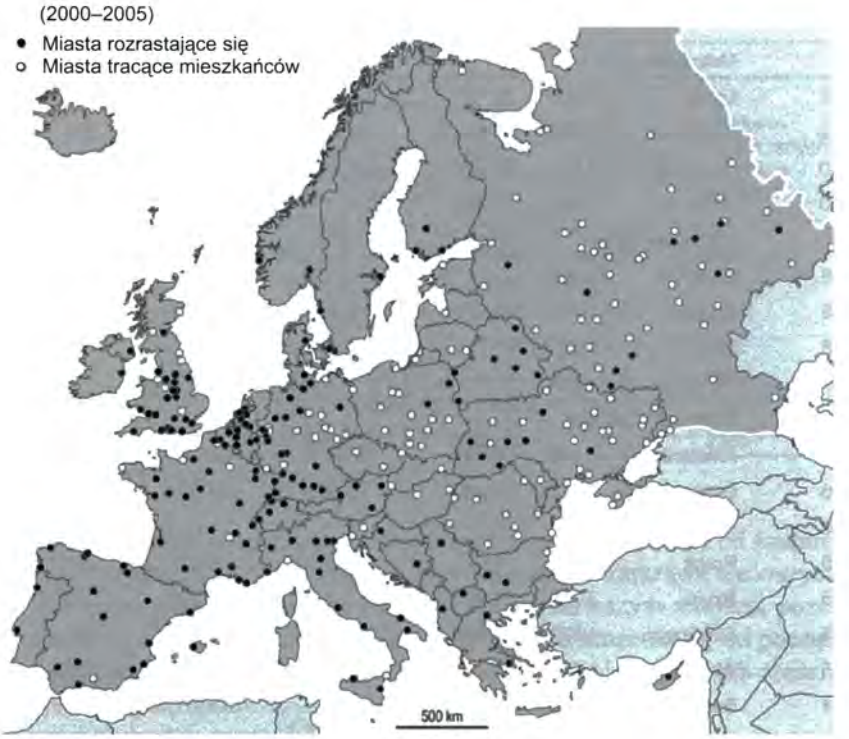
Zbiorowość metropolitalna strukturalizuje się w wielu współzależnych sieciach ułatwiających ruchliwość osób, dóbr i informacji. Wytwarza się nowy typ gęstych, choć powierzchownych i zindywidualizowanych relacji społecznych. Uspołecznienie zmienia swój charakter i postępuje jego prywatyzacja, wedle określenia Manuela Castellsa. Po okresie solidarności mechanicznej charakterystycznej dla społeczności wioskowych i organicznej typowej dla społeczeństw industrialnych pojawia się, jak ją nazywa François Ascher (2004), solidarność „komutatywna" (przemienna).

2. POLSKIE MIASTA W PROCESIE METROPOLIZACJI

Największe polskie miasta od kilkunastu lat uczestniczą także, w mniejszym lub większym stopniu, w tych procesach, które jednak mają bardziej jakościowy niż ilościowy charakter, ponieważ mimo stosunkowo niskiego odsetka ludności miejskiej w kraju (63%), rośnie ona bardzo powoli, a niektóre miasta w ostatnich latach nawet tracą ludność. Wśród miast określanych jako potencjalne metropolie ubytek ludności był stosunkowo największy w Katowicach i w Łodzi. W Krakowie, Poznaniu i we Wrocławiu w okresie transformacji (1990–2001) liczba ludności w zasadzie się nie zmieniła. W niewielkim stopniu wzrosła zaś liczba ludności Warszawy. Stosunkowo nowym zjawiskiem jest natomiast wzrost ludności stref podmiejskich niektórych miast, szczególnie Warszawy, Poznania i Wrocławia. W przypadku tych dwóch ostatnich miast przykładem mogą być bardzo intensywne procesy urbanizacyjne w Tarnowie Podgórnym i Kobierzycach. W sumie jednak polskie potencjalne metropolie cechują się niską dynamiką demograficzną.

Nie jest to zjawisko wyjątkowe w Europie Środkowej, ponieważ jak pokazują badania I. Turok i V. Mykhnenko (2006), miasta liczące ponad 200 tys. mieszkańców położone w tym regionie tracą ludność. Utrata ludności w granicach administracyjnych nie wpływa jednak na procesy metropolizacyjne w tych

krajach, ponieważ w wielu przypadkach rośnie liczba ludności strefy podmiejskiej, a tym samym całej aglomeracji.



Ryc. 2. Miasta europejskie powyżej 200 000 mieszkańców
Źródło: Turok, Mykhnenko 2006.

Polskie miasta nadrabiają natomiast wieloletnie jakościowe zaniedbania, przekształca się ich struktura zawodowa i społeczna, coraz większą rolę odgrywają usługi, widoczna jest pogłębiająca się polaryzacja społeczno-przestrzenna, obserwuje się procesy suburbanizacji i kształtowania się na obrzeżach metropolii osiedli rezydencjalnych. Obszary miast centralnych wskutek inwestycji zagranicznych zmieniają swój charakter, pojawiają się wysokie budynki biurowe i mieszkaniowe oraz hotele międzynarodowych sieci. Niektóre atrakcyjne turystycznie obszary są rewitalizowane.

Zmiany struktury zawodowej wywołują przekształcenia struktury społecznej i przestrzennej miasta. Osoby zatrudnione w usługach wyższego rzędu legitymują się wyższym poziomem wykształcenia, osiągają na danym rynku pracy wysokie zarobki, nabywają lub wynajmują mieszkania o wyższym standardzie oraz przeznaczają stosunkowo znaczne środki na konsumpcję, stanowiąc atrakcyjną publiczność centrów handlowych. Wszystkie te cechy wskazują na początki procesów metropolizacji, które najbardziej widoczne są w Warszawie, chociaż w porównaniu z innymi europejskimi metropoliami stolica Polski zajmuje stosunkowo odległe miejsce.

Tab. 1. Najważniejsze metropolie europejskie

Liczba punktów wg GAWC		Liczba ludności (w mln*)	PKB na mieszkańca (w euro)	Dochód na gospodarstwo domowe (w euro)	PKB kraju na mieszkańca (w euro)	Procent PKB metropolii
	Metropolie Alfa					
12	Londyn	11,625	33 589	–	27 370	123
12	Paryż	10,952	41 662	19 055	26 788	156
10	Frankfurt	2,494	38 385	21 200	26 080	147
10	Mediolan	3,905	27 520	–	22 784	121
	Metropolie Beta					
9	Zurych	1,080	–	–	–	
8	Bruksela	1,750	49 876	18 957	26 961	185
8	Madryt	5,372	–	12 006	–	–
7	Moskwa	11,084	–	–	–	–
	Metropolie Gamma					
6	Amsterdam	1,320	36 457	24 700	29 472	124
6	Düsseldorf	1,521	39 840	20 000	26 080	153
6	Genewa	0,440	–	–	–	–
6	Praga	1,942	11 017	6 906	9 307	118
5	Rzym	3,700	21 225	–	22 784	0,93
5	Sztokholm	1,823	37 040	–	30 490	121
5	Warszawa	2,631	9 224		8 534	108
4	Barcelona	4,805	–	11 592	–	–
4	Berlin	4,936	20 081	16 400	26 080	0,77
4	Budapeszt	2,453	6 600	4 649	8 624	0,77
4	Kopenhaga	1,807	38 443	–	36 904	104
4	Hamburg	3,079	32 311	19 500	26 080	124
4	Monachium	2,446	42 900	22 000	26 080	164
	Metropolie potencjalne					
3	Ateny	3,895	–	–	–	
3	Dublin	1,535	28 830	–	37 174	0,78
3	Helsinki	1,214	32 512	–	28 458	
3	Luksemburg	0,136	48 688	43 628	–	
3	Lyon	1,648	30 396	15 390	26 788	113
3	Wiedeń	2,121	28 269	26 110	28 976	0,98

* Szeroka strefa podmiejska.
Źródło: Beaverstock et al. 1999, s. 445–458; Eurostat (*Urban Audit*); *Encyklopedia Świat i Polska*, PWN, Warszawa 2007, INSEE.

Istotną cechą większości metropolii europejskich jest wysoki udział w wytwarzaniu produktu krajowego brutto, wyraźnie wyższy od średniej dla danego państwa; innym ważnym wskaźnikiem są przeciętne dochody gospodarstw domowych informujące o potencjale danego rynku konsumpcyjnego. Jeżeli po-

równamy najważniejsze metropolie europejskie z potencjalnymi metropoliami polskimi (poza Warszawą), to okaże się, że odstają one nie tylko od przeciętnych metropolii europejskich, ale także od Warszawy.

Tab. 2. Miejsce polskich potencjalnych metropolii

	Nazwa	Miasto i szeroka strefa podmiejska		Samo miasto		Procent PKB w mieście na PKB w kraju	Mediana miesięcznych zarobków w złotych
		liczba mieszkańców (w mln*)	PKB na mieszkańca (w euro)	liczba mieszkańców (w tys.)	PKB na mieszkańca (w euro)		
1	Katowice	2,746	4878	338,0	5635	0,66	2370
2	Warszawa	2,631	9224	1,610	13159	154	3100
3	Kraków	1,258	3940	740,7	7417	0,87	2013
4	Łódź	1,178	4218	787,0	5454	0,64	2067
5	Gdańsk	1,098	4761	455,5	6703	0,79	2200
6	Wrocław	1,030	5469	634,0	6775	0,79	2200
7	Poznań	1,011	5958	572,0	9378	110	2399

Źródło: Eurostat (*Urban Audit*); „Gazeta Wyborcza".

Jedynie potencjał gospodarczy Poznania jest wyraźnie większy od średniej krajowej. Podobny obraz potwierdzają także inne dane. Warszawa we wszystkich analizowanych wskaźnikach znajduje się na pierwszym miejscu, pozostawiając dość daleko w tyle inne miasta. Jej pozycja umacnia się od początku transformacji, toteż „oddala" się ona coraz bardziej od pozostałych sześciu potencjalnych metropolii.

Poznań ze średnią rangą 2,7 zajmuje drugą pozycję pod względem czterech wskaźników: wartości dodanej (WD) na mieszkańca, wartości środków trwałych, liczby pracujących i inwestycji firm. Stosunkowo niższe wskaźniki osiąga Poznań, jeżeli chodzi o dochody gmin (4. miejsce) i inwestycje gmin (6. miejsce). Jest to sytuacja z punktu widzenia szans rozwojowych niekorzystna, chociaż dane te obejmują okres jedynie dwóch lat.

Wrocław zajmuje trzecie miejsce z rangą 3,1. Lepszą pozycję w porównaniu z Poznaniem ma pod względem dochodów gmin, liczby podmiotów gospodarczych, ponadto cechuje się stałym, chociaż niewielkim dodatnim saldem migracji (wraz z Warszawą zajmuje pierwsze miejsce).

Na czwartej pozycji znajduje się Kraków (3,8), który ma wyższą rangę od średniej w przypadku dochodów gmin i aktywności zawodowej oraz migracji. Na piątym miejscu plasuje się Trójmiasto (4,2), które lepsze pozycje od średniej rangi osiąga pod względem wynagrodzeń osób pracujących (2. miejsce), wartości dodanej, wartości środków trwałych i inwestycji gmin.

Szóste miejsce (średnia ranga 5,8) zajmują Katowice, a ostatnie miejsce w kategorii potencjalnych metropolii przypadło Łodzi (średnia ranga 6,5), która wysoką drugą pozycję zajmuje jedynie w przypadku inwestycji gmin.

Firma konsultingowa Jones Lang LaSalle opracowuje *European Regional Growth Index*. W rankingu tym w 2006 r. polskie miasta wypadły bardzo słabo. Żadne z nich nawet nie osiągnęło średniej dla 91 notowanych w tym roku

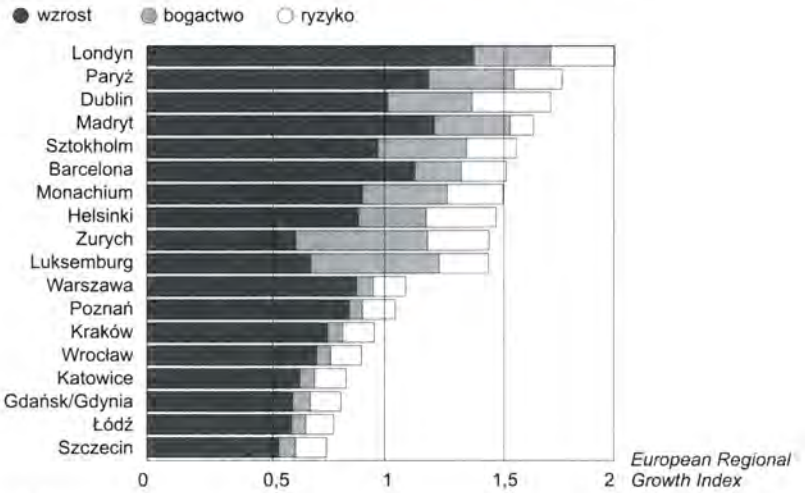
Tab. 3. Cechy potencjalnych metropolii

Nazwa miasta	Liczba ludności (w tys.)	Wartość dodana (w tys. zł)	Warszawa WD = 100	Środki trwałe	Dochody gmin	Pracujący na tys. mieszkańców	Inwestycje firm	Inwestycje gmin	Podmioty gosp.	Zarobki (Warszawa = 100)	Saldo migracji	Średnia ranga
Warszawa	1688,2	72,5	100,0	104,7	3058	473	13567	1020	509	100	++	1,0
Katowice*	1928,6	52,7**	72,7	40,7	2235	287	2246	305	220	68	–	5,8
Łódź	785,1	51,4	70,9	24,5	1952	267	2341	266	248	60	–	6,5
Kraków	757,5	53,9	74,3	43,9	2355	350	3359	463	353	68	+	3,8
Trójmiasto	756,6	57,3	79,0	45,1	2198	296	2891	478	349	78	–	4,2
Wrocław	634,0	53,9	74,3	34,3	2385	315	5172	483	378	70	++	3,1
Poznań	577,1	63,1	87,0	51,6	2243	385	7427	272	362	74	0	2,7

* Aglomeracja – 12 miast.
** NUTS-3.
Wskaźniki – Wartość dodana brutto w tysiącach złotych na mieszkańca, wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach na mieszkańca, dochody gmin na mieszkańca, liczba osób pracujących na 1000 mieszkańców, nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw i gmin na mieszkańca, liczba podmiotów gospodarczych na 10 000 mieszkańców[1], przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w stosunku do wynagrodzenia w Warszawie oraz kilkuletnie saldo migracji.
Źródło: obliczenia własne na podstawie *Rocznik Statystyczny 2005*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

[1] Na podstawie danych REGON, które nie są na bieżąco aktualizowane.

ośrodków, Warszawa jest 44. (spadek z 21. pozycji), Poznań 52, Kraków 71, Wrocław 74, stawkę zamykają Katowice (81), Trójmiasto (83) i Łódź (84). Natomiast Poznań w porównaniu z 2005 r. zanotował największy ze wszystkich miast Europy Środkowo-Wschodniej wzrost, bo aż o 24 pozycje. Miasto w ostatnim czasie należy do najszybciej i najrówniej rozwijających się polskich potencjalnych metropolii. Warszawa, która spadła aż o 23 miejsca, traci, zdaniem analityków, w oczach inwestorów przez opieszałość lokalnych urzędników, którzy niemal wstrzymali inwestycje w infrastrukturę. W stolicy brak jest zdecydowanych działań dla poprawy klimatu dla inwestorów. Od lat nierozwiązanym problemem pozostają plany zagospodarowania przestrzennego, co wydłuża proces inwestycyjny i odstrasza niektórych zagranicznych inwestorów, hamując rozwój miasta[2].



Ryc. 3. Polskie miasta na tle najbardziej atrakcyjnych w Europie
Źródło: M.M. Nowaczyk, „Gazeta Wyborcza" z 12 lutego 2007 r.

Wydawany w Poznaniu miesięcznik „Metropolia" zamieścił interesujące porównanie Warszawy, Poznania i Wrocławia pod względem różnych cech[3]. Wiele zawartych tam informacji pokrywa się z danymi przytaczanymi w niniejszym tekście, warto natomiast zwrócić uwagę na poziom recepcji wspomnianych miast w światowych mediach. Jak wynika z przeprowadzonego porównania, Warszawa jest stosunkowo dobrze reprezentowana, choć wypada gorzej niż Praga (np. 1790 cytowań Reutersa), natomiast dwa pozostałe miasta prawie nie istnieją w tych środkach przekazu.

[2] Na podstawie „Gazety Wyborczej" i raportu firmy Jones Lang LaSalle zamieszczonego w internecie, http://www.research.joneslanglasalle.com/.

[3] „Metropolia" 2007, nr 2.

Tab. 4. Marka miasta w świecie

	Liczba wzmianek		
	Warszawa	Wrocław	Poznań
Google w jęz. obcych	20 900 000	5 300 000	4 700 000
BBC News	131	6	52
CNN	366	9	11
FAZ	864	26	15
„The Economist"	337	6	4
„The Wall Street Journal"	755	16	17
„Financial Times"	2338	70	84
Reuters	646	1	8
AP	4063	93	92
AFP	849	33	45
Suma cytowań agencji i czasopism	19 569	33	45

Dane zaczerpnięte z portali internetowych wymienionych mediów, stan na 31 grudnia 2006 r.
Źródło: „Metropolia" 2007, nr 2.

Przede wszystkim Warszawa, ale także inne potencjalne metropolie koncentrują usługi metropolitalne.

Tab. 5. Koncentracja działalności w polskich potencjalnych metropoliach

	Przemysł	Budownictwo	Usługi rynkowe			Usługi nierynkowe	Ogółem usługi
			ogółem	finanse	dla firm		
Warszawa	0,80	0,90	1,20	1,50	1,30	0,90	1,08
Wrocław	0,90	1,10	0,95	0,94	0,99	1,10	1,01
Poznań	1,00	1,10	0,98	0,80	0,90	1,00	0,98
Kraków	1,00	1,30	0,90	0,60	0,96	1,10	0,97
Gdańsk	1,10	1,10	0,90	0,70	0,80	1,10	0,97
Łódź	1,30	0,70	0,90	0,70	0,80	1,10	0,93
Średnia	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Źródło: Bourdeau-Lepage 2004.

Tabela ta informuje o udziale Warszawy w poszczególnych rodzajach działalności w porównaniu z innymi potencjalnymi metropoliami. Wyniki badań cytowanej autorki potwierdzają wysoką pozycję nie tylko stolicy, ale także Wrocławia i Poznania. Jednakże Warszawa wśród polskich metropolii zajmuje szczególne miejsce. W stolicy ma swoje główne siedziby 500 największych polskich przedsiębiorstw. W mieście tym także szybko rozwija się działalność doradcza, w ciągu 10 lat liczba takich firm wzrosła z 9 do 432. Równie szybko rośnie liczba kancelarii notarialnych i adwokackich: w 2000 r. działały w Warszawie 714 kancelarie adwokackie i 94 notarialne, w porównaniu z odpowiednio 599 i 65 w 1996 r. (Wilk 2001).

Obserwacja procesów transformacji w Polsce pokazuje, że metropolie rozwijają się szybciej niż województwa, do których należą, dotyczy to szczególnie Krakowa, Warszawy i Poznania. Powiększa się także dystans między miastami a otaczającymi je obszarami. W zależności od wielkości miasta jego promień oddziaływania sięga 20–50 km, poza tym obszarem zaś można obserwować stagnację, a nawet regres, który wynika z „wypłukiwania" z tego obszaru zasobów ludzkich i materialnych (Gorzelak 2002; Smętkowski 2001).

Chociaż ekstrapolacja istniejących trendów, szczególnie w wieloletniej perspektywie, jest ryzykowna, to można jednak przewidywać, że zjawiska globalizacji gospodarki sprzyjające procesom metropolizacji będą się nasilać w nadchodzących dziesięcioleciach także w Polsce. Wynika to przede wszystkim ze zmian technologicznych i udziału nauki w rozwoju gospodarczym, który ma charakter sieciowy, węzłami tych sieci stają się zaś właśnie metropolie.

W świetle takiego założenia jedynie Warszawa, która dysponuje największym potencjałem naukowym, finansowym i informacyjnym oraz jest głównym centrum decyzyjnym, ma szanse na metropolitalny rozwój. Cechy te powodują, że stolica będzie rozwijać się, mimo istniejących ograniczeń, szybciej niż inne miasta.

O powodzeniu pozostałych potencjalnych metropolii będą decydować przede wszystkim ich powiązania z przestrzenią europejską. Tak więc największe szanse z tego punku widzenia mają Poznań i Wrocław, a także Kraków dysponujący najbogatszym w Polsce zasobem turystycznym. Położone peryferyjnie Trójmiasto znajduje się w znacznie gorszej sytuacji niż Poznań, Wrocław i Kraków. Wśród tych trzech miast ma ono najmniejsze szanse na zdynamizowanie rozwoju, ponieważ oprócz niekorzystnego położenia charakteryzuje je także najsłabszy potencjał naukowy. Kolejną cechą negatywną jest niemożność prowadzenia jednolitej polityki rozwoju na tym obszarze przez istniejące trzy samorządy, które zamiast ścisłej współpracy konkurują ze sobą. Niewątpliwym atutem Trójmiasta jest natomiast największy po Krakowie zasób turystyczny. Wśród sześciu potencjalnych metropolii najmniejsze szanse ma niewątpliwie Łódź, miasto o najniższym potencjale rozwojowym, które, mimo pewnego ożywienia, cechuje słaby rozwój gospodarczy i regres ludnościowy.

Wśród potencjalnych metropolii osobne miejsce zajmuje konurbacja górnośląska składająca się z kilkunastu miast o bardzo różnej sytuacji gospodarczej i urbanistycznej. W najlepszej sytuacji są trzy miasta: Gliwice, Katowice i Tychy oraz w pewnym stopniu Dąbrowa Górnicza. W pozostałych ośrodkach rozwój blokują zniszczenia poprzemysłowe, a substancja miejska jest zdegradowana. Rekultywacja terenów poprzemysłowych i rewitalizacja miast będzie bardzo kosztowna i długa. Biorąc pod uwagę doświadczenia zagraniczne (Zagłębie Ruhry, Pas de Calais), można oceniać, że będzie to trwało, przy optymistycznym założeniu, ok. 30–40 lat.

3. NOWA STRUKTURYZACJA PRZESTRZENI

Elementami strukturalizującymi przestrzeń metropolii nie są już, jak kiedyś, miejsca wytwórczości i wymiany handlowej, ale budynki biurowe, w któ-

rych znajdują się węzły światowych sieci, łącza i infostrady, świątynie kultury, muzea i sale wystawowe, stadiony i miejsca zgromadzeń, miejsca tranzytu, międzynarodowe lotniska i dworce kolejowe, obszary zabytkowe, centra handlowe i parki tematyczne (por. Bourdin 2005).

Metropolizacja indukuje trzy niezależne zjawiska, które powodują radykalne przekształcenia przestrzeni, w tym istotne ograniczenie przestrzeni publicznej charakterystycznej dla tradycyjnego miasta.

- Pierwsze z nich polega na zmianie, przez wielkie międzynarodowe korporacje, wielofunkcyjnych centralnych dzielnic miast we względnie jednorodną przestrzeń biurową z niewielkimi aneksami usługowymi przeznaczonymi głównie dla pracowników i interesantów, a także budowie peryferyjnych dzielnic biznesowych. W niektórych miastach korporacje te w trosce o własny „image" oddają w swoich kompleksach biurowych część prywatnej przestrzeni do użytku publicznego.
- Kolejną przyczyną ograniczenia przestrzeni publicznej w miastach jest zmiana organizacji handlu, który skupia się w specjalnie zaaranżowanych obiektach położonych na ogół poza centralnymi obszarami metropolii.
- W metropoliach, w porównaniu z tradycyjnym miastem, wzrasta także poczucie zagrożenia, szczególnie wśród zamożniejszych warstw społecznych. Percepcję potencjalnego ryzyka powoduje obecność w metropolii nie tylko ludzi określanych jako „społeczny margines", ale także mniejszości etnicznych i w ogóle „obcych". To poczucie zagrożenia jest jedną z przyczyn powstawania „osiedli za bramą" (*gated communities*).

W rezultacie tych trzech procesów kurczy się przestrzeń publiczna w metropoliach oraz postępuje fragmentacja i prywatyzacja przestrzeni.

Przestrzenny kształt Warszawy i innych polskich miast zmieniają przede wszystkim bezpośrednie inwestycje zagraniczne, nadając im kosmopolityczny i zamerykanizowany wyraz. Przekształcenia te powodują istotne zmiany w relacjach: miejsce zamieszkania–miejsce pracy–miejsce świadczenia usług. Zmniejszenie roli przemysłu i upadek większości fabryk w zachodniej i południowej części miasta ograniczyły dojazdy do pracy w tym kierunku. Znaczne zwiększenie liczby miejsc pracy biurowej skierowało natomiast potoki ruchu ku centrum. Zmianie uległy także środki transportu, relatywnie zmalało natężenie przejazdów publicznymi środkami transportu, wzrosło natomiast użytkowanie samochodu, szczególnie przez kadry wyższe i wolne zawody.

Od początku lat 90. wzniesiono w Warszawie ponad 100 wysokich budynków biurowych. Największa ich liczba powstała w ścisłym centrum oraz w Śródmieściu (ok. 60), pozostałe wzniesiono na obrzeżach Śródmieścia i na peryferiach. Prawie wszystkie te budynki należą do tzw. klasy „A", o najwyższym standardzie.

Wybudowanie kilku wielkich galerii handlowo-rozrywkowych typu „mall" na obrzeżach centrum, takich jak „Promenada" po wschodniej stronie Wisły, „Galeria Mokotów" na południu, „Blue City" na zachodzie i „Arkadia" na północy, spowodowało rozproszenie ruchu i znacznie zmniejszyło atrakcyjność centrum miasta jako przestrzeni handlowej, usługowej i rekreacyjnej. Z kolei położone obok Dworca Centralnego, będące swoistą enklawą, olbrzymie cen-

trum handlowe „Złote Tarasy", w zamierzeniu jego twórców, ma m.in. służyć przybywającym pociągami mieszkańcom peryferii. Centra handlowe zlokalizowane poza granicami administracyjnymi miasta, w Jankach, Markach i Piasecznie, stały się natomiast generatorami ruchu z centrum ku peryferiom przede wszystkim samochodami, ale także transportem zbiorowym oferowanym często nieodpłatnie przez dyrekcje tych przedsiębiorstw handlowych (Jałowiecki 1999; 2000; 2004). Wszystkie te inwestycje powodują fragmentację i prywatyzację przestrzeni.

Tak więc przestrzeń konsumpcyjna Warszawy, a w nieco mniejszym stopniu Poznania i Trójmiasta, zdominowana jest przez centra handlowe, wśród których wyróżniają się obiekty wielofunkcyjne, w jednym kompleksie skupiające miejsca zakupów, usług oraz rozrywki, a nawet biura i hotele. W Warszawie pod koniec 2005 r. znajdowało się ponad 30 centrów handlowych, w tym 6 nowej generacji typu „mall", w Poznaniu liczba centrów handlowych jest skromniejsza, jest ich bowiem 9, a o jedno mniej w Trójmieście.

Warszawę, ale także inne największe polskie miasta, cechują silne kontrasty między fragmentami nowoczesnej zabudowy biurowej i mieszkaniowej oraz luksusowymi centrami handlowymi z jednej strony a socjalistycznymi wielkimi zespołami mieszkaniowymi i zdegradowaną przestrzenią publiczną z drugiej.

Brak planów zagospodarowania przestrzennego powoduje chaos w przestrzeni centralnej miasta. Nowe budynki lokalizuje się często na przypadkowych wolnych działkach, bez związku z otoczeniem. Nie tworzą one zwartych całości, lecz jedynie enklawy nowoczesności w substandardowym, a często zdegradowanym otoczeniu. Brak reprywatyzacji i środków publicznych na wykup terenów z rąk właścicieli w celu ich odsprzedaży inwestorom uniemożliwia realizowanie wielkoskalowych operacji urbanistycznych na wzór Potsdamerplatz w Berlinie (Jałowiecki 2005).

Trudności w racjonalnym inwestowaniu wynikają nie tylko z braku środków publicznych na udostępnienie terenu, lecz także z działań typu NIMBY. I tak np. stowarzyszenia działające pod hasłem „ekologia" oprotestowują daną inwestycję, a następnie po otrzymaniu odpowiedniego „odszkodowania" od inwestora wycofują protest. Czynnikiem hamującym inwestycje jest również działanie stowarzyszeń ochrony zabytków, które sprzeciwiają się naruszeniu integralności budynków, będących przeważnie w bardzo złym stanie technicznym, mimo że ich wartość artystyczna jest znikoma.

W innych miastach, np. w Poznaniu i Trójmieście, powstaje mało nowych budynków biurowych, w porównaniu z Warszawą, podobnie luksusowe budownictwo mieszkaniowe należy do wyjątków. Natomiast w obu tych potencjalnych metropoliach najszybciej postępuje budowa nowoczesnych obiektów handlowych. Przykładami mogą być zlokalizowane w centrach miast galerie handlowe: „Galeria Dominikańska" we Wrocławiu, tzw. Manhattan we Wrzeszczu, „Manufaktura" w Łodzi i „Stary Browar" w Poznaniu, jedno z najbardziej udanych centrów handlowo-rozrywkowo-kulturalnych w Polsce.

4. SUBURBANIZACJA

W Warszawie, podobnie jak w wielu innych metropoliach europejskich, obserwować można odśrodkową migrację z centrum na peryferie. Osoby dysponujące znacznymi środkami materialnymi budują indywidualne rezydencje w miejscowościach podmiejskich lub też nabywają domy w osiedlach zamkniętych. Bardziej szczegółowe obserwacje pozwalają na konkluzję, że dodatni bilans migracyjny miały gminy położone w najbliższym sąsiedztwie Warszawy; wśród nich wyraźny był podział na gminy położone na południowy zachód i północny wschód od miasta; w przypadku tych pierwszych napływ ludności z Warszawy sięgał 40 km od granic miasta, w tych drugich dotyczył tylko gmin bezpośrednio sąsiadujących z miastem, czyli sięgał nie więcej niż na 5–10 km. Południowo-zachodni kierunek rozwoju obszaru metropolitalnego jest uzasadniony większą atrakcyjnością tych terenów zarówno pod względem naturalnym, jak i zagospodarowania przestrzennego, chodzi tu w szczególności o takie gminy jak Konstancin-Jeziorna czy też miejscowości położone na zachód od miasta, wzdłuż uruchomionej jeszcze przed II wojną światową linii kolejki WKD łączącej osiedla podmiejskie ze stolicą. Wymienione obszary były już w okresie międzywojennym zapleczem mieszkaniowym zamożnych warstw społecznych mieszkańców Warszawy.

Wśród osiedli podmiejskich wyróżnia się Konstancin, który funkcje rezydencjalne pełnił jeszcze przed wojną. W okresie Polski Ludowej miejscowość ta podupadła i dopiero po 1990 r. zaczęto przywracać jej dawną świetność. Konstancin, nazwany przez prasę polskim Beverly Hills, stał się miejscem stałego, a częściej okresowego zamieszkiwania nowej burżuazji i klasy metropolitalnej, ludzi znanych z pierwszych stron gazet. „Wśród osób kupujących zabytkowe wille – pisze R. Siemińska, autorka interesującej pracy o Konstancinie – można wyróżnić dwie grupy: autentycznych miłośników piękna, którzy przywracają domy do stanu świetności, choć nie wszystkie w ich historycznym kształcie, każąc willom pęcznieć, przybierać charakter rezydencji, i tych, którzy działają wg tzw. konstancińskiego systemu odbudowy i konserwacji zabytków, tj. zamiast prowadzić kosztowne prace remontowe, celowo doprowadzają do dewastacji i wyburzenia obiektu, i budują nowe rezydencje, nawet trzy razy większe od poprzednich. W ten sposób znikła jedna czwarta budynków. Decydujące znaczenie dla cen posesji mają elementy snobistyczne – dom musi być w bliskim sąsiedztwie osób znanych z pierwszych stron gazet. Dużą rolę odgrywa też architektura obiektu – jak mówi jeden z agentów handlu nieruchomościami, który od lat sprzedaje warte miliony euro wille – musi być ona «szalenie reprezentacyjna». Od paru lat niezmiennie modne są klasycystyczne pałacyki albo domy o modernistycznej bryle. W dobrym tonie jest mieć posesję porośniętą starodrzewem o powierzchni kilku tysięcy metrów kwadratowych, a najlepiej powyżej hektara. Standardowym wyposażeniem rezydencji jest kort tenisowy i basen, w którym ściany i dno pokrywa mozaika bizantyjska, jest też często sauna, kręgielnia, oranżeria i domek ogrodnika. W ogromnych domach, w których korytarze wyłożone są różnymi rodzajami drewna, można zabłądzić. Okazały wjazd na teren posiadłości podnosi jej wartość i świadczy o właścicie-

lu. Mieszkańcy nie chcą wystawiać się na widok publiczny, buduje się więc superluksusowe, niedostępne dla postronnych twierdze otoczone wysokimi murami obronnymi, najeżone budkami strażniczymi" (Siemińska 2004).

Konstancin jest tylko jednym z przykładów suburbanizacji. Zamożni mieszkańcy Warszawy, pracując nadal w mieście, przenoszą się do strefy podmiejskiej w poszukiwaniu lepszych warunków życia, oferta nieruchomości jest zaś zróżnicowana, od posiadłości za kilka milionów euro do znacznie skromniejszych obiektów oferowanych przez deweloperów w ogrodzonych i strzeżonych osiedlach.

Podobne procesy widoczne są w innych potencjalnych metropoliach. I tak np. w gminach wokół Poznania powiększa się liczba ludności z wyższym wykształceniem. Dodatnie saldo mają m.in. takie obszary jak: Tarnowo Podgórne, Komorniki, Swarzędz i kilka innych. Analogiczne zjawisko występuje w Trójmieście, gdzie gminy obszaru metropolitalnego mają również dodatnie salda migracyjne osób z wyższym wykształceniem, natomiast w samym Trójmieście sytuacja jest zróżnicowana, w Gdańsku obserwować można saldo ujemne, podobnie traci osoby z wyższym wykształceniem Sopot, zyskuje zaś Gdynia. Wzrost liczby ludności z wyższym wykształceniem w obszarze metropolitalnym kosztem miasta właściwego jest więc szczególnie widoczny w Warszawie, ale także zaznacza się w Poznaniu i w nieco mniejszym stopniu w Trójmieście.

5. METROPOLITALNE ZRÓŻNICOWANIA SPOŁECZNE

Społeczeństwo realnego socjalizmu cechowało się znacznie spłaszczoną strukturą społeczną. Wynikała ona z egalitarnego, niemerytokratycznego systemu wynagrodzeń w znacjonalizowanej gospodarce i upaństwowionych instytucjach, istniejące zróżnicowania społeczne były zaś skutkiem głównie nierównego dostępu do pewnych dóbr rozdzielanych według uznania władzy.

W ostatnich kilkunastu latach odtwarzają się w Polsce dawne klasy społeczne: klasa średnia i burżuazja. Podstawą odrodzenia klasy średniej była istniejąca w Polsce przez cały okres komunizmu tzw. prywatna inicjatywa, której część zdołała nagromadzić pewien kapitał finansowy pozwalający na start ekonomiczny w nowych warunkach. Do klasy średniej dołączyli szybko dawni funkcjonariusze partyjni i państwowi, którzy uwłaszczyli się na majątku państwowym. Trzecią wreszcie kategorią, która zaczęła zasilać klasę średnią, byli wysoko wykwalifikowani specjaliści, osiągający bardzo wysokie zarobki przede wszystkim w sektorze prywatnym, ale także publicznym. Strukturalizacji klasy średniej towarzyszyła więc jej dywersyfikacja.

Część jej przedstawicieli zgromadziła tak znaczny kapitał finansowy, że można by ich już zaliczyć do burżuazji. Polscy właściciele wielkich fortun mają jednak, w odróżnieniu od tradycyjnej burżuazji krajów zachodnich, w znacznej mierze ludowy rodowód, nie posiadają więc kapitału kulturowego i nie zawsze przejrzyste jest pochodzenie ich majątku. Geneza majątku jest w tym przypadku o tyle ważna, że jest on świeżej daty, w przeciwieństwie do fortun, także o podejrzanych źródłach, ale o sięgającej 100 i więcej lat tradycji, które upływ

czasu całkowicie nobilitował. Z prawdziwą burżuazją polskich bogaczy łączy posiadanie kapitału, dzieli natomiast brak tradycji, w której skład wchodzą wielopokoleniowe wzajemne relacje o charakterze ponadnarodowym, specyficzny obyczaj oraz zwyczaje życia codziennego.

Część klasy średniej osiągająca wysokie dochody, ale nieposiadająca na ogół majątku, przyjmując specyficzny styl życia, przekształca się w klasę metropolitalną. Podstawowe cechy tego stylu życia to dążność do kariery, pracoholizm, luźne związki seksualne, odkładanie na później założenia rodziny, a szczególnie posiadania dzieci, luksusowa konsumpcja, względnie szerokie kontakty międzynarodowe, stosunkowo znaczne wykorzenienie lokalne i wyraźna identyfikacja kosmopolityczna. W odróżnieniu od tradycyjnej burżuazji, pozycja klasy metropolitalnej opiera się głównie na kapitale kompetencji, bez których współczesne społeczeństwo nie mogłoby funkcjonować. Od typowej burżuazji odróżnia ją także niekiedy brak wielopokoleniowego dziedzictwa i historycznego zakorzenienia. Pojęcie klasy metropolitalnej zbliżone jest do koncepcji „klasy" twórczej Richarda Floridy (2005).

Na drugim biegunie znajdują się miejskie warstwy pośrednie, a więc pracownicy usług, pracownicy biurowi i robotnicy. Kategorie te cechuje najwyżej wykształcenie średnie, choć niekiedy wyższe, oraz mały lub degradujący się kapitał kulturowy. Zamieszkują wielkie zespoły mieszkaniowe, rzadziej domy jednorodzinne o niskim standardzie na przedmieściach. Kategorie te charakteryzuje ponadto zakorzenienie lokalne i silna identyfikacja narodowa.

Jednym z przejawów zmian, które nastąpiły po 1989 r., był wzrost znaczenia edukacji, która stała się dobrem wysoko cenionym nie tylko, jak poprzednio, wśród osób z wyższym wykształceniem, ale prawie w całym społeczeństwie. W zdobyciu wykształcenia zaczęto upatrywać główny czynnik społecznego awansu. Czynnik ten zaczął także, inaczej niż w tzw. realnym socjalizmie, odgrywać coraz bardziej istotną rolę w rozdziale społecznych gratyfikacji. W tej nowej sytuacji pojawiło się zapotrzebowanie na edukację lepszej jakości, której nie były w stanie zapewnić, z różnych powodów, szkoły publiczne. Powstał więc rynek usług oświatowych, począwszy od przedszkola, aż po szkolnictwo wyższe. Prywatne szkoły podstawowe i gimnazja poszukują zwykle takiej lokalizacji, które ułatwiają im dostęp do wypłacalnych klientów, a zatem istnieje związek między rozmieszczeniem zamożniejszych kategorii mieszkańców i szkół prywatnych. Wśród placówek prywatnych wyróżniają się tzw. szkoły międzynarodowe (jest ich ok. 10), w których kształcą się dzieci elity finansowej. Są one także zlokalizowane w tzw. dobrych dzielnicach. Jednym z przykładów jest *American School of Warsaw*, najbardziej prestiżowa szkoła międzynarodowa położona między Warszawą a Konstancinem. Oprócz szkoły podstawowej i liceum mieści się w niej także przedszkole. Zespół ten oferuje: własne korty tenisowe, salę teatralną na 350 miejsc i komputery we wszystkich klasach, a wysokość czesnego dochodzi do kilkunastu tysięcy euro rocznie.

Kształtowanie się polskiej klasy metropolitalnej i jej specyficzne zachowania znajdują swoje odbicie w przestrzeni. Znaczna część klasy metropolitalnej mieszka w tzw. budownictwie apartamentowym i w peryferyjnych „osiedlach

za bramą" (*gated communities*). Na podstawie wyników prowadzonych przez autora badań mieszkańców luksusowych mieszkań można z pewnym przybliżeniem scharakteryzować cechy warszawskiej klasy metropolitalnej.

Wśród mieszkańców apartamentów blisko 2/3, znacznie więcej niż w całej populacji miasta, urodziło się w Warszawie. Mieszkańcy apartamentów mają w większości (blisko 2/3) wyższe wykształcenie, zaliczają się w znacznej części do kadr wyższych i wolnych zawodów oraz cechują się stosunkowo znacznym kapitałem kulturowym mierzonym wyższym wykształceniem ojców. Dwie trzecie z nich to pracownicy najemni, pozostali pracują na własnych rachunek.

Gospodarstwa domowe są stosunkowo nieliczne, co dziesiąte to gospodarstwo jednoosobowe, a prawie co trzecie dwuoosobowe. Z reguły w rodzinie pracują dwie osoby. Dochody tych gospodarstw są stosunkowo wysokie. Co trzecia rodzina osiąga dochód przekraczający 10 000 zł miesięcznie, również co trzecia znajduje się w przedziale między 6 000 a 10 000 zł. Blisko 3/4 osób ma samochód, przy czym są to samochody klasy wyższej i średniej i przeważnie nowe (ponad połowa ma mniej niż 3 lata). Dwie trzecie gospodarstw domowych ma komputer, blisko połowa dostęp do internetu w mieszkaniu.

Ponad 3/4 badanej populacji wyjeżdża na urlop poza miejsce zamieszkania, w tym niemal połowa badanych deklaruje spędzanie urlopów w zagranicznych miejscowościach wypoczynkowych i zwiedzanie różnych krajów. Co drugi badany wyjeżdża na urlop dwa razy w roku, a co piąty trzy razy w roku. W klasie metropolitalnej kształtują się, zaczerpnięte z Zachodu, nowe wzory spędzania urlopów. „Do niedawna wśród młodych, zamożnych profesjonalistów – można było niedawno przeczytać w tygodniku „Newsweek" – modne były wycieczki na tropikalne wyspy. Teraz w najlepszym tonie jest samotna włóczęga po Grenlandii albo noclegi w schroniskach dalekiej Azji" (Jałowiecki et al. 2003).

Budownictwo apartamentowe w całości budowanych mieszkań stanowi jednak stosunkowo wąski margines. Liczba budynków tego typu w Warszawie nie przekracza dwustu, a liczbę mieszkań można szacować na ok. 10 000; cechuje je wysoki standard, w części obiektów znajdują się urządzenia rekreacyjne (fitness, basen, zamknięty teren zielony). Prestiż tych apartamentowych budynków, nadający im symboliczny sens, podkreślają nazwy: Osiedle Zeusa, Rezydencja nad Potokiem, Wichrowy Park, Arkadia, Rezydencja Symfonia czy Villa Monaco. Odsetek mieszkań luksusowych w cenie powyżej 4000 euro za metr kwadratowy wynosi ok. 5%. Mimo że ilościowo na razie jest to zjawisko stosunkowo niewielkie, ma ono jednak spore znaczenie społeczne, ponieważ większość mieszkańców apartamentów to przedstawiciele klasy metropolitalnej.

Mimo istnienia zwartych, względnie jednolitych społecznie obszarów struktura społeczno-przestrzenna Warszawy nie ma, tak jak w miastach zachodnioeuropejskich, charakteru strefowego, ale raczej wyspowy. Budownictwo apartamentowe jedynie niewiele zmienia ten układ, umacniając dotychczasową strukturę społeczno-przestrzenną miasta i pogłębiając poprzednio istniejące zróżnicowania.

6. *GATED COMMUNITIES*

Ryzyko w ponowoczesnym świecie związane jest ściśle z globalizacją w wielu jej wymiarach. Znajdują one swoje odbicie w codzienności miliardów ludzi, którzy stykając się jednak nie tylko z globalnymi, ale także z lokalnymi zagrożeniami, są stale narażeni na poczucie lęku. Ponieważ trudno jest ograniczyć ryzyko globalizacji, można na razie zabezpieczyć się przed jej zagrożeniami w skali lokalnej. Próbą takiego zabezpieczenia jest schronienie się w osiedlach „za bramą" dające złudzenie bezpieczeństwa i ochrony przed wrogim otoczeniem. Powstają zatem nowe miejskie społeczności, których głównym, jeżeli nie jedynym spoiwem jest strach.

Fenomen „osiedli za bramą" (*gated communities*) najwcześniej rozwinął się w Stanach Zjednoczonych i w Ameryce Łacińskiej, ale wkrótce dotarł do Europy, w tym także do Polski, gdzie przybrał, szczególnie w Warszawie, spektakularne rozmiary. W Europie Zachodniej zjawisko to jest jednak znacznie mniej rozwinięte. I tak np. we Francji według szacunkowych danych G. Billarda w 2002 r. istniały 183 strzeżone osiedla, w tym jedynie 72 ogrodzone, pozostałe chronione były kamerami wideo, domofonami, a w 14 przypadkach zatrudniano dozorcę. Podobnie w Niemczech zjawisko nie jest na razie rozpowszechnione, w Berlinie na granicy z Poczdamem np. istnieje tylko jedno takie osiedle *Arkadien*.

Na tym tle zwraca uwagę Warszawa, gdzie liczba „osiedli za bramą" według ustaleń niemieckiego socjologa Henrika Wertha przekracza 200 i nie tylko osiąga, ale relatywnie przewyższa dane amerykańskie. Zjawisko to budzi żywe emocje zarówno wśród zwolenników tej formy mieszkalnictwa, jak i jej przeciwników, a także zainteresowanie socjologów i dziennikarzy. Pojawia się więc coraz więcej badań na ten temat oraz artykułów w prasie, które dostarczają aktualnej wiedzy.

Obsesja bezpieczeństwa wydaje się głównym motywem wyboru mieszkania w „osiedlach za bramą", przybierając nieraz formę swoistej paranoi. Za poczuciem zagrożenia kryją się jednak także inne motywy, które respondenci niechętnie ujawniają. Jest to pogarda dla ludzi biedniejszych, którym się nie powiodło, których nie stać na luksusowe mieszkanie, prywatne szkoły, zagraniczne wyjazdy. Są to postawy charakterystyczne dla dorobkiewiczów i nuworyszy, którym mieszkanie w zamkniętym osiedlu daje poczucie wyższości i zapewnia prestiż.

„Gettoizacja" przestrzeni powoduje, że osoby o podobnym poziomie wykształcenia, dochodu i kapitału kulturowego żyją w enklawach, mając niewielkie możliwości kontaktów z innymi. Podczas gdy ludzie zamożni o podobnym stylu życia zamykają się „między sobą", pozostali ubodzy mieszkańcy miasta nie mają możliwości wyboru swojego miejsca zamieszkania i są skazani na zdegradowane osiedla mieszkaniowe i pozbawieni większości usług świadczonych poprzednio przez państwo. Powoduje to autonomizację funkcjonalną poszczególnych obszarów miasta i zanik pojęcia interesu publicznego (Capron 2006, s. 243).

Ograniczenie możliwości wzajemnego przekazu kulturowego powiększa poczucie wzajemnej obcości, a nierzadko wrogości. Gettoizacja powoduje segregację uczniów w szkołach podstawowych, a nieraz i średnich, zmniejszając szanse ruchliwości społecznej. Najważniejszym skutkiem tego zjawiska – pisze Eric Maurin – jest fakt, że dzieci z biednych rodzin lub mających problemy integracyjne są skazane na sąsiedztwo, w którym niepowodzenia szkolne są regułą, podczas gdy dzieci zamożniejszych rodzin wyrastają w środowisku, w którym niepowodzenia te są rzadkością. Jak pokazują cytowane przez tego autora badania, nastolatki, których przynajmniej jedno z rodziców ma wyższe wykształcenie, wychowują się w środowisku, gdzie odsetek dzieci opóźnionych w rozwoju w 15. roku życia wynosi 13%, natomiast w przypadku rodzin, w których nikt nie ma wyższego wykształcenia, odsetek ten jest cztery razy wyższy (56%) (Maurin 2004, s. 35). Z kolei z innych badań wynika, że dzieci biednych rodziców niemających wyższego wykształcenia osiągają lepsze wyniki w szkołach, w których większość dzieci pochodzi z rodzin zamożniejszych, a przynajmniej jedno z rodziców ma wyższe wykształcenie (ibidem, s. 47). Maurin zwraca uwagę nie tylko na samą szkołę, ale także na całe otoczenie miejsca zamieszkania, i pisze: „Bezpośrednie sąsiedztwo, budynek, w którym się mieszka, odgrywa ważną rolę w procesie socjalizacji, szczególnie dla dzieci z klas ludowych, a bardziej ogólnie dla tych wszystkich, którzy nie mają możliwości zapewnienia sobie innych miejsc socjalizacji" (ibidem, s. 36).

Akceptacja dla prywatyzacji miejskich usług publicznych i zamykanie się poszczególnych enklaw tworzonych na zasadach wspólnotowych, tożsamościowych oraz poszukiwania poczucia bezpieczeństwa – pisze Thierry Paquot, redaktor naczelny miesięcznika „Urbanisme" – staje się prawdziwym zagrożeniem demokracji (Paquot 2006, s. 55).

Obserwacje przekształceń polskich potencjalnych metropolii w ostatnich kilkunastu latach pozwalają na kilka ostrożnych konkluzji. Warszawa, a w znacznie większym stopniu inne duże miasta, jest widownią procesów charakterystycznych dla metropolii Europy Zachodniej, które można tam było obserwować kilkanaście lat temu; pozostają one na razie w początkowym stadium. Oprócz zjawisk pozytywnych, takich jak swojego rodzaju import nowoczesnej architektury i technologii budynków biurowych, hotelowych i handlowych, brak jest koordynacji inwestycji, co pogłębia chaos przestrzenny w mieście. W stopniu nieznanym w Europie Zachodniej obserwuje się fenomen *gated communities* i silne zróżnicowania społeczno-przestrzenne. Brak dużych inwestycji infrastrukturalnych grozi paraliżem komunikacyjnym miasta, wciąż nierozwiązany jest także problem oczyszczania ścieków i składowania odpadów.

Dyskurs o rozwoju miasta prowadzony przy okazji kolejnych wyborów władz samorządowych ogranicza się głównie do kwestii technicznych, pomijane są w nim trudniejsze problemy: chaos i fragmentacja przestrzeni, techniczna i społeczna degradacja budownictwa mieszkaniowego z okresu PRL, prywatyzacja przestrzeni, jaskrawa segregacja społeczno-przestrzenna, m.in. w postaci zamkniętych osiedli, oraz szeroko pojęte kwestie ekologiczne, które to problemy zajmują wiele miejsca w planach rozwoju zachodnioeuropejskich metropolii.

LITERATURA

Ascher F., 2004, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris: Editions de l'Aube.
Beaverstock J.V. et al., 1999, „A roster of world cities", *Cities*, nr 16 (6).
Billard G., Chevalier J., Madoré F., 2005, *Ville fermée, ville surveillée*, Presses Universitaires de Rennes.
Bourdeau-Lepage L., 2004, „Varsovie – une nouvelle métropole", *Globalization and World Cities – Study Group & Network, Research Bulletin*, nr 142.
Bourdin A., 2005, *La métropole des individus*, Paris: Editions de l'Aube.
Burgel G., 2006, *La revanche des villes*, Paris: Hachette Littératures.
Capron G. (red.), 2006, *Quand la ville se referme. Quartiers résidentiels sécurisés*, Paris: Bréal.
Cattan N., Berroir S., 2006, „Les représentations de l'étalement urbain en Europe: essai d'interpretation", w: A. Berque et al., *La ville insoutenable*, Paris: Belin.
Encyklopedia świat i Polska, 2007, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Florida R., 2005, *Cities and the Creative Class*, New York–London: Routledge.
Gorzelak G., 2002, „Polskie regiony w procesie integracji europejskiej", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.
Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.
Jałowiecki B., 2000, *Społeczna przestrzeń metropolii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".
Jałowiecki B., 2004, „Czy Warszawa będzie metropolią europejską?", w: A. Kukliński (red.), *Globalizacja Warszawy – strategiczny problem XX wieku*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rewasz.
Jałowiecki B., 2005, „Berlin, Potsdamer Platz", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
Jałowiecki B., Krajewska M., Olejniczak K., 2003, „Klasa metropolitalna w przestrzeni Warszawy", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
Maurin E., 2004, *Le ghetto français*, Paris: Seuil.
Mongin O., 2005, *La condition urbaine. La ville á l'heure de la mondialisation*, Paris: Seuil.
Paquot T., 2006, *Terre Urbaine. Cinq défis pour le devenir urbain de la planète*, Paris: La Découverte.
Smętkowski M., 2001, „Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
Siemińska R., 2004, *Konstancin-Jeziorna jako miasto rezydencjalne*, niepublikowana praca magisterska, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.
Turok I., Mykhnenko V., 2006, „Resurgent European cities?", *Globalization and World Cities – Study Group & Network, Research Bulletin*, nr 216.
Urban Audit: http://www.urbanaudit.org/CityProfiles.aspx.
Weber M., 1992, „Définir la ville", w: M. Roncayolo, T. Paquot (red.), *Villes et civilisation urbaine, XVIII–XX siècle*, Paris: Larousse, s. 295.
Wilk W., 2001, *Czynniki lokalizacji i rozmieszczenie wybranych usług w Warszawie*, Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

MACIEJ SMĘTKOWSKI

NOWE RELACJE METROPOLIA–REGION W GOSPODARCE INFORMACYJNEJ
NA PRZYKŁADZIE WARSZAWY I MAZOWSZA

Transformacja systemu polityczno-gospodarczego w latach 90. XX wieku umożliwiła Polsce stopniowe włączanie się w nurt gospodarki globalnej. Rozpoczęło to proces przejścia nie tylko od centralnie planowanej gospodarki socjalistycznej do wolnorynkowej gospodarki kapitalistycznej, lecz także przejścia od gospodarki przemysłowej do gospodarki informacyjnej, określanej również mianem gospodarki postfordowskiej, postindustrialnej lub wiedzochłonnej. Należy bowiem zauważyć, że w obecnym modelu rozwoju konkurencyjność zarówno przedsiębiorstw, jak i układów terytorialnych zależy przede wszystkim od umiejętności tworzenia i przyswajania nowej wiedzy, dostępu do informacji oraz umiejętności jej przetwarzania, czyli szeroko rozumianej innowacyjności (por. Gorzelak, Jałowiecki 2000).

1. PROCESY METROPOLIZACJI

Zmiana paradygmatu rozwoju nie pozostaje bez wpływu na systemy miejskie i regionalne. Głównymi węzłami gospodarki światowej skupiającymi funkcje kierownicze stają się wielkie metropolie[1]. Powstaje wieloośrodkowy, światowy system miast, który cechuje się silnymi powiązaniami wewnętrznymi. W jego skład wchodzą miasta, które potrafiły stworzyć odpowiednie środowisko innowacyjne – będące splotem relacji gospodarczych, technologicznych, instytucjonalnych i społecznych – dla rozwoju sektora informacyjnego. Procesy tworzenia tej sieci stały się przedmiotem szerokich opracowań, począwszy od hipotezy miasta światowego J. Friedmanna (1986) poprzez koncepcję miasta globalnego S. Sassen (1991) do bardziej ogólnych: teorii przestrzeni przepływów M. Castellsa (1998) oraz typologii rodzajów przestrzennej lokalizacji działalności gospodarczej A. Scotta (1998). W ich świetle wyraźnie widać, że istotą procesu metropolizacji nie jest wzrost liczby ludności mieszkającej w wielkich zespołach miejskich (zwłaszcza że następuje on przede wszystkim w krajach rozwijających się). Decydującym czynnikiem jest natomiast wspomniana wcześniej koncentracja kierowniczych funkcji gospodarki globalnej w metropoliach, a także wzrost siły i znaczenia wzajemnych powiązań między metropoliami. Z jednej strony tworzy się wieloośrodkowa światowa sieć miast z centrami w Nowym Jorku, Londynie i Tokio (por. Sassen 1991), z drugiej strony intensywnie zintegrowane regionalne podsystemy miast np. Randstad

[1] Zob. szerzej B. Jałowiecki, *Metropolie jako bieguny rozwoju*, w tym tomie.

Holland (Domański 1997). Istnienie światowej sieci miast nie byłoby możliwe bez funkcjonowania doskonałej siatki połączeń transportowych i telekomunikacyjnych. J. Rimmer (1998) pisze o czwartej „rewolucji logistycznej"; charakteryzuje ją istnienie nowej, gęstej, wielowarstwowej sieci transportowej, na którą składają się szybkie, ale mało pojemne połączenia między centrami wymiany – sieć drogowa wraz z systemami kontroli ruchu i monitoringu satelitarnego, telekomunikacyjna oraz lotnicza. Węzłami tej sieci są wielkie miasta, która łączą regionalne (krajowe) otoczenie gospodarcze z gospodarką globalną. Sprawia to, że te wielkie miasta – metropolie stają się atrakcyjnym miejscem lokalizacji dla korporacji transnarodowych oraz firm świadczących wyspecjalizowane usługi na skalę globalną, a także centrami światowego rynku kapitałowego. Jak zauważa A. Kukliński (Kukliński et al. 2000), to właśnie metropolie, „węzłowe ośrodki światowej przestrzeni społeczeństwa informacyjnego", są obok korporacji transnarodowych głównym nośnikiem procesu globalizacji. Z kolei G. Węcławowicz (2003, s. 56–58) wśród współczesnych typów miast wyróżnia miasto poprzemysłowe, w którym produkcja wiedzy i informacji oraz jej przetwarzanie stają się decydującymi funkcjami ekonomicznymi i społecznymi, oraz miasto zglobalizowane, w którym te funkcje są uzupełniane zarządzaniem i obecnością globalnych korporacji. We współczesnej gospodarce informacyjnej to właśnie ten zespół funkcji jest kluczowy dla rozwoju każdego większego miasta, w tym zwłaszcza aspirującego do miana metropolii.

Podsumowując, można przyjąć, że pojęcie „metropolizacji" w ujęciu przestrzennym należy rozumieć na dwa sposoby – jako:

- powstawanie wieloośrodkowej sieci wielkich miast – metropolii pełniących funkcje ponadnarodowe,
- uniezależnianie się metropolii od ich regionalnego zaplecza na rzecz kontaktów w ramach wieloośrodkowej światowej sieci miast (Smętkowski 2001).

2. RELACJE METROPOLIA–REGION W UJĘCIU TEORETYCZNYM

Jest rzeczą oczywistą, że wielkiego miasta nie można rozpatrywać jako izolowanego punktu przestrzeni geograficznej. Stosując metody analizy przestrzennej, morfologicznej lub funkcjonalnej, można wyróżnić różne strefy wpływu miasta na jego otoczenie, przy czym zasięg oddziaływania miasta zależy od jego wielkości i pełnionych przez nie funkcji. W zależności od przyjętych mierników można otrzymać cały szereg stref oddziaływania miasta różniących się swoim przedmiotem i zasięgiem. Przegląd stosowanej terminologii pozwala wyróżnić dwie główne strefy tego oddziaływania: strefę bezpośredniego oddziaływania, w której związki są ścisłe i stałe i którą można utożsamiać z obszarem metropolitalnym, oraz strefę wpływu, w której związki są mniej ożywione lub wyjątkowe, a którą można utożsamiać z regionem metropolitalnym (zob. szerzej Smętkowski 2006, s. 214–217).

Liczne teorie i koncepcje rozwoju regionalnego zapewniają wiedzę o czynnikach kształtujących powiązania między miastem i regionem oraz o wzajemnej zależności między rozwojem miasta i otaczającego go regionu (tab. 1). I tak w świetle teorii interakcji przestrzennych powiązania między metropolią i re-

gionem, tak jak wszystkie inne powiązania przestrzenne, wynikają z komplementarności, sposobności pośredniej i przenośności. Oznacza to, że wymiana dóbr między metropolią i regionem zależy od różnic w ich strukturze gospodarczej, wzajemnej atrakcyjności jako rynków zaopatrzenia i zbytu oraz znaczenia bariery odległości w prowadzonej wymianie. Teorie urbanizacji również mają wymiar ogólny, ale już etapy procesu urbanizacji są ściśle związane z lokalizacją miasta w danym regionie. W zależności od tego, czy przeważają w nim procesy przestrzennej koncentracji, czy dekoncentracji ludności, miasto i jego otoczenie stanowią dla siebie wzajemnie obszar źródłowy lub docelowy migracji ludności, co wpływa zarówno na zasięg przestrzenny miasta, jak i na formy użytkowania przestrzeni. Także teoria bazy ekonomicznej nie zajmuje się bezpośrednio powiązaniami między miastem i regionem. Analizuje natomiast czynniki rozwoju miast w podziale na dwie funkcje: endogeniczną i egzogeniczną. Druga z tych funkcji może być związana z wymianą między miastem i regionem, ale również otoczeniem ponadregionalnym. Region jest zatem jednym z wielu potencjalnych rynków zaopatrzenia lub zbytu. Z kolei teoria miejsc centralnych, która mimo iż może stanowić szczególny przypadek teorii bazy ekonomicznej (zob. Preston, Mitchell 1990, s. 90), zajmuje się bezpośrednio wzajemnymi relacjami między miastem i regionem. W jej myśl miasto stanowi centrum oferujące dobra centralne na rzecz swojego regionalnego zaplecza. Wynika stąd, że znaczenie miasta (regionalna węzłowość) jest pochodną jego funkcji centralnych pełnionych względem regionu. Z kolei otoczenie regionalne jest uznawane za niesamodzielne i zależne od miasta, które jest jego funkcjonalnym centrum. Także w teoriach rozwoju spolaryzowanego analizowane są powiązania między biegunami wzrostu (obszarami rdzeniowymi) i obszarami peryferyjnymi. Stąd można te koncepcje odnieść bezpośrednio m.in. do układu: metropolia (centrum, biegun rozwoju) – region (peryferie, obszar zależny). Sformułowane w tych teoriach powiązania można podzielić na pozytywne odśrodkowe efekty rozprzestrzeniania się rozwoju bieguna wzrostu (w tym przypadku miasta), głównie w postaci kapitału i innowacji, oraz negatywne dośrodkowe efekty wypłukiwania zasobów rozwojowych peryferii (regionu) w postaci zasobów prostych oraz siły roboczej, w tym zwłaszcza o wysokich kwalifikacjach. Natomiast teorie usieciowienia, stanowiące pewnego rodzaju rozwinięcie teorii rozwoju spolaryzowanego, wskazują na to, że powiązania między miastem i regionem są uwarunkowane istnieniem węzłów sieci w regionie. Jednocześnie na skutek wytworzenia przez ośrodek miejski powiązań z innymi węzłami sieci metropolitalnej rola regionu w procesach rozwoju miasta może słabnąć, choć należy zauważyć, że miasto staje się węzłem sieci, który integruje otaczający je region.

Tab. 1. Relacje między miastem i regionem w świetle wybranych koncepcji teoretycznych

Teoria – koncepcja	Autor/autorzy	Rodzaje powiązań między miastem i regionem	Rola regionu w rozwoju miasta	Rola miasta w rozwoju regionu
Teorie interakcji przestrzennych	E.L. Ullman (1957)	komplementarność sposobność pośrednia przenośność	dostarcza zasoby dla metropolii i odbiera produkty	dostarcza zasoby dla regionu i odbiera produkty
Teorie urbanizacji i rozwoju struktury przestrzennej miast	Wielu autorów, m.in. P. Korcelli (1974), M. Castells (1982)	ewolucja regionalnego systemu osadniczego na skutek procesów koncentracji i dekoncentracji ludności	obszar źródłowy lub docelowy migracji w zależności od aktualnych tendencji przemieszczeń	obszar źródłowy lub docelowy migracji w zależności od aktualnych tendencji przemieszczeń
Teoria bazy ekonomicznej	W. Sombart (1905) K. Dziewoński (1967): synteza różnych ujęć	funkcje egzogeniczne świadczone przez miasto na rzecz otoczenia zewnętrznego	aspekt nie jest poruszany, analiza jest prowadzona od strony rynku zbytu	aspekt nie jest poruszany, region jest jednym z wielu obszarów zewnętrznych miasta.
Teoria miejsc centralnych	W. Christaller (1933) A. Lösch (1940): rozwinięcie teorii: koncepcja „krajobrazu gospodarczego"	dobra centralne świadczone przez miasto na rzecz regionu	znaczenie miejscowości (węzłowość) wynika z zaspokajania popytu lokalnego oraz popytu regionu uzupełniającego (zaplecza), wobec którego pełni funkcje centralne	region uzupełniający (zaplecze) jest niesamodzielny – występuje niedobór dóbr centralnych, które są dostarczane z miejscowość centralnej
Teorie rozwoju spolaryzowanego	F. Perroux A.O. Hirshman G. Myrdal J. Friedmann J. Grzeszak (1999)	powiązania o charakterze wiążącym centrum (miasto) i peryferie (region) pozytywne efekty rozprzestrzenienia rozwoju miasta i negatywne efekty wypłukiwania zasobów rozwojowych z regionu	dostarczanie zasobów prostych oraz siły roboczej, w tym wykwalifikowanej	transfer kapitału, innowacji oraz wymywanie zasobów rozwojowych
Teoria sieci	Wielu autorów, m.in. D.F. Batten (1995)	powiązania o charakterze sieciowym nieuwarunkowane geograficznie lub hierarchicznie między ośrodkami, które stanowią węzły sieci.	rozwój miasta związany z przepływami w ramach sieci. region nie odgrywa roli w rozwoju miasta, jeżeli na jego obszarze nie istnieją węzły sieci, co prowadzi do powstania regionalnej organizacji sieciowej	miasto jest węzłem integrującym region

Źródło: opracowanie własne.

W świetle przedstawionych wyżej procesów metropolizacji oraz powyższych ujęć teoretycznych można zaproponować następujący model ewolucji relacji metropolii w układzie regionalnym i globalnym w warunkach przejścia od gospodarki przemysłowej do informacyjnej (por. Gorzelak 2000; Smętkowski 2001).

W gospodarce przemysłowej związki między miastem i otaczającym je regionem były stosunkowo silne. Region był dostarczycielem zasobów prostych: niewykwalifikowanej siły roboczej w formie codziennych migracji wahadłowych (przy wykorzystaniu transportu kolejowego), produktów żywnościowych (wysokotowarowa produkcja rolnicza w strefie alimentacyjnej miasta), surowców dla zlokalizowanych w aglomeracji przedsiębiorstw produkcyjnych i budowlanych. W zamian aglomeracja dawała swojemu zapleczu dochody z pracy, przetworzone produkty (zakupy w mieście) oraz usługi wyższego rzędu (ochrona zdrowia, kultura, szkolnictwo wyższe itd.). Otoczenie regionalne było zdominowane przez miasto, które **eksploatowało** jego zasoby na potrzeby swojej gospodarki. Mimo to aglomeracja była w znacznym stopniu uzależniona od swojego regionalnego otoczenia. Im było ono silniejsze, tym wyższa była ranga danego ośrodka miejskiego.

Związki miasta z gospodarką światową w cywilizacji przemysłowej ograniczały się natomiast przede wszystkim do **wymiany** dóbr przemysłowych. Z jednej strony miasto eksportowało przetworzone towary przemysłowe, z drugiej importowało potrzebne mu surowce i półprodukty, jak również wzbogacało swój rynek zbytu o importowane dobra konsumpcyjne. Konkurencyjność miasta określały dostępne zasoby pracy, surowce i energia, powierzchnie produkcyjne i biurowe oraz masowy transport wiążący aglomerację w funkcjonalną całość. Władze miasta mogły na nią wpływać za pomocą tradycyjnych instrumentów polityki w postaci różnego rodzaju ulg w opłatach i podatkach lokalnych oraz dopłat i grantów udzielanych preferowanym rodzajom działalności.

W gospodarce informacyjnej związki między metropolią i regionem uległy relatywnemu osłabieniu. Do rozwoju metropolii potrzebne stały się inne zasoby, które nie występują w otoczeniu regionalnym. W związku z tym rola zaplecza została ograniczona do dostarczania: wykwalifikowanej siły roboczej (która najczęściej kształciła się w tym mieście) w formie tygodniowych migracji wahadłowych lub migracji stałych oraz zasobów środowiska: wody pitnej, przestrzeni rekreacyjnej itd. Z kolei region stał się odbiorcą coraz silniejszych negatywnych impulsów płynących ze strony metropolii. Tańsze, położone dalej od centrum tereny stały się atrakcyjne dla rozwoju niepożądanej w mieście infrastruktury technicznej (np. składowisk odpadów), infrastruktury transportowej i przesyłowej (co często prowadzi do fragmentaryzacji przestrzeni otoczenia regionalnego), dla lokalizacji centrów dystrybucyjnych oraz tradycyjnych zasobo- i pracochłonnych branż działalności produkcyjnej, a także budownictwa mieszkaniowego i rekreacyjnego (często w formie ogrodzonych enklaw). Niemniej jednak znaczenie otoczenia regionalnego dla metropolii, która nawiązywała coraz silniejsze kontakty z innymi wielkimi miastami, osłabło. Zasoby, które wcześnie dostarczane były do miasta z regionu, zaczęły płynąć z innych

źródeł (np. żywność) lub utraciły swoje znaczenie (np. surowce). Nie oznacza to, że całkowicie ustały procesy eksploatacji regionu, ale że zmniejszyło się ich znaczenie dla metropolii. Szybki rozwój metropolii przy niewielkim zakresie i zasięgu przestrzennym jego rozprzestrzeniania się prowadzi do **marginalizacji** otoczenia regionalnego metropolii.

W gospodarce informacyjnej miasto konkuruje o kapitał i innowacyjne branże działalności gospodarczej. Stara się stworzyć atrakcyjne środowisko dla działalności wielkich korporacji transnarodowych. Większe znaczenie mają jakościowe czynniki lokalizacji: wykwalifikowana siła robocza, możliwość kooperacji produkcyjnej oraz niezawodna infrastruktura. Metropolie, dążąc do zwiększenia swojej konkurencyjności na arenie międzynarodowej przy wykorzystaniu istniejącego lokalnego potencjału, prowadzą politykę rozwoju funkcji o charakterze światowym lub kontynentalnym (np. wspierają instytuty badawcze i naukowe oraz wzmacniają węzły systemów transportowych) kosztem innych. Dbają zarówno o „twarde", jak i o „miękkie" czynniki lokalizacji. Z jednej strony zwiększają swoją dostępność i poprawiają standardy infrastruktury, starając się przyciągnąć międzynarodowe instytucje i przedsiębiorców. Z drugiej strony władze miasta inicjują duże projekty inwestycyjne w celu poprawienia estetyki miasta i sponsorują imprezy, które mają na celu przyciągnięcie światowych gości (Kunzmann 1998). W ten sposób prezentują swoje osiągnięcia kulturalne i przyciągają wykwalifikowaną siłę roboczą. W razie sukcesu podejmowanych działań miasto staje się metropolią – węzłem **ogniskującym** światowe przepływy informacji i kapitału (w tym kapitału ludzkiego). W gospodarce informacyjnej dla metropolii ważniejsze stało się skupienie tych przepływów (często o charakterze niematerialnym) niż materialna wymiana towarów oraz przyciągnięcie masowej siły roboczej (które odgrywały decydującą rolę w rozwoju aglomeracji miejsko-przemysłowej).

Przyjęcie powyższego modelu pozwala sformułować następujące hipotezy badawcze:

- Związki gospodarcze i społeczne między metropolią i jej regionem metropolitalnym ulegają relatywnemu osłabieniu na rzecz powiązań ponadregionalnych. Intensywność powiązań gospodarczych, mierzona wielkością przepływów towarów i kapitału, oraz powiązań społecznych, mierzona przepływami ludności, będzie wyższa w układzie metropolii niż w układzie regionalnym.
- Region metropolitalny będzie relatywnie tracił znaczenie dla metropolii na skutek zmiany struktury zasobów potrzebnych do jej rozwoju. Zmniejszy się udział zasobów prostych dostarczanych z regionu do metropolii na rzecz takichże zasobów pochodzących spoza regionu. Dla metropolii ważniejsze będą zasoby przetworzone, których głównym źródłem będzie układ metropolii. Osłabnie również rola regionu jako rynku zbytu zasobów wysokiej jakości.
- Rozprzestrzenianie rozwoju metropolii będzie miało nieduże znaczenie dla otoczenia regionalnego z uwagi na ograniczony zakres rzeczowy i zasięg przestrzenny tego procesu. Wystąpią negatywne dla regionu aspekty rozwo-

ju metropolii związane z wymywaniem zasobów, w tym zwłaszcza przetworzonych, do metropolii.

- Uniezależnienie się rozwoju metropolii od regionalnego zaplecza oraz przewaga procesów wymywania nad rozprzestrzenianiem prowadzić będą do wzmocnienia procesów przestrzennej polaryzacji i pogłębiania różnic w poziomie rozwoju między metropolią i otoczeniem regionalnym.

3. POWIĄZANIA PRZESTRZENNE METROPOLII WARSZAWSKIEJ

3.1. Przedmiot i zakres badań

Procesy metropolizacji, w tym zmiany powiązań między metropolią i regionem, są coraz lepiej zauważalne w Polsce. Jak wynika z literatury oraz analiz statystycznych, niewątpliwe najlepszym przykładem miasta, w którym zachodzą te procesy, jest stolica Polski – Warszawa. W związku z tym celem przeprowadzonych badań empirycznych była identyfikacja rodzaju, siły, kierunku i zwrotu relacji łączących Warszawę z jej regionalnym otoczeniem na tle rosnącego znaczenia powiązań międzynarodowych i krajowych.

Do podstawowych rodzajów powiązań miasta z otoczeniem należą związki gospodarcze, społeczne (demograficzne), kulturowe i administracyjne. Przedmiotem badań były przede wszystkim dwa pierwsze rodzaje relacji, gdyż uznano, że w polskich warunkach w większej mierze niż pozostałe wynikają one z działania mechanizmów kształtujących gospodarkę informacyjną. Ponieważ w obrębie wybranych powiązań istnieje duże wewnętrzne zróżnicowanie wynikające z zaangażowania różnych grup podmiotów, odmienności przepływów i ich różnej trwałości czasowej, analizę ograniczono do wybranych relacji uznanych *a priori* za najważniejsze (tab. 2). Podstawowymi badanymi jednostkami były przedsiębiorstwa, ludność (gospodarstwa domowe) oraz samorządy terytorialne na poziomie gminy.

Tab. 2. Powiązania w układzie metropolia–region: pola wybrane do badań

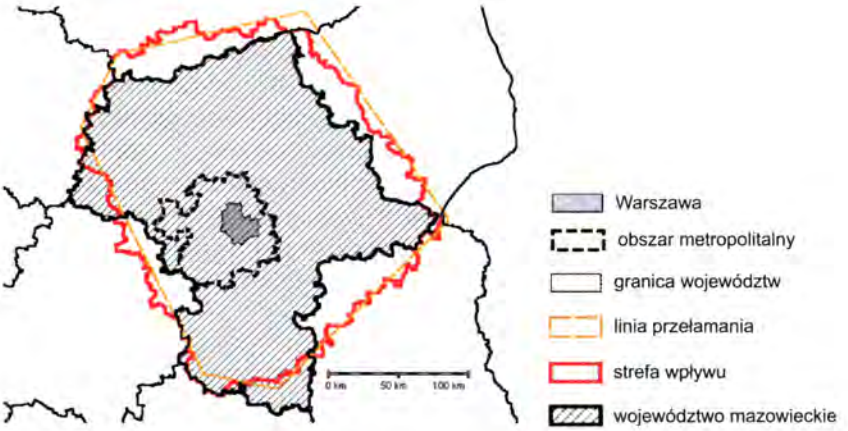
Region / Metropolia	Przedsiębiorstwa	Gospodarstwa domowe	Sektor publiczny
Przedsiębiorstwa	**relokacja**	**praca**	zakupy
	wymiana	**konsumpcja**	usługi
Gospodarstwa domowe	**praca**	**migracje stałe**	praca
	konsumpcja	**konsumpcja**	usługi
Sektor publiczny	zakupy	**praca**	współpraca
	usługi	**usługi**	konkurencja

□ pola wybrane do badań
Źródło: opracowanie własne.

Powiązania o charakterze gospodarczym mierzono wymianą towarów i usług oraz kształtem struktur organizacyjnych przedsiębiorstw, w tym relokacją przedsiębiorstw. Ponieważ sektor przedsiębiorstw obejmuje dużą grupę rodzajów działalności, analizę powiązań ograniczono do następujących

branż: przetwórstwa przemysłowego (sekcja D PKD), handlu hurtowego (sekcja G, dział 51 PKD) oraz usług dla przedsiębiorstw (sekcja K PKD) w podziale na wyspecjalizowane (działy 72, 73, 74.1–74.4) i standardowe (działy 71, 74.5–74.8). Z kolei powiązania o charakterze społecznym mierzono migracjami wahadłowymi, w tym dojazdami do pracy oraz w celu skorzystania z różnego rodzaju usług, na podstawie opinii władz gmin regionu węzłowego Warszawy. Ponadto do analizy powiązań społecznych wykorzystano wewnętrzne migracje stałe i długookresowe do i z Warszawy na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego.

W badaniach wykorzystano następujące pojęcia określające m.in. rozłączne zasięgi przestrzenne: a) ośrodek metropolitalny (Warszawa w granicach administracyjnych), b) obszar metropolitalny (gminy tworzące zwarty przestrzennie obszar sąsiadujący z Warszawą, wyróżniony na podstawie poziomu rozwoju i dynamiki rozwojowej zgodnej z przyjętym modelem rozwoju układu lokalnego), c) region metropolitalny w ujęciu pierwszym – pozostałe gminy województwa mazowieckiego – w ujęciu drugim – pozostałe gminy strefy wpływów Warszawy, oraz ich agregacje: metropolię warszawską (a + b) i region węzłowy Warszawy (a + b + c).



Ryc. 1. Obszary wchodzące w skład regionu węzłowego Warszawy
Źródło: opracowanie własne.

W 2000 r. w skład obszaru metropolitalnego Warszawy (bez ośrodka metropolitalnego)[2] wchodziło 56 gmin, w tym 16 gmin miejskich, 15 miejsko-wiejskich i 25 gmin wiejskich. Cała metropolia warszawska była zamieszkana przez 2 mln 638 tys. osób, z których 1 672 tys. mieszkało w Warszawie, na powierzchni 494 km^2, a pozostałych 966 tys. w jej strefie zewnętrznej, na powierzchni 3992 km^2. Ponadto badania objęły region metropolitalny w ujęciu: a) województwa mazowieckiego oraz b) strefy wpływu wyznaczonej w uprosz-

[2] Delimitację obszaru metropolitalnego przeprowadzono na podstawie opracowanego modelu rozwoju układu lokalnego uwzględniającego: poziom rozwoju gospodarczego, napływ kapitału i ludności oraz rozwój lokalnej przedsiębiorczości (zob. Gorzelak, Smętkowski 2005).

czeniu metodą punktu przełamania W.J. Reilly'ego, która w dużej mierze pokrywa się z granicami administracyjnymi. Drugie ujęcie wynika z założenia, że oddziaływanie Warszawy mogą równoważyć tylko miasta wojewódzkie, które m.in. z uwagi na liczbę ludności oraz funkcje administracyjne znajdują się na zbliżonym do stolicy poziomie hierarchicznym. Oczywiście takie wyznaczenie regionu metropolitalnego jest dużym uproszczeniem, w znacznej mierze zdeterminowanym przez dobór ośrodków równoważących wpływ Warszawy. Co więcej, zasięg strefy wpływu Warszawy, z uwagi na rolę stolicy w krajowej sieci osadniczej, w odniesieniu do niektórych funkcji (takich jak np. komunikacja lotnicza czy szkolnictwo wyższe) znacznie wykracza poza wyznaczony obszar. Na jego korzyść przemawia fakt, że lepiej oddaje on zasięg wpływu Warszawy niż administracyjne granice województwa mazowieckiego. W skład regionu metropolitalnego Warszawy w ujęciu administracyjnym, z wyłączeniem metropolii warszawskiej, weszło 258 gmin, natomiast w ujęciu analitycznym – 311 gmin.

Zakres czasowy przeprowadzonych badań powiązań przestrzennych metropolii warszawskiej wyznaczony był dostępnością porównywalnych danych statystycznych oraz możliwością uzyskania danych za pomocą badań ankietowych. W przypadku powiązań gospodarczych badania objęły okres 1998(9)–2002(3), dla powiązań społecznych lata 1988(9)–2002(3), a dla bilansu wymiany i polaryzacji lata 1988(94)–2002.

Tab. 3. Zakres czasowy badań empirycznych w zależności od rodzaju powiązań

Zagadnienie	Powiązania	Dane o:	Zakres czasowy
Intensywność i zmiana powiązań oraz rola regionu metropolitalnego	gospodarcze	wymianie handlowej	1999–2002*
		relokacji firm	1998–2003*
	społeczne	dojazdach ludności	1989–2003
		migracjach ludności	1988–2002
Przesunięcie i bilans przepływów	gospodarcze	przedsiębiorstwach	1994–2002
	społeczne	gospodarstwach domowych	1988–2002

* Z elementami prognozy na lata 2003–2006.

W badaniach wykorzystano zarówno dane statystyczne, jak i wyniki badań ankietowych. Podsumowanie i charakterystykę przeprowadzonych badań empirycznych przedstawia poniższa tabela.

Tab. 4. Charakterystyka przeprowadzonych badań empirycznych

Sektor	Rodzaj materiałów	Charakterystyka ilościowa	Charakterystyka danych
Przedsiębiorstw	badania ankietowe	277 przedsiębiorstw przy stopie zwrotu 25%	rynki zaopatrzenia i zbytu (w tym lokalizacja i rodzaj odbiorców i dostawców); struktura organizacyjna i czynniki lokalizacyjne; innowacyjność i wykorzystanie technologii teleinformacyjnych;

Tab. 4. cd.

Gospodarstw domowych	dane GUS	wszystkie gminy w Polsce w podziale na część miejską i część wiejską	napływ i odpływ migracyjny do i z Warszawy (w tym osoby z wykształceniem wyższym, w tym w wieku 24–30 lat) etc.; przyczyny migracji i źródła utrzymania migrantów;
Władz gmin	badania ankietowe	264 gminy regionu węzłowego Warszawy przy stopie zwrotu 74%	wpływ położenia na procesy rozwoju; powiązania przestrzenne mieszkańców i przedsiębiorstw; zasięg i zakres wpływu Warszawy; ocena atrakcyjności inwestycyjnej; ocena współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli

Źródło: opracowanie własne.

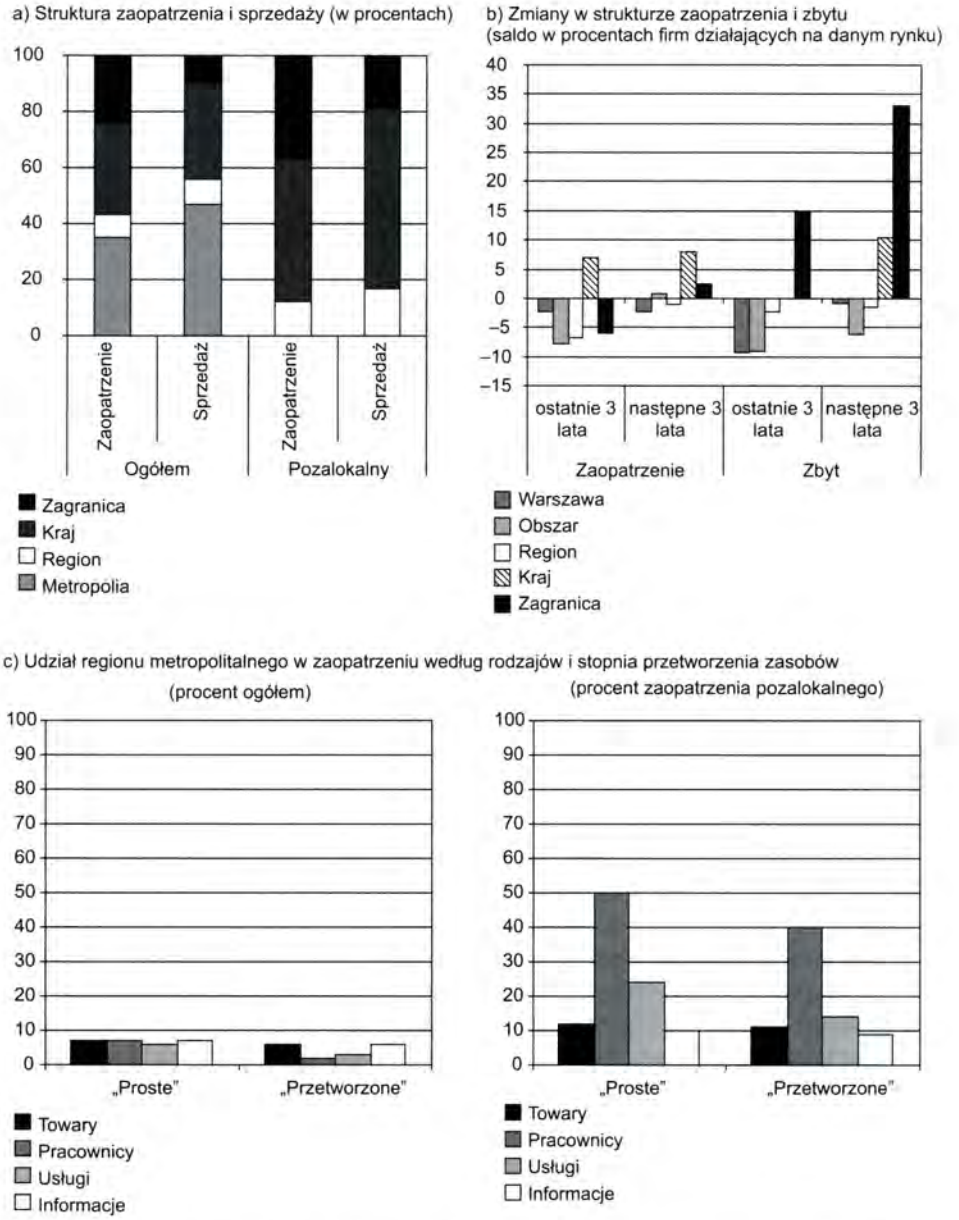
3.2. Powiązania gospodarcze

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że metropolia warszawska była dość słabo powiązana gospodarczo ze swoim regionem (ryc. 2 a). Najważniejsze znaczenie w powiązaniach ponadlokalnych przedsiębiorstw miał rynek krajowy (zwłaszcza w przypadku sprzedaży). Z kolei rynek zagraniczny miał znacznie wyższy udział w zaopatrzeniu niż w zbycie, co wskazuje na duże znaczenie pośrednictwa w imporcie w gospodarce metropolii warszawskiej. Rola regionu metropolitalnego w dostarczaniu zasobów była natomiast niewielka, niezależnie od ich rodzaju, i zarówno dla zasobów prostych, jak i przetworzonych nie przekraczała 10% ogółu zaopatrzenia (ryc. 2 c i d)[3]. Uwzględniając wyłącznie zaopatrzenie pozalokalne, można zaobserwować większe różnice między poszczególnymi rodzajami zasobów, w tym związane z ich różnym stopniem przetworzenia. I tak znaczenie regionu było największe pod względem dostarczania pracowników, w tym zwłaszcza niżej wykwalifikowanych, następnie usług, szczególnie prostych, znacznie mniejsze zaś było w przypadku towarów i informacji, bez różnic związanych ze stopniem przetworzenia zasobów.

Trudno jest precyzyjnie określić, jak powiązania gospodarcze Warszawy zmieniały się w długim okresie. Wyniki niektórych badań prowadzonych przed 1989 r. (zob. np. Eberhardt 1970) pokazują, że także w poprzednim modelu rozwoju te powiązania nie były silne. Na podstawie przeprowadzonych badań przedsiębiorstw (ryc. 2 b) w krótkim okresie można jednak zaobserwować relatywny wzrost znaczenia gospodarczych funkcji wyspecjalizowanych. Widoczne jest zwłaszcza zwiększanie się udziału rynku krajowego w zaopatrzeniu oraz rynku zagranicznego w sprzedaży przy jednoczesnym nieznacznym spadku udziału rynku regionalnego w zaopatrzeniu. Trzeba jednak zwrócić uwagę

[3] Na potrzeby rozważań o roli różnego rodzaju zasobów w rozwoju metropolii dokonano następującego podziału zasobów na (nazywane umownie): „proste" (niskiej jakości): zasoby naturalne, siła robocza o niskich kwalifikacjach, produkty (towary i usługi) o niskiej wartości dodanej, informacje łatwo dostępne oraz „przetworzone" (wysokiej jakości): siła robocza o wysokich kwalifikacjach, produkty (towary i usługi) o wysokiej wartości dodanej oraz przetworzone informacje, w tym usługi informacyjne.

na wskazywaną przez większość przedsiębiorstw niską zmienność struktur zaopatrzenia i sprzedaży oraz na wpływ czynników koniunkturalnych, co powoduje, że wyniki te należy przyjmować z pewną ostrożnością.



Ryc. 2. Znaczenie regionu metropolitalnego w powiązaniach przedsiębiorstw metropolii warszawskiej
Źródło: opracowanie własne.

Zmianę powiązań przedsiębiorstw można również odnieść do obserwowanych zmian strukturalnych w gospodarce metropolii warszawskiej. Należy oczekiwać, że powiązania przedsiębiorstw należących do różnych typów będą się wyraźnie różniły, co może wskazywać na paradygmat, według jakiego funkcjonuje gospodarka metropolii (tab. 5).

Tab. 5. Wybrane zmiany o charakterze strukturalnym i ich hipotetyczny wpływ na powiązania przestrzenne przedsiębiorstw w różnych modelach rozwoju

Proces/Zjawisko	Gospodarka przemysłowa		Gospodarka informacyjna	
	Wzrost znaczenia funkcji		Wzrost znaczenia funkcji	
	egzogenicznych*	wyspecjalizowanych**	egzogenicznych*	wyspecjalizowanych**
Wzrost znaczenia usług w gospodarce kosztem przemysłu	–	–	+ / –	+ / –
Wzrost znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce	–	–	=	=
Tworzenie nowych firm – przyspieszone procesy rozwoju i upadku firm	–	=	+	+
Wzrost liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego	+	=	+	+
Wzrost znaczenia innowacyjności w rozwoju przedsiębiorstw	+	=	+	+
Wykorzystanie sieci elektronicznych do prowadzenia działalności gospodarczej	nd	nd	+	+

\+ – wzrost znaczenia funkcji
= – bez wpływu na funkcje
– – spadek znaczenia funkcji
\+ /– – w zależności od struktury wewnętrznej zjawiska nd – nie dotyczy
* Funkcje egzogeniczne to funkcje świadczone na rzecz zewnętrznego otoczenia metropolii.
** Funkcje wyspecjalizowane to funkcje świadczone na rzecz ponadregionalnego otoczenia metropolii.
Źródło: opracowanie własne.

W gospodarce przemysłowej usługi pełniły bowiem głównie funkcję endogeniczną, wtórną w stosunku do przemysłu, a także miały charakter centralny, związany z obsługą zaplecza miasta. W związku z tym wzrost znaczenia usług powinien wzmocnić obie te funkcje kosztem funkcji egzogenicznych i wyspecjalizowanych. W gospodarce informacyjnej natomiast zakres powiązań zależy od rodzaju usług. Usługi standardowe powinny spełniać podobne zadanie jak w gospodarce przemysłowej, rozwój usług wyspecjalizowanych zaś, mniej podatnych na „opór odległości", powinien sprzyjać wzrostowi funkcji egzogenicznych, w tym przede wszystkim wyspecjalizowanych. Wielkość przedsiębiorstw i ich doświadczenie rynkowe w gospodarce przemysłowej ma sprzyjać rozwojowi funkcji wyspecjalizowanych. Zatem wzrost znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw powinien prowadzić do wzrostu znaczenia funkcji endogenicznych. W gospodarce informacyjnej wielkość firmy i okres prowadzenia przez nią działalności nie musi mieć tak dużego znaczenia dla powiązań przestrzennych przedsiębiorstwa. Z kolei wzrost liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego oraz innowacyjności firm powinien niezależnie od paradygmatu prowadzić do wzmocnienia funkcji egzogenicznych, ale w gospodarce informacyjnej przede wszystkim wyspecjalizowanych. Ostatni uwzględniony czynnik, czyli wykorzy-

stanie sieci elektronicznych w działalności gospodarczej, jest charakterystyczny wyłącznie dla gospodarki informacyjnej i powinien sprzyjać rozwojowi funkcji egzogenicznych, w tym zwłaszcza wyspecjalizowanych.

Do zweryfikowania wpływu wyróżnionych wyżej czynników na rynki zaopatrzenia i zbytu przedsiębiorstw wykorzystano analizę wariancji uzupełnioną testem *t* dla średnich prób niezależnych według różnych typów firm. Jak się okazało (tab. 6), czynnikiem, który w największym stopniu wpływał na powiązania przestrzenne przedsiębiorstw, był rodzaj prowadzonej działalności. Powiązania egzogeniczne były lepiej rozwinięte w przedsiębiorstwach handlowych i produkcyjnych w zakresie zaopatrzenia oraz przedsiębiorstwach produkcyjnych w zakresie zbytu pozalokalnego. Różnica między usługami wyspecjalizowanymi i standardowymi była dość niewielka. Mimo to bardziej rozwinięte były powiązania firm świadczących usługi wyspecjalizowane, których związki ponadregionalne miały porównywalne znaczenie jak w przypadku firm handlowych, a pod względem zaopatrzenia miały nawet pewną przewagę nad nimi. Na powiązania wpływały również wielkość firmy, doświadczenie rynkowe oraz zaangażowanie kapitału zagranicznego. Im firma była większa, im większe miała doświadczenie rynkowe oraz im większy był w niej udział kapitału zagranicznego, tym większa była jej sprzedaż pozalokalna. Natomiast wyższy stopień innowacyjności przedsiębiorstw zachęcał je do szukania nowych rynków zbytu, a w mniejszym stopniu również do zwiększania pozalokalnego zaopatrzenia. Innowacyjność firm mogła jednak być odpowiedzią przedsiębiorstw na większą konkurencję na rynkach pozalokalnych. Podobnie jak dla funkcji egzogenicznych, struktura pozaregionalnych rynków zaopatrzenia i zbytu najsilniej zależała od rodzaju prowadzonej działalności. Zaopatrzenie i zbyt pozaregionalny większe były w przypadku firm produkcyjnych. Nie było natomiast istotnych różnic w udziale zaopatrzenia i zbytu pozaregionalnego między przedsiębiorstwami produkcyjnymi i świadczącymi usługi wyspecjalizowane. Zróżnicowania były zaś widoczne przy zestawieniu przedsiębiorstw krajowych i firm z udziałem kapitału zagranicznego. Znaczenie miały również długość okresu prowadzenia działalności oraz stopień innowacyjności przedsiębiorstw.

Podsumowując, w świetle przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że rozwojowi funkcji wyspecjalizowanych metropolii warszawskiej sprzyjały przede wszystkim: wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, napływ kapitału zagranicznego i rozwój usług wyspecjalizowanych.

Istotną cechą metropolii warszawskiej jest to, że nośnikiem funkcji wyspecjalizowanych są w dużej mierze przedsiębiorstwa, które powstały przed 1989 r. Dla przedsiębiorstw, które krócej prowadzą działalność, relatywnie ważniejszym rynkiem zbytu jest region metropolitalny. Ponadto firmy świadczące usługi wyspecjalizowane wciąż są słabiej powiązane z pozaregionalnym otoczeniem zewnętrznym pod względem zbytu oraz z otoczeniem zewnętrznym w przypadku zaopatrzenia niż przedsiębiorstwa przemysłowe. Usługi o charakterze standardowym są natomiast domeną gospodarki lokalnej, która w większej mierze złożona jest z małych i średnich firm o stosunkowo krótkim stażu działalności.

Tab. 6. Powiązania gospodarcze metropolii warszawskiej według różnych przekrojów

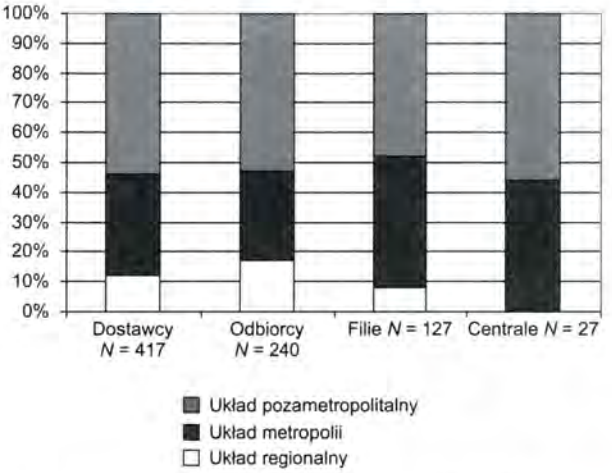
Czynnik	Powiązania (w procentach)			
	Egzogeniczne		Wyspecjalizowane	
	Zaopatrzenie	Zbyt	Zaopatrzenie	Zbyt
Firmy usługowe *vs.* (firmy przemysłowe)	26 – (63) = –37***	40 – (66) = – 26***	71 – (86) = –15**	63 – (87) = –24***
Usługi wyspecjalizowane *vs.* (przemysł)	32 – (63) = –31***	=	=	66 – (87) = –21**
Usługi wyspecjalizowane *vs.* (usługi standardowe)	32 – (20) = 12 !	49 – (29) = 20*	75 – (69) = 6*	66 – (61) = 5*
Małe firmy *vs.* (firmy średnie i duże)	=	51 – (68) = – 17 !	=	=
Nowe firmy powstałe po 1989 r. *vs.* (firmy z dłuższym doświadczeniem)	=	41 – (56) = – 15***	=	52 – (72) = – 20**
Firmy z udziałem kapitału zagranicznego *vs.* (firmy krajowe)	=	62 – (50) = 12**	92 – (83) = 9**	84 – (74) = 10**
Firmy innowacyjne *vs.* (firmy nieinnowacyjne)	66 – (55) = 11**	66 – (46) = 20**	=	85 – (71) = 14*
Firmy korzystające z sieci elektronicznych do zakupów *vs.* (niekorzystające z sieci elektronicznych)	=	=	=	=

☐ czynniki sprzyjające rozwojowi funkcji charakterystycznych dla gospodarki informacyjnej

■ czynniki sprzyjające rozwojowi funkcji charakterystycznych dla gospodarki przemysłowej

* Istotność niska (test $t < 0,05;0,1$) lub testy *post-hoc* <0,05;0,1).
** Istotność wysoka (test $t < 0,01;0,05$) i testy *post-hoc* <0,01;0,05).
*** Istotność bardzo wysoka (test t <0,01 i testy *post-hoc* <0,01).
! – istotność różnicy niepotwierdzona analizą wariancji z uwagi na niespełnienie założeń.
= – brak istotnej statystycznie różnicy.
Źródło: opracowanie własne.

Jednocześnie należy zauważyć, że układ metropolii miał większe znaczenie w ponadlokalnych powiązaniach przedsiębiorstw metropolii warszawskiej niż układ regionalny (ryc. 3). Dotyczyło to zwłaszcza powiązań kapitałowych, ale również w powiązaniach handlowych można było zauważyć przewagę układu metropolitalnego. Może to wynikać ze stosunkowo słabych procesów rozprzestrzeniania rozwoju metropolii na tereny otoczenia regionalnego, o czym świadczy m.in. niewielki odsetek filii przedsiębiorstw metropolii warszawskiej w regionie metropolitalnym. Firm planujących rozwój działalności na terenie regionu było równie mało, niewiele więcej niż tych, które poszukiwały szans rozwojowych na rynkach zagranicznych. Jedną z przyczyn takiego zjawiska była relatywnie niska ocena tych czynników, dzięki którym region może okazać się konkurencyjny w stosunku do innych lokalizacji. Należy przy tym zwrócić uwagę, że najważniejszą rolę w powiązaniach ponadlokalnych przedsiębiorstw metropolii warszawskiej odgrywał nie układ metropolii ani układ regionalny, tylko układ pozostałych miejscowości pozametropolitalnych.



Ryc. 3. Lokalizacja kontrahentów oraz central i filii przedsiębiorstw metropolii warszawskiej*

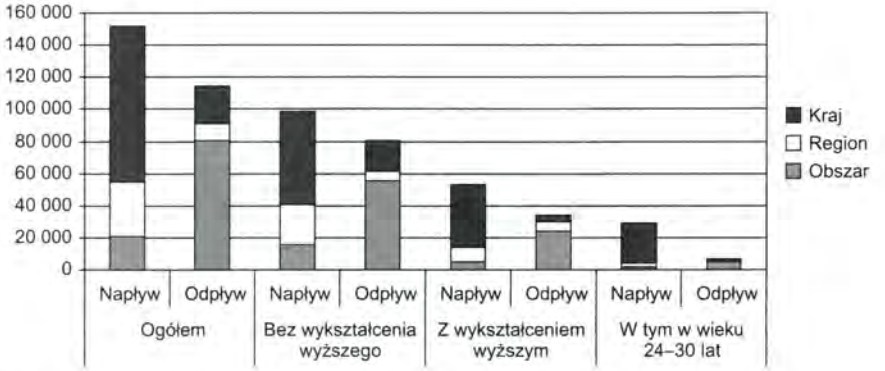
* Dla kontrahentów procent wskazań (maks. 3 dla każdego rynku); dla filii i central procent liczby jednostek organizacyjnych.

Źródło: opracowanie własne.

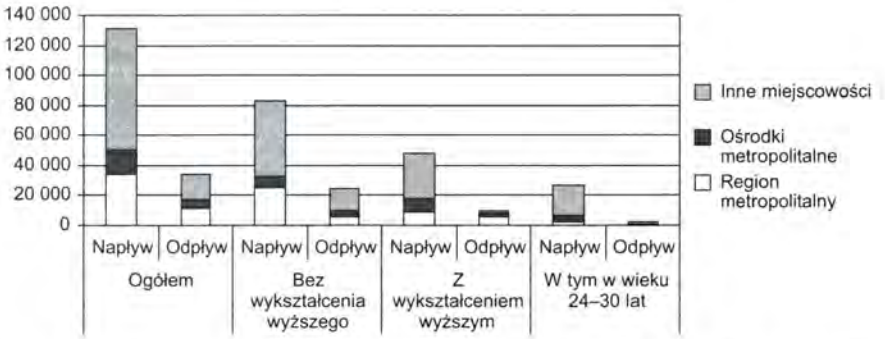
3.3. Powiązania społeczne

Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że metropolia warszawska charakteryzowała się silniejszymi w porównaniu ze związkami gospodarczymi powiązaniami społecznymi ze swoim regionem. Regionalne związki społeczne były bardziej zauważalne przede wszystkim w postaci napływu ludności bez wykształcenia wyższego oraz odpływu ludności z wykształceniem wyższym, w porównaniu z zaopatrzeniem w towary nisko przetworzone oraz ze zbytem towarów przetworzonych.

Udział województwa mazowieckiego w napływie ludności do Warszawy w latach 1988–2002 wynosił 36%. Województwo miało największy udział w grupie migrantów bez wyższego wykształcenia (42%), natomiast wśród osób po studiach wyższych jego udział wynosił niecałe 30%, a w wieku 24–30 lat tylko 14%, co pośrednio może wskazywać na niekorzystną strukturę wykształcenia ludności w gminach pozawarszawskich. Odwrotna sytuacja charakteryzowała odpływ mieszkańców z Warszawy, którego głównym kierunkiem było województwo mazowieckie (w latach 1988–2002 przyjęło 80% warszawskich emigrantów). Zasięg ruchów migracyjnych warszawiaków z wykształceniem wyższym w wieku 24–30 lat był nieznacznie większy niż pozostałych grup (25% z nich wyemigrowało poza województwo mazowieckie). Ogólnie saldo migracji między Warszawą a województwem mazowieckim było ujemne dla regionu i wynosiło 36 tys. osób. Ujemne było również saldo migracji osób z wykształceniem wyższym, niezależnie od wieku migrantów.

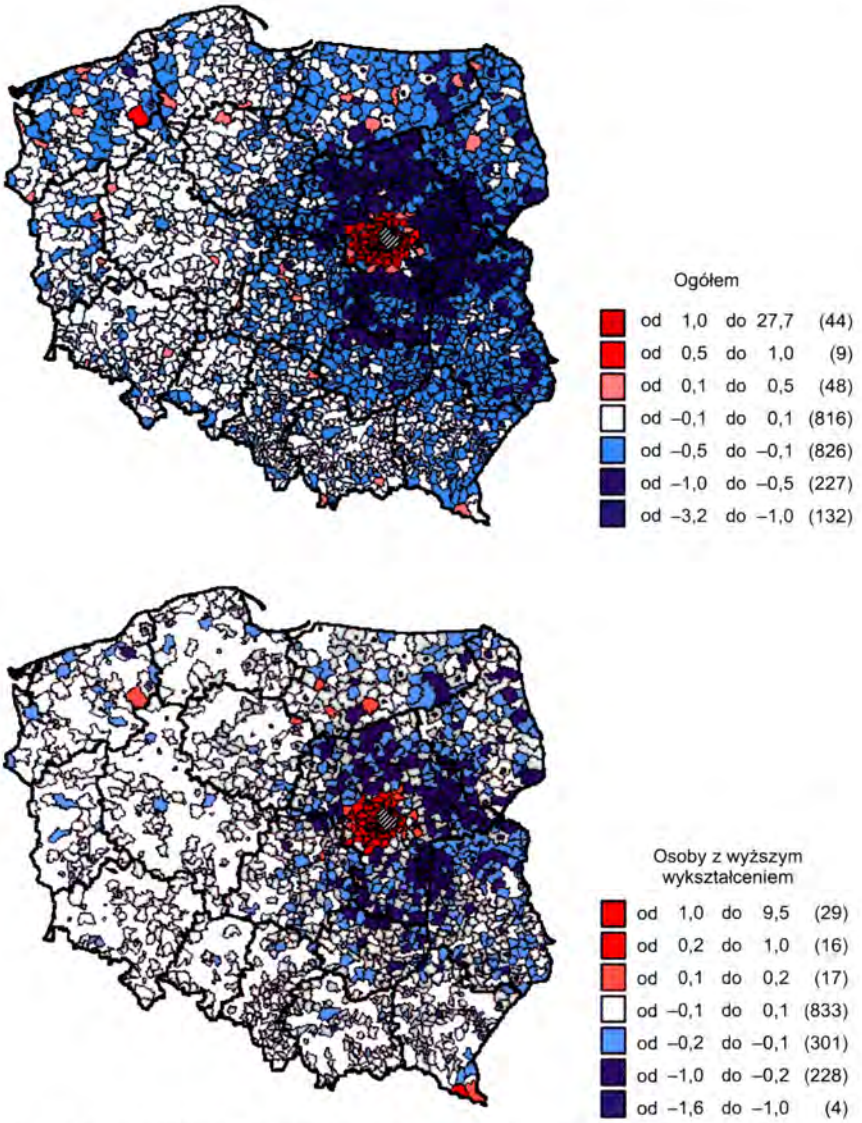


Ryc. 4. Struktura przestrzenna migracji z i do Warszawy



Ryc. 5. Struktura przestrzenna migracji w układzie metropolii i regionalnym (poza obszarem metropolitalnym)
Źródło: opracowanie własne.

Rola regionu metropolitalnego była większa dla napływu ludności do Warszawy niż znaczenie układu polskich metropolii (ryc. 5). Mniejsza była przewaga regionu w przypadku odpływu ludności z Warszawy, gdyż odpływ ten ograniczał się przede wszystkim do obszaru metropolitalnego, a głównym czynnikiem skłaniającym mieszkańców Warszawy do opuszczenia miasta były złe warunki mieszkaniowe. Większość gmin obszaru metropolitalnego miała dość wysokie dodatnie saldo migracji (w porównaniu z liczbą ludności), co świadczy o rozwoju procesów suburbanizacji. Natomiast gminy regionu metropolitalnego miały dość wysokie ujemne saldo migracji do i z Warszawy, co prowadziło do wymywania zasobów (w tym zwłaszcza ludności z wyższym wykształceniem) z regionu do metropolii, w promieniu od 30 do 120 km od centrum Warszawy (ryc. 6).

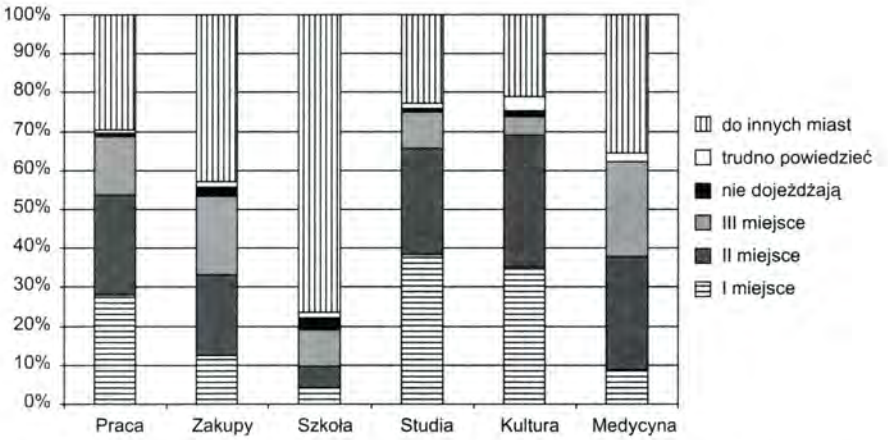


Ryc. 6. Saldo migracji do i z Warszawy w okresie 1988–2002 jako procent ludności gmin w 2002 r.
Źródło: opracowanie własne.

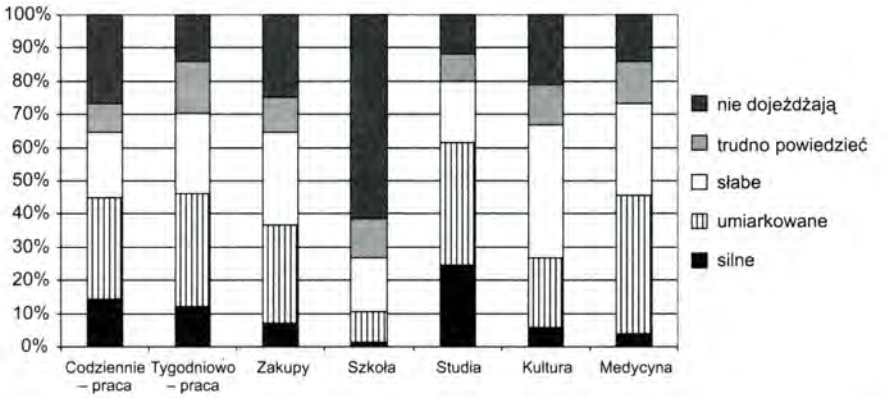
W powiązaniach społecznych Warszawy dominującą rolę odgrywał rynek pracy, o czym świadczyły m.in. przyczyny migracji ujawnione w spisie powszechnym, wśród których na pierwszym miejscu znalazła się praca. Atrakcyjność warszawskiego rynku sprawiała, że dojazdy do pracy były jedną z najważniejszych form powiązań mieszkańców gmin regionu metropolitalnego z miastem (ryc. 7 i 8). Te dojazdy można podzielić na codzienne, przeważające w gminach położonych do 90 km od centrum miasta, oraz tygodniowe, które przeważały w gminach położonych na obrzeżach regionu (ryc. 9).

Warszawa zajmowała najwyższe miejsce w hierarchii ośrodków miejskich regionu węzłowego również w przypadku dojazdów na studia oraz w celach kulturalnych. Słabsze było natomiast znaczenie stolicy jako ośrodka handlowego i świadczącego usługi medyczne na rzecz mieszkańców gmin regionu metropolitalnego.

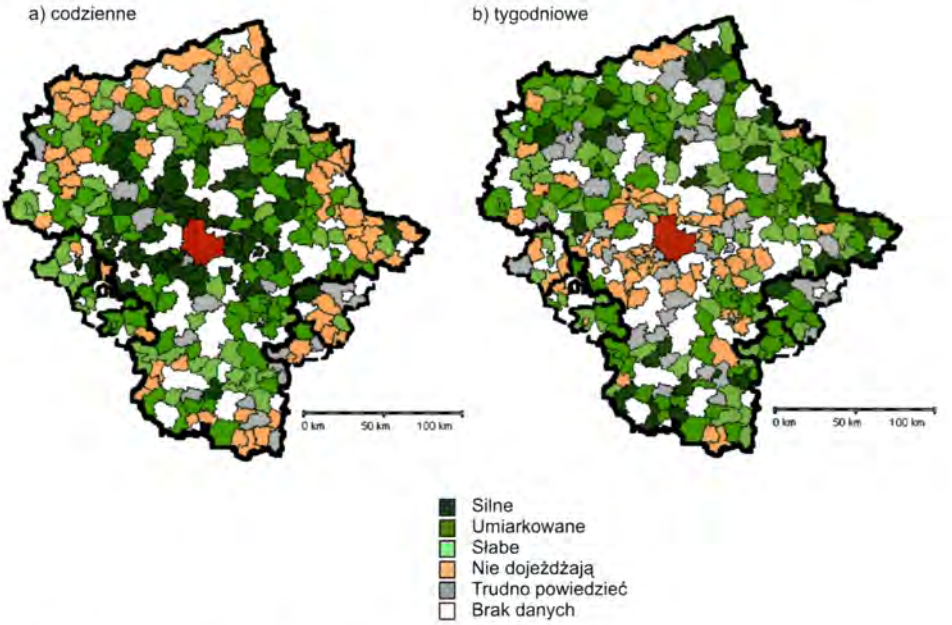
Region metropolitalny nie odgrywał natomiast większej roli w powiązaniach przestrzennych mieszkańców Warszawy. W ujęciu regionalnym migracje wahadłowe warszawiaków z reguły nie wykraczały poza obszar metropolitalny. Wyjątkiem były wyjazdy o charakterze wypoczynkowo-rekreacyjnym, których miejsce docelowe stanowiły najbardziej atrakcyjne przyrodniczo obszary województwa mazowieckiego.



Ryc. 7. Dojazdy do Warszawy z gmin regionu metropolitalnego na tle innych ośrodków miejskich według opinii gmin (w procentach gmin regionu metropolitalnego, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)



Ryc. 8. Natężenie dojazdów z gmin regionu metropolitalnego do Warszawy według opinii gmin (w procentach gmin regionu metropolitalnego, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 9. Dojazdy do pracy do Warszawy według opinii gmin
Źródło: opracowanie własne.

3.4. Bilans powiązań

W podsumowaniu można spróbować odpowiedzieć na pytanie, jaki wpływ mają przedstawione zjawiska i procesy dla rozwoju metropolii i jej otoczenia regionalnego. Należy jednocześnie zauważyć, że poniższe wyniki są w dużej mierze szacunkowe i mają raczej na celu określenie znaczenia poszczególnych przepływów niż próbę dokładnego ilościowego zestawienia bilansu przepływów kapitałowych.

W ostatnich latach procesy relokacji przedsiębiorstw w skali regionalnej miały słabe natężenie w obu kierunkach i niewątpliwie nie wpływały na obserwowane przesunięcie podmiotów gospodarczych w układzie metropolia–region. Istniejące struktury organizacyjne przedsiębiorstw metropolii warszawskiej wskazywały na zachodzące we wcześniejszym okresie procesy rozprzestrzeniania rozwoju związane z tworzeniem regionalnych filii. Jednak obecne plany firm sugerują, że liczba nowych oddziałów regionalnych będzie znacznie mniejsza i nie powinna w związku z tym istotnie wpływać na procesy rozwoju regionu metropolitalnego. Ponadto przy założeniu większej wartości zbytu niż zaopatrzenia przedsiębiorstw warszawskich widoczny był niewielki ujemny bilans wymiany regionu metropolitalnego z Warszawą, zarówno w przypadku zasobów prostych, jak i przetworzonych.

W latach 1988–2002 migracje ludności prowadziły do wymywania zasobów rozwojowych, w tym zwłaszcza ludności z wykształceniem wyższym, z regionu do metropolii. Efektywność migracji w tej grupie ludności była bar-

dzo wysoka (61%), a jeszcze większa dla ludności w wieku 24–30 lat (85%), co prowadziło do szybkiej utraty kapitału ludzkiego przez region i związanego z tym osłabienia jego pozycji konkurencyjnej. Mimo to skala przepływów nie miała znaczącego wpływu na rozmieszczenie ludności w skali regionalnej. Co więcej, odpływ do miasta centralnego nie zahamował tendencji do relatywnej regionalnej dekoncentracji rozmieszczenia ludności z wyższym wykształceniem.

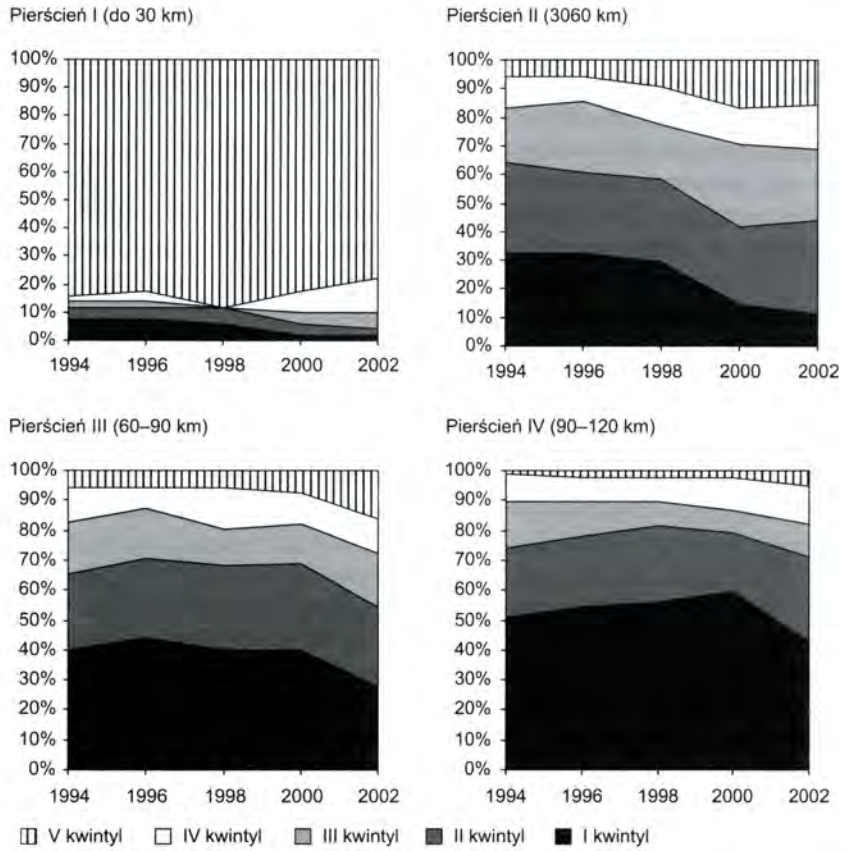
Tab. 7. Szacunkowy bilans przepływów kapitałowych między metropolią i regionem

Saldo	Rozprzestrzenianie			Zbilansowanie	Wymywanie			Nie obserwowane
	duże	średnie	małe		małe	średnie	duże	
Relokacja przedsiębiorstw								
Lokalizacja filii			■					
Wymiana zasobów prostych					■			
Wymiana zasobów przetworzonych					■			
Migracje ludności bez wykształcenia wyższego							■	
Migracje ludności z wykształceniem wyższym						■		
Codzienne dojazdy do pracy		■						
Tygodniowe dojazdy do pracy						■		
Dojazdy po zakupy					■			
Dojazdy na studia						■		
Dojazdy w celach kulturalnych					■			
Dojazdy w celach zdrowotnych					■			
Wypoczynek i rekreacja	■							

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Dla dojazdów wahadłowych niemożliwe jest precyzyjne określenie wielkości przepływów z uwagi na to, że podstawowym wykorzystanym źródłem informacji były opinie przedstawicieli zarządów gmin. Szacunkowo można przyjąć, że pozytywne efekty rozprzestrzeniania rozwoju, związane z codziennymi dojazdami do pracy i zachodzącym w ich efekcie transferem kapitału do regionu, równoważą się z negatywnym efektem wypłukiwania zasobów w wyniku dojazdów tygodniowych, które po pierwsze prowadzą do wydatkowania znacznej części wynagrodzenia w mieście (potrzeby bytowe), a po drugie mogą być wstępnym etapem migracji stałej, która prowadzi do transferów kapitałowych (np. zakup mieszkania), w efekcie czego region traci swoje zasoby ludzkie i finansowe. Należy przy tym zauważyć, że te zjawiska powinny prowadzić do wzrostu zróżnicowań w obrębie samego regionu metropolitalnego, gdyż mieszkańcy gmin graniczących z metropolią oraz położonych wzdłuż głównych korytarzy transportowych mają znacznie większe możliwości dojazdu do pracy w rytmie dziennym niż mieszkańcy najbardziej peryferyjnych gmin, którzy o wiele częściej decydują się na dojazdy tygodniowe.

Jeszcze trudniej oszacować transfery związane z dojazdami w celu skorzystania z różnego rodzaju usług. Wydaje się, że wyjazdy mieszkańców metropolii w celach wypoczynkowo-rekreacyjnych nie są w stanie zrównoważyć dojazdów w celu korzystania z usług wyższych (uczelnie wyższe, usługi medyczne, placówki kulturalne) oraz usług niższych, związanych z zakupami. W efekcie również w tym przypadku przeważa wymywanie zasobów kapitałowych z regionu do metropolii.



Ryc. 10. Struktura gmin w pierścieniach otaczających Warszawę według kwintyli ogólnopolskich względem dochodów własnych z udziałami w podatkach *per capita*
Źródło: opracowanie własne.

3.5. Polaryzacja

W latach 1994–2002 zauważalna była ewolucja zróżnicowań wewnątrz regionu metropolitalnego Warszawy. Okres ten można podzielić na dwa podokresy: lata 1994–1998 i 1998–2002. W pierwszym z nich przeważały dwa procesy: kształtowania się pierścienia gmin najuboższych wokół centrum regionu metropolitalnego oraz szybkiego wzrostu różnic w poziomie dochodów między centrum a peryferiami regionu. W drugim natomiast główną zmianą na ma-

pie dochodów własnych gmin wraz z udziałami w podatkach państwowych *per capita* było: rozmywanie się pierścienia najbiedniejszych gmin wokół Warszawy, spowolnienie tempa wzrostu różnic w poziomie dochodów między centrum a peryferiami, nieznaczne rozszerzanie się obszaru gmin najbogatszych położonych w bliskim sąsiedztwie Warszawy (wchodzących w skład jej obszaru metropolitalnego) oraz trwała stagnacja większości gmin położonych na obrzeżach regionu metropolitalnego przy jednoczesnej poprawie sytuacji w niektórych miastach powiatowych. W tym drugim okresie spadło znaczenie polaryzacji w układzie: metropolia–gminy drugiego pierścienia (30–60 km) na rzecz polaryzacji: metropolia–peryferie regionu (60–120 km) oraz nastąpiło zahamowanie obserwowanego w pierwszym okresie wzrostu zróżnicowań w obrębie peryferii (ryc. 10).

Oznacza to, że zarysowane w latach 1994–1998 procesy polaryzacji rozwoju uległy pewnemu osłabieniu na rzecz zwiększania obszaru znajdującego się w strefie pozytywnego oddziaływania Warszawy w latach 1999–2002. Z kolei pogarszała się sytuacja niektórych gmin położonych dalej od centrum regionu, co w efekcie doprowadziło do utrzymania się wysokich wewnątrzregionalnych różnic w poziomie rozwoju.

W badanym okresie istniała negatywna zależność między położeniem gminy względem centrum regionu a poziomem jej rozwoju, chociaż siła tej zależności, najlepiej mierzona funkcją wykładniczą (w stopniu porównywalnym do funkcji wykładniczej trzeciego stopnia), malała wraz z zahamowaniem tempa zwiększania się wewnątrzregionalnych różnic.

4. WNIOSKI

W świetle przeprowadzonych na przykładzie Warszawy badań można w uproszczeniu stwierdzić, że procesy metropolizacji obserwowane w Polsce przyczyniają się do wykształcenia typowych relacji między metropolią i regionem. W ich rezultacie następuje marginalizacja zaplecza regionalnego, które nie odgrywa istotnej roli w rozwoju metropolii, gdyż dostarcza przede wszystkim zasobów prostych. Z kolei pozytywne efekty rozprzestrzeniania związane z rozwojem gospodarczym ośrodka metropolitalnego ograniczają się do granic wyznaczonego obszaru metropolitalnego. Równocześnie coraz silniejsze stają się procesy wymywania zasobów rozwojowych, w tym zwłaszcza kapitału ludzkiego z regionu do metropolii, co może prowadzić do trwałej utraty pozycji konkurencyjnej przez otoczenie regionalne.

Można oczekiwać, że procesy metropolizacji polskiej przestrzeni będą się pogłębiać, gdyż są one typowe dla zjawisk występujących w krajach wyżej rozwiniętych, do których Polska się upodabnia. Świadczy o tym duża zgodność wyników przeprowadzonych badań z rezultatami innych międzynarodowych studiów poświęconych powiązaniom przestrzennym przedsiębiorstw działających w metropoliach. Przykładowo badania J. Simmiego (2003) dla Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii wskazują na wyraźny związek między stopniem innowacyjności przedsiębiorstw i ich konkurencyjnością a skalą powiązań ponadregionalnych. Poświadczają jednocześnie istotne znaczenie wybra-

nych powiązań w skali lokalnej, zwłaszcza dla rynku pracy. Co prawda badania porównawcze pięciu europejskich metropolii (Simmie et al. 2002) pokazują, że powiązania przestrzenne przedsiębiorstw w zakresie obiegu informacji o innowacjach są zróżnicowane w zależności od krajowego i regionalnego kontekstu, a znaczenie powiązań zewnętrznych jest większe w miastach globalnych, takich jak Londyn i Paryż, niż w metropoliach zajmujących niższe miejsce w hierarchii miast światowych, takich jak np. Mediolan i Stuttgart (zob. też Gorzelak, Smętkowski 2005).

Wnioski płynące z badań empirycznych powinny być wykorzystane przez władze samorządowe gmin wchodzących w skład metropolii oraz samorządowe władze województw przy formułowaniu i aktualizacji strategii i polityk rozwoju regionalnego i przestrzennego. W szczególności zalecane jest podejmowanie przez władze publiczne metropolitalnych regionów węzłowych następujących działań:

- zwiększanie spójności transportowej regionu przez rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej łączącej główne ośrodki subregionalne z metropolią,
- rozwój policentrycznej struktury obszaru metropolitalnego,
- tworzenie struktur instytucjonalnych obszaru metropolitalnego,
- opracowywanie strategii i planów zagospodarowania obszaru metropolitalnego, które powinny prowadzić do rozwoju i wzmacniania: a) funkcji metropolitalnych poprzez poprawę miękkich czynników lokalizacji przedsiębiorstw (w tym uporządkowanie i poprawę jakości przestrzeni miejskiej oraz zahamowanie rosnącego chaosu przestrzennego w strefie podmiejskiej), b) układów transportowych międzynarodowych i krajowych (szczegółowe plany rozwoju układów lokalnych w korytarzach transportowych i przy lotniskach), c) integracji transportowo-komunikacyjnej wewnątrz metropolii (powiązanie procesów suburbanizacji z rozwojem układów transportowych i komunikacji publicznej), d) współpracy gmin obszaru metropolitalnego i budowania tożsamości metropolitalnej (zastosowanie planu do promocji obszaru metropolitalnego i wykorzystania funduszy strukturalnych).

W efekcie realizacji tych działań należy spodziewać się z jednej strony zwiększenia zakresu i zasięgu procesów rozprzestrzeniania się rozwoju metropolii, z drugiej ograniczenia procesu wymywania zasobów rozwojowych z regionu do metropolii.

LITERATURA

Batten D.F., 1995, „Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century", *Urban Studies*, t. 32, nr 2, s. 313–327.

Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, tłum. B. Jałowiecki, J. Piątkowski, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Castells M., 1998, *The Information Age: Economy, Society and Culture – The Rise of Network Society*, t. 2, Oxford: Blackwell.

Christaller W., 1933, „Die zentralen Orte in Südeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen", tłum.: P. Eberhardt,

„Ośrodki centralne w południowych Niemczech", *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, nr 1, s. 1–72.

Domański, R., 1997, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Dziewoński K., 1971, „Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań", *Prace Geograficzne IG PAN*, t. 87, Warszawa.

Eberhardt P., 1970, „Rola wielkich miast w strukturze regionalnej powiązań przestrzennych w Polsce", *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, z. 58.

Friedmann J., 1986, „The world city hypothesis", *Development and Change*, nr 17 (1).

Gorzelak G., 2000, „Potencjalne ośrodki wzrostu w województwie mazowieckim i ich miejsce w strategii rozwoju województwa", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1 (8).

Gorzelak G., Jałowiecki B., 2000, „Konkurencyjność regionów", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

Gorzelak G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar" – EUROREG.

Grzeszczak J., 1999, „Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej", *Prace Geograficzne*, nr 173, Warszawa.

Korcelli P., 1974, „Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast", *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, t. XLV, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Kukliński A., Kołodziejski J., Markowski T., Dziemianowicz W. (red.), 2000, *Globalizacja polskich metropolii*, Warszawa: EUROREG.

Kunzmann K.R., 1998, „World city regions in Europe: stuctural change and future challenges", w: F. Lo, Y. Yeung (red.), *Globalization and the World of Large Cities*, Tokyo–New York–Paris: United Nations University Press.

Lösch A., 1961, *Gospodarka przestrzenna, teoria lokalizacji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe (oryg.: *Die raumliche Ordnung der Wirtschaft*, 1944).

Preston R.E., Mitchell C.J.A., 1990, „Notes on a combined economic base-central place theory and the study of urban systems", w: L.S. Bourne, R. Sinclair, M. Ferrer, A. d'Entremont (red.), *The Changing Geography of Urban Systems*, Pamplona: University of Nevarre Press.

Rimmer P.J., 1998, *Transport and telecomunications among world cities*, w: F. Lo, Y. Yeung (red.), *Globalization and the World of Large Cities*, Tokyo–New York–Paris: United Nations University Press.

Sassen S., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.

Scott A.J., 1998, *Regions and The World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press.

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

Simmie J., Sennettt J., Wood P., Hart D., 2002, „Innovation in Europe: A Tale of Networks, Knowladge and Trade in Five Cities", *Regional Studies*, Vol. 36, nr 1, s. 47–64.

Smętkowski M., 2001, „Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (7).

Smętkowski M., 2006, „Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie", w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój – region – przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 214–217.

Ullman E.L., 1957, *American Commodity Flow*, Washington–Seattle: University of Washington Press.

Węcławowicz G., 2003, *Geografia społeczna miast. Zróżnicowania społeczno-przestrzenne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

ROLA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ W ROZWOJU REGIONALNYM

Rolę funduszy strukturalnych można analizować na dwa sposoby. Po pierwsze, jako badanie celów interwencji i służących ich osiąganiu instrumentów i ich adekwatności do problemów oraz ustaleń nauki o czynnikach rozwoju. Jest to badanie jakości narzędzi interwencji. Częścią tego nurtu analiz jest badanie systemu instytucjonalnego, w tym systemu planowania i zarządzania rozwojem. Po drugie, daleko bardziej złożone i trudne, ale zarazem bardziej interesujące poznawczo, jest badanie wpływu, jaki interwencja – w tym przypadku fundusze strukturalne – wywiera na rozwój regionalny, oraz warunków, jakie muszą być spełnione, by zamierzone cele zostały osiągnięte. Rzecz nie ogranicza się tylko do kwestii poznawczych, stawką jest bowiem także realny rozwój i możliwości jego stymulowania w regionach słabo rozwiniętych. Dopiero uwzględnienie obu tych aspektów pozwala w pełni ocenić rolę funduszy w rozwoju.

Interwencja w gospodarkę od dawna jest przedmiotem kontrowersji w naukach o rozwoju (Vanhove 1999). W ujęciu zapoczątkowanym przez Keynesa w odpowiedzi na kryzys lat 30. państwo ma powinność podjęcia aktywnej roli w gospodarce w celu minimalizowania negatywnych skutków cykli ekonomicznych i zapobiegania im, jak też dla ochrony konsumenta i pracownika na wolnym rynku, co ma służyć dobru wspólnemu. Podejście neoklasyczne pozostaje w opozycji, wychodząc z założenia, że główną przeszkodą w rozwoju państw i regionów pozostają wszelkie bariery w obrocie handlowym, a wraz z ich usunięciem dobrobyt stanie się stopniowo udziałem wszystkich obszarów, także słabiej rozwiniętych. Współcześnie przeciwstawienie to nie jest tak ostre jak kiedyś, a tak jak keynesiści dostrzegają negatywne skutki nadmiernego angażowania się państwa w życie gospodarcze, tak neoklasycy rozumieją, że regulacja procesów ekonomicznych jest niezbędnym uzupełnieniem „niewidzialnej ręki rynku". W koncepcjach rozwoju regionalnego ta odmienność pojęć wyraża się w przeciwstawieniu rozwoju opartego na zasobach własnych regionu (endogenicznego) rozwojowi opartemu na zasobach z zewnątrz (egzogenicznemu). Eksperci dają ostatnio pierwszeństwo rozwojowi endogenicznemu, wskazując liczne wady i niepowodzenia prób importowania rozwoju do miejsc słabo rozwiniętych, często niegotowych do efektywnej absorpcji idei, technologii, kapitału, a co gorsza zagrożonych wyparciem własnej aktywności rozwojowej przez roszczeniową postawę wobec zewnętrznych źródeł (Weidenfeld, Wessels 1995).

Interwencja w formie funduszy strukturalnych jest przedsięwzięciem wywodzącym się niewątpliwie z tradycji keynesowskiej, jest to przecież interwen-

cja w życie ekonomiczne, jednakże w miarę upływu czasu pod wpływem postępów w redukcji barier handlowych dzięki Światowej Organizacji Handlu, obserwowanych od ćwierćwiecza procesów denacjonalizacji gospodarek oraz zmiany paradygmatów nauk o rozwoju, bez wątpienia można mówić o remodelowaniu interwencji i jej instrumentów w stronę „rynkową". Zmiany dotyczą także takiego układu relacji między dawcą a biorcą, by ten pierwszy jedynie wspierał rozumną strategię rozwoju tego drugiego, dla której środki wsparcia są uzupełnieniem, nie zaś zastępstwem nakładów własnych[1]. Proces ten obejmuje także doskonalenie metodologii interwencji, zarządzania, monitoringu i oceny. Nie zmienia to faktu, że głównym narzędziem nadal pozostają wielkie dotacje do projektów sektora publicznego i – w mniejszym stopniu – prywatnego.

Celem tego rozdziału jest analiza warunków, jakie muszą być spełnione, aby fundusze były zdolne zrealizować pokładane w nich nadzieje i przyczynić się do podniesienia spójności Unii Europejskiej. Przyjęta w nim teza głosi, że fundusze te przyczyniają się do rozwoju regionalnego wtedy tylko, gdy wysokiej jakości stosowanych przez nie instrumentów rozwojowych towarzyszy wysoka jakość systemu instytucjonalnego regionu-biorcy (zwłaszcza w państwach unitarnych jest to niemal tożsame z systemem instytucjonalnym państwa). Na razie zaś nie ma dowodów, iż Polska w takim stopniu spełniła warunki determinujące użyteczną absorpcję środków unijnych, by dzięki temu poprawić swoją konkurencyjność i pozycję pośród innych państw członkowskich. Nie da się jednak dokonać weryfikacji tej tezy bez analizy funkcjonowania samych funduszy, które podlegało na tyle znaczącym zmianom w procesie ewolucji, że bez uwzględnienia narastających zmian trudno zrozumieć niektóre dzisiejsze rozwiązania[2]. Zasadniczo dowód odwoływał się będzie przede wszystkim do doświadczeń sprzed akcesji w 2004 r., gdyż czas, jaki upłynął od 1 maja 2004 r., jest nadal zbyt krótki, by w większym stopniu korzystać z doświadczeń polskich. W miarę możliwości tekst będzie się jednak do nich odnosił.

1. INSTRUMENTY INTERWENCJI STRUKTURALNEJ

Fundusze strukturalne (wraz z Funduszem Spójności) stanowią trzon instrumentarium rozwojowego Unii. Historia niektórych z nich sięga 1960 r. (Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej), inne powstały w latach 70. (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) lub 90. (Finansowy Instrument Rozwoju Rybołówstwa i Fundusz Spójności). W rzeczywistości istotną rolę zaczęły odgrywać dopiero od czasu reform

[1] O tym w gruncie rzeczy mówi zasada dodatkowości, niesłusznie sprowadzana wyłącznie do kwestii finansowych.

[2] Jak choćby włączenie do Celu 1 (w latach 2000–2006) zamożnych regionów północnej Szwecji i Finlandii czy też zadziwiające prawo do dodatkowych środków przysługujące jedynie niemieckim landom graniczącym z mniej zamożnymi regionami nowych państw członkowskich (*sic!*). Trzeba pamiętać, że proces integracji ma też charakter polityczny, a interesy poszczególnych państw, jakkolwiek egoistyczne, mają nie mniejsze znaczenie dla podejmowanych decyzji niż przekonania ekspertów i zdrowy rozsądek. Gdyby ten ostatni wziął górę, Wspólna Polityka Rolna w obecnym wydaniu i skali wkrótce stałaby się wspomnieniem.

przeprowadzonych w odpowiedzi na stagnację ekonomiczną i brak politycznych i gospodarczych impulsów rozwojowych w latach 80. Kluczowy wniosek, do jakiego doszło wówczas szerokie grono ekspertów europejskich (z Zecchinim na czele), brzmiał jednoznacznie: Wspólnoty w kształcie instytucjonalnym uformowanym w latach 60. wyczerpały swoje możliwości rozwojowe i bez daleko idących reform nie mogły oczekiwać powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu i poprawy pozycji konkurencyjnej w świecie. Zasadniczym celem politycznym w połowie lat 80. stało się zatem doprowadzenie do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), stanowiącej rzeczywisty jakościowy skok integracji europejskiej poprzez wzmocnienie podstaw gospodarczych i lepsze wykorzystanie zasobów i szans stojących przed Wspólnotami (a od 1992 r. Unią Europejską). UGW wymagała towarzyszących reform w zakresie doprecyzowania celów rozwojowych, określenia niezbędnych narzędzi i dostosowań budżetowych. Wynikające stąd wzmocnienie polityki rozwoju przybrało formę polityki spójności, mającej na celu poprawę spójności ekonomicznej i społecznej Unii, co w kontekście prac nad Unią Gospodarczą i Walutową oznaczało, zwłaszcza początkowo, przygotowanie do wzmocnienia (przystosowania) najsłabiej rozwiniętych regionów UE do potencjalnych negatywnych efektów (nawet szoku), jakie mogło przynieść zniesienie barier w przepływie czterech czynników produkcji (ludzi, kapitału, produktów i usług) i stworzenie rzeczywiście jednolitego rynku. Nawet jeśli nie wszyscy eksperci byli zgodni w kwestii skutków tworzenia wspólnego rynku (Gawlikowska-Hueckel 2003), to w koncepcjach Wspólnot przeważył pogląd o potrzebie działań wyprzedzających, prewencyjnych i rozwojowych zarazem. Związek pomiędzy obserwowanym od końca lat 80. wzrostem znaczenia działań rozwojowych a tworzeniem UGW (i szerzej – pogłębianiem integracji europejskiej) bywa niedoceniany, co prowadzi do mylnego odczytywania celów, jakie przyświecały reformom polityki spójności, rozumianej czasem jako zwrot w stronę umacniania roli regionów. Wzrost znaczenia strukturalnej polityki regionalnej był jedynie świadectwem wdrożenia do praktyki europejskiej elementów nowego paradygmatu rozwojowego, przypisującego aspektowi terytorialnemu szczególne znaczenie w aktywizacji ekonomicznej w skali europejskiej. Nacisk kładziony na aspekt terytorialny (nie tylko regionalny) jest zrozumiały, tym bardziej że proces integracji Unii dotyczy państw, stanowiących kluczowe podmioty tego procesu i zarazem będących podstawową jednostką podziału przestrzennego. Wejście w latach 80. do Wspólnot państw słabo rozwiniętych (Grecji, Portugalii, Hiszpanii) nie było ani czynnikiem samoistnym, ani pierwszorzędnym dla podjęcia opisywanych reform. Przyczyna tkwiła w ogólnej sytuacji Wspólnot, której najostrzejszą miarą było postępujące od 1970 r. powiększanie się dysproporcji w poziomie rozwoju w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi.

Kamieniem milowym reform polityki rozwojowej był wdrożony w 1989 r. (czyli na 10 lat przed wprowadzeniem trzeciego etapu UGW) tak zwany pakiet Delorsa, po raz pierwszy definiujący cele i zasady polityki spójności oraz przyznający jej znaczne środki finansowe (kosztem redukcji nakładów na nieprzynoszącą zamierzonych celów Wspólną Politykę Rolną). Doświadczenia pierwszych lat realizacji pakietu pozwoliły wyciągnąć pierwsze wnioski i wy-

pracować rekomendacje. Dotyczyły one przede wszystkim wzmocnienia systemu monitoringu i ewaluacji dla podniesienia dyscypliny i efektywności prowadzonych działań. Uznano też, że konieczne jest znaczne zwiększenie środków na tę politykę. Zauważono wreszcie, że koncentracja na instrumentach polityki regionalnej nie przynosi wszędzie oczekiwanych efektów, w większości przypadków bowiem zasadniczą przeszkodą w wyzyskaniu szans tworzonych przez nakłady rozwojowe w regionach słabo rozwiniętych była ich ograniczona dostępność, peryferyjne położenie wobec głównych europejskich i światowych ośrodków wzrostu. Stąd wziął się postulat uruchomienia Funduszu Spójności mającego za zadanie finansowanie zadań wykraczających poza możliwości regionów, to jest wielkich projektów budowy transeuropejskich sieci transportowych oraz ochrony środowiska. Uporanie się z nimi z wykorzystaniem dotychczasowego instrumentarium uznano za niemożliwe. Za istotny problem uważano też restrukturyzację rybołówstwa[3].

Postulaty wynikające z doświadczeń okresu planistycznego lat 1989–1993 wdrożono w ramach drugiego pakietu Delorsa na lata 1994–1999. Podwojono środki, stworzono Fundusz Spójności oraz Finansowy Instrument Rozwoju Rybołówstwa, rozpoczęto prace nad metodologią interwencji publicznej[4], dostosowano fundusze do kolejnego rozszerzenia o Austrię, Finlandię i Szwecję. W okresie tym wprowadzono także uproszczoną ścieżkę planistyczną, usprawniającą proces programowania.

Przeprowadzona w 2000 r. na podstawie dokumentu *Agenda 2000* tak zwana reforma Santera nie przyniosła już podwojenia środków, mimo że w rozpoczętym wówczas okresie planistycznym uwzględniono bezprecedensową akcesję 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej, Malty i Cypru. Zredukowano liczbę celów i inicjatyw wspólnotowych, wdrożono bardziej rygorystyczne procedury mające na celu wyeliminowanie wszelkich nieprawidłowości z funkcjonowania funduszy. Wydzielono środki dla nowych państw członkowskich (pierwotnie 46, ostatecznie 39 mld euro). Jednocześnie wprowadzono maksymalny dopuszczalny limit transferów środków strukturalnych ustalony na poziomie 4% PKB danego państwa (dodatkowo zmniejszony w następnym okresie planistycznym).

Lata poprzedzające akcesję 2004 r. i rozpoczęcie nowego okresu planistycznego podniosły temperaturę debaty nad dawno postulowanymi reformami. Przyczyn było kilka: utrzymujący się podział w sprawie traktatu konstytucyjnego, narastające spory wokół dotychczasowego modelu realizacji polityki rolnej i spójności, wolny wzrost gospodarczy i poczucie utraty znaczenia na scenie globalnej, a wreszcie obawy przed skutkami wejścia biedniejszych państw Europy Środkowo-Wschodniej, obciążonych następstwami niezakończonej na ogół transformacji. W rzeczywistości wątki te w różnym nasileniu wiązały się ze sobą, a poszczególne państwa członkowskie zawierały różne koalicje w różnych sprawach. Ostatecznie jednak przeważyła i największy wpływ wy-

[3] W sprawie motywów powstania polityki regionalnej zob. Szlachta 2004 oraz Kozak, Zdrajkowski 2007.

[4] W wyniku prac zleconych przez Komisję Europejską powstała publikacja metodologii ewaluacji pt. *Evaluating Socio-Economic Programs*, 1999, Luxembourg: European Commission.

Tab. 1. Nakłady na fundusze strukturalne UE 1989–2013

1989–1993		1994–1999		2000–2006		2007–2013	
Numer celu	Środki w mld euro (w cenach 1988)	Numer celu	Środki w mld euro (w cenach 1992)	Numer celu	Środki w mld euro (w cenach 1999)	Nazwa celu	Środki w mld euro (w cenach 2004)
Cel nr 1 (regionalny)	34,0	Cel nr 1 (regionalny)	96,5	Cel nr 1 (regionalny)	135,9	Konwergencja (regionalny)	251,2
Cel nr 2 (regionalny)	6,4	Cel nr 2 (regionalny)	15,7	Cel nr 2 (regionalny)	22,5	Konkurencyjność	49,1
Cele nr 3 i 4 (horyzontalne)	7,2	Cele nr 3 i 4 (horyzontalne)	11,5	Cel nr 3 (horyzontalny)	24,1	Współpraca terytorialna (regionalny)	7,8
Cel nr 5a (horyzontalny)	3,5	Cel nr 5a (horyzontalny)	5,4	–	–		
Cel nr 5b (regionalny)	2,7	Cel nr 5b (regionalny)	7,0	–	–		
–	–	Cel nr 6 (regionalny)	0,7	–	–		
Ogółem	56,6	Ogółem	136,8	Ogółem	182,5	Ogółem	308,0

Źródło: Na podstawie: Eurostat (1994); European Commission 2004; Rada Europejska (Konkluzje Szczytu Berlińskiego 24–25 marca 1999 r.); Rozporządzenie Rady 1083/2006.
Uwagi: 1. Bez nakładów na Fundusz Spójności, inicjatyw wspólnotowych i bez środków dla krajów kandydujących.
2. W odniesieniu do okresu 2007–2013 błąd zaokrąglenia w sumowaniu w rozporządzeniu wynosi 0,1 mld.

warła oś podziałów między sześcioma państwami płatnikami netto do budżetu UE a najbiedniejszymi państwami Unii, tzw. kohezyjnymi. W efekcie reforma 2007 r. przyniosła istotne zmiany w charakterze celów. Wśród dotychczasowych celów służących pomocy regionom dotkniętym trudnościami rozwojowymi po raz pierwszy pojawił się cel wspomagający najlepszych, najbardziej konkurencyjnych. Zarazem, jak widać w tab. 1, przyrost środków na politykę strukturalną jest stosunkowo mniejszy niż w ramach poprzednich reform. Oczywiście przede wszystkim było to skutkiem zwycięstwa opcji sześciu najbogatszych państw, które przeforsowały redukcję budżetu Unii do równowartości 1,045% PKB. Podział środków pomiędzy najbiedniejsze regiony powiązano z wysokością dochodu narodowego (pośrednio zatem też zdolnością absorpcyjną). Obecnie wysokość przysługującej formalnie dopłaty jest mniej więcej proporcjonalna do wysokości dochodu. Jest to wyraźny sygnał, że nie warto być biednym[5]. Inne zmiany to likwidacja inicjatyw wspólnotowych (Urban, INTERREG, EQUAL, LEADER), nadanie Funduszowi Spójności statusu funduszu strukturalnego i znaczne powiększenie jego udziału

[5] Inaczej mówiąc, zgodnie z zasadą: pomóż sobie sam, to i my pomożemy. Oto przykład (oczywiście ma sens tylko w odniesieniu do krajów kohezyjnych): jeśli na głowę mieszkańca w Grecji i Portugalii w latach 2000–2006 przypadało blisko 2000 euro, to na lata 2007–2013 na głowę Polaka przypaść ma 1563 euro, bogatszego Łotysza 1778, Węgra 2223, Czecha 2326. Za to biedniejszy Rumun dostanie nie więcej niż 777 euro, podobnie Bułgar.

w finansowaniu oraz wprowadzenie w miejsce Celu 3 poświęconego rynkowi pracy nowego celu zajmującego się – na bazie doświadczeń INTERREG – europejską współpracą terytorialną. Warte uwagi są uproszczenia systemu planowania i zarządzania, słusznie kładące nacisk na bardziej strategiczne podejście i odstępujące od wcześniejszego przeregulowania. Ważna jest likwidacja Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowego Instrumentu Rozwoju Rybołówstwa, a w istocie przeniesienie tych zagadnień do Wspólnej Polityki Rolnej. Z punktu widzenia integralności rozwoju terytorialnego rozdzielenie rozwoju obszarów wiejskich od rozwoju regionalnego nie jest posunięciem szczególnie racjonalnym.

Zmiany dotyczą nie tylko instrumentarium. Na poziomie ogólniejszym jesteśmy świadkami innego pojmowania polityki spójności, co ma skutki zwłaszcza dla polityki regionalnej i funkcjonowania funduszy strukturalnych. Oprócz wynikających z traktatów pojęć spójności ekonomicznej i społecznej, wprowadza się do praktyki unijnej zupełnie nowe pojęcie spójności terytorialnej, w niemałym stopniu odpowiadające wyraźnie zaznaczonemu od kilku lat w polskich dokumentach planistycznych pojęciu spójności funkcjonalnej (por. „Zaktualizowana..." 2006). Aspekt terytorialny spójności jest próbą znalezienia nowego podejścia do polityki rozwoju terytorialnego Unii wobec ograniczeń, a nawet niepowodzeń, jakie przynosiły podejmowane dotąd próby wyrównywania poziomu rozwoju regionów (rozumianych jako ograniczenie **nadmiernych** dysproporcji rozwojowych). Kluczowe pytanie brzmi bowiem, czy realistyczna jest polityka, która oczekuje efektów w postaci doprowadzenia Lubelszczyzny czy wschodnich Węgier do poziomu rozwoju Bawarii czy Holandii? Czy dogonienie średniej europejskiej, jak formułuje się często nadzieje w słabiej rozwiniętych regionach, jest możliwe w odniesieniu do wszystkich, czy nawet większości z nich? Dotyczy to w równej mierze kwestii równości szans. XXI wiek przyniósł nowe wyzwania nakazujące zacieśnienie związków między działaniami funduszy strukturalnych (szerzej: politykami rozwoju Unii) a czynnikami współcześnie determinującymi rozwój, jakie zapisano choćby w pierwotnej wersji Strategii Lizbońskiej (zanim wpisano do niej cel „pełne zatrudnienie").

Pojęcie spójności terytorialnej podkreśla znaczenie terytorium dla rozwoju, ale nie jest do dziś w pełni zdefiniowane. W najogólniejszym rozumieniu (proponowanym w art. 3 odrzuconej konstytucji europejskiej) obejmuje ono wszystkie inne wymiary zróżnicowań terytorialnych (oprócz społecznego i ekonomicznego). Przegląd tematów wiązanych z tym wymiarem spójności pozwala stwierdzić, że dotyczy on głównie funkcji pełnionych przez poszczególne obszary w Unii. Wyróżnia się specyficzne typy obszarów, na przykład obszary miejskie jako kluczowe ośrodki wzrostu (w tym zwłaszcza obszary metropolitalne), obszary wiejskie czy też obszary o specyficznych cechach geograficznych i rozwojowych (wybrzeża, archipelagi, regiony graniczne). Zwraca się uwagę, że każdy z tych typów obszarów stoi przed specyficznymi wyzwaniami, to zaś z kolei przemawia za odstąpieniem od uniwersalnego instrumentarium na rzecz podejścia zindywidualizowanego (ESPON 2006). Warto podkreślić, że powszechnie obecne w debacie i w dokumentach publikowanych przez Unię lub z jej finansowym wsparciem pojęcie spójności terytorialnej jako

element jej polityki – wobec odrzucenia projektu konstytucji – nie ma dotąd podstaw traktatowych, ale jest już wymienione w art. 3 rozporządzenia Rady z 11 lipca 2006 r. nr 1083.

2. EFEKTY FUNDUSZY STRUKTURALNYCH: DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE

Wielkość nakładów ponoszonych w ramach polityki strukturalnej od dawna nasuwała pytania o skuteczność i efektywność prowadzonych działań. Pytania na tyle istotne, że wraz z upływem czasu zaostrzano warunki i kryteria dostępu, podnoszono znaczenie szczegółowego planowania, monitoringu, ewaluacji i kontroli, zbliżając się w okresie 2000–2006 do granic absurdu w mnożeniu wymagań wobec beneficjentów, co napotkało silne i rosnące żądania uproszczeń, częściowo przynajmniej zaspokojone dzięki reformie 2007 roku. Jednym z przejawów wzrostu zainteresowania efektywnością było nałożenie na Komisję Europejską obowiązku regularnego raportowania o wynikach (corocznie wydawane tzw. raporty z postępów oraz wydawane w okresach trzyletnich raporty o spójności, obejmujące analizy nawet dziesięcioletnich okresów).

Tab. 2. Konwergencja regionalna

	Liczba regionów	PKB na jednego mieszkańca (tempo wzrostu w procentach)	Współczynnik konwergencji Beta rocznie (w procentach)
1980–1988			
Wszystkie regiony UE	197	2,0	0,5
Regiony Celu 1	55	1,9	0,4
Pozostałe regiony	142	2,0	2,1
1988–1994			
Wszystkie regiony UE	197	1,3	0,7
Regiony Celu 1	55	1,4	3,1
Pozostałe regiony	142	1,2	0,8
1994–2001			
Wszystkie regiony UE	197	2,3	0,9
Regiony Celu 1	55	2,6	1,6
Pozostałe regiony	142	2,1	0,0

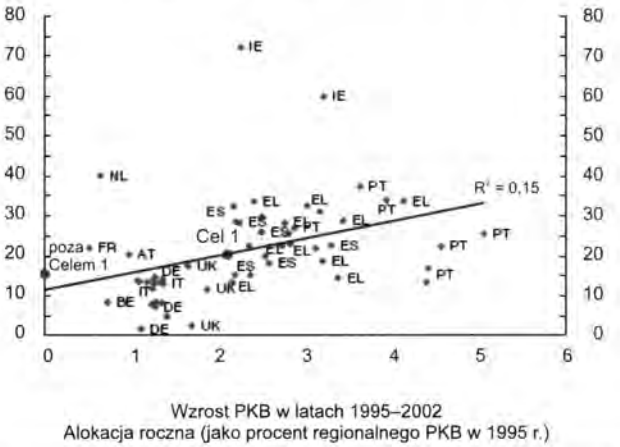
Źródło: European Commission 2004, oprac. na podstawie zestawienia na s. 146.

Na podstawie badań ekonometrycznych sporządzonych na zlecenie Komisji w *Trzecim raporcie o spójności* wyciągnięto wiele wniosków na temat efektów zmian w obszarze najbardziej wrażliwym i najtrudniejszym, to jest w regionach „pozostających w tyle", jak eufemistycznie określa się regiony zacofane, czyli o dochodzie (PKB) poniżej 75% średniej w UE. Z przedstawionych danych wynika przede wszystkim, że w regionach tych obserwuje się od lat szybsze tempo wzrostu niż w pozostałych regionach Unii, co jest świadectwem konwergencji, czyli zmniejszania różnic w porównaniu z regionami lepiej rozwiniętymi (tab. 2). Czwarty raport przyniósł potwierdzenie (European Commission 2007). Zbliżone wnioski znajdziemy również w innych badaniach (Gawlikowska-Hueckel 2003). Warto zwrócić uwagę, iż nawet badacze negujący procesy

konwergencji w Unii przyznają, iż istnieje „bardzo słaby, ale dodatni i istotny statystycznie wpływ europejskich funduszy strukturalnych na rozwój regionalny" (Rodriguez-Pose, Fratesi 2002).

Według przedstawionych w tab. 2 danych w okresie poprzedzającym wprowadzenie w 1989 r. pierwszego pakietu Delorsa tempo rozwoju regionów zacofanych było niższe niż pozostałych, ale w latach następnych relacja się odwróciła: zwłaszcza w okresie 1994–2001 regiony zacofane rozwijały się znacznie szybciej niż pozostałe (2,6 wobec 2,1%). Także współczynnik konwergencji Beta wskazuje na korzyść regionów Celu 1. Czy jednak te uśrednione dane dotyczą wszystkich regionów? Czy wszystkie regiony Celu 1 przeżywały podobny wzrost?

Rycina 1 dowodzi, że średnia ta jest wypadkową wielu różnych sytuacji. O ile średnio w okresie 1995–2002 regiony Celu 1 (słabo rozwinięte) uzyskały wzrost PKB rzędu 20%, o tyle regiony irlandzkie nawet 60–70% (przy alokacji środków strukturalnych rzędu 2–3% rocznie). Tymczasem niektóre regiony portugalskie, pomimo nakładów strukturalnych sięgających nawet 4–5%, odnotowały wzrost zaledwie między 10 a 25%. Wynika stąd, że wsparcie finansowe funduszy strukturalnych nie jest ani jedynym, ani decydującym czynnikiem rozstrzygającym o tempie wzrostu.



Ryc. 1. Alokacja środków funduszy strukturalnych a wzrost PKB w regionach Celu 1 w latach 1995–2001
Źródło: European Commission 2004., rys. 4.4, s. 148.

Wzrost ekonomiczny nie jest wszakże jedyną miarą spójności. Dane w tab. 3 ilustrują wyniki badań służących pomiarowi bezpośredniego wpływu pomocy strukturalnej UE (z wyłączeniem innych czynników), przeprowadzonych w państwach kohezyjnych, najbiedniejszych (poniżej 90% PKB UE). Żeby lepiej zrozumieć wymowę przedstawionych danych, należy pamiętać, że w omawianym okresie 1989–1999 dochód narodowy (PKB) na jednego mieszkańca w Grecji w zasadzie nie uległ zmianie wobec średniej unijnej, podczas gdy dochód Irlandii niemal się podwoił (Portugalia niewiele wyprzedzała tempem rozwoju Grecję, a Hiszpania znacznie bardziej Portugalię).

Tab. 3. Wpływ interwencji strukturalnej Unii Europejskiej na PKB i bezrobocie w krajach kohezyjnych w latach 1989–1999 oraz projekcja na lata 2006 i 2010 (w procentach, odpowiednio spadek lub wzrost wynikający wyłącznie z pomocy strukturalnej Unii)

	Grecja		Irlandia		Portugalia		Hiszpania	
	PKB	bezrobocie	PKB	bezrobocie	PKB	bezrobocie	PKB	bezrobocie
1989	4,1	–3,2	2,2	–1,4	5,8	–3,6	0,8	–0,5
1993	4,1	–2,9	3,2	–1,0	7,4	–4,1	1,5	–0,8
1999	9,9	–6,2	3,7	–0,4	8,5	–4,0	3,1	–1,6
2006	7,3	–3,2	2,8	0,4	7,8	–2,8	3,3	–1,7
2010	2,4	0,4	2,0	0,5	3,1	–0,1	1,3	–0,4

Źródło: European Commission 2004, na podstawie tab. 17.

Z tabeli tej wynika, że im wolniej rozwijające się państwo, w tym większym stopniu tempo swego rozwoju zawdzięcza wsparciu strukturalnemu (Grecja), jakby wysiłki własne były zastępowane wsparciem zewnętrznym. Z kolei państwa reprezentujące stosunkowo wysokie tempo wzrostu (Hiszpania) lub bardzo wysokie (Irlandia) w niewielkim stopniu zawdzięczają je pomocy strukturalnej. Podobnie rzecz się ma z ograniczaniem bezrobocia (w Grecji bardziej niż w Irlandii odegrały tu rolę środki strukturalne). Potwierdza się zatem teza, że sama pomoc strukturalna nie jest gwarancją przyspieszenia wzrostu. Muszą być spełnione dodatkowe warunki. Przyjrzyjmy się temu na przykładzie dwóch państw członkowskich Unii: Grecji i Irlandii, najbiedniejszych w okresie poprzedzającym uruchomienie pakietu Delorsa (tab. 4).

Tab. 4. Irlandia i Grecja: różne strategie, różne skutki

	Grecja	Irlandia
PKB *per capita* w latach 1981–1990 (jako procent średniej UE)	63	68
Główne cechy polityki rozwoju	niespójna polityka gospodarcza „ochrona" tradycyjnych gałęzi przemysłu nieefektywne dotacje polityzacja i klientelizm polityki gospodarczej wielkie wydatki na sferę socjalną do 1995 r. niestabilna polityka monetarna centralistyczny, nieefektywny system administracyjny	zdecydowana polityka makroekonomiczna regionalizacja działań pakt społeczny na rzecz odbudowy obniżenie podatków CIT (10%) i PIT promocja eksportu i selektywna promocja inwestycji zagranicznych 4 wyspecjalizowane agencje rządowe (Forfas, IDA-Ireland, forbairt, Enterprise Ireland)
Sposób wykorzystania funduszy strukturalnych	nakłady na infrastrukturę: około 70%	nakłady na infrastrukturę: do 30%
PKB *per capita* w 1998 r. (jako procent średniej UE)	66,0	108,1

Źródło: na podstawie Grosse 2004b.

Podstawowa różnica między strategiami rozwoju obu państw dotyczyła reform instytucjonalnych. Irlandia w drodze paktu społecznego uzyskała zgodę zmęczonego wieloletnim kryzysem społeczeństwa na drastyczne reformy i z dużą konsekwencją je podjęła, koncentrując się tylko na tych działaniach, które przyczyniały się do podniesienia konkurencyjności dzięki zbudowaniu nowoczesnej gospodarki. Przejawiało się to między innymi w niezwykle aktywnej i zarazem selektywnej promocji inwestycji zagranicznych, z której eliminowano przedsiębiorstwa niskiej i średniej technologii. Dlatego między innymi nie wpuszczono do Irlandii przemysłu samochodowego, dając zdecydowany priorytet przedsięwzięciom z zakresu ICT, biotechnologii, farmacji i innym reprezentującym najwyższy światowy poziom technologiczny. Bardzo charakterystyczne jest podejście do wykorzystania środków strukturalnych, mniej niż 30% przeznaczano bowiem na infrastrukturę, unikając zwłaszcza inwestowania w inną infrastrukturę niż strategiczna, ułatwiająca kontakt z gospodarką europejską i światową. Resztę przeznaczono na rozwój zasobów ludzkich i przedsiębiorczości. Godne odnotowania jest też to, że Irlandczycy – gdy uważali, że jakiś priorytet jest ważny dla rozwoju kraju – kierowali nań w ramach polityki strukturalnej wielkie środki własne[6]. Warto również zwrócić uwagę, że – inaczej niż pozostałe państwa kohezyjne – Irlandia postawiła na dynamizowanie rozwoju, promując najlepiej rozwinięty region stołeczny, relatywnie mniej przeznaczając na pozostałe obszary kraju, co oznaczało akceptację wzrostu zróżnicowań wewnętrznych jako kosztu rozwoju całego kraju. W ciągu mniej więcej dekady dochód Irlandii na jednego mieszkańca podwoił się, a dziś w Unii ustępuje jedynie luksemburskiemu.

Polityka prowadzona przez Grecję była w gruncie rzeczy przeciwieństwem irlandzkiej. Również odmienne były jej efekty: pozycja Grecji na skali europejskiego dochodu (pomimo wielkich dotacji unijnych) nie uległa zauważalnej poprawie. Wprawdzie na przełomie tysiącleci wydawało się, że wraz ze zmianą polityki podjętą w związku z aspiracjami Grecji do wejścia do strefy euro nastąpiło przyspieszenie rozwoju, jednakże w 2004 r. wyszło na jaw, że wyniki w statystyce w niemałej części były efektem „twórczej księgowości".

Mimo oczywistych faktów spotkać się można z opinią, że doświadczenia kraju tak małego jak Irlandia nie dadzą się wykorzystać w państwach średnich i dużych. To teza mocno dyskusyjna. Jak wyjaśnić wobec tego pozycję ekonomiczną USA i dynamikę rozwoju Chin i Indii? Przypomina się też, że większość inwestorów zagranicznych w Irlandii to inwestorzy amerykańscy, zatem na korzyść Irlandii wpłynęła wspólnota językowa i bliskość kulturowa. Czemu jednak ten czynnik nie odegrał tak dużej roli w Wielkiej Brytanii, która ma co najmniej tyle samo wspólnego z kulturą amerykańską co Irlandia? Wydaje się, że wpływy wspólnoty języka i kultury na decyzje lokalizacyjne są nieco przeceniane. Przykładowo w roku 2002 bezpośrednie inwestycje zagraniczne napływające osią-

[6] Na rozwój zasobów ludzkich w ramach wsparcia europejskiego skierowano nie wymagane przez przepisy europejskie minimum w wysokości 25%, ale kilkakrotnie więcej (Czerwińska 2005). Czy państwo, które próbuje cały swój rozwój finansować ze środków europejskich, ograniczając własny wkład do wymaganych przez Unię 25% (lub od 2007 r. 15%), rzeczywiście za swój nadrzędny cel stawia rozwój?

gnęły równowartość 20,3% PKB Irlandii, ale w państwach niewiele większych były tylko nieco niższe (Słowacja: 16,9%, Czechy 13,4%) (Chałas 2004).

Problem warunkowości wpływu funduszy strukturalnych został poddany weryfikacji przez grupę badaczy holenderskich w ujęciu porównawczym (dla państw UE 15). Badanie dotyczyło zmian tempa wzrostu dochodu narodowego (PKB) danego państwa, jakie towarzyszą wzrostowi napływu środków funduszy strukturalnych o równowartość 1% PKB. Z przeprowadzonej na przykładzie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) analizy statystycznej autorzy wyprowadzili wniosek, że o ile kapitał społeczny[7] nie ma istotnego związku z efektywnością wykorzystania funduszy strukturalnych, o tyle zarówno poziom inflacji, otwartość gospodarki, jak i wskaźnik korupcji wykazują silny związek. Końcowa część analizy poświęcona jest relacjom między napływem środków funduszy a wzrostem PKB w zależności od jakości instytucjonalnej, korupcji i otwartości gospodarki. Z danych przedstawionych w tab. 5 wynika, że wśród części krajów UE 15, w związku z ich niską jakością instytucjonalną, relatywnie wysokim poziomem korupcji i niską otwartością gospodarki, wzrost wartości nakładów funduszy strukturalnych o równowartość 1% PKB wiedzie do zmniejszenia tempa wzrostu o wartość podaną w tabeli dla każdego z wymiarów. Najgorsza sytuacja występuje w Grecji i Portugalii, ten ujemny związek dotyczy bowiem każdego badanego wymiaru. Ogólnie państwa południa Unii Europejskiej odznaczają się niższymi lub nawet ujemnymi wartościami elastyczności niż państwa północy. Autorzy podkreślają, że w czasie badania (przed akcesją 2004 r.) większość nakładów EFRR kierowano właśnie do regionów mniej zamożnych państw Europy Południowej.

Tab. 5. Elastyczność współczynników instytucjonalnych

Fundusz a jakość instytucjonalna		Fundusz a korupcja		Fundusz a otwartość gospodarki	
Grecja	–1,58	Grecja	–1,56	Włochy	–2,90
Hiszpania	–0,31	Włochy	–1,43	Francja	–2,84
Portugalia	–0,16	Belgia	–0,33	Niemcy	–2,55
Włochy	0,20	Portugalia	–0,31	Hiszpania	–2,25
Irlandia	0,24	Francja	–0,21	Wielka Brytania	–2,16
Francja	1,49	Hiszpania	0,08	Finlandia	–1,90
Wielka Brytania	1,58	Irlandia	0,44	Grecja	–1,55
Austria	1,71	Niemcy	0,56	Szwecja	–1,49
Niemcy	1,87	Austria	1,01	Dania	–1,04
Szwecja	1,96	Wielka Brytania	1,56	Portugalia	–0,45
Finlandia	1,98	Luksemburg	1,95	Austria	–0,40
Dania	2,01	Holandia	2,14	Holandia	0,76
Belgia	2,03	Szwecja	2,35	Irlandia	0,93
Holandia	2,17	Dania	2,93	Belgia	1,84
Luksemburg	2,30	Finlandia	3,32	Luksemburg	3,53

Źródło: Ederveen et al. 2006, tab. 3.

[7] Mierzony wskaźnikiem poziomu zaufania.

Przedstawione dane potwierdzają tezę, że środki wsparcia funduszy strukturalnych przyczyniają się do rozwoju wtedy, gdy spełnione są pewne warunki po stronie biorcy. Chodzi przede wszystkim o jakość systemu instytucjonalnego danego państwa. Im jest wyższa, tym bardziej prawdopodobne, że zarówno środki własne, jak i strukturalne zostaną wydatkowane rzeczywiście na programy i projekty służące rozwojowi. W innym przypadku napływ środków unijnych może wręcz spowolnić wzrost (np. w Grecji). Ta warunkowość powoduje, że wielu badaczy zachowuje daleko idącą wstrzemięźliwość w sprawie oceny wpływu polityki strukturalnej na proces konwergencji (Bache 1998).

Autorzy cytowanego badania na podstawie danych dostępnych dla nowych państw członkowskich dochodzą do wniosku, że perspektywy efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych są w krajach akcesyjnych ograniczone, zwłaszcza ze względu na jeszcze niższą jakość instytucjonalną i wyższą korupcję niż w Grecji, która najgorzej wypadła na tle UE 15 (Ederveen et al. 2006). O tym, że kwestia jakości systemu instytucjonalnego była w procesie przygotowań do akcesji dostrzeżona przez Komisję już dawno, świadczy zarówno wyodrębnienie w okresie przygotowań przedakcesyjnych (tzw. Nowa Orientacja PHARE, 1997, zob. Szlachta 2001) specjalnych środków pomocowych na finansowanie rozwoju instytucjonalnego w Europie Środkowo-Wschodniej, jak i wnioski z konferencji poświęconych procesom przygotowawczym do akcesji (de Vet et al. 1999). Znaczenie tych czynników wyeksponowano także w trzecim raporcie o spójności (European Commission 2004).

3. WPŁYW FUNDUSZY STRUKTURALNYCH NA ROZWÓJ REGIONALNY POLSKI

W okresie poprzedzającym akcesję społeczeństwo polskie żywiło zróżnicowane oczekiwania wobec przyszłego członkostwa w Unii. Niemała grupa ludzi oczekiwała znacznego pogorszenia sytuacji polskich producentów, spodziewając się fali bankructw gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw. Inni kładli nacisk na korzyści płynące z akcesji, zwracając uwagę na napływ inwestycji zagranicznych, dostęp do środków budżetu Unii, wzrost bezpieczeństwa narodowego, zmiany instytucjonalne (zob. UKIE 2003; *Korzyści...* 2003). Z natury rzeczy koncentrowano się bardziej na skutkach dla społeczeństwa i gospodarki w ujęciu makro niż na rozwoju regionalnym (co nie znaczy, że zupełnie zignorowano ten aspekt – zob. np. *Korzyści...* 2003).

Możliwość skorzystania w okresie 2007–2013 ze środków unijnych w wysokości 81,4 mld euro (w tym 67,5 mld euro z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) jest wielką szansą i wyzwaniem (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006b). Błędem byłoby jednak przecenianie ich wpływu jako źródła kapitału z zewnątrz. Napływ kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich i portfelowych jest kilkakrotnie większy niż napływ środków unijnych. Co więcej, nie do końca jest prawdą, że współfinansowanie działań strukturalnych wyczerpuje polskie środki publiczne, jakie mogą być przeznaczone na rozwój. W kraju o dochodzie narodowym rzędu ćwierć biliona euro roczny napływ środków strukturalnych równoważnych 1,5–3% dochodu nie

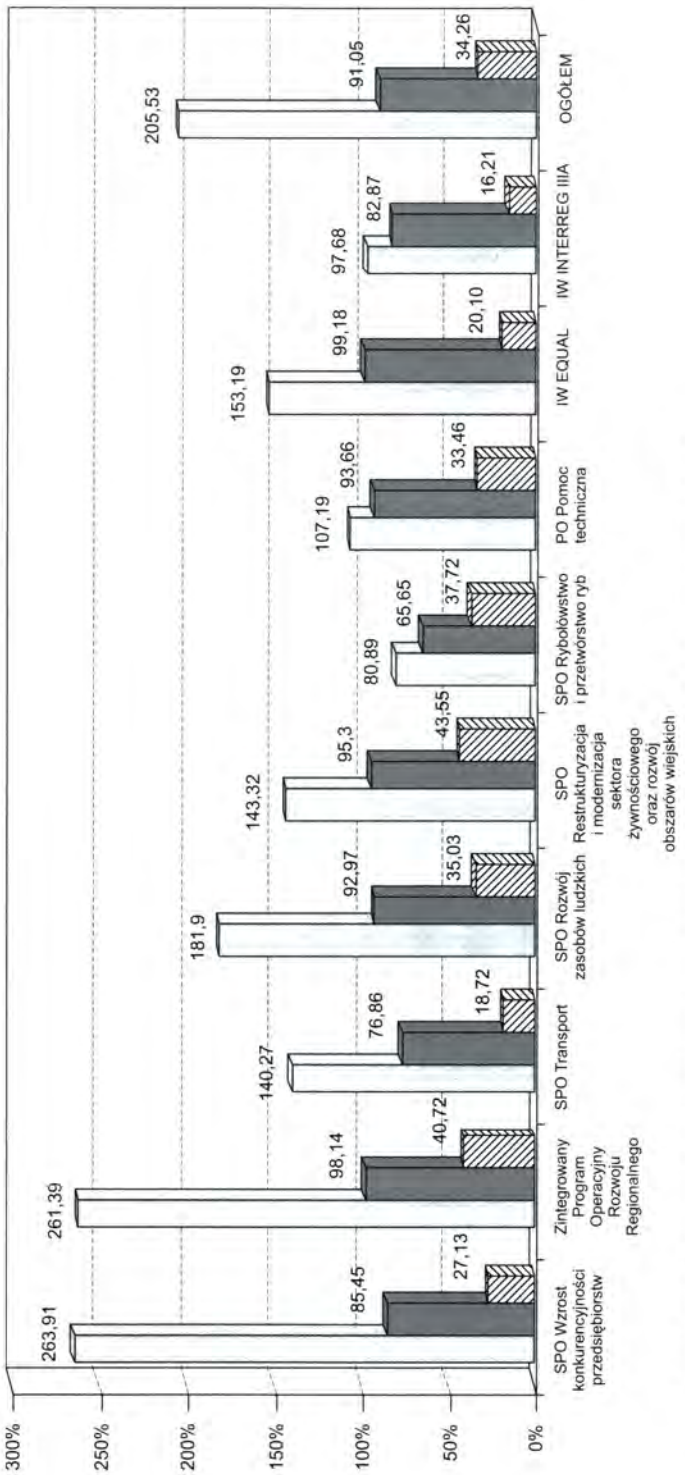
może wywołać szoku ekonomicznego. Zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że tylko zysk netto z dynamicznie rosnącego eksportu, który przekroczył 100 mld euro w 2006 roku, jest poważniejszym i w dodatku realnie rosnącym źródłem kapitału.

Najbardziej znaną próbę oceny wpływu makroekonomicznego realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2004–2006 podjęto w formie analizy opartej na modelu HERMIN. Jego omówienie zostanie uzupełnione rozwinięciem obejmującym także wyniki działań podjętych w ramach Narodowej Strategii Spójności w latach 2007–2013 (Bradley et al. 2006). Jak w przypadku każdego modelu, wiele zależy od przyjętych założeń i zdolności do uwzględnienia takich zjawisk, jak gwałtowny rozwój usług czy masowe migracje zagraniczne[8].

Zgodnie z wynikami analizy HERMIN wpływ realizowanej w Polsce polityki spójności na PKB w 2010 r. osiągnie wartość 2,5 punktu procentowego. Jak zauważają jednak autorzy, nie jest to wynik wysoki w długim okresie, co może oznaczać, że część poniesionych nakładów przyniesie znikome lub krótkotrwałe korzyści. Nieco bardziej ostrożne wyniki sugerują analizy IBnGR, z których wynika mniej optymistyczny obraz wzrostu tempa PKB o najwyżej 1,4 punktu procentowego w 2014 r. (Kaczor 2006). To zmuszałoby do pogłębionej refleksji zarówno nad celami i priorytetami rozwoju, jak i nad sposobami selekcji takich projektów, które zapewnią maksymalizację pozytywnych efektów długofalowych. Większość opracowań przedstawiała wielkość i strukturę przyznanych Polsce środków, wstrzymując się jednak od przewidywania efektów (zob. Adamczyk, Borkowski 2005). Brakuje nadal pogłębionych analiz rzeczywistego wpływu. Jeden ze wstępnych szacunków sugeruje, że w latach 2005–2006 udział funduszy unijnych we wzroście PKB Polski był niewielki i średnio nie przekraczał 0,5 punktu procentowego (Sierhej 2007).

Trzeba pamiętać, że rzeczywiste tempo wzrostu nie zależy wyłącznie ani od polityki państwa, ani tym bardziej funduszy strukturalnych, ostateczny efekt dla rozwoju będzie zatem wypadkową wielu czynników. Dotychczasowe doświadczenia z realizacją polityki strukturalnej nie pozwalają na ocenę, wszelkie oficjalne sprawozdania koncentrują się bowiem na monitoringu finansowym, nie wspominając ani słowem o efektach rzeczowych. Nie wiemy więc, co udało

[8] Kluczowe dla tego modelu było przyjęcie założenia, że wszelkie inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do rozwoju. Ze względu na przyjęty przez badaczy (zresztą w zgodzie z rzeczywistością) wysoki, bo wynoszący 60% udział nakładów na infrastrukturę, założenie to może mieć dla ostatecznych wyników ogromne znaczenie. Tymczasem praktyka pokazuje, że znaczna część projektów infrastrukturalnych ma znikomy lub żaden wpływ na rozwój. Oczywiście dopiero za jakiś czas będzie można ocenić stan rzeczy. Model HERMIN wywodzi się generalnie ze szkoły keynesowskiej, opiera się zatem głównie na kreowaniu wzrostu przez popyt. Rozpatrując wartość modelu HERMIN dla analiz polityki spójności, należy pamiętać, że Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego w dokumencie roboczym z dnia 13 listopada 2006 r. zwróciła uwagę na zgodność Komisji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie wad modelu HERMIN, obejmujących m.in. koncentrację na czynnikach makroekonomicznych kosztem mikroekonomicznych, brak uwzględnienia sektora usług (w tym turystyki) oraz wysoką zależność od wieloletnich statystyk, co wyklucza stosowanie go w niektórych nowych państwach członkowskich (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/639/639568/639568pl.pdf, 12.04.2007).



Ryc. 2. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie oraz płatności zrealizowanych z funduszy strukturalnych w ramach programów operacyjnych oraz IW EQUAL i INTERREG IIIA jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004–2006, wg stanu na koniec stycznia 2007 r.

Źródło: *Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej za okres od 1 do 31 stycznia 2007 r.*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, luty 2007.

się osiągnąć, wiemy co najwyżej, ile udało się wydać. To, iż część wydatków dotyczy projektów niewiele lub nic niemających wspólnego z rozwojem, jest oczywiste[9], mimo że dopiero ewaluacje *ex post* ujawnić mogą skalę zjawiska.

Pytanie istotne z punktu widzenia rozwoju regionalnego brzmi: jak te spodziewane efekty makroekonomiczne rozłożą się w przestrzeni? Czy będą w stanie zmienić istniejące zróżnicowania terytorialne, podnieść spójność kraju? Już w drugiej połowie lat 90. eksperci nie mieli wątpliwości, że „W walce o maksymalizację korzyści wygrywają miejsca (miasta, regiony), które dysponują ukształtowanymi historycznie i potencjalnymi możliwościami uzyskania konkurencyjności ze względu na:

- korzystne położenie w systemie globalnym [...]
- wielostronnie rozwinięty węzeł komunikacyjny, informatyczny, logistyczny,
- społeczne warunki kreowania innowacji (podatność władzy i społeczeństwa na innowację), właściwości kapitału ludzkiego (otwartość na nowe idee, szybkość uczenia się itp.), koncentracja nauki i edukacji,
- sprawność funkcjonowania «miejsca» (standard infrastruktury, sprawność zarządzania, przewidywalność postaw i decyzji – zaufanie itp.),
- warunki umożliwiające uzyskanie wysokiego standardu jakości życia i środowiska przyrodniczego" (Kołodziejski 2000).

Z analiz IBnGR wynika, że środki strukturalne stosunkowo większy wpływ mieć będą na województwa Polski wschodniej (Kaczor 2006). Czy to jednak wystarczy, by zmienić ich położenie?

Z analiz prowadzonych przez Grzegorza Gorzelaka wynika, że zgodnie z trendami zarejestrowanymi po 1989 roku, w najbliższych latach należy się spodziewać dalszego zwiększenia zróżnicowań regionalnych w Polsce (Gorzelak 2007). Procesy rozwojowe wykazują – podobnie jak w innych krajach europejskich – tendencję do koncentrowania się w aglomeracjach (zwłaszcza stołecznej), co stawia w gorszej sytuacji województwa pozbawione wielkich miast. W przypadku czterech podregionów Polski wschodniej już obserwuje się bezwzględny spadek PKB[10]. Proces ten zarazem wzmaga presję na transfery socjalne i ogranicza dostępne zasoby, które można by przeznaczyć na rozwój. Polska na tle państw europejskich cieszy się relatywnie wysokim tempem rozwoju i dokumenty strategiczne (wspierane przez analizy HERMIN) zakładają utrzymanie się tak wysokiego tempa wzrostu przez wiele lat. Kiedy jednak odniesiemy te dane do pozostałych państw, jakie weszły z Polską w 2004 r.

---

[9] Problem ten istniał już w okresie przedakcesyjnym, nie jest zatem nowością. Wynika zarówno ze słabego systemu planowania (nieprzygotowane do inwestycji tereny, brak planów zagospodarowania przestrzennego), jak i zarządzania. Za przykłady z ostatnich kilku lat niech posłużą: most tramwajowy bez linii tramwajowej w jednym z miast wojewódzkich; węzeł dwupoziomowy zbudowany zamiast drogi łączącej stolicę aglomeracji z lotniskiem; uporządkowanie ulic i chodników w dzielnicy willowej jednego z miast powiatowych na Śląsku; droga służąca poprawie dostępności pewnego portu morskiego, ale prowadząca nawet nie w okolice portu, lecz do oddalonej dzielnicy hotelowo-pensjonatowej nad morzem, czy dziesiątki prowadzących donikąd nawierzchni asfaltowych. Generalną cechą wydatkowania tych funduszy jest wysoka skłonność do rozpraszania środków, tak by zaspokoić oczekiwania różnych grup wyborców.

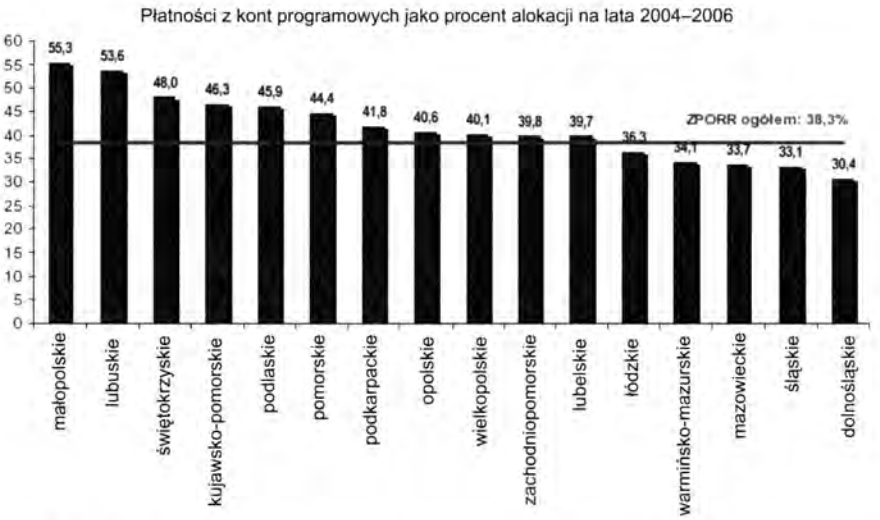
[10] Ostrołęcko-siedlecki, chełmski, zamojski i przemysko-krośnieński (Gorzelak 2007).

do Unii, to okaże się, że większość z nich (oprócz Węgier i Słowenii) wykazała w 2006 r. wyższe tempo wzrostu[11].

Dane ryc. 2 dowodzą, że stosunkowo najmniej udało się wydać w sektorach uważanych za szczególnie ważne dla strategii rozwoju kraju i podnoszenia jego spójności i konkurencyjności (transport, konkurencyjność gospodarki). Najłatwiej wydawano środki w sektorach mających znaczenie dla rozwoju gospodarczego (rolnictwo, rybołówstwo). Względnie nieźle na tym tle prezentują się działania regionalne, będące świadectwem dużego zapotrzebowania na środki pośród samorządów terytorialnych, zwłaszcza gmin. Tam, gdzie zarządzanie działaniami o charakterze regionalnym pozostawało w gestii centrum (współpraca przygraniczna w ramach INTERREG), było znacznie gorzej.

W odniesieniu do układu terytorialnego można sformułować kilka hipotez na temat wyjaśniania sprawności poszczególnych województw w posługiwaniu się środkami unijnymi (co można uznać za istotną miarę zdolności absorpcyjnej). Sprawność ta, w świetle przedstawionych wcześniej uwag, może być hipotetycznie determinowana przez:

a) poziom rozwoju (i/lub posiadanie aglomeracji),
b) doświadczenia zdobyte dzięki korzystaniu ze środków pomocy przedakcesyjnej (PHARE, ISPA, SAPARD),
c) sprawność instytucjonalną samorządów terytorialnych,
d) jakość zespołów zarządzających i zdolność instytucji do współpracy.



Ryc. 3. ZPORR, płatności na dzień 31 grudnia 2006 r. (łącznie 4,38 mld zł = 38,3% ZPORR)

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, komunikat, styczeń 2007.

[11] Aczkolwiek trzeba pamiętać, że niektóre z nich (zwłaszcza Łotwa, Estonia i Litwa) w niemałym stopniu finansują rozwój, zadłużając się (deficyt na rachunku bieżącym tych państw waha się w przedziale od 7,4 do 11,6% PKB) („Hot..." 2007).

Informacje zawarte w ryc. 3 pozwalają stwierdzić, że poziom rozwoju jest w Polsce na razie mało istotny dla absorpcji środków unijnych w regionach. W grupie regionów najgorzej sobie radzących główne miejsca zajmują zamożne dolnośląskie, śląskie i najbogatsze polskie województwo: mazowieckie. Za to pozbawione aglomeracji, mniej zamożne województwo lubuskie radzi sobie dobrze.

Głównymi biorcami pomocy przedakcesyjnej były województwa położone przy granicy zachodniej oraz województwo śląskie (UKIE 2003). Jak jednak widać, mimo długich doświadczeń żadne z nich dotąd nie ma wielkich sukcesów w wykorzystaniu środków unijnych (z wyjątkiem lubuskiego). Nawiasem mówiąc, jest to świadectwem tego, że zwłaszcza programy PHARE i SAPARD, mające z założenia służyć przygotowaniu do wdrażania czterech funduszy strukturalnych, nie przyczyniły się do stworzenia sprawnego systemu zarządzania na lata po akcesji[12]. Podobnie nie sprawdza się teza, że ważna jest sprawność instytucjonalna samorządów (zwłaszcza tych mających największy wpływ na liczbę składanych wniosków, tj. gminnych). Według badań zrealizowanych w końcu lat 90. najwyższą sprawnością instytucjonalną charakteryzowały się gminy położone w województwach Polski zachodniej (Swianiewicz 2001)[13]. Za najbardziej prawdopodobną można zatem uznać hipotezę głoszącą, iż to jakość zespołów ludzkich decyduje o sprawności w absorpcji środków. Czy ma to też oznaczać, że doświadczenie beneficjentów w aplikowaniu nie jest tak ważne, jak sądzimy? Pozostawiając to pytanie bez odpowiedzi, należy podkreślić, że dotychczasowe uwagi dotyczą wyłącznie wymiaru finansowego wdrażania, mimo upływu blisko trzech lat od akcesji nadal bowiem nie ma sprawozdań ujmujących wyniki rzeczowe. Być może oceny jakości efektów osiągniętych w poszczególnych województwach nie będą się pokrywały z ocenami sprawności w wydatkowaniu środków. Przy okazji warto zauważyć, że w sensie finansowym programy regionalne są zakładnikami gmin: to one determinują popyt na projekty w poszczególnych priorytetach i działaniach, gdyż dysponują największymi środkami inwestycyjnymi wśród samorządów terytorialnych[14]. Stąd w niemałym stopniu wynika wysoka skłonność do rozpraszania środków na liczne projekty lokalne.

---

[12] Pozostawmy jako hipotezy twierdzenia, że stało się tak dlatego, gdyż były źle skonstruowane (zwracał na to uwagę Parlament Europejski w specjalnym komunikacie jeszcze w 1999 r.) lub że projektując system zarządzania na lata 2004–2006, nie wykorzystano ani dobrych, ani złych doświadczeń programów przedakcesyjnych (spostrzegano to w kilku wystąpieniach zawartych w tomie: Grosse 2004a).

[13] Badania nad wykorzystaniem środków programu SAPARD również prowadzą do konkluzji, że zróżnicowania sprawności instytucjonalnej w regionach nie pozwalają wyjaśnić zróżnicowań w absorpcji. Zob. Bielecka 2006.

[14] Przykładowo w 2005 r. nakłady inwestycyjne w Polsce wyniosły łącznie 131,1 mld zł, a w sektorze publicznym 45,7 mld. Z tego na własność samorządu terytorialnego (głównie gmin) przypadło 20,3 mld, a państwową 22,8 mld zł (na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin, miast na prawach powiatu, powiatów, województw, państwa za okres styczeń–grudzień 2005 r.). Warto przypomnieć, że w 2005 r. ogółem na działania strukturalne (nie tylko inwestycyjne) alokowano z Unii około 2 mld euro, to jest około 8 mld zł. Środki unijne są zatem bardzo ważne, ale nie wiążą wszystkich zasobów na inwestycje (Ministerstwo Finansów 2006).

Mówiąc o wpływie funduszy strukturalnych na rozwój regionalny, mamy w istocie na myśli także zdolność absorpcyjną (mocno powiązaną z konkurencyjnością). Na użytek dalszych rozważań można przyjąć, że zdolność absorpcyjna jest to strukturalna, administracyjna i finansowa zdolność do **użytecznego** przyswojenia zasobów zewnętrznych[15]. Zdolność absorpcyjna jest determinowana przez czynniki zarówno po stronie dawcy, jak i biorcy. Po stronie dawcy zasadnicze znaczenie ma struktura instrumentów oraz wymogi, na jakich są one dostępne. Tak się złożyło, że Unia dość ogólnie wyznacza cele do osiągnięcia, pozostawiając krajom członkowskim wiele miejsca na selekcję i wybór projektów. Podobnie system zarządzania wyznaczany przez przepisy unijne ma charakter ramowy: dopiero po polskiej stronie w 2004 r. skomplikowano zarówno system, jak i procedury, ograniczając przejrzystość, obniżając jakość i wydłużając czas podejmowania decyzji (z niektórych wymogów Unia nawet zwalnia nowe państwa członkowskie). Największym problemem okazał się stopień centralizacji, który – wskutek szczegółowej i wysokiej rangą regulacji prawnej – niezwykle utrudnił upraszczanie systemu (Kozak 2006). Na lata 2007–2013 wprowadzono wiele uproszczeń, jednakże dopiero praktyka pokaże ich jakość.

O zdolności absorpcyjnej po stronie biorcy decyduje kilka czynników.

Pierwszy to poziom rozwoju, wyznaczający strukturę zarówno potrzeb, jak i popytu. Niezwykle wysoki udział zacofanego, rozdrobnionego rolnictwa, jak też niska innowacyjność gospodarki stanowią miary strukturalnego niedopasowania (Gorzelak 2007).

Drugi dotyczy finansów; zdolności do zgromadzenia środków własnych niezbędnych do absorpcji środków zewnętrznych, i odnosi się to nie tylko do skali, lecz także struktury dostępnych środków po stronie polskiej. Mimo wielkich obowiązków samorządu województwa w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego nadal w niedostatecznym stopniu zapewniono jego udział w dochodach publicznych. W efekcie niewiele jest projektów o znaczeniu regionalnym, mnóstwo natomiast – o znaczeniu co najwyżej gminnym.

Czynnik trzeci wiąże się z koncepcją polityki rozwoju leżącą u podstaw strategii i programów rozwojowych. Po pierwsze, im niższy poziom operacyjny, tym słabszy związek z realizacją celów wynikających ze współczesnego paradygmatu rozwoju, umownie ujętego w Strategii Lizbońskiej. Po drugie, dokumenty strategiczne okresu 2007–2013 (*Strategia rozwoju kraju*, *Narodowa strategia spójności*) powstały już po podzieleniu środków unijnych na programy operacyjne, trudno zatem twierdzić, że zgodnie ze sztuką planistyczną są ich podstawą.

Czwarty czynnik tyczy się jakości systemu instytucjonalnego, który niekorzystnie odbiega od innych państw europejskich (tab. 6), a słabości zarządzania rozwojem to jedynie część szerszego problemu, który wyznaczają między innymi nieprzejrzysty system prawny, wysokie obciążenie gospodarki koszta-

[15] Zob. Samecki 1997; Hausner 2001. Ważnym dodatkowym aspektem zdolności absorpcyjnej jest aspekt kulturowy; zwłaszcza w odniesieniu do celów i zasad realizacji polityki regionalnej.

mi w postaci tzw. klina podatkowego, brak jasnego i sprawnego modelu administracji, słowem: zapóźnienie instytucjonalne.

Tab. 6. Ocena obszarów polityki publicznej i sprawności instytucjonalnej w Polsce na tle wybranych krajów UE (stan na 2004 r.)

	Efektywność rządzenia	Jakość regulacji	Zasady państwa prawa
Polska	0,47	0,64	0,51
Łotwa	0,60	1,02	0,48
Republika Czeska	0,63	0,97	0,69
Słowacja	0,67	1,15	0,49
Węgry	0,68	1,22	0,85
Grecja	0,74	0,85	0,75
Hiszpania	1,29	1,13	1,12
Niemcy	1,38	1,29	1,66
Wielka Brytania	1,85	1,62	1,71
Dania	2,15	1,76	1,91

Źródło: Bank Światowy, za: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006b, s. 107.

Porównanie z innymi państwami europejskimi dowodzi, że mamy wiele do nadrobienia. Zwraca się uwagę, że Polska nadal ma problemy z systemem instytucjonalnym i regulacyjnym, a to przecież decyduje o poziomie i użyteczności absorpcji (Sierhej 2007).

Czynnik piąty dotyczy kwestii społeczno-kulturowych. Społeczeństwo polskie w odróżnieniu od społeczeństw zachodnioeuropejskich nie przeszło do końca procesu pełnej urbanizacji i uprzemysłowienia i nadal w ogromnej części reprezentuje kulturę wiejską (Hryniewicz 2004; Bartkowski 2003). Jest dość konserwatywne, mniej skłonne do innowacji i otwartości na zmiany, a tego trzeba współcześnie dla rozwoju (Halamska 2006).

Nie ma możliwości zweryfikowania wpływu poszczególnych czynników na rozwój kraju rozumiany szerzej niż tylko zdolność do wydania środków unijnych. Przykład Irlandii dowodzi, że dobrze przemyślany, skuteczny i efektywny system zarządzania rozwojem, dla którego środki unijne są jedynie narzędziem, nie zaś celem, może stać się papierkiem lakmusowym zdolności do osiągnięcia sukcesu i magnesem dla kapitału prywatnego. I odwrotnie, złe zarządzanie środkami unijnymi dla wielu jest wskaźnikiem braku zdolności do sukcesu w rozwoju w ogóle[16]. Nie ma wątpliwości, że wykazana wcześniej w przywoływanych badaniach warunkowość takiej absorpcji środków strukturalnych, która przyczynia się do rozwoju, będzie w coraz większym stopniu problemem krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Na razie większość z nich korzysta z renty zacofania, wykorzystuje możliwość uruchomienia prostych rezerw. Podstawą konkurowania nadal są przewagi komparatywne, zwłaszcza ni-

[16] Interesującym studium zjawiska zwanego w socjologii przesunięciem celów jest książka Janine Wedel, która m.in. na przykładzie Polski pokazała konflikt polegający na skłonności do zastąpienia celów środkami, a efektów procesem (Wedel 1998). W Polsce żartobliwie definiuje się to jako sytuację, „gdy nie o to chodzi, by złapać króliczka, ale by gonić go".

ska cena robocizny. W tej dziedzinie już przegrywają z krajami azjatyckimi, co dowodzi nieprzydatności tej ścieżki rozwoju w ujęciu długofalowym. Podstawą konkurencyjności winna stać się przewaga oparta na nowoczesności technologii, wyrobów i usług, co wymaga daleko idących zmian w prowadzonej polityce rozwoju, w tym w wykorzystaniu dostępnych środków zewnętrznych. Tym bardziej że w takiej skali, jak w okresie 2007–2013, Polska zapewne nigdy już nie dostanie od nikogo bezzwrotnych środków finansowych na rozwój. Szansa jest tylko jedna.

4. WNIOSKI

Doświadczenia „starszych" państw unijnych dowodzą, że w sferze rozwoju nie ma automatyzmu korzyści z wejścia do Unii. Unia nadal jest organizacją państw z ciągle niezależnie prowadzonymi politykami ekonomicznymi i pomimo istotnych narzędzi integrujących, takich jak fundusze strukturalne i Unia Gospodarcza i Walutowa, możemy mówić raczej o gospodarkach niż gospodarce europejskiej. Przypadek niemieckich landów wschodnich, do których w latach 90. bez większego efektu rozwojowego transferowano około biliona euro, jest wymownym świadectwem tezy, że pieniądze nie są wystarczającym warunkiem rozwoju (Sudak 2003). A skoro tak, to złudna jest nadzieja, że od akcesji szanse rozwojowe Polski w coraz większym stopniu zależą od środków finansowych polityki Unii, co zwalnia od wysiłku własnego.

Wpływ funduszy strukturalnych na rozwój regionów ma złożony charakter i – co ważniejsze – nie wszędzie przejawia się w ten sam sposób. Wpływ ten – przypomnijmy – zależy od czynników po stronie dawcy (cele, jakie chce osiągnąć, warunki i zasady udostępnienia środków, w tym instrumenty), ale przede wszystkim po stronie biorcy: poziom rozwoju, system instytucjonalny, koncepcja rozwoju i jej instrumentalizacja[17].

Poziom rozwoju przyjęto za dany, należy zatem skoncentrować się na pozostałych czynnikach. Jeśli chodzi o system instytucjonalny, to Polska znacznie odstaje pod względem jakości od innych państw europejskich, a podjęte reformy mają dotąd charakter co najwyżej cząstkowy. W zakresie systemu zarządzania funduszy europejskich w roku 2004 wprowadzono niezwykle skomplikowany i zbiurokratyzowny system, podatny na korupcję polityczną (Kozak 2006), który z mozołem przez ostatnie dwa lata usprawniano. System przygotowywany na lata 2007–2013 ma być w założeniu znacznie prostszy i sprawniejszy. Trzeba jednak pamiętać, że system zarządzania nie jest samoistnym tworem, lecz funkcjonuje w ramach ogólnego systemu regulacyjnego, który nadal budzi wiele zastrzeżeń. Nie da się podnieść skuteczności i efektywności działania funduszy strukturalnych, dopóki nie przeprowadzi się radykalnych reform instytucjonalnych. A wówczas priorytetem winno się stać zbudowanie systemu zarządzania rozwojem kraju, dla którego fundusze strukturalne będą tylko jednym z narzędzi.

---

[17] Zob. M. Kozak, *Problemy absorpcji: przegląd i ilustracja z Polski*, http://1markoz.webpark.pl.

Co się tyczy sprawy koncepcji rozwojowej, to kluczowy problem polega na uzgodnieniu celów rozwoju oraz czynników, jakie mu sprzyjają. Zarówno w Polsce, jak i w Unii mamy do czynienia ze zjawiskiem „rozmiękczania" celów strategicznych ujętych w Strategii Lizbońskiej: im bliżej szczebla operacyjnego, tym silniejsze echo przestarzałego paradygmatu rozwoju, przeceniającego zarówno potrzeby i możliwości sprawcze interwencji państwa, jak i znaczenie infrastruktury jako czynnika rozwoju. Świadectwem niezdolności do przyjęcia jasno nakreślonych celów rozwoju jest zarówno nieskuteczność w realizacji Strategii Lizbońskiej, jak i jej rozmiękczanie poprzez wprowadzenie nierealistycznego celu „pełnego zatrudnienia", a wreszcie przeznaczanie nadal połowy budżetu Unii na politykę rolną. O ile na poziomie celów strategicznych mamy do czynienia ze stosunkowo nowoczesnym ujęciem rozwoju, o tyle na poziomie programów operacyjnych dochodzi do znacznych odstępstw i finansowania przedsięwzięć, które tylko z pozoru mają coś wspólnego z rozwojem i konkurencyjnością, w istocie zaś co najwyżej podnoszą jakość życia. Sprzyja temu stwierdzona w badaniach prowadzonych w Europie Zachodniej nieprecyzyjność zapisu celów operacyjnych skutkująca znaczną dowolnością interpretacyjną oceny zakresu danego celu (Molle 2006). Zjawisko to pojawiło się także w Polsce w okresie 2004–2006, trudno więc oczekiwać, by nie wystąpiło w następnym okresie programowym. Pamiętajmy, że obowiązek przeznaczenia 60% nakładów strukturalnych na działania zgodne ze Strategią Lizbońską nie dotyczy nowych krajów członkowskich, a próby wprowadzenia podobnych regulacji progowych przez polskiego ministra rozwoju regionalnego wobec programów regionalnych spotkały się z żywym oporem środowisk samorządowych[18]. Ponieważ proces programowania jest już dalece zaawansowany i w naturalny sposób chęć jak najszybszego uruchomienia środków będzie przeważać nad doskonaleniem programów, kluczowym zadaniem w najbliższych latach będzie nie tyle zmiana ustalonych celów operacyjnych czy priorytetów, ile dopilnowanie, by w procesie selekcji projektów bezwzględnie eliminować te, które nie wykazują silnych efektów rozwojowych.

Przedstawiane tu informacje, ze względu na ograniczoną liczbę danych o efektach realizacji polityki strukturalnej w Polsce, nie pozwalają twierdzić, że nie ma ona wpływu na rozwój polskich regionów (rozumiany jako poprawa względnej pozycji wobec innych regionów europejskich). Dostępne dziś dane pozwalają ocenić skalę, tempo i strukturę wydatkowania środków europejskich, ale nic nie mówią o efektach rzeczowych, choć nie ma też podstaw, by z góry oczekiwać znaczących sukcesów. Problem w tym, że Polska nie jest liderem w wydatkowaniu środków europejskich, jej system instytucjonalny nie cieszy się specjalnym uznaniem, gospodarka jest obciążona kosztami niezakończonej restrukturyzacji i prywatyzacji, a cele rozwoju na poziomie operacyjnym i finansowane projekty w znacznej części nie odpowiadają nowoczesnemu paradygmatowi rozwoju opartego na wiedzy, innowacji, rozwoju zasobów ludzkich i przedsiębiorczości.

[18] Nie był to opór do końca bezzasadny – w końcu to samorząd województwa ma kompetencję w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu. Czy jednak priorytety regionalne mogą przeważać nad ogólnokrajowymi?

Zmiany w tych czterech dziedzinach należy właśnie uznać za fundamentalny warunek udanego wykorzystania funduszy strukturalnych (i wszelkich innych, publicznych i prywatnych, krajowych i zagranicznych) na rzecz rozwoju kraju i regionów. Ponieważ już niemożliwe, by taką całościową reformę wdrożyć, na potrzeby okresu 2007–2013 należy postulować rozpoczęcie przygotowań do następnego okresu, rozpoczynającego się w 2014 r., tak by inaczej niż w ostatnich latach, strategie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego powstawały przed podziałem środków na programy operacyjne, a nie po jego dokonaniu, by zawczasu uzgodnione były koncepcje rozwoju, a system instytucjonalny za swą filozofię miał służenie społeczeństwu i rozwojowi.

LITERATURA

Adamczyk A., Borkowski J. (red.), 2005, *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

Bache I., 1998, *The Politics of European Union Regional Policy*, Sheffield: Sheffield Academic Press.

Bartkowski J., 2003, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak".

Bielecka D., 2006, „Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., 2006, *Ocena łączna wpływu makroekonomicznego realizacji NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013: analiza przeprowadzona w oparciu o model HERMIN dla Polski*, WARR, Wrocław.

Chałas M., 2004, *Unia Europejska w liczbach*, Łódź: Instytut Europejski.

Czerwińska K., 2005, „Innowacyjne wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego: przypadek irlandzki", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.

Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., 2006, „Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy", *KYKLOS*, t. 59, nr 1.

ESPON, 2006, *Territory matters for competitiveness and cohesion, ESPON Synthesis Report III, results by Autumn 2006*, Denmark.

European Commission, 1999, *Evaluating Socio-Economic Programs*, Luxembourg.

European Commission, 2004, *A New Partnership for Cohesion. Unity, Solidarity, Diversity, Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg.

European Commission 2007, *Growing Regions, Growing Europe, Fourth Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg.

Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Gorzelak G., 2007, *Rozwój – region – polityka*, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój – region – przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Grosse T.G. (red.), 2004a, *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Grosse T.G., 2004b, *Polityka regionalna Unii Europejskiej, Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Halamska M., 2006, „Czy rolnicy hamują rozwój Polski", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3.

Hausner J., 2001, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, w: J. Brdulak (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, t. V, Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.

„Hot and bothered" 2007, *The Economist* z 10 marca.

Hryniewicz J.T., 2004, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Kaczor T., 2006, *Analiza makroekonomiczna wpływu NSRO 2007–2013 na gospodarkę polską i regiony*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Kołodziejski J., 2000, *Paradygmat zintegrowanego planowania regionalnego w nowych uwarunkowaniach rozwoju kraju*, w: Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Opole: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski i Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Raport z badań (praca zbiorowa), 2003, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.

Kozak M., 2003, *Skutki integracji z UE dla polskich regionów*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Raport z badań* (praca zbiorowa), Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.

Kozak M., 2004, *Instytucje polityki regionalnej w Polsce*, w: I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Kozak M., 2006, „System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.

Kozak M., Zdrajkowski R., 2007, *Polityka regionalna i strukturalna*, Łódź: Urząd Służby Cywilnej, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej i Instytut Europejski w Łodzi.

Luthje T., 2003, *Wzrost gospodarczy – perspektywy i wyzwania*, w: J.D. Hansen (red.), *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, tłum. W. Kisiel, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Ministerstwo Finansów, 2006, *Sprawozdania za wykonanie budżetów gmin, miast na prawach powiatu, powiatów, województw za 4 kwartały 2005 oraz sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2005.*

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006a, *Narodowa strategia spójności*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006b, *Strategia rozwoju kraju*, Warszawa.

Molle W., 2006, *Evaluating the EU cohesion policy: Has it delivered the results it has promissed? Has it done so without wasting money? What can be done to improve it?*, referat na konferencję *Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures*, Regional Studies Association, 8–9 czerwca 2006 r., Leuven, Belgia.

Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Między rozwojem a polityką społeczną: oddziaływanie europejskich funduszy strukturalnych w regionach Celu 1", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3.

Samecki P., 1997, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna: wybrane kwestie teorii i polityki pomocy dla krajów rozwijających się*, Warszawa: PECAT.

Sierhej R., 2007, *EU Funds in Poland: Absorption Issues and Economic Impact*, Warsaw: IMF Regional Office (prezentacja PPT).

Sudak S. (red.), 2003, *Doświadczenia integracji gospodarki b. NRD w ramach RFN w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Swianiewicz P., 2001, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowania regionalne*, w: J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Szlachta J., 2001, *Bariery i możliwości uruchomienia środków europejskich w Polsce*, w: J. Woźniak (red.), *Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej*, Kraków: Stowarzyszenie Promocji Kultury „Pro Animativa".

Szlachta J., 2004, *Zasady i instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej*, http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/8CA49138-F0D9-4339-9735-954456AF5010/0/zasady_instrumenty_polityki_regionalnej_UE.rtf (marzec 2007).

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2003, *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa.

Vanhove N., 1999, *Regional Policy: A European Approach*, Ashgate: Aldershot.

Vet de J.M., Boot L., Hollanders M., 1998, „EU Accession and Regional Development", *Proceedings from the international conference*, Tartu, Estonia, 14–16 czerwca.

Wedel J., 1998, *Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989–1998*, New York: St. Martin's Press.

Weidenfeld W., Wessels W., 1995, *Europa od A do Z*, tłum. E. Ptaszyńska-Sadowska, Gliwice: Wydawnictwo „Wokół Nas".

„Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju", 2006, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr specjalny, nr 2.

KATARZYNA KROK

WSPÓŁPRACA PRZYGRANICZNA JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO

Granice są nieodłącznym atrybutem terytorium, trwale wpisanym w system organizacji poszczególnych państw, ale także, czasem nawet bardziej trwale, w świadomość społeczeństw. Różne społeczności i zbiorowości w naturalny sposób próbują oddzielić się od siebie i z jednej strony zamanifestować swoją odrębność, a z drugiej zagwarantować bezpieczeństwo. W przeszłości traktowanie granicy jako gwaranta suwerenności państwa spowodowało, iż stały się one barierami, a obszary przygraniczne peryferiami państwowymi, zagrożonymi inwazją wroga. Dopiero w ostatnich kilkunastu latach granice zmieniły swój charakter, a obszary przygraniczne przestały być postrzegane jako peryferie. Nieoceniony wkład do intensyfikacji współpracy ponadgranicznej w Europie wniósł proces integracji europejskiej i polityka kohezyjna Wspólnoty.

Obecnie można rozpatrywać granice jako szczególne miejsca w przestrzeni, w których zachodzą jednocześnie dwa przeciwstawne sobie procesy – integracji i izolacji, współpracy i wyłączenia. Z jednej strony granica jest barierą przestrzenną ograniczającą rozwój, m.in. na skutek utrudnień w wymianie zasobów ekonomicznych, kulturowych itd. (por. m.in.: Christaller 1932; Geirch 1949; Lösch 1961). Stanowi także wyznacznik tożsamości i przynależności mieszkańców danego regionu. Z drugiej jednak strony jest źródłem korzyści lokalizacyjnych, mogących stanowić impuls rozwoju lokalnych ośrodków, m.in. dzięki możliwości wymiany zasobów niewystępujących po jednej ze stron granicy (por. m.in. Hansen 1981). Bliskość granicy sprawia, iż dostęp do takich zasobów jest łatwiejszy.

1. TEORIE ROZWOJU REGIONÓW PRZYGRANICZNYCH I WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

1.1. Specyfika regionów przygranicznych

Głównym wyznacznikiem specyfiki regionów przygranicznych jest ich geograficzne położenie na obrzeżach danego kraju, wzdłuż jego granic państwowych, a także istnienie samej granicy państwowej, która jednostronnie „domyka" obszary przygraniczne, determinując tym samym ich funkcjonowanie i rozwój (Falkowski 2006). Regiony przygraniczne są często obszarami peryferyjnymi w skali kraju. Peryferyjność przejawia się przede wszystkim pod względem geograficznym (oddalenie od centrów kraju), ale i społeczno-gospodarczym (niższy poziom wskaźników poziomu i tempa rozwoju) oraz politycznym (oddalenie od centrów decyzyjnych administracji centralnej). Nie jest ona

jednak cechą stałą danego regionu. Co więcej, w gospodarce otwartej, w której następuje stopniowy proces ujednolicania warunków prowadzenia działalności gospodarczej, obszary uznawane wcześniej za peryferyjne mogą zmienić swoją pozycję i zmniejszyć dystans rozwojowy w stosunku do reszty kraju. Dzieje się tak m.in. na skutek przejścia od paradygmatu rozwoju, w którym nadrzędne były relacje centrum–peryferie oraz fizyczna dostępność i koszty transportu, do paradygmatu gospodarki informacyjnej, w której to podmiotem systemu gospodarczego staje się region i jego walory endogenne. W dawnym paradygmacie gospodarczym konkurencja rozgrywała się między firmami. Współcześnie do walki konkurencyjnej stanęły układy terytorialne, konkurujące o kapitał, szczególnie zaś o kapitał innowacyjny, który niesie znaczące efekty mnożnikowe (Gorzelak, Jałowiecki 2000). Regiony mają możliwości działania samodzielnego jako subobszar – organizm decydujący o swoim rozwoju.

Obecnie obserwowane procesy globalne, przede wszystkim rozwój tzw. gospodarki sieciowej, można w mniejszym zakresie odnieść do skali regionalnej, zwłaszcza transgranicznej. Współpraca tego typu stanowi bowiem szczególny przypadek współpracy międzynarodowej rozważanej na poziomie regionalnym. Dzięki niej regiony przygraniczne mają szczególną szansę na stworzenie sieci powiązań ponadgranicznych i czerpania korzyści, jakie niesie system tych powiązań, a tym samym na zwiększenie swojego potencjału rozwojowego, m.in. na skutek (Ciok 2000):

- zmniejszenia efektu dzielącego granicy oraz transgranicznego wykorzystania uzupełniających się potencjałów obszarów po jej obu stronach;
- poprawy warunków lokalizacyjnych w celu zmniejszania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (zwłaszcza jakości życia) po obu stronach granicy;
- wzmocnienia sprawności funkcjonalnej i podniesienia konkurencyjności ekonomicznej głównych ośrodków rozwojowych po obu stronach granicy.

W ten sposób powstać może tzw. region transgraniczny, który zdefiniować należy jako pewną całość obejmującą terytoria leżące po obu stronach granicy. Na terenie tym obserwuje się wzmożoną wymianę zasobów społecznych, ekonomicznych, towarowych itp., a także pewne powiązania funkcjonalne.

1.2. Czynniki warunkujące współpracę

Rozpatrując system powiązań międzyregionalnych, należy przyjrzeć się jednak czynnikom, które decydują o tym, czy sieci takie mają szanse powstania w określonym układzie terytorialnym, a jeśli tak, to czym się będą charakteryzować. Decydującym czynnikiem jest w tym przypadku dystans, jaki dzieli dane regiony. Capellin wyróżnia dwa rodzaje dystansu wywierającego wpływ na siłę powiązań: geograficzny oraz instytucjonalno-organizacyjny (Capellin 2002).

W przypadku obszarów transgranicznych najczęściej mamy do czynienia z przypadkami, w których dystans geograficzny między regionami jest mały, różny może być natomiast drugi typ dystansu. Pomimo rozwoju połączeń sieciowych na skalę globalną należy w tym miejscu podkreślić, iż nie powinno się lek-

ceważyć czynnika, jakim jest bliskość geograficzna. Według wielu ekonomistów wszelka działalność gospodarcza zaczyna się i kończy właśnie na personalnych, często nieformalnych kontaktach menedżerów, które stanowią podstawę dla zaufania. Dlatego nawet w okresie globalnej komunikacji nadal istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego ma geograficzna bliskość kooperujących firm i skupienie lokalizacyjne pokrewnych sektorów przemysłowych (Grosse 2002).

W warunkach małego dystansu geograficznego i instytucjonalno-organizacyjnego nastąpić może proces zaawansowanej formy integracji o charakterze sieciowym, tzn. zawiązywane są porozumienia przedsiębiorców, tworzą się grupy współpracujących firm, następuje wymiana doświadczeń, powstaje region zdolny do włączenia się w procesy gospodarki globalnej i konkurencji jakościowej. Przypadek ten opisuje także Krätke jako elastyczną sieć przemysłową, w której wyspecjalizowane przedsiębiorstwa o różnym profilu i statusie, najczęściej małej lub średniej wielkości, połączone są między sobą poziomymi porozumieniami kooperacyjnymi (Krätke 1995). W momencie gdy dystans geograficzny jest niewielki, ale dystans instytucjonalno-organizacyjny duży, relacje przedsiębiorców ograniczają się do wymiany handlowo-produkcyjnej. Regiony takie nie są w stanie nawiązać trwałych więzi technologicznych i finansowych. Mogą natomiast specjalizować się w produkcji dóbr pośrednich, prostych, niewymagających dużych nakładów finansowych ani technologicznych i kooperować z innymi regionami na zasadzie więzi o charakterze handlowym i produkcyjnym. Istotny czynnik konkurencyjności stanowią w tym przypadku niskie koszty produkcji.

W zgodzie z powyższymi rozważaniami pozostaje zatem pogląd Perkmanna, który wyróżnia współcześnie dwa typy regionów transgranicznych (Perkmann, Ling-Sum 2002). Pierwszy typ stanowią regiony z silnie rozwiniętymi instytucjami zarządzającymi rozwojem danego obszaru. Na ich terenie powstają liczne instytucje połączone dla obu/wszystkich stron granicy (np. euroregiony) mające na celu wypracowanie wspólnych strategii działań we wszelkich strefach życia – społecznej, ekonomicznej, kulturowej, politycznej itp. Są to zatem regiony, w których bliskość instytucjonalna pozwala na podejmowanie kompleksowych działań długoterminowych i strategicznych dla całego regionu ponadgranicznego. Drugą grupę stanowią regiony, w których współpraca ma podłoże ekonomiczne, a aspekty integracji czy zacieśniania więzów społeczno-kulturowych nie są tak istotne. Działania są podejmowane na skutek sprzyjających okoliczności ekonomicznych, a nie strategii opracowanych przez specjalnie do tego celu utworzone zespoły instytucji. Drugi typ regionu jest bliższy rozwiązaniom obecnym na obszarach przechodzących transformację, których struktura społeczno-ekonomiczna oraz system administracji są różne po obu stronach granicy, zatem można przypuszczać, że dystans instytucjonalno-organizacyjny jest duży.

Bliskość geograficzna i instytucjonalna jest istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi współpracy transgranicznej, nie może jednak jej gwarantować. Należy pamiętać, że o szansach rozwojowych w większej niż poprzednio mierze decyduje potencjał endogenny (Gorzelak 2002). Mowa tu zarówno o tzw. twardych czynnikach endogennych, takich jak: infrastruktura techniczna – sieć

transportowa, placówki naukowo-edukacyjne, instytucje, jak i odgrywających coraz większą rolę czynnikach tzw. miękkich. Do tych drugich zaliczyć można m.in. potencjał ludzki i jego jakość, stan wiedzy, poziom zaufania, powiązania wewnątrzregionalne między różnymi aktorami (instytucjami, przedsiębiorcami, władzami), jakość i sprawność instytucji itp.

Intensywność i rodzaj współpracy transgranicznej jest zatem zjawiskiem dosyć złożonym, przy którego analizie należy wziąć pod uwagę liczne czynniki. Wydawać by się mogło, że niemożliwe wobec tego jest porównanie różnych obszarów przygranicznych. Nie jest to jednak prawdą. Współpraca regionów graniczących ze sobą zmienia się w czasie, przechodząc różne etapy, które można uszeregować w spójny sposób.

1.3. Fazy współpracy przygranicznej

Z punktu widzenia geopolityki wraz z upływem czasu relacje transgraniczne zmieniają swój charakter z alienacji i wrogości na rzecz bardziej pokojowego nastawienia, cechującego się jednak obojętnością w stosunku do drugiej strony. Jeśli interakcje transgraniczne zintensyfikują się, można oczekiwać, że granica stanie się miejscem integrującym, pomostem między oboma regionami, a także narodami. Proces ten obrazuje poniższa gradacja interakcji ponadgranicznych (Rumley, Minghi 1991):

1) konfrontacja,
2) wykluczenie,
3) kooperacja,
4) włączenie (podobne etapy wzajemnych oddziaływań regionów przygranicznych wyróżnił Martinez 1994, a potem na gruncie polskim Zbyszko Chojnicki 1998).

Powyżej wymienione cztery etapy stosunków panujących między regionami przygranicznymi można przyporządkować do klasyfikacji przepuszczalności granic Cioka (Ciok 1990). Autor wyróżnia zatem następujące fazy:

1) granica nieprzepuszczalna,
2) granica częściowo przepuszczalna,
3) granica znacznie przepuszczalna,
4) granica całkowicie przepuszczalna.

Pod względem rozwoju współpracy gospodarczej kolejnym stadiom formowania się regionu transgranicznego przyporządkować należy natomiast następujące fazy (Mync, Szul 1999):

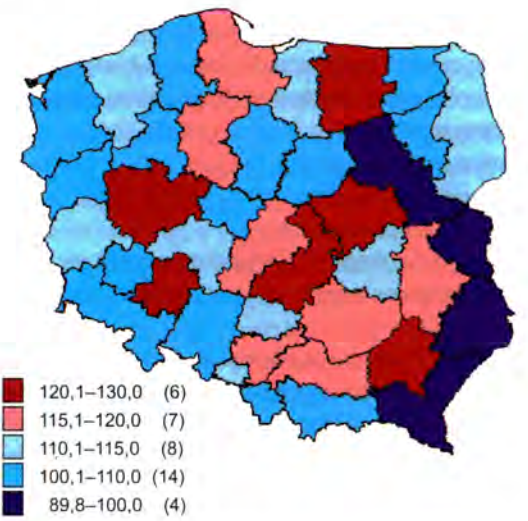
1) brak kontaktów o charakterze ekonomicznym;
2) żywiołowy handel – inicjatywa pojedynczych osób lub nieformalnych grup, które nie wymagają dużego zaangażowania kapitałowego, wiedzy o sąsiednim regionie, wzajemnego zaufania;
3) regularny handel – działalność prowadzona przez sformalizowane instytucje i organizacje handlowe, produkcyjne, wymagająca zaangażowania większego kapitału, kontaktów z różnymi instytucjami oraz zaufania partnerów;
4) kooperacja produkcyjna – najwyższa forma zaangażowania instytucji i firm – długotrwała, wymagająca powiązań kapitałowych i produkcyjnych koor-

dynacja działań w warunkach pełnego zaufania partnerów oraz znajomości zasad i realiów kraju sąsiedniego.

2. UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONÓW PRZYGRANICZNYCH W POLSCE

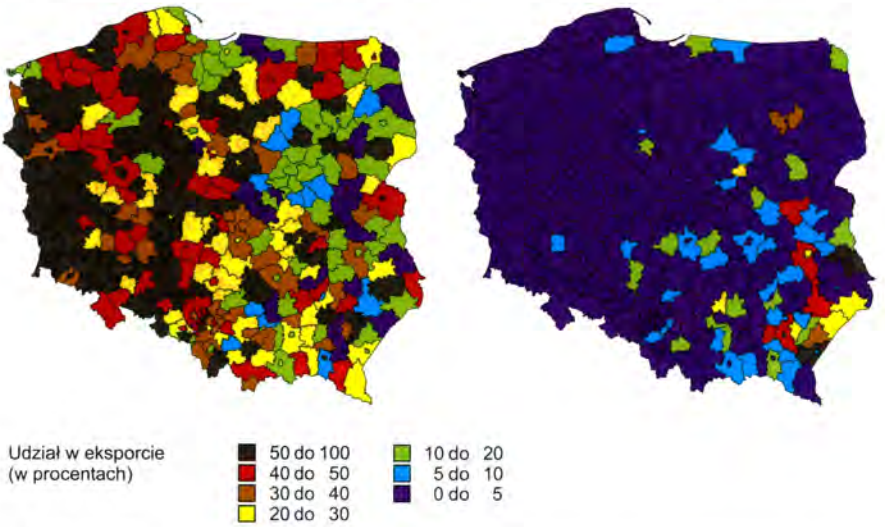
2.1. Poziom i różnice regionalnych PKB

Obszary przygraniczne w Polsce – zachodniej, a w szczególności wschodniej – należy uznać za peryferyjne pod względem rozwoju gospodarczego w kraju. Jeżeli weźmie się pod uwagę poziom regionalnego PKB *per capita*, to wszystkie trzy województwa wschodnie znajdują się na trzech ostatnich miejscach wśród 16 regionów w kraju. W dwu z trzech regionów graniczących z Niemcami wskaźnik ten również jest poniżej średniej krajowej. Wyjątkiem jest województwo dolnośląskie, które plasuje się na czwartym miejscu w Polsce z PKB *per capita* wynoszącym 101,9% średniej w kraju (w 2004 r.). Po bliższym przyjrzeniu się szczegółowemu obrazowi dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto w Polsce w latach 1998–2003 w podregionach NTS 3 okazuje się, że wszystkie obszary przygraniczne (zarówno przy granicy z Ukrainą, jak i Niemcami) rozwijają się wolniej niż średnia w kraju (ryc. 1). Co jest jednak bardziej niepokojące – obszary NTS 3 graniczące z Ukrainą zanotowały bezwzględny spadek PKB, mimo wzrostu PKB w skali kraju. Tak więc, mimo sprzyjających warunków i wyjątkowego czynnika, jakim jest bliskość granicy i współpraca transgraniczna, jego wpływ na sytuację ekonomiczną regionów jest ograniczony.



Ryc. 1. Dynamika PKB w latach 1998–2003 (ceny stałe) w NTS 3; 1998 = 100 (Polska = 115,1)
Źródło: Gorzelak 2007.

Jednocześnie, jak wynika z badań (Komornicki 2003), właśnie te regiony przygraniczne są obszarem koncentracji powiązań międzynarodowych z krajem sąsiednim (ryc. 2). Korzystanie z zasobów po drugiej stronie granicy, nawiązanie nowych form współpracy z partnerami z sąsiedniego obszaru wydaje się czynnikiem, który powinien wpływać w sposób wyraźny i pozytywny na tempo rozwoju tych regionów. Jak się okazuje, nie jest to czynnik wystarczający.



Ryc. 2: Udział Niemiec (mapa po lewej stronie) i Ukrainy (mapa po prawej stronie) w eksporcie gmin w 2000 r.
Źródło: Komornicki 2003.

Regiony transgraniczne na granicy zachodniej i wschodniej są do siebie podobne pod względem różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, mierzonego wielkością PKB – skalę rozbieżności oddaje proporcja 2,5:1 (różna jest natomiast wartość nominalna). W momencie gdy między regionami granicznymi odnotowuje się różnice parametrów ekonomicznych, np. poziomu cen, płac, podatków, pojawiają się szczególnie silne przesłanki do nawiązania współpracy w tej dziedzinie. Badania, m.in. w ramach sieci ESPON (Raport końcowy... 2004), potwierdziły, iż w sytuacji dużych dysproporcji PKB między regionami, w warunkach otwartych granic i braku poważnych barier organizacyjno-instytucjonalnych, większe są szanse na intensywną współpracę i integrację wewnątrz regionu transgranicznego.

W takich warunkach dostępność czynników produkcji prowadzi do specjalizacji współpracy po obu stronach granicy. Fizyczna bliskość lokalnych rynków po obu jej stronach pozwala na łatwy import czynników produkcji. Tym samym im wyższy poziom asymetrii, tym bardziej dochodowa jest współpraca gospodarczo-handlowa. Nie wyklucza ona oczywiście wspólnych działań w innych zakresach – społecznym, politycznym, kulturowym. Współpraca w sytuacji nierówności ekonomicznych charakteryzuje się zatem dwoma cechami (Mync, Szul 1999):

Ryc. 3. Dysproporcje regionalnego PKB na granicach Polski (stan na 2000 r.)
Źródło: Raport końcowy... 2004.

1) region o niższych kosztach produkcji wygrywa konkurencję cenową, oferując produkty i usługi o podobnym standardzie jak po stronie droższej, ale w niższej cenie;
2) region bogatszy koncentruje dziedziny produkcji i usług wymagające większych nakładów kapitałowych, ale za to bardziej dochodowe i konkurencyjne na rynku globalnym, skupia także funkcje decyzyjne wspólnych przedsięwzięć.

Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że w ujęciu szerszym – gospodarki globalnej – wzrost gospodarczy obszarów, na których występują różnice w poziomie rozwoju, może się okazać krótkotrwały. Konkurencja cenowa nie stwarza bowiem przesłanek do stabilnego rozwoju, gdyż jest uzależniona od sytuacji na rynku globalnym i pojawiania się na nim kolejnych regionów oferujących korzystniejsze warunki cenowe.

2.2. Przepuszczalność i znaczenie granic

Podstawowym czynnikiem umożliwiającym współpracę, a ogólniej – kontakty między mieszkańcami i podmiotami z regionów przygranicznych – jest przepuszczalność granicy. Tyczy się to przede wszystkim dostępności infrastruktury drogowej i granicznej oraz samego reżimu granicznego, a więc wszelkich regulacji odnoszących się do przekraczania granic. Szczególnie ważny czynnik ten wydaje się dla regionów peryferyjnych, w których to koszty transportu stanowią często zasadniczy element rzutujący na podejmowanie decyzji gospodarczych,

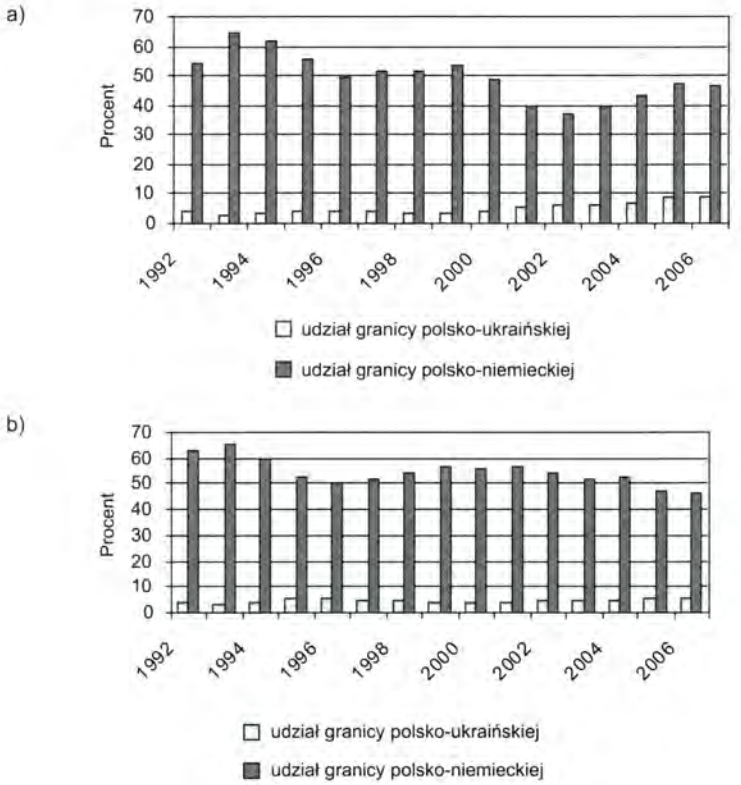
tj. prowadzenie wymiany handlowej czy lokowanie inwestycji. Geograficzna peryferyjność w połączeniu z wysokimi kosztami transakcyjnymi związanymi z transportem jest czynnikiem ograniczającym, a czasami uniemożliwiającym czerpanie przez region korzyści wynikających ze zniesienia barier w przepływie dóbr i czynników produkcji oraz z efektywnego użycia zasobów na obszarze zintegrowanym (Bujnowski 2006), w tym m.in. w regionie transgranicznym.

Różnice między polską granica wschodnią i zachodnią są duże. Obecnie na granicy polsko-niemieckiej funkcjonują 32 przejścia graniczne, z czego 6 kolejowych, a na polsko-ukraińskiej 11, z czego 5 kolejowych (dane łącznie z przejściami na szlakach turystycznych oraz przeznaczonymi dla małego lub uproszczonego ruchu granicznego). Daje to odpowiednio 15,3 km i 48,1 km uśrednionej odległości między przejściami granicznymi. Polska granica wschodnia, w tym szczególnie polsko-ukraińska, jest zatem wyraźnie niedoposażona w infrastrukturę graniczą (ryc. 4). Liczba przejść jest tam zbyt mała dla obsługi wzrastającego od początku lat 90. ruchu granicznego, nawet jeżeli weźmie się pod uwagę, iż znaczenie granicy wschodniej jest znacznie mniejsze niż granicy zachodniej pod względem udziału w całkowitym ruchu granicznym w Polsce (ryc. 5). Również na granicy polsko-niemieckiej liczba przejść, przede wszystkim odprawiających samochody ciężarowe, jest niewystarczająca, dotyczy to zwłaszcza odcinka między Zgorzelcem a Kostrzynem (Ciok 2004). Ocena ta wynika przede wszystkim ze wzrostu obrotów handlowych Polski z krajami Unii Europejskiej i związanego z nim wzrostu przewozów towarowych samochodami.

Legenda:
- 0,0–1,0 – liczba przejść na 100 km granicy
- 1,1–2,0
- 2,1–3,0
- 3,1–4,0
- 4,1–7,5

Ryc. 4. Dostępność przejść granicznych na granicach Polski (stan na 2000 r.)
Źródło: Raport końcowy... 2004.

Udział granicy zachodniej w ogóle osobowego ruchu granicznego w Polsce wyniósł w 2006 r. niecałe 50%, a polsko-ukraińskiej – 9%. Wart odnotowania jest jednak wyraźny – trzykrotny wzrost ruchu na drugiej z omawianych granic (od 3–4% na początku lat 90. do 9% w 2006 r.). Na granicy polsko-niemieckiej udział ten zmieniał się od 55–65% na początku lat 90. przez około 40% na przełomie wieków do obecnych 47%. W przypadku przekroczeń granicy przez samochody ciężarowe udział granicy z Ukrainą w latach 90. wahał się między 3,5% a 5%, by od początku XXI wieku systematycznie rosnąć od 3,7% w 1999 r. do 5,6% w 2006 r. W tym samym okresie udział przekroczeń granicy przez samochody ciężarowe na granicy z Niemcami systematycznie maleje – od 56,3% w 1999 r. do 46,5% w 2006 r.



Ryc. 5. Udział granic w krajowym ruchu granicznym: a) osobowym i b) samochodów ciężarowych w latach 1992–2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej.

2.3. Uwarunkowania instytucjonalne

Działania o charakterze transgranicznym wynikają przede wszystkim z potrzeb lokalnych i regionalnych, stąd też inicjatywy współpracy pochodzą głównie z tych poziomów administracji w obu państwach. Dlatego bardzo istotnym

czynnikiem bezpośrednio wpływającym na działania transgraniczne jest system samorządowy w obu sąsiadujących państwach i kompetencje, jakie posiadają jego poszczególne szczeble.

Lokalni aktorzy po stronie ukraińskiej, mimo że są najbardziej zainteresowani podejmowaniem wspólnych działań, nie mają takich możliwości jak polscy partnerzy. System administracji na Ukrainie jest bardziej scentralizowany i na podjęcie działań o charakterze transgranicznym potrzebna jest zgoda i akceptacja państwowej administracji regionalnej. A ze strony władz krajowych brak jest silnego i szerokiego wsparcia współpracy transgranicznej. Mimo iż warunki dla tej współpracy, określone przez kontakty na najwyższym szczeblu, były i są bardzo dobre, nie przekłada się to na razie na konkretne instrumenty promujące współpracę transgraniczną. W przypadku zachodnich sąsiadów Polski problem ten obecnie nie istnieje. Ustrój federalny Niemiec powoduje, iż rządy poszczególnych landów mają kompetencje podejmowania działań o charakterze transgranicznym i zawierania porozumień regionalnych z przedstawicielami marszałków polskich województw. Oba typy jednostek są dla siebie równorzędnymi partnerami współpracy i mają kompetencje w zakresie rozwoju regionalnego.

Instytucje powołane do wspierania i promocji rozwoju współpracy transgranicznej na obu granicach są oceniane bardzo różnie w zależności od granicy. Działalność euroregionów Karpaty i Bug jest słabo odczuwalna zarówno przez przedsiębiorców, jak i mieszkańców pogranicza polsko-ukraińskiego. Funkcjonowanie tych instytucji w latach 90. miało w dużej mierze charakter formalny, gdyż euroregiony nie dysponowały większymi środkami finansowymi i powstały w efekcie uzgodnień międzypaństwowych – odgórnie. Od 1999 r. sytuacja powoli się zmienia, gdyż euroregiony uzyskały dostęp do funduszy na realizację tzw. małych projektów euroregionalnych, a obecnie są dysponentami części środków INTERREG/TACIS. Za względu jednak na uwarunkowania prawno-organizacyjne występujące w krajach sąsiedzkich z UE nie są one w stanie działać tak efektywnie jak na granicy polsko-niemieckiej. Tam euroregiony są wymieniane wśród najbardziej zaangażowanych instytucji promujących współpracę w regionie transgranicznym i działających na jej rzecz. Opinie takie są powszechne wśród aktorów instytucjonalnych działających w regionie (samorządy, organizacje pozarządowe, placówki naukowo-kulturalne itd.), którzy często korzystają z ich wsparcia przy realizacji projektów. Nieco mniejsza wiedza na temat tego typu instytucji panuje wśród przeciętnych mieszkańców regionu, którzy tylko w połowie są świadomi, iż ich gmina należy do euroregionu. Zdecydowana większość z nich – 85%, ocenia jednak, że przynosi to korzyści gminie (wg badań CBOS, 2005). Wskazując na różnice w ocenie działania euroregionów na obu granicach, należy pamiętać o tym, że euroregiony na granicy zachodniej są pierwszymi tego typu instytucjami w byłych krajach postkomunistycznych powstałymi z inicjatywy samorządów. Od początku, dzięki m.in. zaangażowaniu, doświadczeniu i pomocy strony niemieckiej, a także przekazaniu im kompetencji zarządzania Funduszem Małych Projektów w połowie lat 90., mogły pełnić funkcje statutowe praktycznie od początku swojego istnienia. Nie można jednak pomijać faktu, iż główne efekty dzia-

łań euroregionów to budowa świadomości mieszkańców i poszerzanie wiedzy na temat sąsiadów, nie zaś wzrost tempa rozwoju gospodarczego w regionie.

3. ROLA WSPÓŁPRACY PONADGRANICZNEJ W ROZWOJU OBSZARÓW POLSKI WSCHODNIEJ I ZACHODNIEJ

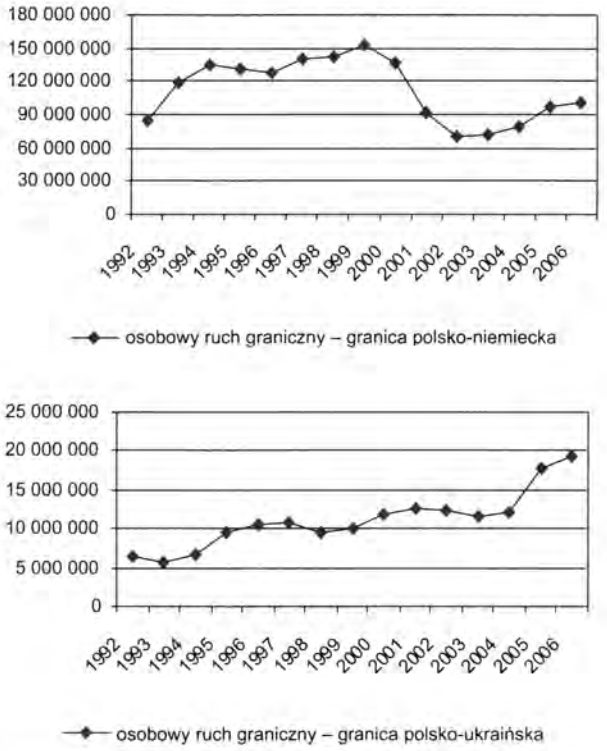
Najpopularniejszą i najczęściej spotykaną formą współpracy transgranicznej na początku lat 90. na granicy zachodniej i aż do końca lat 90. na granicy wschodniej były umowy o partnerstwie pomiędzy miastami lub jednostkami samorządu lokalnego i regionalnego. Konsekwencją tego typu porozumień były głównie lub jedynie wzajemne wizyty lokalnych przedstawicieli władzy i wiążąca się z nimi wymiana doświadczeń. Podczas tego typu wizyt określano dziedziny wymagające współpracy. Zakres wspólnych działań był bardzo szeroki – od wymiany kulturalnej i oświatowej, poprzez współpracę w ochronie środowiska, na współpracy gospodarczej kończąc. Nie łączyło się to jednak w początkowym okresie z nawiązaniem jakiejś stałej konkretnej współpracy. Pomimo braku wymiernych efektów kontaktów na tym etapie, okres ten przyczynił się do nawiązania pierwszych więzów i budowania podstaw przyszłej współpracy. Warto podkreślić, że w przypadku Polski było to o tyle ważne, że ani z sąsiadem z Zachodu – Niemcami, ani sąsiadami wschodnimi, w tym Ukrainą, nie było wcześniejszych tradycji wzajemnych wspólnych kontaktów przygranicznych i współpracy transgranicznej.

3.1. Ruch graniczny

Interakcje między regionami Polski zachodniej a Niemcami są zdecydowanie częstsze niż między regionami Polski wschodniej a Ukrainą. Dowodzą tego w sposób bezpośredni m.in. statystyki odnoszące się do ruchu granicznego.

Dynamika ruchu osobowego na obu granicach związana jest w dużym stopniu z aktywnością handlową. Po stronie ukraińskiej – przyjazdami handlarzy zza granicy do Polski, a na granicy niemieckiej z przyjazdami kupujących. Wahania tego ruchu, szczególnie w latach 90., wynikały przede wszystkim z wzrostu lub spadku atrakcyjności tzw. zakupów granicznych, na skutek bądź to zmian relacji cen, bądź – w przypadku Ukrainy – zmian przepisów dotyczących przekraczania granicy i przewozu towarów. Pierwsze załamanie natężenia ruchu nastąpiło w przypadku Niemiec w latach 1994–1997 i ponownie, znacznie bardziej zauważalne, od początku stulecia. Było to skutkiem wyrównywania się cen po obu stronach granic i wsparciem handlu detalicznego we wschodnich landach Niemiec. Spadek dynamiki ruchu na granicy z Ukrainą w latach 1998–1999 to skutek m.in. kryzysu rosyjskiego, a w latach 2003–2004 – wprowadzenia wymogu wizowego dla Ukraińców. Ponowny wzrost ruchu granicznego nastąpił na obu granicach od roku 2004, a więc roku akcesji Polski do Unii Europejskiej. Zjawisko to jest bardzo dynamiczne na granicy polsko-ukraińskiej, gdzie wzrost w stosunku do roku 2004 sięgnął w 2005 r. blisko 50% (analogicznie na granicy polsko-niemieckiej – 24%). Ważne jest także podkreślenie, iż wzrasta udział Polaków przekraczających granice.

Obserwowane w ostatnich latach ożywienie na granicach nie jest już związane *stricte* z handlem bazarowym i zakupami, które to formy dominowały w latach 90. Kontakty między mieszkańcami regionów przygranicznych w coraz większym stopniu mają inne podłoże, a to świadczy o ich zmianie jakościowej (o motywach kontaktów szerzej w dalszej części rozdziału).

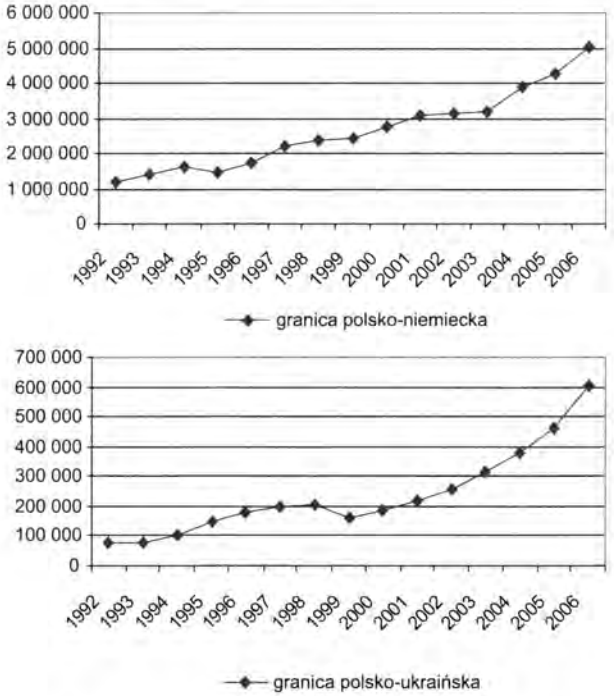


Ryc. 6. Osobowy ruch graniczny
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej.

Ruch samochodów ciężarowych na granicy polsko-ukraińskiej wzrastał nieprzerwanie od okresu upadku Związku Radzieckiego (lata 1990–1992) aż do roku 1997. W latach 1998–1999 wystąpiło krótkie załamanie, a następnie dalsza szybka intensyfikacja. Liczba ciężarówek odprawianych na granicy ukraińskiej zaczęła ponownie rosnąć od 2000 r., kiedy to zanotowano wzrost o 15% w stosunku do roku ubiegłego. Od tego czasu przyrost w tej grupie był bardzo dynamiczny i zwiększał swoje tempo z roku na rok. W 2006 r. ruch ciężarówek wzrósł o 30% w stosunku do 2005 r. i przekroczył liczbę 600 tys.

Na granicy polsko-niemieckiej ruch samochodów ciężarowych także wzrasta z roku na rok, z wyjątkiem roku 1995. Nie jest to jednak proces tak systematyczny jak w przypadku drugiej omawianej granicy. Począwszy od 2000 r., przyrost w stosunku do roku ubiegłego wahał się w granicach od 1,6% do 21,8% w 2004 r. Świadczy to o większym uzależnieniu polsko-niemieckiego

ruchu granicznego od cykli koniunkturalnych i bieżącej sytuacji gospodarczej obu państw, a także o większym ustabilizowaniu kontaktów gospodarczych między Polską i Niemcami. Na granicy polsko-ukraińskiej systematycznie i szybko wzrastający ruch dowodzi tego, że nadal istnieją duże niewykorzystane rezerwy dla nawiązywania nowych form współpracy między partnerami z obu krajów. Sytuacja nie jest zatem ustabilizowana, ale stwarza możliwości intensyfikacji kontaktów, m.in. gospodarczych.



Ryc. 7. Ruch graniczny samochodów ciężarowych w latach 1992–2006
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej.

3.2. Wizyty Niemców i Ukraińców – implikacje dla gospodarki regionów przygranicznych

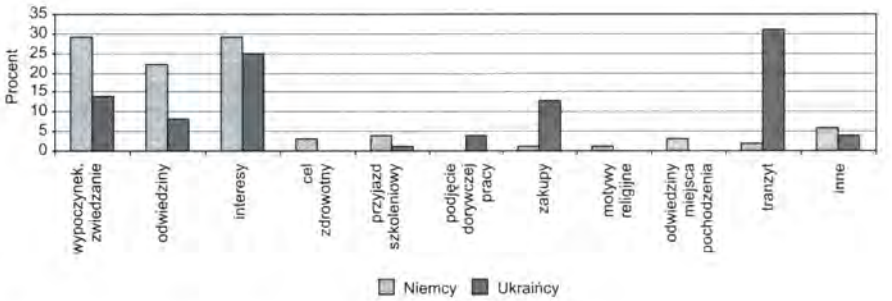
Osoby przekraczające granicę polsko-niemiecką odwiedzają znacznie więcej regionów polskich niż Ukraińcy wjeżdżający na teren Polski (tab. 1). Jedynie dla 1/4 Niemców obszar województw przygranicznych stanowi cel podróży, podczas gdy w przypadku Ukraińców udział ten sięga 41%. Świadczy to wyraźnie o większej koncentracji przestrzennej skupisk interesów (szeroko rozumianych jako interesy prywatne, rodzinne, biznesowe, instytucjonalne itp.) naszych wschodnich sąsiadów w Polsce południowo-wschodniej, głównie w województwie lubelskim (30%) oraz dodatkowo na Mazowszu (21%). W przypadku Niemców o koncentracji tego typu nie można mówić. Kierunki wyjazdów są bardziej rozproszone, a dominują regiony, w granicach których

znajdują się największe polskie metropolie i centra biznesowo-administracyjne: województwa mazowieckie, wielkopolskie i dolnośląskie, a w dalszej kolejności pomorskie i zachodniopomorskie. Nikłe znaczenie ma przygraniczne województwo lubuskie, które jest celem podróży zaledwie 4% Niemców przekraczających granicę.

Tab. 1. Regiony Polski odwiedzane przez obywateli Niemiec i Ukrainy w 2005 r.*

Województwo	Niemcy (procent)	Województwo	Ukraina (procent)
Wielkopolskie	15	Lubelskie	30
Mazowieckie	14	Mazowieckie	21
Dolnośląskie	11	Łódzkie	12
Pomorskie	8	Podkarpackie	11
Zachodniopomorskie	8	Wielkopolskie	9
Łódzkie	7	Małopolskie	8
Kujawsko-pomorskie	6	Świętokrzyskie	5
Małopolskie	6	Dolnośląskie	4
Śląskie	6	Lubuskie	4
Warmińsko-mazurskie	5	Zachodniopomorskie	4
Lubuskie	4	Kujawsko-pomorskie	3
Opolskie	3	Pomorskie	2
Lubelskie	2	Śląskie	2
Podlaskie	2	Opolskie	1
Podkarpackie	1	Podlaskie	1
Świętokrzyskie	1	Warmińsko-mazurskie	1

* Respondent mógł wskazać więcej niż jeden region.
Źródło: dane Instytutu Turystyki.



Ryc. 8. Motywy przyjazdów Niemców i Ukraińców do Polski
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki.

Wyjaśnienia powyżej przedstawionego stanu rzeczy dostarcza wiedza na temat motywów przyjazdów obcokrajowców do Polski (ryc. 8), a te różnią się znacząco w przypadku Niemców i Ukraińców. Pierwsza zasadnicza różnica to fakt, że dla Ukraińców Polska stanowi przede wszystkim kraj tranzytowy (po-

nad 30%), podczas gdy jedynie 2% Niemców przekracza nasze granice z zamiarem przedostania się do innego państwa. Niemcy dzielą swój czas przede wszystkim między interesy i wypoczynek (po 29% przekraczających granicę) oraz odwiedziny u rodziny i znajomych (22%), dalej ok. 4% przyjeżdża, aby wziąć udział w rozmaitych szkoleniach, i po 3%, aby odwiedzić miejsce swojego pochodzenia lub w celu zdrowotnym. Te dwa ostatnie motywy nie występują w ogóle wśród Ukraińców. Zróżnicowanie motywacji przyjazdów sprzyja zróżnicowaniu ich kierunków.

Interesy Niemców, w tym firmy z udziałem kapitału niemieckiego, zlokalizowane są przede wszystkim w regionach metropolitalnych, a nie tylko przygranicznych (wysoka pozycja województw mazowieckiego i wielkopolskiego oraz dolnośląskiego) (tab. 2)[1]. Wizyty turystyczno-wypoczynkowe i zdrowotne z kolei koncentrują się w różnych regionach atrakcyjnych przyrodniczo w Polsce, przede wszystkim nad morzem, w górach oraz na pojezierzach. Ten ostatni region może być także odwiedzany przez Niemców z pobudek sentymentalnych i rodzinnych. Słaba dostępność oraz brak związków historycznych wpływa natomiast na niskie zainteresowanie województwami południowo-wschodnimi.

Tab. 2. Kapitał niemiecki zainwestowany w województwach Polski – stan na 31 grudnia 2005 r.

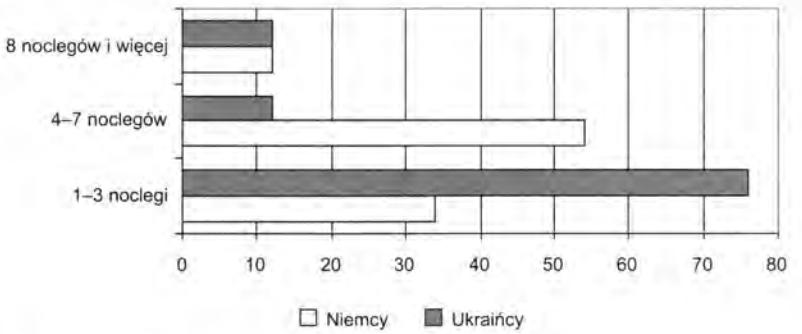
Województwo	Udział kapitału niemieckiego w regionie	Województwo	Kapitał niemiecki
	(procent)		(w mln zł)
Polska	17,3	Polska	18 091,3
Opolskie	56,9	Mazowieckie	5 165,4
Dolnośląskie	40,2	Wielkopolskie	3 677,7
Wielkopolskie	38,0	Dolnośląskie	3 501,1
Zachodniopomorskie	37,1	Śląskie	1 467,0
Warmińsko-mazurskie	36,8	Pomorskie	673,0
Kujawsko-pomorskie	31,5	Opolskie	637,9
Podkarpackie	28,1	Małopolskie	619,0
Pomorskie	25,3	Zachodniopomorskie	499,7
Śląskie	21,3	Łódzkie	471,8
Lubuskie	20,3	Kujawsko-pomorskie	406,8
Podlaskie	19,2	Podkarpackie	265,8
Łódzkie	19,0	Lubuskie	236,0
Lubelskie	12,9	Świętokrzyskie	223,7
Mazowieckie	9,7	Warmińsko-mazurskie	136,5
Świętokrzyskie	7,9	Lubelskie	75,0
Małopolskie	7,1	Podlaskie	34,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2005 r.*

[1] W sumie kapitał niemiecki ulokował się w Polsce w 28,5% w województwie mazowieckim, 20,3% w województwie wielkopolskim, 19,3% w województwie dolnośląskim. Obszar trzech województw przygranicznych skupia razem 23,4% kapitału niemieckiego. Pozostałe 28% rozproszone jest w innych regionach Polski.

Dla 1/4 Ukraińców z kolei celem pobytu w Polsce są interesy, a w dalszej kolejności wypoczynek/zwiedzanie oraz zakupy – odpowiednio dla 14% i 13%. (Warto podkreślić, że zakupy są deklarowane obecnie jako jeden z marginalnych powodów przyjazdów Niemców). W dalszym ciągu motywem przyjazdu jest praca, choć na małą skalę – zaledwie 4% Ukraińców deklaruje, że chce podejmować ją w Polsce. Mniejsze zróżnicowanie motywów przyjazdów skutkuje większą koncentracją przestrzenną Ukraińców w województwach wschodnich i centralnych. Wyraźnie mniej odwiedzin obywateli Ukrainy odnotowuje się w Polsce zachodniej i północnej, a więc najbardziej odległych od granicy państwowej. Interesy Ukraińców w Polsce prowadzone na znacznie mniejszą skalę i mające inny charakter niż Niemców (brak inwestycji ukraińskich w Polsce, dominacja interesów o charakterze handlowym) koncentrują się w dużym stopniu w obszarze przygranicznym oraz województwach mazowieckim i łódzkim. Obszar przygraniczny jest też głównym miejscem zakupów zwykłej ludności.

Motywy przyjazdów do Polski mają swoje odzwierciedlenie także w długości pobytu obcokrajowców w naszym kraju. O ile Ukraińcy przyjeżdżający do Polski przede wszystkim w interesach w przeważającej części spędzają tu mniej niż 3 noce (76% przyjazdów), o tyle wśród Niemców dominują pobyty kilkudniowe – tygodniowe (ponad 54%). Są to zatem przede wszystkim przyjazdy wypoczynkowo-turystyczne.



Ryc. 9. Czas pobytu Niemców i Ukraińców w Polsce w 2005 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki.

Informacje na temat motywacji odwiedzin pozwalają na wysnucie następujących wniosków i prognoz co do najbliższych scenariuszy rozwoju ponadgranicznych kontaktów gospodarczych w obu regionach Polski. Na granicy zachodniej wyraźnie stracił na znaczeniu handel przygraniczny. Nadal jednak istnieją różnice w kosztach pracy między oboma stronami granicy, gdy więc doda się do tego fakt, iż Niemcy coraz chętniej odwiedzają Polskę w celach prywatnych, turystycznych, rekreacyjnych, tworzy się miejsce na ofertę tanich polskich usług. Dotyczy to usług osobistych (takich jak fryzjer, dentysta, kosmetyczka itp.), oferta powinna jednak rozwijać się dalej, a polskie podmioty oferować usługi coraz bardziej zaawansowane i kompleksowe. Przy granicy polsko-ukraińskiej proces ten powinien zachodzić w „drugą stronę" – tzn. strona polska – zarówno firmy, jak i obywatele – powinna stać się biorcą tańszych

usług ukraińskich. W tym przypadku jednak nadal istotną formą współpracy o charakterze gospodarczym będzie wymiana handlowa, co wynika z niższego stopnia rozwoju gospodarki ukraińskiej i ciągle wysokich różnic w poziome cen, a także ograniczeń instytucjonalno-prawnych dla swobody przepływu towarów, usług, kapitału i ludności.

3.3. Działalność krajowych i zagranicznych podmiotów gospodarczych

Obszar Polski zachodniej, obejmującej trzy województwa przygraniczne, skupiający 15% ludności kraju, gromadzi ponad 20% podmiotów z kapitałem zagranicznym. Z kolei województwa przy granicy z Ukrainą, w których mieszka 11% Polaków, skupiają zaledwie 3,65% podmiotów z kapitałem zagranicznym (tab. 3). Proporcje te są podobne, na niekorzyść województw wschodnich, w przypadku ogólnej liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w bazie danych REGON (tab. 4).

Firmy z kapitałem zagranicznym, zarówno na granicy wschodniej, jak i zachodniej, nastawione są na działalność eksportową w większym stopniu niż firmy w pozostałych regionach kraju. Udział podmiotów z kapitałem zagranicznym eksportujących wśród tego typu podmiotów w regionach jest wyższy niż średnio w kraju (poza województwem lubelskim). Ponadto liczba podmiotów eksportujących przewyższa liczbę podmiotów importujących (poza województwem dolnośląskim), co jest zjawiskiem przeciwnym do krajowego trendu. Można zatem wnioskować, że część firm w obu regionach wykorzystuje rentę położenia przygranicznego, a o ich lokalizacji zadecydowała bliskość zagranicznych rynków zbytu dla produkowanych towarów lub usług. Na podstawie dostępnych danych nie można oczywiście stwierdzić, jakie to są rynki.

Udział firm trudniących się importem w ogólnej liczbie podmiotów danego województwa jest nieco niższy niż średnio w kraju (poza województwem podkarpackim). Wykorzystują one zasoby krajowe do wytwarzania swoich towarów lub usług w większym niż średnio stopniu.

Tab. 3. Charakterystyka działalności podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2005 r.

Województwa	Liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym	Udział podmiotów w kraju	Udział pracujących w podmiotach z kapitałem zagranicznym w kraju	Udział podmiotów importujących wśród zagranicznych w regionie	Wartość importu tych podmiotów ogółem	Udział podmiotów eksportujących wśród zagranicznych w regionie	Wartość eksportu wyrobów, usług i towarów tych podmiotów
		procent	procent	procent	mln zł	procent	mln zł
Polska	16 837,0	100,0	100,0	47,9	191 173,0	44,6	177 826,4
Lubelskie	332,0	2,0	1,2	34,9	1 003,8	40,1	1 842,1
Podkarpackie	271,0	1,6	3,1	49,4	2 909,5	53,5	5 414,2
Zachodniopomorskie	1 074,0	6,4	3,6	42,6	3 610,8	48,8	6 107,9
Lubuskie	682,0	4,1	2,6	43,7	3 521,1	50,9	6 234,3
Dolnośląskie	1 831,0	10,9	8,4	47,2	17 488,2	43,4	19 454,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2005 r.*

Analiza liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON pokazuje, że przy średniej dla Polski wynoszącej 94,8 podmiotów na 1000 osób, na terenie trzech województw Polski zachodniej wskaźnik ten wynosi 109,4, a dwóch województw Polski wschodniej – 67,3. Znamienne jest jednak to, że w pasie przylegającym bezpośrednio do granicy – pas NTS 3 – wskaźniki te są niższe niż średnio dla województw (wyjątek stanowi podregion gorzowski, wraz z podregionem zielonogórskim należący do województwa lubuskiego). W przypadku podregionów województwa lubelskiego i podkarpackiego oznacza to zupełne zacofanie w stosunku do reszty kraju. Baza ekonomiczna obszarów przy granicy jest bardzo słaba. Bezpośrednia bliskość obszarów sąsiedniego państwa nie stanowi zatem impulsu do lokowania działalności gospodarczej, która preferuje podregiony stołeczne obu województw – lubelski i rzeszowsko-tarnobrzeski.

Większa od przeciętnej w kraju liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w województwach zachodnich świadczy o znacznie szerszej bazie gospodarczej regionu, a więc i o większych możliwościach nawiązania współpracy lub kontaktów gospodarczych z podmiotami zagranicznymi. Szczególnie pozytywnie wyróżnia się północna część pogranicza polsko-niemieckiego – podregiony szczeciński i gorzowski, gdzie zarejestrowanych jest ponad 121 podmiotów na 1000 mieszkańców.

Tab. 4. Podmioty zarejestrowane w rejestrze REGON wg województw i podregionów w 2005 r.

Województwa	NTS 3 przygraniczne	Liczba mieszkańców (w tys.)	Udział mieszkańców w kraju/województwie (procent)	Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON	Udział podmiotów w kraju/województwie (procent)	Liczba podmiotów na 1000 osób
Polska		38 157,1	100,0	3 615 621	100,0	94,8
Granica polsko-ukraińska						
Lubelskie		2 179,6	5,7	149 019	4,1	68,4
	bialskopodlaski	311,6	14,3	17 760	11,9	57,0
	chełmsko-zamojski	660,4	30,3	40 758	27,4	61,7
Podkarpackie		2 098,3	5,5	139 059	3,8	66,3
	krośnieńsko-przemyski	941,1	44,9	58 849	42,3	62,5
Granica polsko-niemiecka						
Zachodniopomorskie		1 694,2	4,4	206 776	5,7	122,0
	szczeciński	1 101,3	65,0	133 903	64,8	121,6
Lubuskie		1 009,2	2,6	102 070	2,8	101,1
	gorzowski	381,3	37,8	40 569	39,7	106,4
	zielonogórski	627,9	62,2	61 501	60,3	97,9
Dolnośląskie		2 888,2	7,6	302 615	8,4	104,8
	jeleniogórsko-wałbrzyski	1 321,6	45,8	128 941	42,6	97,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przyglądając się współpracy gospodarczej i jej potencjalnym efektom dla rozwoju regionów przygranicznych w Polsce, należy zdecydowanie podkreślić, iż współpraca taka dominuje jednak między regionami centralnymi – metropolitalnymi w badanych krajach. Główny nurt współpracy gospodarczej omija regiony transgraniczne, nie są one jej podstawowymi aktorami, ale stanowią często jedynie ogniwo pośredniczące. W przypadku Polski i Ukrainy dotychczasowa ponadregionalna współpraca gospodarcza opierała się przede wszystkim na pośrednictwie podmiotów z regionów Polski wschodniej w handlu między producentami z centralnej części Polski oraz odbiorcami ukraińskimi. Kontakty handlowe nawiązywane są zatem przede wszystkim między centralną Polską i wschodnią Ukrainą (Krok, Smętkowski 2006). Porównywalne zjawisko, choć wywołujące inne skutki dla regionu po polskiej stronie, występuje na granicy polsko-niemieckiej, gdzie powiązania gospodarcze między firmami położonymi po obu stronach granicy w obrębie regionu transgranicznego nie występują na szeroką skalę. W sferze ekonomicznej dominują kontakty na poziomie ponadregionalnym, głównie firmy z terenu całych Niemiec inwestują w obszarze przygranicznym po polskiej stronie (Krätke 2002). Dużym potencjałem gospodarczym po drugiej stronie granicy dysponują tereny położone na „zapleczu" obszaru bezpośrednio przygranicznego. Dzięki temu współpraca transgraniczna zachodniego pogranicza Polski w niektórych dziedzinach może „przeskoczyć" depresyjne obszary położone bezpośrednio po drugiej stronie granicy (*Pomoc*... 2006).

3.4. Atrakcyjność inwestycyjna

Liczba i rozmieszczenie podmiotów gospodarczych, w tym tych z kapitałem zagranicznym, pokrywają się z obrazem atrakcyjności inwestycyjnej przestrzeni polskiej. Atrakcyjność tę należy rozumieć jako zdolność skłonienia do inwestycji, będącą z kolei kombinacją korzyści z lokalizacji służących redukcji nakładów inwestycyjnych i bieżących kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, ułatwiających zwiększenie zysków i zmniejszających ryzyko niepowodzenia (Kalinowski 2006).

Niski wskaźnik działalności gospodarczej w województwach wschodnich nie jest zaskoczeniem, gdy weźmie się pod uwagę, że obszary te są uznane za jedne z najmniej atrakcyjnych inwestycyjnie w Polsce. W szczególności tyczy się to podregionów przygranicznych województwa lubelskiego, które znalazły się w najniższej klasie – D (w czterostopniowej skali, w której A oznacza najwyższą atrakcyjność inwestycyjną, a D – najniższą) pod względem atrakcyjności dla działalności przemysłowej, usługowej i zaawansowanych technologii[2].

[2] Czynniki składowe wzięte przy ocenie atrakcyjności inwestycyjnej dla działalności przemysłowej to w kolejności przypisanych im wag: wielkość i jakość zasobów pracy, dostępność transportowa, koszty pracy i poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej; dla działalności usługowej stanowią je: wielkość i jakość zasobów pracy, chłonność rynku zbytu, koszty pracy, dostępność transportowa, poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej; dla zaawansowanych technologii zaś: wielkość i jakość zasobów pracy, dostępność transportowa, chłonność rynku zbytu, poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej, poziom rozwoju infrastruktury społecznej. Ponad-

Nieco lepiej wypadł podregion krośnieńsko-przemyski, uznany za stosunkowo atrakcyjny dla inwestycji usługowych. Zdecydowanie najlepiej pod względem ogólnej atrakcyjności wygląda podregion jeleniogórsko-wałbrzyski, lokujący się na trzecim miejscu w kraju w kategorii atrakcyjności dla działalności przemysłowej. Jako dziesiąty w kraju co do atrakcyjności inwestycji w zakresie nowych technologii został sklasyfikowany podregion szczeciński. W tym kontekście musi nieco dziwić ulokowanie tego obszaru w trzeciej klasie atrakcyjności dla inwestycji usługowych. Podregiony województwa lubuskiego znalazły się w środku stawki pod względem wszystkich typów atrakcyjności.

Tab. 5. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów polskich

Jednostki		Atrakcyjność inwestycyjna dla działalności:		
województwa	NTS 3 przygraniczne	przemysłowej	usługowej	zaawansowanej technologicznie
		klasy		
Lubelskie	bialskopodlaski	D	D	D
	chełmsko-zamojski	D	D	D
Podkarpackie	krośnieńsko-przemyski	C	B	C
Zachodniopomorskie	szczeciński	B	C	A
Lubuskie	gorzowski	C	B	B
	zielonogórski	C	B	C
Dolnośląskie	jeleniogórsko-wałbrzyski	A	B	B

Źródło: Kalinowski 2006.

Dla województw i podregionów zachodnich bliskość granicy z Niemcami była jednym ze składników wzmacniających ocenę ich atrakcyjności. Nawet jeżeli nie przekłada się ona na wytworzenie silnych kontaktów *stricte* transgranicznych, to zwiększa szanse na kontakty zagraniczne w ogóle, a te wywierają pozytywny wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą tych regionów. Bliskość granicy wschodniej, w tym ukraińskiej, nie jest postrzegana już tak jednoznacznie jako czynnik zwiększający atrakcyjność terenów przygranicznych. Niski poziom rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej, słaba dostępność transportowa i mały potencjał endogenny wywierają silniejszy wpływ na ostateczną ocenę atrakcyjności inwestycyjnej i tym samym niwelują ewentualny pozytywny wpływ bliskości granicy państwowej.

4. PODSUMOWANIE

Współpraca transgraniczna jest traktowana jako zjawisko, które ma przyczynić się do rozwoju regionów przygranicznych. Jak dotąd jednak, zdecydowanemu wzrostowi interakcji ponadgranicznych, począwszy od początku lat

to we wszystkich przypadkach brano pod uwagę: poziom bezpieczeństwa powszechnego, stopień ochrony i stan środowiska przyrodniczego oraz poziom rozwoju gospodarczego.

90., jakie są obserwowane zarówno na granicy zachodniej, jak i wschodniej, nie towarzyszy szybszy niż w innych regionach kraju wzrost gospodarczy. Wręcz przeciwnie – statystyki wskazują na to, że w Polsce dystans między regionami najsłabiej i najsilniej rozwiniętymi gospodarczo się powiększa. Okazuje się ponadto, iż współpraca transgraniczna na zachodzie kraju jest jedynie czynnikiem wzmacniającym rozwój tam, gdzie istniały ku temu sprzyjające warunki, na wschodzie natomiast daje niewielkie szanse na pojawienie się impulsów rozwojowych w wymiarze ponadlokalnym (por. także Mync, Szul 1999).

Polsko-ukraiński, a w szczególności polsko-niemiecki region transgraniczny spełnia warunki wstępne umożliwiające intensyfikację współpracy z regionem sąsiednim i w konsekwencji zwiększenie szans na poprawę swojej konkurencyjności we współczesnej przestrzeni Europy. Są to przesłanki związane z możliwością dostępu i korzystania z zasobów występujących po drugiej stronie granicy, takich jak czynniki produkcji, rynek zbytu, oferta kulturalna, turystyczna. Warunkami ich pełnego wykorzystania są następujące czynniki: otwartość granicy, niski koszt jej przekraczania i różnice ekonomiczne pomiędzy oboma regionami, takie jak dysproporcje cen, płac, kosztów prowadzenia działalności itp. Ten ostatni niezaprzeczalnie charakteryzuje warunki panujące w obu regionach. Co do dwu pierwszych sytuacja nie jest aż tak oczywista na pograniczu polsko-ukraińskim. Niemniej jednak, jak wykazały badania (Krok, Smętkowski 2006), wprowadzenie wiz dla obywateli Ukrainy, a więc ograniczenie swobodnego przepływu osób, nie przyczyniło się do długotrwałego spadku liczby przekroczeń granicy.

Mimo tych dosyć korzystnych podstaw dla rozwoju współpracy, obecny typ interakcji ponadgranicznych w polsko-ukraińskim obszarze transgranicznym lokuje się między drugim i trzecim etapem wyróżnionym przez Martineza (1994) (por. podrozdział 1), a więc między koegzystencją a współpracą, a w wymiarze ekonomicznym – między handlem żywiołowym a regularnym. Świadczy o tym mała liczba wspólnych przedsięwzięć, ich stosunkowo mała skala, przewaga projektów spontanicznych, podejmowanych *ad hoc*. Na razie, mimo deklaracji obu stron o chęci intensyfikacji i zacieśniania współpracy oraz oczekiwań pozytywnych jej efektów, brak jest przesłanek świadczących o możliwości zmiany. Na wyższym – trzecim poziomie można natomiast ulokować współpracę polsko-niemiecką, która swym charakterem przypomina już działania wzdłuż starych granic Unii Europejskiej, gdzie tradycja kooperacji jest znacznie dłuższa. W odróżnieniu od granicy wschodniej możemy tu już mówić o realizacji wspólnie zaplanowanych długoterminowych przedsięwzięć o charakterze zarówno personalnym, jak i zinstytucjonalizowanym. Zakres tych działań jest dosyć szeroki, wykraczający poza niezbędne prace wynikające np. z występowania wspólnych zasobów przyrodniczych. Przyczyną nawiązania współpracy nie jest tylko konieczność, ale raczej chęć jej podjęcia.

Współpraca transgraniczna w obu regionach w ograniczonym stopniu ma charakter gospodarczy. Stosunki o tym charakterze łączą głównie podmioty z regionów centralnych – metropolitalnych i najbardziej rozwiniętych obu zaangażowanych państw. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym chęć zaangażowania się we współpracę transgraniczną o charakterze gospodarczym

jest względne zacofanie ekonomiczne regionów przygranicznych w Polsce, w Niemczech Wschodnich i na Ukrainie Zachodniej. Wszystkie one należą do najsłabiej rozwiniętych w skali własnych państw. Z tego powodu pewne korzyści i międzynarodowe kontakty gospodarcze związane są raczej z faktem wykorzystania renty położenia przygranicznego przez zagranicznych inwestorów w ogóle, a nie przez inwestorów z regionu bezpośrednio sąsiadującego po drugiej stronie granicy.

Mimo ograniczonych w sensie ekonomicznym, wymiernych efektów dotychczasowej współpracy transgranicznej za jeden z najważniejszych rezultatów wspólnych kontaktów uznać należy przełamanie stereotypów, wzrost zaufania oraz zainteresowania sytuacją i mieszkańcami sąsiedniego regionu, a także dostrzeżenie wspólnego interesu i korzyści, jakie może przynieść współdziałanie. Oczywiście nadal istnieją stereotypy i uprzedzenia wobec osób mieszkających po drugiej stronie granicy, wynikające zarówno z doświadczeń historii, jaki i braku znajomości języka, kultury i obyczajów sąsiadów. Są one jednak zdecydowanie mniejsze niż początku lat 90. Procesy te wyglądają nieco odmiennie na obu granicach, przy czym korzystniej na polsko-ukraińskiej. Mieszkańcy Zachodniej Ukrainy chętnie korzystają z doświadczeń Polski, traktując współpracę i wzajemne kontakty m.in. jako okazję do nauki zasad demokratycznych i wolnorynkowych. Polacy są uznawani za przyjaciół Ukraińców i wymieniani jako jeden z najbardziej lubianych narodów. Wśród Niemców z kolei Polacy cieszą się znacznie mniejszym poziomem sympatii i zaufania. Ludność niemiecka nie interesuje się na szerszą skalę sytuacją w Polsce, w konsekwencji nie zna jej kultury i obyczajów. W związku z tym na ocenę Polski i Polaków nadal rzutują w dużym stopniu stereotypy. Duże zmiany zanotowano jednak w ostatnich latach w sposobie postrzegania swoich sąsiadów przez Polaków. Zarówno Niemcy, jak i Ukraińcy są oceniani pozytywnie, a współpraca z nimi uznawana za efektywną i pożądaną dla wzmocnienia pozycji i sytuacji społeczno-gospodarczej obu regionów transgranicznych.

LITERATURA

Bujnowski M., 2006, *Dostępność transportowa jako czynnik konkurencyjności regionów wschodniego pogranicza Unii Europejskiej*, w: E. Teichman (red.), *Wschodnie pogranicze rozszerzonej Unii Europejskiej. Czynniki konkurencyjności*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Cappelin R., 2002, *The European Enlargement and the Guidelines of a New European Regional Policy*, Paper presented at the Third Workshop, University of Rome „Tor Vergata", 15th April 2002, za: A. Olechnicka, 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Chojnicki Z., 1998, *Uwarunkowania rozwoju regionu nadgranicznego. Koncepcje i założenia teoretyczne*, w: J. Parysek, B. Gruchman (red.), *Studia rozwoju i zagospodarowania przestrzennego*, t. II, Poznań.

Christaller A., 1932, *Ośrodki centralne w południowych Niemczech*, w: A. Wróbel, 1963, *Teoria ośrodków centralnych, Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, z. 1, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Ciok S., 1990, „Problematyka obszarów przygranicznych Polski południowo-zachodniej, studium społeczno-ekonomiczne", *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 1155.

Ciok S., 2000, „Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

Ciok S., 2004, *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Falkowski K., 2006, *Czynniki i ograniczenia konkurencyjnego rozwoju regionów przygranicznych. Ujęcie teoretyczne*, w: E. Teichman (red.), *Wschodnie pogranicze rozszerzonej Unii Europejskiej. Czynniki konkurencyjności*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Geirch H., 1949, „Economic Union between Nations and the Location of Industries", *Review of Economic Studies*, nr 17.

Gorzelak G., 2002, „Polskie regiony w procesie integracji europejskiej", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.

Gorzelak G., 2007, *Rozwój – region – polityka*, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój – region – przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Gorzelak G., Jałowiecki B., 2000, „Konkurencyjność regionów", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

Gorzelak G., Krok K. (red.), 2006, *Nowe granice Unii Europejskiej. Współpraca czy wykluczenie?*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Grosse T.G., 2002, „Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

Hansen N., 1981, *The Border Economy: Regional Development in the Southwest*, Austin: University of Texas Press.

Kalinowski T. (red.), 2006, *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2006*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Kawałko B., Miszczuk A. (red.), 2005, *Pogranicze polsko-ukraińskie. Środowisko, społeczeństwo, gospodarka*, Zamość: Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu.

Komornicki T., 2000, „Potoki towarowe polskiego handlu zagranicznego a międzynarodowe powiązania transportowe", *Prace Geograficzne*, z. 177, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Komornicki T., 2003, „Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno- gospodarczych w Polsce", *Prace Geograficzne*, z. 190, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Krätke S., 1995, „Globalizierung und Regionalisierung", *Geographische Zeitschrift*, nr 83, za: T. Stryjakiewicz, 2005, „Sieciowa organizacja gospodarki a rozwój regionalny", *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, z. 219.

Krätke S., 2001, „Cross-Border Cooperation and the Regional Development in the German–Polish Border Area", w: M. Geenhuizen, R. Ratti (red.), *Gaining Advantage from Open Borders. An Acitve Space Approach to Regional Development*, Aldershot: Ashgate.

Krok K., 2004, *Polsko-ukraińska współpraca transgraniczna a polityka Unii Europejskiej*, w: W. Bieńkowski, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód a rozwój współpracy transgranicznej*, Białystok: Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu w Białymstoku.

Krok K., Smętkowski M. (red.), 2006, *Cross-border Cooperation of Poland after Enlargement. Focus on Eastern Border*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Lösch A., 1961, *Gospodarka przestrzenna, teoria lokalizacji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Łopaciński K., Radkowska B., 2006, *Charakterystyka rynków zagranicznych. Kierunki rozwoju turystyki na rynkach zagranicznych*, Warszawa: Instytut Turystyki.

Martinez O., 1994, *The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis* w: C.H. Schofield (red.), *Global Boundaries: World Boundaries*, t. 1, London: Routledge.

Mync A., Szul R. (red.), 1999, *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Warszawa: EUROREG.

Perkmann M., Ling-Sum N. (red.), 2002, *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, New York: Palgrave Macmillan.

Pomoc techniczna dla projektu Program Współpracy Przygranicznej PHARE dla Polski (audyt, ewaluacja) PL2003/005–708.21.01, 2006, Raport końcowy, Warszawa.

Raport końcowy Projektu ESPON 1.1.3, 2004, *Enlargement of the European Union and the Wider European Perspective as Regards its Polycentric Spatial Structure*, www.espon.eu.

Rumley D., Minghi J. (red.), 1991, *The Geography of Border Landscapes*, London: Routledge.

van Houtum H., 2000, „An overview of European geographical research on borders and border regions", w: J. Blatter, N. Clement (red.), „European Perspectives on Borderlands", *Journal of Borderlands Studies*, nr 15, wiosna 2000.

Wyniki badania sondażowego dla Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, 2005, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.

KAROL OLEJNICZAK

ROLA PROGRAMU WSPÓŁPRACY PRZYGRANICZNEJ PHARE W ROZWOJU LOKALNYM WOJEWÓDZTW ZACHODNICH

Niniejszy rozdział analizuje wpływ Programu Współpracy Przygranicznej PHARE Polska–Niemcy (ang. *PHARE-Cross-Border Cooperation*, dalej w tekście: PWP-PHARE PL-DE) na rozwój obszarów zachodnich Polski. Główna hipoteza zakłada, że program, mimo iż zaprojektowany jako narzędzie rozwoju regionalnego i transgranicznego, w rzeczywistości odegrał jednak rolę lokalną i przygraniczną. Miał też tradycyjną orientację rozwojową – koncentrował się na wyrównywaniu poziomów – przede wszystkim w zakresie infrastruktury.

Autor opiera się na wynikach dwóch szeroko zakrojonych badań przeprowadzonych w latach 2003 i 2005 przez EUROREG – Uniwersytet Warszawski na zlecenie Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE[1]. Szczegółowe analizy i wnioski z tych badań zostały przedstawione w dwóch publikacjach:

- raport końcowy z projektu PL0009.17-L001 – *Pomoc techniczna dla Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej – ewaluacja ex post Programów PHARE-CBC PL-DE 1994–99*, wydany również w formie książkowej (Gorzelak et al. 2004);
- raport końcowy z projektu PL2003/005-708.21.01 – *Pomoc techniczna dla Programu Współpracy Przygranicznej Phare dla Polski. Aneks 2 – Ewaluacja ex post Programów PHARE-CBC PL-DE 1999–2001.*

Obydwa raporty są dostępne w formie elektronicznej na stronach Władzy Wdrażającej Programy Europejskie (www.wwpe.gov.pl). Niniejszy rozdział podsumowuje te analizy, ujmując je jednak w kontekście teorii czynników rozwoju lokalnego i koncepcji rozwoju transgranicznego.

1. TRANSGRANICZNY ROZWÓJ LOKALNY – UJĘCIE TEORETYCZNE

1.1. Czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego

W literaturze tematu pojawiają się długie listy czynników rozwoju lokalnego obejmujące m.in. zasoby przyrodnicze, zasoby pracy, infrastrukturę, potencjał gospodarczy, rynek lokalny, rynek zewnętrzny, kapitał inwestycyjny, zasoby finansowe, poziom nauki i kultury, technologie i innowacje (Parysek 1997).

[1] Zespół badawczy EUROREG składał się z: prof. Grzegorza Gorzelaka (kierownik projektu), dr. Mikołaja Herbsta, prof. Bohdana Jałowieckiego, dr. Marka Kozaka, mgr Katarzyny Krok, mgr. Karola Olejniczaka, dr. Macieja Smętkowskiego oraz prof. Janusza Hryniewicza, mgr Elżbiety Kozłowskiej i dr Anny Tucholskiej. Po stronie niemieckiej obydwa badania przeprowadzili dr Sabine Zillmer i prof. Hans Kujath z IRS-Ekner.

Są one kategoryzowane na różne sposoby. Szymla (2000) w odniesieniu do rozwoju regionalnego pisze o zasobach ziemi, kapitałowych, ludzkich oraz działalności społeczno-gospodarczej. Lambooy (1993) wyróżnia cztery kategorie: tzw. twarde czynniki – czynniki kosztowe (koszty transportu, płace), czynniki instytucjonalno-kulturowe (wiedza, normy społeczne, prawo, regulacje podatkowe), miękkie czynniki (służba zdrowia, jakość życia, dostęp do wypoczynku) oraz tzw. mieszankę przemysłów. Blakely (1989) wymienia zatrudnienie, bazę dla rozwoju, zalety lokalizacji i zasoby wiedzy.

Tradycyjne teorie rozwoju regionalnego i lokalnego, oparte na założeniach ekonomii neoklasycznej, ignorowały w dużej mierze charakterystykę lokalizacji, zakładając, iż źródłem wzrostu są czynniki zewnętrzne (egzogeniczne) – doskonała konkurencja, mobilne czynniki produkcji i racjonalne działanie aktorów gospodarczych. Analizując przestrzeń, uwzględniano wyłącznie czynniki kosztowe – takie jak najlepszy dostęp do podstawowych środków produkcji i wydajne ich użycie (OECD, 2001, s. 177)[2].

W latach 80. nastąpiło przejście od fordyzmu do postfordystowskiego paradygmatu gospodarki, zgodnie z którym podstawą rozwoju gospodarczego jest zdolność do tworzenia wiedzy i innowacji[3]. Podejście to, w połączeniu z procesami globalizacji, rozwoju technologii i większą swobodą lokalizacyjną, zmieniło zachowania firm. Przy lokalizacji swojej działalności zaczęły odchodzić od kryteriów ilościowych na rzecz jakościowych (Gorzelak, Jałowiecki 2000, s. 12). Układy lokalne i regionalne zaczęły więc zmieniać swoje strategie rozwoju. Kluczowego znaczenia nabrały takie czynniki jak: zatrudnienie (w firmach, które tworzą miejsca pracy wysokiej jakości), baza dla rozwoju w formie instytucji wspomagających działalność gospodarczą, zalety lokalizacji (środowisko naturalne i społeczne) oraz zasoby wiedzy (również tej niepisanej) (Blakely 1989, za: Gorzelak 1992).

Badacze rozwoju regionalnego na powrót zainteresowali się czynnikami endogenicznymi, pozaekonomicznymi – rolą instytucji, norm społecznych i relacji (zależnościami pomiędzy uczestnikami procesów – ang. *untraded interdependencies*), aglomeracji – włączając je w główny nurt analizy (Scott 1988; Stohr, Taylor 1981; Storper 1997)[4]. Dowodzono, że w gospodarce globalnej przewagę konkurencyjną daje produktywne użycie wyjątkowej kombinacji zasobów skoncentrowanych w danej lokalizacji – kultury zaufania, przedsiębior-

[2] Przykładami są teoria bazy ekonomicznej (za czynnik rozwoju uznająca zewnętrzny popyt na dobra i usługi wytwarzane wewnątrz układu) i teoria lokalizacji (akcentująca koszty transportu) (Gorzelak 1992, s. 24–25; Nelson 1993, s. 28–29).

[3] W sferze produkcji postfordyzm charakteryzował się ekonomią jakości, produkcją elastyczną zależną od popytu, *quasi*-pionową integracją i zlecaniem prac podwykonawcom. W sferze pracy zwiększono nacisk na współodpowiedzialność pracowników, ich ciągłe szkolenie, poziomą koordynację i elastyczność zadań. Ponadto dywersyfikacji uległy rynki pracy, a nowym trendem stała się konsumpcja zindywidualizowana (szerzej zob. Gorzelak 1995, s. 18–25).

[4] Teza lokalizacyjna nie była *novum*. Odwoływała się do dużo wcześniejszych prac takich klasyków jak A. Smith (analiza specjalizacji siły roboczej), M. Weber (korzyści ze specjalizacji i przestrzennej koncentracji produkcji) czy wreszcie A. Marshall (efekty przestrzennej koncentracji produkcji – przewagi konkurencyjne okręgów przemysłowych) (szerzej zob. Olejniczak 2003, s. 56–59).

czości, kapitału relacyjnego (instytucji, ludzi, stowarzyszeń) oraz zdolności uczenia się – tworzenia wiedzy i innowacji (Bergman et al., 1991; Piore, Sabel 1984; Porter 1998; Steiner 1998).

Jednocześnie od lat 80. zaczęto podkreślać wagę racjonalnego gospodarowania różnymi zasobami, ich współgrania, długookresowego planowania – tzw. rozwoju trwałego (Brundtland et al., 1987; Pearce, Barbier 2001). Analizowano jednak relacje między trzema rodzajami kapitałów – przyrodniczym, gospodarczym i ludzkim – odnosząc je najczęściej do kwestii ochrony środowiska. Nową koncepcją, która zaoferowała całościowe, systemowe ujęcie czynników rozwoju, jednocześnie eksponując rolę czynników miękkich i relacyjnych i osadzając je w kontekście rozwoju zrównoważonego – jest model czterech kapitałów. Znajduje on zastosowanie zarówno przy analizie dużych, jak i małych układów przestrzennych (Ten Brink et al. 2006). Wyróżniane są następujące kapitały (Dahlstrom, Ekins 2005, za: Gorzelak et al. 2006): naturalny (zasoby naturalne i ekosystem), gospodarczy (majątek trwały i infrastruktura), ludzki (pracownicy i ich umiejętności) oraz społeczny (zaufanie, relacje społeczne i spójność społeczna). Rozwój trwały następuje wtedy, gdy zasoby wszystkich czterech kapitałów pozostają stałe lub rosną[5]. Odnosząc ten podział do opisywanej zmiany w paradygmatach rozwoju lokalnego, można zauważyć, że akcent przesunięto z czynników naturalnych i gospodarczych na kapitał ludzki i społeczny.

Te zmiany paradygmatów są widoczne również w politykach regionalnych i kierunkach programów publicznych. Tradycyjne interwencje publiczne wspomagające rozwój regionalny i lokalny koncentrowały się na wsparciu infrastruktury (sieć transportowa, twarda infrastruktura). Obecnie interwencje zewnętrzne kładą nacisk na wsparcie zasobów ludzkich, rozwijanie sieci współpracy – kapitału relacyjnego (grona, systemy innowacji), czyli identyfikowanie i wzmacnianie czynników endogenicznych w kontekście rozwoju trwałego. Warto tu jednak podkreślić znaczące ograniczenie interwencji zewnętrznych jako motoru rozwoju. Badania prowadzone na polskim gruncie dowodzą, iż czynniki miękkie (szczególnie kapitał relacyjny, obecność lokalnego lidera) są warunkiem niezbędnym nie tylko samopodtrzymującego się rozwoju (ang. *self-sustained development*), lecz także dla skutecznego wykorzystania właśnie pomocy zewnętrznej (a więc egzogenicznych impulsów) (Gorzelak 2000; Gorzelak, Jałowiecki 1998)[6].

---

[5] Koncepcja czterech kapitałów i jej zastosowanie w rozwoju lokalnym są szczegółowo omawiane w rozdziale A. Płoszaja *„Cztery kapitały" w strategiach lokalnych* w tym tomie.

[6] Przykładem jest badanie długoterminowych efektów pomocy w gminach uczestniczących w Programie Inicjatyw Lokalnych. We wnioskach zidentyfikowano 6 czynników sukcesu: lider lokalny, elita lokalna, instytucje lokalne wspierające przedsiębiorczość i aktywizujące działania (stowarzyszenia itp.), zintegrowana społeczność miejscowych przedsiębiorców, aktywna społeczność lokalna, skłonność do współpracy sąsiedzkiej – międzygminnej (Gorzelak 2000).

1.2. Uwarunkowania rozwoju obszarów przygranicznych

Tradycyjnie granice państwowe są postrzegane jako bariery – oddzielające różne systemy polityczne, społeczne i gospodarcze, a także dające możliwość kontroli przepływów – osób, towarów, usług i kapitału (Szul 1999, s. 227). W takim ujęciu obszary przygraniczne były zwykle poszkodowane, co wynikało z trzech kwestii (Scott et al. 1996):

- obszary przygraniczne były peryferyjne względem krajowych ośrodków decyzyjnych;
- ich strefy gospodarcze były sztucznie okrojone i zniekształcone przez granicę (mimo bliskości przestrzennej z sąsiadującym układem funkcjonalnym, kierowane były na rynki krajowe);
- koszty transakcyjne przełamywania granicy były bardzo wysokie (różne systemy walutowe, prawne, podatki, cła etc.), co znacząco ograniczało interakcje.

Przemiany polityczne w Europie i proces integracji Unii Europejskiej dały jednak perspektywy zmiany tej sytuacji. W nowym układzie granica miała szanse przejść transformację z linii podziałów w strefę zintensyfikowanych kontaktów (Ratti 1993). W takiej sytuacji pojawiłyby się korzyści przygranicznego położenia (Hansen 1981):

- łatwiejszy dostęp do zasobów po drugiej stronie granicy (zasoby ludzkie, kapitał produkcyjny i inwestycyjny),
- łatwiejszy dostęp do nowych, międzynarodowych rynków,
- dywersyfikacja zarówno źródeł zaopatrzenia, jak i kierunków sprzedaży,
- bogatsze środowisko kulturowe – ciekawsza oferta turystyczna i procesy międzykulturowej, międzyinstytucjonalnej wymiany doświadczeń i uczenia się.

Jak jednak zauważa Ratti (1993), występowanie pozytywnych efektów granicy zależy od dwóch zmiennych: poziomu „przepuszczalności granicy" (ang. *permeability*) oraz różnic obszarów po dwóch jej stronach (asymetrii cen, kosztów, specjalizacji, poziomu rozwoju). Oczywiście im większa otwartość, tym większe szanse na pozytywne efekty. W tym drugim przypadku chodzi o asymetrię specjalizacji. Asymetria kosztów i poziomu rozwoju, mimo intensyfikacji kontaktów, może być jednak szkodliwa – jeden z obszarów przejmuje wtedy funkcje centrum, drugi zaś peryferii – dostarczającej prostych zasobów.

Szul (1999, s. 228), analizując funkcje granicy, zauważa, że prócz negatywnej (bariera) i pozytywnej roli (strefa kontaktów), granica może być neutralnym czynnikiem rozwoju. Dzieje się tak w przypadku, gdy nie stanowi ona żadnej bariery, warunki gospodarowania po obydwu stronach są zaś takie same (brak asymetrii).

Uwzględniając różne możliwości roli granicy i poziomu obszarów przygranicznych, można zidentyfikować etapy rozwoju współpracy i integracji sąsiadujących obszarów przygranicznych (zob. tab. 1).

W kontekście tak zarysowanego problemu zewnętrzna interwencja publiczna wspierająca współpracę transgraniczną może mieć dwa pola działania. Po pierwsze, może wyrównywać poziomy, podnosić potencjał rozwojowy słab-

szych obszarów, po to by współpraca miała charakter trwały i funkcjonalny (a nie oparty wyłącznie na prostej asymetrii cenowej). Po drugie, może wspierać działania integrujące (przechodzenie do wyższych faz współpracy), rozwijać funkcjonalne połączenia między obszarami przygranicznymi, tak by działały jako całość – zintegrowany organizm przestrzenny.

Tab. 1. Fazy interakcji obszarów przygranicznych

Fazy rozwoju	Interakcje społeczne	Interakcje gospodarcze	Interakcje polityczne
Faza 1	alienacja i wrogość	brak kontaktów i interakcji	formalne kontakty przedstawicieli władzy
Faza 2	relatywnie pokojowe współistnienie	spontaniczna wymiana handlowa	wspólne działania nakierowane na szybki zysk (np. otwieranie nowych przejść granicznych)
Faza 3	współzależność i współpraca	regularna wymiana handlowa, nawiązywanie kontaktów gospodarczych, poszukiwanie trwałych partnerów gospodarczych	formalizacja kontaktów (euroregiony, gminy bliźniacze etc. operujące po dwóch stronach granicy według prawa krajowego)
Faza 4	integracja transgraniczna	współpraca produkcyjna; faza 4a: ograniczona koordynacja logistyki, faza 4b: współpraca i koordynacja izb gospodarczych, instytucji wspierania biznesu i promocji, faza 4c: ścisła współpraca i integracja, zintegrowany kompleks produkcyjny (ścisłe powiązania funkcjonalne)	wspólne działania zorientowane na długookresowe korzyści (wspólne planowanie przestrzenne, wspólne inwestycje); lokalne stowarzyszenia łączą się i funkcjonują na mocy ponadgranicznych porozumień (tzw. region ponadgraniczny jako całość)

Źródło: Herbst, Olejniczak 2004 na podstawie: Szul 1999; Perkmann 2003.

2. ROLA PWP-PHARE W ROZWOJU POLSKI ZACHODNIEJ[7]

2.1. Geneza i założenia programu

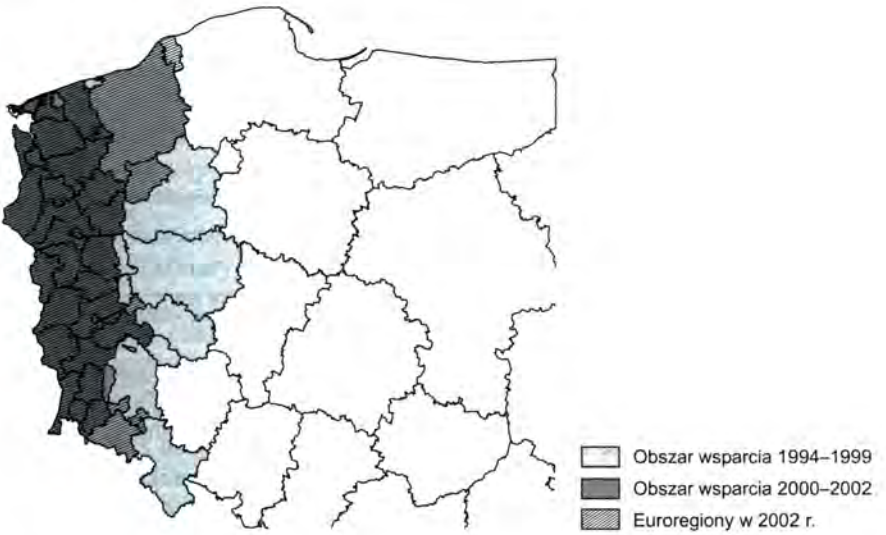
Program Współpracy Przygranicznej PHARE Polska–Niemcy powstał w 1994 r. jako element PHARE – pomocy bezzwrotnej Wspólnot Europejskich dla krajów przechodzących transformację rynkową. Głównym jego celem było wsparcie regionów przygranicznych krajów Europy Środkowo-Wschodniej w przełamywaniu specyficznych barier rozwojowych i integracji z Unią Europejską (na rzecz rozwoju współpracy z regionami po drugiej stronie granicy oraz z krajowymi gospodarkami). W założeniu PWP PHARE dla Polski miał odpowiadać wsparciu finansowemu udzielonemu niemieckim regionom przygranicznym w ramach Programu INTERREG II (1994–1999), a potem INTERREG III (2000–2006)[8]. Od 1999 r., gdy podjęto decyzję o przygoto-

[7] Niniejsza część jest podsumowaniem wyników dwóch ewaluacji PWP PHARE PL-DE przeprowadzonych przez EUROREG-Uniwersytet Warszawski. Główni autorzy poszczególnych analiz tematycznych zostali podani przy każdym z podrozdziałów.

[8] W kolejnych latach, wzorem granicy polsko-niemieckiej, uruchomiono programy współpracy przygranicznej na innych granicach zewnętrznych UE.

waniu do rozszerzenia UE, PHARE PWP był też elementem przygotowania polskich obszarów przygranicznych do członkostwa w UE. Wraz z wejściem Polski do UE PWP PHARE zastąpił instrument finansowy dla krajów UE – INTERREG.

Swoim zasięgiem program objął pas 2–3 powiatów ulokowanych przy granicy zachodniej (zob. ryc. 1). Po 1999 r. obszar wsparcia został ograniczony do węższego pasa powiatów przygranicznych, co umożliwiło koncentrację środków.



Ryc. 1. Zasięg Programów Współpracy Przygranicznej PHARE Polska–Niemcy
Źródło: M. Smętkowski (EUROREG 2003).

W ramach edycji PWP PHARE PL-DE 1994–1999 Unia Europejska (wtedy jeszcze Wspólnota Europejska) przeznaczyła dla strony polskiej 283 mln euro, dla nowych edycji zaś – z lat 2000–2003 – 176 mln euro. Były więc to środki znaczące (stanowiły około 1/4 wszystkich środków pomocowych UE przeznaczonych dla Polski).

Aby skoordynować działania i projekty podejmowane po dwóch stronach granicy, w ramach dwóch różnych systemów (rocznego – PWP PHARE i wieloletniego – INTERREG), wprowadzono kilkuletnie, wspólne dokumenty programowe. INTERREG II i edycje PWP PHARE 1995–1999 koordynował Wieloletni Program Indykatywny (*Multi-annual Indicative Programme*) na lata 1995–1999. Został on przyjęty przez Wspólny Komitet Programowania i Monitorowania (polsko-niemiecki, łączący przedstawicieli zarówno instytucji centralnych, jak i regionalnych). Natomiast dla INTERREG III i edycji PHARE po 2000 r. elementem spajającym był Wspólny Dokument Programowy (*Joint Programming Document*), na który składały się wypracowane w trzech granicznych regionach programy regionalne. Obydwa te dokumenty określały priory-

tety, sposoby ich osiągnięcia oraz procent funduszy alokowany na poszczególne działania w ramach działań przygranicznych (zob. tab. 2).

Tab. 2. Priorytety PWP PHARE PL-DE w latach 1995–1999 i 2000–2004

Wieloletni Program Indykatywny (1995–1999)	Alokacja funduszy programu (procent)	Wspólny Dokument Programowy (2000–2004)	Alokacja funduszy programu (procent)
Transport	55	Podnoszenie jakości infrastruktury	42
Środowisko	25	Ochrona środowiska	39
Rozwój gospodarczy	3	Promocja przedsiębiorczości i współpracy gospodarczej	5
Infrastruktura komunalna (woda, gaz, elektryczność)	5	Współpraca (w tym bezpieczeństwo, kultura, małe projekty euroregionalne)	10
Zasoby ludzkie	4	Szkolenia i zatrudnienie	2
Rolnictwo	3	Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	1
Studia i monitoring (w tym pomoc techniczna, studia regionalne)	5	Pomoc techniczna	1

Źródło: *Multi-annual Indicative Programme 1995–99, Joint Programming Document* – Chapeau.

Realizacja programu opierała się na projektach wykonywanych w trzech różnych skalach. Główną pulę stanowiły duże projekty – powyżej 300 tys. euro – głównie o charakterze infrastrukturalnym. W 1995 r., w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych, uruchomiono specjalną pulę mikroprojektów, tzw. Fundusz Małych Projektów (*Small Projects Fund*). Okazało się, że lokalne społeczności, stowarzyszenia, kluby poszukują dofinansowania na drobne inwestycje i przedsięwzięcia współorganizowane z analogicznymi organizacjami po stronie niemieckiej. Inicjatywy te miały z reguły charakter współpracy kulturalnej, a tym samym nie musiały być poddawane procedurom naboru, wskaźnikom i monitoringu dużych projektów. Oczywiście ich potrzeby finansowe były też wielokrotnie mniejsze. WWPWP zaproponowała więc specjalną ścieżkę wyboru i finansowania mikroprojektów do 50 tys. euro – z prostszymi procedurami i uproszczonym systemem zarządzania (delegowanym na poziom euroregionów). Pomysł był innowacyjny na skalę europejską i został przejęty przez Komisję Europejską, a następnie powielony w innych programach współpracy przygranicznej. W kolejnych latach zrealizowano również pomysł zastosowania uproszczonych procedur dla małych projektów infrastrukturalnych i inicjatyw okołobiznesowych. Tak powstała średnia grupa projektów – fundusze SIPF i BRIPF przeznaczone dla projektów o budżecie między 50 a 300 tys. euro.

W 2004 r. PWP PHARE został zakończony, a funkcje wspierania współpracy transgranicznej między Polską i Niemcami przejęły trzy programy INTERREG III, funkcjonujące dotychczas tylko po stronie niemieckich landów.

2.2. Analiza wpływu PWP-PHARE Polska–Niemcy

Metodologia analizy

Analiza wpływu programu PWP-PHARE Polska–Niemcy 1994–2001 na województwa zachodnie została przeprowadzona w latach 2003 i 2005 przez EUROREG-Uniwersytet Warszawski na zlecenie Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE. Obydwa badania były ewaluacjami *ex post* ośmiu edycji programu: z lat 1994–1999 (badanie w 2003 r.) i z lat 1999–2001 (badanie w roku 2005). Badania te są jak dotychczas jednymi z największych ewaluacji *ex post* środków pomocowych w Polsce. Obydwie ewaluacje stawiały takie samo pytanie badawcze: „Do jakiego stopnia program wpłynął na poprawę sytuacji w regionie przygranicznym (w trzech polskich regionach: dolnośląskim, lubuskim, zachodniopomorskim)?". Zostały też przeprowadzone z użyciem analogicznej metodologii. Główne metody badawcze objęły:

- przegląd dokumentów programowych, dokumentacji z monitoringu,
- przegląd literatury tematu, wcześniejszych badań poświęconych społeczno-gospodarczym aspektom rozwoju pogranicza polsko-niemieckiego,
- wywiady w instytucjach centralnych i regionalnych (po polskiej i niemieckiej stronie),
- wizyty studyjne w miejscach realizacji wszystkich zrealizowanych projektów (w sumie prawie 300 wizyt),
- badania ankietowe beneficjentów programu,
- badania ankietowe potencjalnych beneficjentów (instytucje starające się o środki, odrzucone w trakcie konkursu, oraz instytucje, które mogły starać się o fundusze, ale tego nie uczyniły),
- badania ankietowe firm z obszaru przygranicznego,
- badania ankietowe firm wykonawców realizujących kontrakty PWP-PHARE,
- badania opinii społeczności obszaru przygranicznego (w tym badania młodzieży licealnej ze szkół przygranicznych „miast podzielonych"),
- kwerenda i analiza lokalnej prasy,
- modele logiczne,
- analizy statystyczne i przestrzenne,
- panele ekspertów (ocena wszystkich projektów) połączone z samoocenią beneficjentów,
- studia przypadku.

Skala badania (analiza całej populacji projektów, całego polskiego zachodniego obszaru przygranicznego, badania również po niemieckiej stronie granicy), jego horyzont czasowy (w sumie 8 edycji i 10 lat wdrażania programu) oraz badanie z przesunięciem czasowym (dwa lata po zakończeniu ostatniej z badanych edycji programu) dały unikatową możliwość analizy wpływu dużej interwencji zewnętrznej na rozwój lokalny i regionalny w perspektywie długookresowej.

Programy analizowano na trzech poziomach. Na poziomie ogólnym (całego programu) analizowano kwestie podsumowujące – zagadnienia ekonomiczne (trendy gospodarek regionalnych, opinie firm), prawno-instytucjonalne (proces uczenia się instytucji, uwarunkowania prawne współpracy) i społeczne (opinie mieszkańców). Na poziomie sektorowym analizowano specyfikę efektów tematycznych grup projektów, np. transportowych, ochrony środowiska, rozwoju zasobów ludzkich. Na poziomie trzecim zaś (projektów) analizowano kwestie specyficzne dla projektów, np. wpływ na społeczność lokalną, wskaźniki, problemy zarządzania, procesy uczenia się.

Niniejsza analiza prezentuje główne wnioski z dwóch badań, odnosząc je do kontekstu teorii czterech kapitałów oraz wcześniejszych rozważań teoretycznych. Spójną analizę całości interwencji utrudnia fakt, że dwa badania nakładały się na siebie w edycji 1999. Tak więc w analizach ewaluacji 1999–2001 po raz drugi uwzględniono 23 projekty analizowane w pierwszym badaniu.

W dalszych podrozdziałach przedstawiono najpierw wyniki ujęcia całościowego, a następnie analizy głównych tematycznych grup projektów – transportu, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, zasobów ludzkich i gospodarki, projektów euroregionalnych.

Projekty PWP-PHARE Polska–Niemcy – ujęcie całościowe[9]

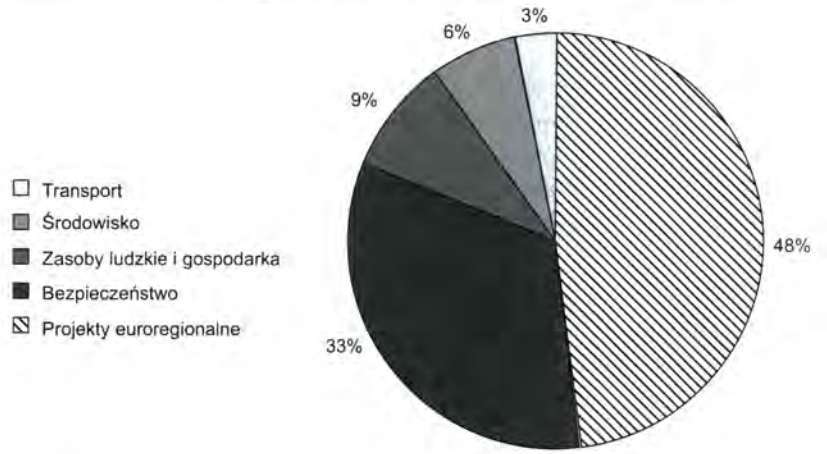
Wielkość środków PWP PHARE w sumie dla lat 1994–2001 wyniosła ponad 370 mln euro, z czego wydano nieco ponad 350 mln euro. Wysoki poziom spożytkowania środków należy uznać za niewątpliwy sukces, szczególnie w świetle późniejszych problemów Polski z absorpcją pomocy UE. Zmobilizowane środki były w rzeczywistości co najmniej o 25% wyższe, gdyż program wymagał od beneficjentów wniesienia 25% wkładu własnego w dofinansowywane projekty. W skali całego analizowanego obszaru nie jest to suma znacząca. Ostrożne szacunki wykazały, że środki PWP-PHARE stanowiły jedynie 0,19% udziału w PKB obszaru wsparcia (dla lat 1995–2000) i 0,31% PKB dla lat 1999–2001. PWP PHARE miał więc stosunkowo niewielki wpływ na szerokie procesy rozwoju gospodarczego zachodzące w województwach zachodnich.

Sytuacja ta zmienia się jednak, kiedy przyjmujemy optykę gmin i sektorów, dla nich bowiem środki PWP PHARE były znaczącym źródłem inwestycji. I tak np. w latach 1994–1999 udział PWP PHARE w szacunkowych wydatkach majątkowych samorządów obszaru wsparcia wyniósł 7,8%, a udział programu w wydatkach na infrastrukturę transportową i przejścia graniczne szacowany był na 18%. W opinii przedsiębiorstw program nie był jednak silnym elementem rozwoju gospodarczego. Beneficjenci prócz efektów sektorowych (które omawiane są w dalszej części) podkreślali element edukacyjny – udział w programie uczył korzystania ze środków pomocowych, planowania projektów. Badania opinii publicznej pokazały natomiast korzystne zmiany w stosunku do

[9] Podrozdział ten opiera się na analizach M. Smętkowskiego (EUROREG 2003, s. 71–104; 2005, s. 62–100).

sąsiadów po drugiej stronie granicy, choć należy podkreślić, że był to element zarówno szerszego procesu otwierania się granic, jak i kampanii informacyjnych prowadzonych przed przyjęciem Polski do UE.

Projekty realizowane w ramach kolejnych edycji PWP PHARE Polska–Niemcy można podzielić na trzy grupy: duże projekty inwestycyjne (powyżej 300 tys. euro), średnie projekty (50–300 tys. euro) oraz mikroprojekty (nazywane też projektami euroregionalnymi, z racji tego, że ich naborem i koordynacją zajmowały się biura euroregionów). W sumie w latach 1994–2001 zrealizowano 274 duże i średnie projekty. Wśród dużych projektów dominowały inwestycje związane z transportem (ponad 50%) i ochroną środowiska (ponad 20%). Wśród projektów średnich przeważał rozwój turystyki, a po nim ochrona środowiska. Oddzielną pulę stanowiły mikroprojekty (w dokumentach programowych traktowane jako jeden pakiet – tzw. Fundusz Małych Projektów), których w latach 1995–2001 zrealizowano prawie 2000 (1955). Rozłożenie tematyczne łącznie dużych i małych projektów (z perspektywy udziału w środkach całego programu) prezentuje ryc. 2.



Ryc. 2. Podział tematyczny dużych i średnich projektów

Główną grupę beneficjentów programu (w odniesieniu do dużych i małych projektów) stanowiły gminy (ponad 50% beneficjentów), następnie (ponad 20%) inne jednostki administracji publicznej – np. samorząd wojewódzki, związki gminne, ale również takie instytucje publiczne jak policja, zarząd dróg wojewódzkich, straż pożarna. Udział sektora prywatnego był nieznaczny. Gminy także dominowały wśród beneficjentów projektów euroregionalnych.

Jeśli chodzi o rozkład przestrzenny, to projekty rozłożyły się dość równomiernie na całym obszarze wsparcia (trzech województw – dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego), przy czym relatywnie najwięcej projektów (liczbowo i wartościowo) przypadło na województwo lubuskie, co łatwo wyjaśnić największą długością granicy na tym obszarze.

Aby uwzględnić w analizie zróżnicowanie skali, podzielono projekty na kilka kategorii z uwagi na ich lokalizację oraz zasięg oddziaływania. Wyróżniono cztery rodzaje lokalizacji:

- punktową, gdy projekt nie wykraczał poza jedną gminę (np. oczyszczalnia ścieków);
- liniową, gdy projekt wykraczał poza jedną gminę (np. droga, ścieżka rowerowa);
- obszarową małą – projekt był złożony z kilku mniejszych inwestycji punktowych realizowanych na obszarze kilku gmin (np. sieć punktów informacji turystycznej);
- obszarową dużą – projekt związany był z funkcjonowaniem na obszarze wsparcia różnych służb publicznych (np. Straży Granicznej, policji).

Uwzględniając przestrzenny zasięg oddziaływania, wyróżniono projekty:

- lokalne – zasięg projektu nie wykraczał poza jedną–dwie gminy;
- subregionalne – zasięg projektu obejmował kilka gmin lub powiatów;
- regionalne – zasięg projektu obejmował obszar odpowiadający w przybliżeniu całemu nowemu województwu;
- obszaru granicznego – zasięg oddziaływania projektu obejmował cały obszar wsparcia.

Łącząc powyższe typy wynikające z kryteriów lokalizacji i zasięgu efektów, otrzymano matrycę typów. Kwalifikacji poszczególnych projektów dokonano po połączeniu wyników obserwacji terenowych, analizy efektów oraz samooceny beneficjentów. Jak pokazuje tab. 3, wyraźnie dominowały inicjatywy punktowe o lokalnym i subregionalnym charakterze.

Tab. 3. Typologia projektów według zasięgu i oddziaływania dla lat 1994–2001

	Lokalne	Subregionalne	Regionalne	Obszar wsparcia
Punktowe	136	53	55	4
Liniowe	1	9	10	0
Obszarowe małe	2	14	14	0
Obszarowe duże	–	–	3	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji.

W założeniu program miał być narzędziem finansowym odpowiadającym wsparciu finansowemu udzielonemu regionom przygranicznym po stronie UE – w ramach Programu INTERREG II (1994–1999), a potem INTERREG III (2000–2006). Program miał wspierać dwa rodzaje projektów:

- połączone z działaniami wspieranymi w ramach INTERREG (czyli miał zapewniać dla wspólnej polsko-niemieckiej inwestycji współfinansowanie dla strony polskiej);
- takie, które zostały uznane przez obydwa współpracujące kraje jako projekty o transgranicznym oddziaływaniu (a więc korzystne dla regionów po obydwu stronach granicy).

W praktyce pierwszy typ projektów – *stricte* transgranicznych (zrealizowanych wspólnie przez dwóch partnerów na podstawie wspólnej wizji) – wystę-

pował bardzo rzadko. Takich projektów udało się zidentyfikować tylko kilka (5 dla lat 1994–2001 i 3 z lat wcześniejszych, z zakresu bezpieczeństwa). Liczba projektów paralelnych (skoordynowane, ale niezależne projekty prowadzone przez kilku partnerów po dwóch stronach) również była śladowa (głównie dotyczyły one transportu; została także zrealizowana duża inwestycja z zakresu zasobów ludzkich). Współfinansowanie jednego przedsięwzięcia z dwóch różnych źródeł (INTERREG i PWP PHARE) było bardzo utrudnione, a często wręcz niemożliwe z uwagi na różny cykl planowania i finansowania (roczny *vs.* wieloletni), zróżnicowanie procesu decyzyjnego, nieprzystawalność procedur, odmienną organizację pomiędzy PHARE a INTERREG. W praktyce dominowały projekty czysto przygraniczne (*close-to-border*), oparte na logice prowadzenia własnych działań, po uwzględnieniu zdania drugiej strony (głównie instytucji regionalnych). Obserwacja ta potwierdziła przygraniczny charakter programu.

Jak już zaznaczono, realizowane projekty miały różną skalę i bardzo zróżnicowaną tematykę, co stwarzało problemy we właściwym oszacowaniu ich efektów. Aby dogłębnie przeanalizować efekty projektów, zastosowano podejście sektorowo-tematyczne. Wnioski dla każdej z grup prezentowane są w dalszych podrozdziałach.

Projekty transportowe[10]

W grupie tej przeważały projekty drogowe oraz związane z przejściami granicznymi. W sumie w latach 1994–2001 zrealizowano 55 projektów za łączną kwotę 178 mln euro.

Wśród projektów rozbudowy/modernizacji wyróżnić można:

- inwestycje poprawiające układy transportowe głównych miast regionu i ich połączenie z granicą (np. układ transportowy Szczecina – drogi nr 10 i 13, Zielonej Góry – drogi 12 i 27, Jeleniej Góry – drogi nr 4, 30 i 352 oraz Gorzowa Wielkopolskiego – drogi 3 i 22);
- inwestycje poprawiające płynność i bezpieczeństwo ruchu – eliminowanie „wąskich gardeł" przez budowę obwodnic małych i średnich miast;
- modernizację istniejących dróg, budowę nowych (zwykle krótkich) odcinków w celu uzupełnienia brakujących odcinków sieciowych układów transportowych.

Projekty objęły 8 przejść granicznych (z czego 6 drogowych) – Gubinek, Olszynę, Świecko, Rosówek, Kunowice-Rzepin, Szczecin-Gumieńce, Lubieszyn i Radomierzyce. Większość związana była z odprawą samochodów ciężarowych. Najczęściej były to inwestycje w modernizację i budowę terminali odpraw celnych, parkingów samochodów ciężarowych, budowę stanowisk odpraw paszportowych, dróg dojazdowych. Zbudowano też dwa zupełnie nowe przejścia graniczne. Główne inwestycje programu w przejścia zbiegły się ze wzrostem natężenia ruchu na granicy (szczyt nastąpił w 1999 r., 153 mln osób).

[10] Podrozdział oparty jest na analizach M. Smętkowskiego (EUROREG 2003, s. 125–186; 2005, s. 128–146).

Po 1999 r. ceny między Polską a Niemcami zaczęły się wyrównywać, a natężenie ruchu spadło o 40%. Niemniej poczynione inwestycje zagwarantowały płynność przepływu (praktycznie bez czasu oczekiwania na granicy). Po 2004 r. (przystąpienie Polski do UE) w perspektywie wejścia Polski do obszaru Schengen dla tej infrastruktury poszukiwane są nowe funkcje – parkingów, baz przeładunkowych etc.

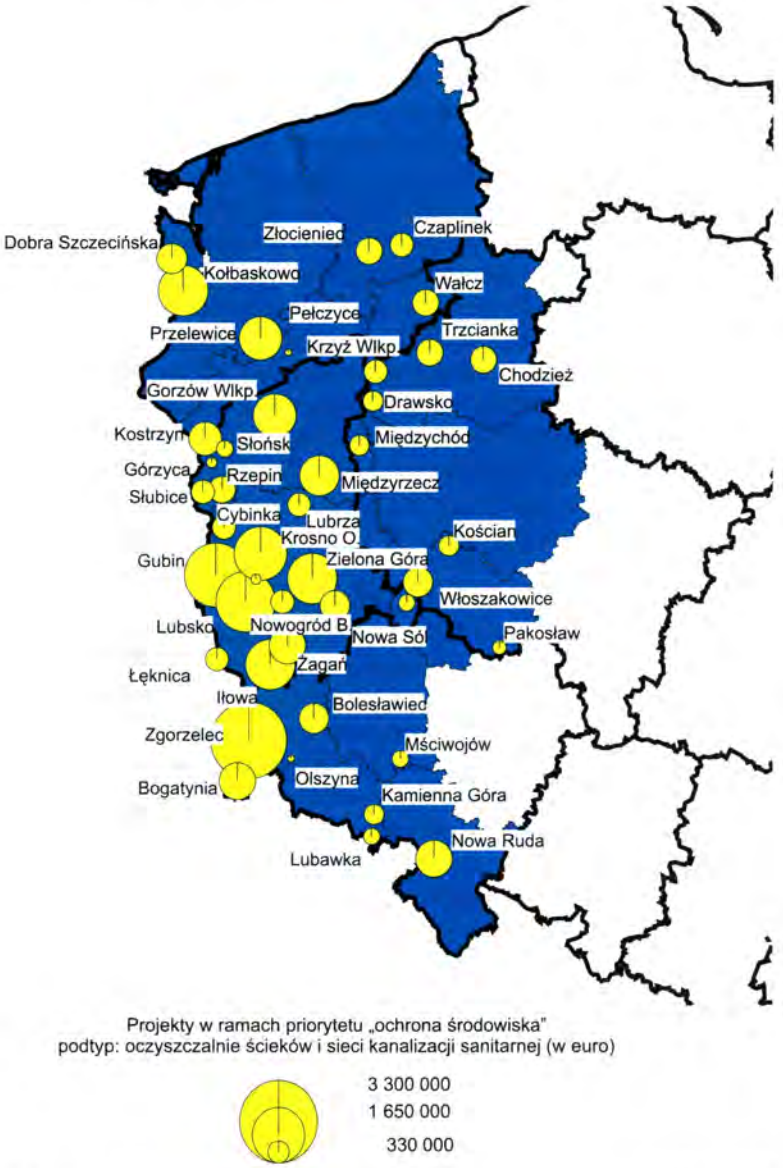
Zasadniczo grupa projektów transportowych wspierała kapitał gospodarczy, zwiększając przepuszczalność granicy, minimalizowała bowiem efekt bariery przestrzennej. Inwestycje drogowe były pomyślane w sposób systemowy, a ich efekt – poprawa płynności ruchu – był obserwowalny w układach regionalnych. Badania wykazały zwiększenie natężenia ruchu, w tym natężenia ruchu samochodów ciężarowych. Trudno ten fakt przypisać wyłącznie efektowi programu. Niewątpliwie jednak dokonane inwestycje zaspokoiły potrzeby regionu i pomogły obsłużyć rosnący ruch. Na poziomie lokalnym głównym efektem było odciążenie miejscowości z ruchu tranzytowego i poprawa lokalnego bezpieczeństwa. Podniesienie i tak już wysokiego nasycenia przejściami (35 przejść) i połączona z tym poprawa dróg dojazdowych wpłynęły na przestrzenno-funkcjonalną integrację obszaru granicznego. Poprawa stanu dróg choć częściowo wyrównała poziom infrastruktury do sytuacji po zachodniej stronie granicy – gdzie funkcjonuje gęsta, dobra sieć drogowa. Projekty w oczywisty sposób miały efekt integracyjny, gdyż większość z nich prowadziła do granicy i łączyła sieć polską z niemieckimi szlakami komunikacyjnymi.

Projekty z zakresu ochrony środowiska[11]

W dziedzinie ochrony środowiska w latach 1994–2001 zrealizowano 95 projektów, za łączną kwotę wsparcia 122 mln euro.

Wśród projektów wyraźnie zaznaczyły się trzy grupy – rozbudowa infrastruktury wodno-ściekowej, gospodarka odpadami oraz infrastruktura energetyczna i ochrona powierza. Pierwsza grupa była najliczniejsza (70% wszystkich projektów). Realizowano w niej zarówno duże inwestycje budowy oczyszczalni ścieków, jak i modernizację istniejących już obiektów lub rozbudowę sieci kanalizacji. Najczęściej łączono budowę oczyszczalni z rozbudową sieci kanalizacji i budową przepompowni ścieków (zdarzały się też kontynuacje projektów) – co tworzyło logiczną całość. Rozmieszczenie inwestycji z tej grupy dla lat 1994–1999 przedstawia ryc. 3. W latach 2000–2001 przeprowadzono 10 dodatkowych inwestycji.

[11] Podrozdział jest oparty na analizach K. Krok (Gorzelak et al., 2004, s. 207–242) i E. Kozłowskiej (EUROREG 2005, s. 149–174).



Ryc. 3. Projekty ochrony środowiska – infrastruktura wodno-ściekowa (1994–1999)
Źródło: M. Smętkowski (EUROREG 2003).

Inwestycje z pierwszych lat odnosiły się do projektów strategicznych – głównie dużych obiektów dla miast regionu (Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski, Lubsko), w latach kolejnych więcej było mniejszych inwestycji, uzupełniających braki infrastrukturalne (w tym podstawową kanalizację) w małych wsiach (Pakosław, Bronków). Warto podkreślić, że w 2/3 przypadków infrastruktura powstała „od podstaw", w najlepszym przypadku zastępując proste systemy mechanicznego oczyszczania ścieków z osadów i tłuszczów. Nowo

powstałe obiekty to nowoczesne oczyszczalnie biologiczne. Zmiana jakościowa w skali lokalnej była więc znacząca. Odnosząc te inwestycje do skali regionalnej (trzech Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej), należy jednak zauważyć, że np. liczba oczyszczalni stosujących metodę podwyższonego usuwania biogenów wzrosła na tym terenie w latach 1995–2001 z 1 do 228, z czego program był zaangażowany tylko w 24 takie inwestycje. Co więcej, udział inwestycji PWP PHARE w oczyszczaniu wód dorzecza Odry i rzek Pomorza jest nierównomierny, od 61% w dorzeczu Warty między ujściem Noteci i Warty do Odry (strategiczna inwestycja w oczyszczalnię Gorzowa Wielkopolskiego), poprzez wynoszący 16% udział w dorzeczu Odry (z wyłączeniem terenów poza zasięgiem programu), do 2,5% udziału na dolnym odcinku Odry. W sumie dla lat 1994–2001 udział inwestycji z programu w trzech województwach stanowi: około 15% udziału w przepustowości wszystkich nowo powstałych oczyszczalni, 14% w objętości oczyszczanych ścieków, 12% w liczbie nowych przyłączy gospodarstw do sieci kanalizacji, 11% w długości nowo powstałych sieci kanalizacji. Koncentracja na niektórych obszarach sprawiała (np. dorzecze Odry między ujściem Bobru i Warty), że efekt działania programu był tam dużo silniejszy.

Drugą podgrupą projektów w dziedzinie ochrony środowiska były inwestycje w budowę lub rozbudowę wysypisk śmieci i zakładów utylizacji odpadów (w tym wprowadzanie systemu segregacji odpadów). W latach 90. zarówno stan świadomości ekologicznej, jak i praktyka utylizacji odpadów były w Polsce niskie (rażąco niskie w porównaniu z niemiecką stroną granicy). Gospodarka odpadami ograniczała się do ich składowania. Sortowanie, przetwarzanie i odzysk jeszcze w 2000 r. obejmowały marginalną część odpadów (ok. 2% odpadów komunalnych). Problem ten został podjęty w ramach programu. Początkowo jednak realizowano mniejsze projekty, o krótkoterminowych efektach, a dopiero w późniejszych latach pojawiły się duże, strategiczne inwestycje, np. w zakłady utylizacji. W sumie udział składowisk dofinansowanych ze środków PWP PHARE to 13% (dla dolnośląskiego i lubuskiego, przy czym w tym ostatnim udział sięgnął aż 25%). Ważne było jednak, iż program wsparł dwie główne, modelowe wręcz inicjatywy – celowych związków gminnych prowadzących systemową gospodarkę odpadami (połączoną z edukacją ekologiczną). Stworzył więc nowe standardy i dobre praktyki będące wzorem dla kolejnych inicjatyw.

Do grupy ostatniej i najmniejszej zaliczyć można projekty w zakresie infrastruktury energetycznej, w tym ochrony powietrza; było ich kilka i pojawiały się tylko do 1999 r. Dotyczyły rozwoju lokalnej sieci gazowej (w Międzyzdrojach, Sanoku, Gubinie) i modernizacji kotłowni. Z uwagi na ich liczebność i skalę trudno mówić o efektach transgranicznych czy regionalnych. Inwestycje poprawiły po prostu sytuację lokalną – komfort życia mieszkańców, a w przypadku Międzyzdrojów były też istotnym elementem podnoszenia kapitału turystycznego miejscowości.

Można ocenić, że projekty z zakresu ochrony środowiska dotyczyły kapitału naturalnego. Modernizując podstawową infrastrukturę komunalną, poprawiły również jakość i poziom życia mieszkańców.

Na początku lat 90. dystans Polski lokalnej do krajów UE w dziedzinie infrastruktury ochrony środowiska i infrastruktury komunalnej był olbrzymi. Projekty programu były więc zorientowane przede wszystkim na wyrównanie asymetrii rozwojowych. Inwestowano od razu w nowoczesne technologie i dzięki temu skok cywilizacyjny (szczególnie w małych miejscowościach, pozbawionych wcześniej jakiejkolwiek infrastruktury) był znaczący. W kolejnych latach następowało wyraźne nasycenie inwestycjami tego typu (szczególnie w podgrupie infrastruktury wodno-ściekowej). Budowa nowej i modernizowanie starej infrastruktury przyczyniła się nie tylko do wprowadzenia nowoczesnych technologii, lecz także wpłynęła na świadomość ekologiczną (szczególnie wsparcie inwestycji wzorcowych). Pod względem efektów projekty miały ograniczony wpływ na drugą stronę granicy. Wszystkie były realizowane w dorzeczu Odry – co w oczywisty sposób przyczyniało się do poprawy stanu granicznej rzeki, jednak poza kilkoma przypadkami ściśle przygranicznych lokalizacji (np. oczyszczalnia Gubin-Guben) projekty służyły przede wszystkim stronie polskiej.

Projekty dotyczące zasobów ludzkich i rozwoju gospodarczego[12]

Ta grupa tematyczna 73 projektów była najbardziej zróżnicowana, a jednocześnie stosunkowo niewielka pod względem przeznaczonych środków (34 mln euro, 9% środków programu).

Wśród tematów projektów można było wyróżnić trzy podgrupy tematyczne: najliczniejszą stanowiły rozwój infrastruktury turystycznej, rozwój zasobów ludzkich i rozwój infrastruktury okołobiznesowej.

W przypadku pierwszej podgrupy – ponad połowa z 46 projektów turystycznych dotyczyła rozbudowy szlaków rowerowych. W sumie zbudowano i zmodernizowano prawie 200 km tras. Zróżnicowanie długości zbudowanych szlaków w poszczególnych projektach było bardzo duże (najdłuższy szlak miał prawie 20 km, najkrótsza ścieżka niecały kilometr). Druga połowa inwestycji obejmowała zarówno inwestycje w infrastrukturę turystyczną (budowa molo w Ińsku, port rzeczny w Krośnie Odrzańskim, trasy narciarstwa biegowego w Jakuszycach, baza turystyczna dla osób niepełnosprawnych w Podgrodziu), rozbudowę i modernizację infrastruktury towarzyszącej (parking w Krzeszowie), renowację zabytków (np. zabytkowy kościół w Jaworze, średniowieczne mury w Żarach), jak i projekty „miękkie" – sieci informacji (dolnośląska sieć informacji), strategie i badania (badania potencjału turystycznego gmin przygranicznych). Tu również skala projektów była bardzo zróżnicowana – od 2 mln do 50 tys. euro dofinansowania.

Efektem realizacji projektów z całej tej podgrupy było zagospodarowywanie lub rozwijanie istniejącego potencjału po stronie polskiej. W latach 1994–1998 było też kilka projektów o charakterze koncepcyjnym i sieciowym (sieć informacji turystycznej) – mających w założeniu integrować produkty turystycz-

[12] Podrozdział jest oparty na analizach K. Olejniczaka (EUROREG 2003, s. 254–281; 2005, s. 202–218) i M. Smętkowskiego (EUROREG 2005, s. 190–201).

ne regionu. Od 1999 r. funkcjonowały wyłącznie projekty infrastrukturalne. Większość powstałych inwestycji była promowana (głównie w Internecie, na stronach lokalnych urzędów), w przypadku tras turystycznych towarzyszyły im specjalne mapy turystyczne (w województwie dolnośląskim wprowadzono ujednolicony system map szlaków turystycznych). Większość szlaków rowerowych zbudowanych w ramach projektów PWP PHARE PL-DE wpisywała się w szerszy system tras, poza kilkoma przypadkami, kiedy efekty miały skalę lokalną i dotyczyły wyłącznie poprawy jakości komunikacji na danym terenie, estetyki gminy i częściowo podniesienia możliwości rekreacyjnych społeczności lokalnej. Rozpatrując poszczególne projekty, stwierdzono, że *gros* inwestycji przyczyniło się do zwiększenia liczby turystów odwiedzających dane miejsca (według deklaracji beneficjentów o 50% do 100%), ale należy podkreślić, że projekty były z reguły jednym z elementów przyczyniających się do zwiększenia ruchu turystycznego i było to działanie lokalne.

Drugą podgrupę stanowią stosunkowo nieliczne projekty rozwoju zasobów ludzkich. Były realizowane głównie w pierwszych edycjach programu (do 1998 r.). Środki silnie skoncentrowano, *gros* z 12 projektów było kolejnymi etapami trzech przedsięwzięć – budowy obiektów *Collegium Polonicum* w Słubicach (domy akademickie, budynki dydaktyczne), centrum szkoleniowego – Dwór Czarne, filharmonii w Jeleniej Górze. W tej podgrupie również nastawiono się na „twarde" inwestycje – tworzenie warunków infrastrukturalnych dla rozwoju edukacji i szkoleń (budowa i adaptacja obiektów). Aby oszacować efekty projektów, w ewaluacji przyjęto metodę studiów przypadku. We wszystkich przypadkach infrastrukturę zaczęto wykorzystywać do organizacji szkoleń, imprez kulturalnych, na rzecz edukacji. Efekty projektów były policzalne głównie w skali lokalnej (liczba uczestników szkoleń, liczba imprez), niekiedy regionalnej (imprezy międzynarodowe). Silne regionalne efekty łączenia zaobserwowano przede wszystkim w przypadku *Collegium Polonicum*. Lokalizacja tego ośrodka akademickiego (na granicy w Słubicach, dzięki czemu mogą zeń korzystać studenci z Polski i Niemiec), organizacja programu studiów (wspólne przedsięwzięcie Uniwersytetu im. A. Mickiewicza i niemieckiego Uniwersytetu Viadrina) oraz skala inwestycji (w sumie 16 mln euro dofinansowania) dały silny efekt transgraniczny.

Ostatnią podgrupą były projekty dotyczące rozwoju infrastruktury okołobiznesowej. Pojawiły się stosunkowo późno. Do 1999 r. wykonano tylko dwa, pozostałe 13 powstało po 2001 r., kiedy to uruchomiono specjalną ścieżkę dla małych projektów biznesowych (w jej ramach poza omawianymi 13 znalazły się też projekty typowo turystyczne).

Trzy czwarte projektów dotyczyło infrastruktury – z reguły adaptacji istniejących budynków do nowych potrzeb (stworzenie części biurowej i konferencyjnej oraz wyposażenie w niezbędny sprzęt). Tak rozbudowane instytucje świadczyły usługi na rzecz przedsiębiorstw w zakresie: informacyjnym, doradczym, szkoleniowym. W praktyce przeważały usługi informacyjne skierowane do osób fizycznych (skorzystało z nich ponad 600 osób), a następnie szkoleniowe (500 osób oraz 175 przedstawicieli firm). Usługi doradcze odegrały tu drugorzędną rolę, a usługi finansowe – wręcz marginalną (oferowała je tyl-

ko jedna z instytucji). Co interesujące, w grupie projektów rozwoju gospodarczego nie pojawił się, mimo zapisów w dokumentach programowych, żaden projekt z zakresu transferu technologii. Dopiero w 2002 r. podjęto „miękkie" inicjatywy związane z nowoczesnymi technologiami (zakup serwerów, stworzenie stanowisk informatycznych w inkubatorach przedsiębiorczości). Znikoma liczba takich projektów potwierdza, że polska strona nie była przygotowana do interakcji w tym zakresie – koncentrowała się na rozwoju własnego potencjału infrastrukturalnego.

W założeniu (mała skala finansowania) i w praktyce zasięg oddziaływania dokonanych inwestycji miał charakter subregionalny. Pojawił się efekt łączenia ze stroną niemiecką, gdyż część usług dotyczyła informacji dla przedsiębiorców o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej po stronie niemieckiej, w tym kontaktów z potencjalnymi partnerami biznesowymi po drugiej stronie granicy. Możliwości oszacowania efektów szkoleń i doradztwa były bardzo ograniczone, gdyż w momencie prowadzenia ewaluacji większość projektów dopiero została ukończona, było więc za wcześnie na pojawienie się ewentualnych efektów mnożnikowych.

Podsumowując, można oceniać, że projekty w dziedzinie zasobów ludzkich i rozwoju przedsiębiorczości najczęściej były nakierowane na rozwój lokalnego i subregionalnego potencjału. Akcent postawiono na rozbudowę i adaptację infrastruktury – zarówno w zakresie turystyki, edukacji, jak i działań okołobiznesowych. Projekty „miękkie" – dotyczące szkoleń, rozwoju zasobów ludzkich czy transferu technologii – były praktycznie nieobecne i zaczęły się pojawiać dopiero po 2001 r. w ostatnich badanych edycjach programu. Potwierdza to hipotezę, że „miękka" współpraca transgraniczna wymaga uprzedniego wyrównania potencjałów – lub choćby ich zbliżenia. Inwestycje miały charakter punktowy – tylko w nielicznych przypadkach bezpośrednio związany z granicą. Wiele z nich było kontynuowanych w kolejnych edycjach programu i łączyło się w większe przedsięwzięcia – co świadczy o strategii rozwoju beneficjentów (była ona jednak skoncentrowana, poza nielicznymi przypadkami, wyłącznie na stronie polskiej). Szlaki rowerowe miały niewątpliwie efekt sieciowy (łączenie szlaków, głównie regionalnych, ale również i międzynarodowych), ale nie pociągało to za sobą współpracy z drugą stroną granicy (np. rozwój wspólnych produktów turystycznych). Najsilniejszy, regionalny efekt łączenia miała inwestycja w *Collegium Polonicum*. Był to też przykład projektu adekwatnego do inicjatyw niemieckich. Na oszacowanie efektów „miękkich" projektów z zakresu informacji i wsparcia przedsiębiorczości było zbyt wcześnie, ale tu również pojawiły się elementy transgraniczne.

Projekty z grupy zasobów ludzkich i gospodarki można uznać za wspierające rozwój kapitału ludzkiego – przede wszystkim z powodu dominacji projektów turystycznych (rekreacyjnego, lokalnego i subregionalnego charakteru ich efektów), dużej inwestycji edukacyjnej w Słubicach i szkoleniowo-informacyjnego charakteru małych inwestycji okołobiznesowych.

Projekty z zakresu bezpieczeństwa[13]

Grupa projektów z tej dziedziny obejmowała 29 inwestycji, na kwotę 24,5 mln euro. Zasadniczo można wyróżnić trzy aspekty bezpieczeństwa w obszarze przygranicznym:

- podnoszenie szczelności granicy, a więc walka z przemytem, nielegalnymi przekroczeniami, kontrola jakości transferowanych towarów;
- bezpieczeństwo społeczności obszaru przygranicznego i przebywających tam osób – przeciwdziałanie przestępstwom przeciwko życiu i zdrowiu oraz mieniu – np. kradzieżom, rozbojom wymierzonym zarówno w graniczny ruch osobowy i towarowy, jak i społeczność lokalną po obydwu stronach granicy;
- zabezpieczenie przed katastrofami, klęskami żywiołowymi (powodzie, pożary), których efekty przekraczają granice jednego kraju i mogą zagrażać społecznościom po dwóch stronach granic.

Projekty realizowane w ramach PWP PHARE odnosiły się, choć w różnym stopniu, do wszystkich trzech aspektów.

Pierwszych dwóch aspektów dotyczyły takie działania jak: wsparcie sprzętowe służb mundurowych przez zakup sprzętu łączności i szkolenia dla Straży Granicznej, Głównego Urzędu Ceł, laboratoria granicznej inspekcji fitosanitarnej, sprzęt łączności i transportu dla policji. W skali mikro (poszczególnych jednostek) badania wykazały, że inwestycje sprzętowe w znaczącym stopniu zaspokoiły potrzeby służb. Sprzęt pomógł też skrócić czas interwencji, zwiększyć kontrolowany obszar i zredukować liczbę tzw. martwych punktów. Ponadto wsparcie sprzętowe i merytoryczne służb poprawiło koordynację, choć głównie pomiędzy jednostkami krajowymi. Koordynacja ze stroną niemiecką wciąż pozostawiała wiele do życzenia (sprzęt nie zawsze był kompatybilny). W skali makro (regionalnej), z uwagi na wielkość obszaru i szczupłość inwestycji, trudno połączyć te projekty w relację przyczynowo-skutkową ze statystykami wykrywalności przestępstw na granicy.

Głównym polem działania programu była natomiast ochrona przed katastrofami, przede wszystkim w postaci projektów ochrony lasów. Miały one znaczącą skalę i były rozwijane w ścisłej współpracy ze stroną niemiecką – w ramach inicjatywy EUROLAS (5 projektów na łączną kwotę ponad 1 mln eur). Dotyczyły sieci wczesnego ostrzegania (na całej długości granicy zbudowano wieże obserwacyjne, zakupiono sprzęt komunikacji dla służb straży pożarnej) oraz zakupu sprzętu ochrony przeciwpożarowej (samochody strażackie). Tu efekt był wyraźny w skali całego pasa granicznego – skrócił się czas interwencji, zwiększyła efektywność akcji gaśniczych, poszerzył obszar objęty monitoringiem, powstał efektywny system wczesnego ostrzegania i zwalczania zagrożeń w obszarze transgranicznym – po dwóch stronach granicy.

Projekty z grupy bezpieczeństwa składały się w wyjątkowo spójną całość. Wzajemnie się uzupełniały i wzmacniały (np. sprzęt dla Straży Granicznej oraz sprzęt i szkolenia dla policji), często będąc kolejnymi etapami dużych inwe-

[13] Podrozdział oparto na analizach M. Smętkowskiego (EUROREG 2003, s. 188–202) i K. Olejniczaka (EUROREG 2005, s. 175–189).

stycji. Co więcej, w tej grupie znaleźć można przykłady dużych projektów ściśle skoordynowanych ze stroną niemiecką – na zasadzie finansowania z dwóch źródeł (co z uwagi na rozbieżne procedury PHARE i INTERREG było rzadkością). Stanowią one więc nieliczne przykłady projektów przystających – obejmujących region polsko-niemiecki, a więc *sensu stricto* transgranicznych.

Projekty te miały silny efekt integrujący. Ujmując je w kontekście czterech kapitałów, można uznać, że wspierały częściowo kapitał naturalny (ochrona głównych zasobów naturalnych obszaru – lasów) i kapitał społeczny (bezpieczeństwo obywateli).

Fundusz Projektów Euroregionalnych[14]

Ostatnią grupą projektów Programu PWP PHARE były mikroprojekty (w dokumentach programowych traktowane jako jeden fundusz – tzw. *Small Projects Fund*). Objęła ona swoim zasięgiem cztery euroregiony: Pomerania, Pro Europa Viadrina, Sprewa-Nysa-Bóbr i Nysa, zrzeszające prawie 250 gmin. Udzielone wsparcie dla 1955 projektów stanowiło około 3% środków edycji programu z lat 1994–2001 (ponad 10 mln euro). Celem funduszu było wspieranie drobnych inicjatyw współpracy transgranicznej z zakresu kultury (wymiana kulturalna, wymiana młodzieży, festiwale), demokracji lokalnej, zasobów ludzkich (krótkie cykle szkoleń, kursy, imprezy edukacyjne), transgranicznych studiów, rozwoju gospodarczego i turystyki (wspólna promocja). W praktyce ponad 70% projektów dotyczyło działalności kulturalnej (zarówno pod względem liczby, jak i przeznaczonych środków), najmniejszą grupą tematyczną były zaś projekty rozwoju demokracji lokalnej (nieco ponad 1%). Głównymi beneficjentami były samorządy gminne, domy i ośrodki kultury, stowarzyszenia i fundacje. W rozłożeniu przestrzennym dominowały gminy euroregionu Nysa.

Mikroprojekty wspierały kapitał ludzki i, co ważne, kapitał społeczny – tworząc sieci kontaktów ze stroną niemiecką w skali lokalnej. Prawie 90% przedstawicieli instytucji realizujących małe projekty deklarowało współpracę przy realizacji projektów współfinansowanych z programów z różnymi instytucjami w Niemczech. Efekt integracji był więc bardzo silny. Nie do przecenienia okazał się też fakt uczenia się przez beneficjentów procedur aplikowania o fundusze i formalizowania współpracy transgranicznej. Ta grupa projektów miała więc wyraźny charakter integrujący, transgraniczny.

3. WNIOSKI

Mała liczba projektów ściśle do siebie przystających oraz opinie samych beneficjentów dowodzą, że program miał charakter przygraniczny (ang. *close to border*), nie transgraniczny (ang. *cross-border*). Nieco upraszczając, charakter współpracy partnerów po dwóch stronach granicy można opisać jako „rozwijanie własnego biznesu przy uwzględnieniu opinii drugiej strony". Projekty przystające i skoordynowane zdarzały się bardzo rzadko.

[14] Podrozdział jest oparty na analizach (EUROREG 2003, s. 282–298; 2005, s. 223–240).

Analizując PWP PHARE w kontekście rozważań teoretycznych na temat kierunków interwencji publicznej wspierającej współpracę transgraniczną, można jasno stwierdzić, że zgłaszane i realizowane w jego ramach projekty koncentrowały się na wyrównywaniu poziomu – głównie zapóźnień w zakresie infrastruktury – czy to ochrony środowiska i komunalnej, drogowej, czy infrastruktury edukacyjnej i otoczenia biznesu. Element budowania funkcjonalnej współpracy – na poziomie projektów – odgrywał minimalną rolę. Wynikało to z zapóźnienia w rozwoju strony polskiej i co za tym idzie, innych potrzeb. Logika rozwoju własnego potencjału (zgodnie z zasadą: uzupełnić podstawowe braki w infrastrukturze – wyrównać poziom), a dopiero na tej bazie budowanie „miękkich" projektów (nawiązać współpracę), była szczególnie wyraźna w grupie projektów dotyczących zasobów ludzkich i rozwoju gospodarczego. Za tą opcją przemawiały również obiektywne ograniczenia wspólnych projektów (nieprzystające procedury, okresy planowania i systemy finansowania po dwóch stronach granicy).

Odnosząc orientację tematyczną i efekty projektów do teorii rozwoju regionalnego, należy stwierdzić, że omawiany program miał tradycyjną, infrastrukturalną orientację. Duże projekty skoncentrowano na wspieraniu kapitału naturalnego (przede wszystkim dlatego, że w tej dziedzinie były wyraźne zapóźnienia, ale po części dlatego, że te projekty były prostsze w opracowaniu) i gospodarczego, choć tylko w zakresie podstawowej infrastruktury – sieci dróg lub przejść granicznych. W dużo mniejszym stopniu wspierano kapitał ludzki czy społeczny. Nawet w przypadku projektów tematycznie dotyczących zasobów ludzkich były to przedsięwzięcia infrastrukturalne. Można więc uznać, że projekty PWP PHARE przygotowały bazę dla dalszych inicjatyw. Dla rozwoju kapitału społecznego – relacyjnego ważny okazał się fundusz mikroprojektów. Dzięki niemu nawiązano jednak relacje głównie społeczno-kulturalne. Tworzenie relacji biznesowych i sieci innowacji odbywało się wyjątkowo powoli i pojawiło się w ostatnich badanych edycjach. Program pomógł natomiast w budowaniu wiedzy zarówno eksperckiej, jak i instytucjonalnej z zakresu planowania rozwoju i wykorzystania pomocy zewnętrznej w rozwoju lokalnym.

Inwestycje – poza transportowymi (z natury liniowymi) – miały charakter punktowy i lokalny, a w najlepszym przypadku subregionalny. Tylko kilka dużych przedsięwzięć (projekty dotyczące bezpieczeństwa – ochrona lasów, *Collegium Polonicum*) miało znaczenie regionalne lub dla całego obszaru granicznego. Nie musi to świadczyć o słabości programu. Lokalny charakter efektów dawał efekty mnożnikowe, był też najbardziej zauważalny z perspektywy społeczności obszaru przygranicznego.

Zasadniczo można podsumować, iż inicjatywy w ramach analizowanych Programów Współpracy Przygranicznej PHARE Polska–Niemcy wpisywały się w początki trzeciej fazy interakcji obszarów przygranicznych – budowanie współzależności i współpracy przez zmniejszanie asymetrii rozwojowych (por. tab. 1). Otwartym pytaniem – ciekawym zarówno z punktu widzenia badawczego, jak i praktycznego – pozostaje zbadanie, w jakim stopniu nowa generacja programów i projektów współpracy terytorialnej (INTERREG III i IV) odnosić się będzie do czwartej, najwyższej fazy interakcji obszarów przygra-

nicznych (współpracy produkcyjnej, wspólnego strategicznego planowania, koordynacji sieci).

LITERATURA

Bergman E.M., Maier G., Tödtling F., 1991, *Regions Reconsidered: Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, London–New York: Mansell.

Blakely E.J., 1989, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Beverly Hills, California: Sage Publications.

Brundtland H.G. et al., 1987, *Our Common Future – Report of the World Commission of Environment and Development*, Geneva: United Nations.

EUROREG, 2003, *Raport końcowy z ewaluacji ex post Programów PHARE-CBC PL-DE 1994–1999 – projekt PL0009.17–L001*, Warszawa: Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE.

EUROREG, 2005, *Raport końcowy z ewaluacji ex post Programów PHARE-CBC PL-DE 1999–2001 – projekt PL2003/005–708.21.01*, Warszawa: Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE.

Gorzelak G., 1992, „Planowanie rozwoju lokalnego", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 7, s. 18–58.

Gorzelak G., 1995, *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Gorzelak G., 2000, „Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 99–119.

Gorzelak G., Bachtler J., Kasprzyk M., 2004, *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: doświadczenia polsko-niemieckie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Gorzelak G., Jałowiecki B., 1998, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, seria Studia Regionalne i Lokalne.

Gorzelak G., Jałowiecki B., 2000, „Konkurencyjność regionów", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 7–24.

Gorzelak G., Płoszaj A., Smętkowski M., 2006, „Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 67–82.

Hansen N., 1981, *Border Economy: Regional Development in the Southwest*, Austin: Texas University Press.

Herbst M., Olejniczak K., 2004, „Cross-border cooperation and local development: evidence from eastern Poland border regions", w: R.S. Hacker, B. Johansson, C. Karlsson (red.), *Emerging Market Economies and European Economic Integration*, Cheltenham: Edward Elgar.

Lambooy J., 1993, Regional economic development in Europe: external or internal resources", w: J. Van Dijk, M.W. De Jong (red.), *Steden en Regio's in Europa; Nieuwe ideeën in Nederlands ruimtelijk onderzoek (Cities and Regions in Europe; New Ideas in Dutch Spatial Research)*, Groningen: RSA.

Nelson A.C., 1993, „Theories of regional development", w: R.D. Bingham, R. Mier (red.), *Theories of Local Economic Development: Perspectives from Across the Disciplines*, London–Newbury Park, California: Sage Publications, s. 27–57.

OECD, 2001, *Territorial Outlook*, Paris: OECD.

Olejniczak K., 2003, „Apetyt na grona? Koncepcja gron i koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego", *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 54–76.

Parysek J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Pearce D.W., Barbier E.B., 2001, *Blueprint for a Sustainable Economy*, London: Earthscan.

Perkmann M., 2003, „Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation", *European Urban and Regional Studies*, nr 10 (2), s. 153–171.

Piore M.J., Sabel C.F., 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York: Basic Books.

Porter M.E., 1998, „Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, nr 76, s. 77–90.

Ratti R., 1993, „How can existing barriers and border effects be overcome? A theoretical approach", w: R. Cappellin, P.W.J. Batey (red.), *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, London: Pion, s. 60–69.

Scott A.J., 1988, *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, London: Pion.

Scott J., Ganster P., Eberwein W.D., 1996, *Border Regions in Functional Transition*, Berlin: Institute for Regional Development and Structural Planning.

Steiner M., 1998, *Clusters and Regional Specialisation: on Geography, Technology and Networks*, London: Pion.

Stohr W.B., Taylor D.R.F., 1981, *Development from above or below?: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester: Wiley.

Storper M., 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York–London: Guilford.

Szul R., 1999, „Rola granicy w gospodarce – próba ujęcia teoretycznego", w: R. Szul, A. Mync (red.), *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju regionalnym i lokalnym*, Warszawa: EUROREG, Uniwersytet Warszawski, s. 227–232.

Szymla Z., 2000, *Determinanty rozwoju regionalnego*, Wrocław: Ossolineum.

Ten Brink P., Miller C., Kettunen M., Ramsak K., Farmer A., Hjerp P., Anderson J., 2006, „Critical thresholds, evaluation and regional development", *European Environment Journal*, draft version 11.08.06.

ANNA TUCHOLSKA

POWIATY A ROZWÓJ LOKALNY. ANALIZA DZIAŁANIA INSTYTUCJI I WSPÓŁPRACY Z GMINAMI[1]

1. POWIAT – SZKIC HISTORYCZNY

Utworzone w wyniku reformy administracji publicznej oraz podziału terytorialnego kraju w 1998 r. powiaty wciąż pozostają strukturami budzącymi wiele kontrowersji. Powołano je w drodze odgórnych decyzji administracyjnych, a ich narodzinom towarzyszył szeroki odzew społeczności lokalnych. Ważne staje się więc pytanie, czym w rzeczywistości są powiaty, sytuujące się między utrwalonymi już strukturami gmin i nowymi województwami. Wskazując funkcje powiatów, trzeba przede wszystkim powiedzieć, iż są one elementem struktury terytorialnej, częścią administracji publicznej, szczeblem samorządu terytorialnego. Jednocześnie ustawodawca zdefiniował powiat jako lokalną wspólnotę samorządową realizującą zadania o charakterze ponadgminnym. Czy z tej właśnie racji mogą stać się narzędziem budowania więzi społecznych i przekształcenia zbiorowości w społeczność terytorialną, posiadającą swoją tożsamość i autonomię, a dzięki temu zdolną odegrać istotną rolę w rozwoju lokalnym?

Poszukując próby odpowiedzi na to pytanie, warto sięgnąć do historii. Powiaty nie są tworem nowym w polskim systemie prawnym. Mają długą tradycję jako struktura terytorialnej organizacji kraju, ukształtowana w XIV wieku. Początkowo były to jednostki służące celom sądownictwa i skarbowości. Powiat tworzył okręg sądowy dla szlachty osiadłej – sąd ziemski (*powiat* od *wiat* – *mówić*, stąd *wiec*). W tym okresie na podstawie statutów Kazimierza Wielkiego nastąpił silny rozwój sądownictwa szlacheckiego. W określonych terminach sędzia, podsędek i pisarz ziemski przybywali do wybranych miejscowości na tzw. roki sądowe, co zapoczątkowało podział ziem i województw na powiaty. Wielkość powiatu wynikała z możliwości komunikacyjnych (tak, by można było konno przyjechać i wrócić w ciągu jednego dnia, co odpowiadało odległości około 30 km w jedną stronę). Dopiero w późniejszym czasie uległy stopniowemu przekształceniu w jednostki *stricte* administracyjne, z wyodręb-

[1] Rozdział prezentuje cząstkowe wyniki badań prowadzonych w ramach projektu KBN 2H02E 027 24 „Czynniki konsolidacji samorządowego powiatu obywatelskiego" w latach 2002–2005. Badania empiryczne realizowano w sześciu powiatach: oleckim i gołdapskim (woj. warmińsko-mazurskie), sierpeckim (woj. mazowieckie), żarskim (woj. lubuskie) oraz krośnieńskim ziemskim i mieście na prawach powiatu Krośnie (woj. podkarpackie). Podstawowym narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety skierowany do radnych powiatowych i gminnych oraz wywiady pogłębione z przedstawicielami wybranych instytucji powiatowych i władzami lokalnymi (gmin i powiatów). Kompleksowe wyniki badań zostały przedstawione w publikacji: Tucholska 2007.

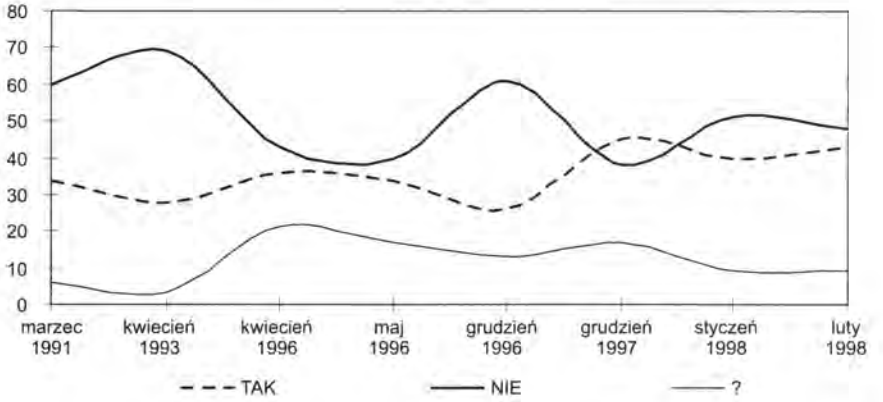
nioną strukturą urzędniczą (Bardach 1993). W dwudziestoleciu międzywojennym powiaty były już nie tylko jednostkami podziału terytorialnego, lecz także elementem administracji publicznej, odpowiedzialnym za interesy gospodarcze (budowa i utrzymanie dróg, rozwój drobnej wytwórczości i przemysłu), zdrowotne (budowa i utrzymanie szpitali, nadzór nad opieką medyczną oraz sanitarną i weterynaryjną) i kulturalne mieszkańców (nadzór nad stowarzyszeniami kulturalnymi, współpraca z samorządami zawodowymi). Przy tworzeniu współczesnych struktur powiatowych odwoływano się do tradycji z okresu po II wojnie światowej. Dotyczyło to jednak wyłącznie aspektu terytorialnego tych struktur, a więc ich granic administracyjnych, po roku 1950 bowiem, pomimo wielokrotnych prób retuszowania systemu rad narodowych, nie było żadnych przesłanek, aby organy administracji szczebla powiatowego utożsamiać z samorządem – w zakresie zadań i kompetencji był to element scentralizowanej administracji państwowej.

2. PO CO POWIATY? OD KONCEPCJI DO REALIZACJI

Utworzenie tych jednostek miało przyczynić się m.in. do uporządkowania terytorialnej organizacji państwa, jasnego zdefiniowania funkcji poszczególnych segmentów administracji publicznej, a przez to zracjonalizowania procesów decyzyjnych i wzrostu efektywności zarządzania finansami publicznymi. Oprócz tego formułowano postulaty w imieniu wspólnot lokalnych, określające ich znaczenie dla organizacji społeczeństwa i demokratyzacji życia politycznego. Podnoszono tu zwłaszcza potrzebę odtworzenia historycznej struktury samorządu powiatowego, odwoływano się do idei „małych ojczyzn", w których lokalna społeczność staje się podmiotem, a nie przedmiotem bieżącej polityki. Powiaty, obok gmin, miały stać się dla obywatela najważniejszymi ogniwami struktury administracyjnej państwa, gdyż to w gminie i powiecie, a nie w województwie, miał on załatwiać najistotniejsze życiowe sprawy. Odtworzenie szczebla pośredniego miedzy gminą a województwem w opinii władz samorządowych w 1991 r. było potrzebne; przeszło 30% ankietowanych opowiadało się za połączeniem na szczeblu pośrednim władzy rządowej i samorządowej i utworzeniem powiatów, 14% było temu przeciwnych (Miazga 1991). Społeczny stosunek do idei „powiatyzacji", mierzony badaniami opinii publicznej w okresie 1991–1998, wskazywał na siłę przeciwników tego typu rozwiązania. Analizując nastroje społeczne dotyczące tej kwestii oraz temperaturę prowadzonych na ten temat dyskusji, można zauważyć, iż o ile dyskusje o reformie przybierały na sile w pewnych momentach, o tyle nastroje społeczne nie podlegały dużym wahaniom.

Pytania o zasadność wprowadzenia powiatów stawiane były w różnych kontekstach. Pytano albo o to, jak ważne jest wprowadzenie nowego podziału terytorialnego kraju (chodziło wówczas przede wszystkim o reformę powiatową, co wynikało z opisu wyników badania), albo wprost o powiat, lub stawiano pytanie o powiaty w kontekście zmian również na poziomie województwa czy wreszcie wskazywano potencjalne warianty rozstrzygnięć w referendum. Próba analizy nastrojów przychylnych powiatom na podstawie tak sprecyzo-

wanego pytania nastręcza więc pewnych trudności. Nie ma tu także regularnych przedziałów czasowych. Mimo to można pokusić się o rekonstrukcję trendu społecznego stosunku do propozycji wprowadzenia powiatu.



Ryc. 1. Poparcie społeczeństwa dla reformy terytorialnej kraju, w szczególności wprowadzenia powiatów (procent ankietowanych)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBOS i OBOP. Daty na wykresie są datami przeprowadzonych badań.

Opinie władz lokalnych w tym okresie mierzone były w marcu i październiku 1994 r. CBOS przeprowadził sondaże na grupie radnych (II kadencji)[2]. Na pytanie o potrzebę utworzenia powiatów pozytywnie odpowiedziało 52% radnych I kadencji i 45% radnych II kadencji. Przeciwko powiatom opowiedziało się odpowiednio 40% i 50% radnych. Istotnym czynnikiem różnicującym opinie radnych były preferencje polityczne. Najwięcej przeciwników związanych było z PSL oraz częściowo z SLD. Zwolennicy natomiast w dużej mierze rekrutowali się z mało liczących się, pozostających poza parlamentem partii prawicowych. Zależność poparcia reformy powiatowej od sympatyzowania z określoną opcją polityczną potwierdzała się w niemal wszystkich badaniach sondażowych także wśród obywateli (nie radnych – polityków) we wcześniej omawianych badaniach z lat 1991–1996. Respondenci identyfikujący się z prawicą częściej optowali za powiatami, częściej też wskazywali na pozytywne aspekty wprowadzenia powiatu niż osoby deklarujące lewicowe poglądy polityczne. O ile wśród zwykłych obywateli o potrzebie reformy powiatowej lub jej braku decydowały koszty reformy i jej efektywność, o tyle wśród radnych głosy rozkładały się w zależności od faktu, jak reforma wpłynie na pozycję gminy. Zwolennicy powiatów to najczęściej radni z gmin, które zostałyby w przyszłości siedzibami powiatów (za reformą – 73%, przeciw – 21%) i analogicznie – przeciwnicy to radni z gmin, które z pewnością nie byłyby siedzibą władz powiatowych (przeciwnicy – 63%, zwolennicy 33%). Także fakt przynależności gminy do określonego powiatu różnicował poglądy radnych. Jeśli ich gmi-

[2] Raport CBOS „Radni II kadencji o reformach lokalnych", BS/225/198/94.

na miałaby znaleźć się w granicach powiatu, z którego nie była zadowolona – w blisko 90% mówili reformie „nie".

Doprowadzenie w 1998 r. do stworzenia prawnych, instytucjonalnych i finansowych warunków działania samorządu powiatowego miało usprawnić działanie administracji, przybliżyć władzę do obywatela i tym samym przyczynić się do integracji społeczności lokalnych w skali ponadgminnej. Na władzy lokalnej (powiatowej i gminnej) spoczął obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności oraz zapewnienia dostępności usług publicznych. Powiat jako uzupełnienie samorządowej gminy otrzymał więc zadania lokalne szerszej skali, jako organizator rozwoju lokalnego (Informacja... 2000). Świadczą o tym chociażby takie zadania jak edukacja, przeciwdziałanie bezrobociu, ochrona konsumenta, pomoc społeczna, promocja powiatu. W efekcie w granicach powiatu obywatel powinien mieć możliwość załatwienia wszystkich spraw administracyjnych i możliwość dostępu do 90% wszystkich usług publicznych, za których świadczenie ustawodawca uczynił odpowiedzialnym samorząd lokalny[3]. Ocena wprowadzonych regulacji, a co za tym idzie warunków i możliwości realizowania tak ambitnych zadań, zarówno w oczach ludności (społeczności lokalnych), jak i władz powiatowych nie była tak optymistyczna, jak przewidywały założenia i idee reformy. W największym, jeśli chodzi o skalę badaniu – *Diagnozie społecznej* z 2000 r. (Czapiński, Panek 2001), oceniono reformę słabo. Spośród 10 tys. respondentów zapytanych o ocenę podziału administracyjnego kraju w porównaniu ze starym, tj. obowiązującym do 31 grudnia 1998 r., tylko 3,3% ogółu ankietowanych uważało, że nowy podział administracyjny kraju jest dużo lepszy niż stary, 15,2% oceniło go jako raczej lepszy, natomiast 18,5% – oceniło go jako raczej gorszy, 12,2% zaś – jako dużo gorszy. Niemal 1/3 ankietowanych niekorzystnie oceniała wprowadzenie nowego podziału administracyjnego kraju. Aż połowa natomiast (50,8%) nie miała zdania na temat reformy podziału administracyjnego kraju. Jak wynika z cytowanego opracowania, badani oceniali powstanie powiatów dość niekonsekwentnie, co pokazuje zestawienie zaprezentowane w tab. 1. Biorąc pod uwagę krótki okres działania powiatów, można sądzić, że opinie te ukształtowały nie tyle osobiste doświadczenia respondentów, ile istniejące stereotypy.

Sondaże dotyczące oceny funkcjonowania władz lokalnych po reformie prowadził w okresie od marca 1999 r. do stycznia 2001 r. CBOS. Badania potwierdziły, że dokonane zmiany niewiele zmieniły w odczuciu obywatela-petenta. W pięciu półrocznych odstępach czasu spadła wiara w korzystne skutki reform, sukcesywnie rosło grono osób twierdzących, że zmiany nie miały żadnego znaczenia z punktu widzenia zwykłego obywatela[4]. Na pytanie o wpływ reformy na życie przeciętnego mieszkańca gminy (powiatu) z 1/3 do 2/5 wzrosła grupa tych, którzy nie zauważyli zmian ani na lepsze, ani na gorsze. Mniej więcej jednakowy był odsetek respondentów przekonanych, że sytuacja nie-

[3] W takim tonie promowano nowe rozwiązania decentralizacyjne po roku od ich wprowadzenia, por. wypowiedź Józefa Płoskonki, podsekretarza stanu w MSWiA, w 2000 r. (*Kompetencje*... 2000).

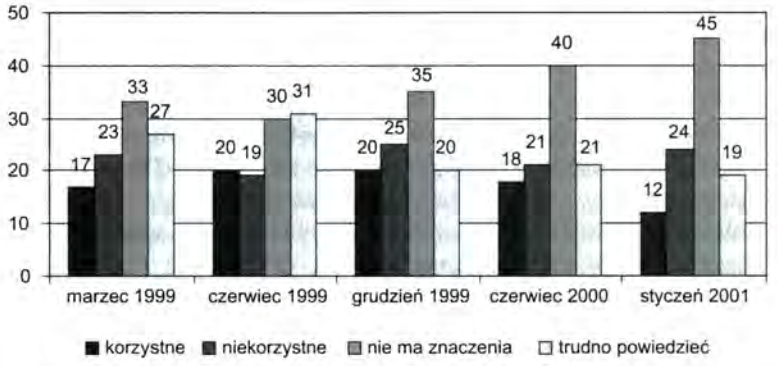
[4] Raport CBOS, „Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych", 9 lutego 2001 r.

znacznie się poprawiła, i wskazujących na nieznaczne pogorszenie (z niewielką przewagą tych drugich).

Tab. 1. Konsekwencje powołania powiatów dla obywatela

Czy wprowadzenie powiatów wpłynęło na:	Odpowiedzi (procent)		
	tak (często)	raczej tak (zdarzyła się taka sytuacja)	nie
szybkie i sprawne załatwienie sprawy w urzędzie	18,7	61,7	19,6
poczucie bezsilności i upokorzenia przy załatwianiu sprawy w urzędzie	9,6	48,0	42,4
konieczność poszukiwania znajomości w celu załatwienia sprawy	11,6	49,2	39,2
trudniejsze niż dotąd kontakty z urzędnikami	10,6	54,6	34,8
dłuższy niż dotąd czas potrzebny na załatwienie sprawy*	16,9	22,0	4,5
znajomość kompetencji poszczególnych szczebli administracji	78,8	–	21,2

* Odpowiedzi nie sumują się do 100, ponieważ wymieniono jeszcze dwa warianty odpowiedzi: trudno powiedzieć – 22,5% oraz: nie załatwia spraw urzędowych – 34,1%.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Czapiński, Panek 2001.



Ryc. 2. Znaczenie wprowadzenia reformy dla obywateli (odsetek odpowiedzi)
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu CBOS 2001.

Na pytanie o to, jak zmieniło się funkcjonowanie władz samorządowych (gminnych, powiatowych) w porównaniu z okresem sprzed reformy, 1/3 nie zauważyła zmian ani na lepsze, ani na gorsze[5]. Mniej więcej taki sam był odsetek respondentów twierdzących, że sytuacja nieznacznie się poprawiła (19%), i wskazujących na nieznaczne pogorszenie (15%). Zdecydowanie niezadowolonych było 8%, tych zaś, którzy odczuli znaczną poprawę – 1%. Blisko 1/5 nie potrafiła ocenić wpływu reformy na funkcjonowanie władz lokalnych (22%). Osoby deklarujące zmiany na lepsze wskazywały rozwój infrastruktury, zwiększenie uprawnień władzy, przybliżenie władzy do obywatela, korzystne zmia-

[5] Raport CBOS, „Opinie o skutkach reformy administracji państwowej", 29 czerwca 2000 r.

ny przynależności administracyjnej; nieliczne były wskazania na zmniejszenie biurokracji, rozwój ekonomiczny i inne.

Niewielki, kilkuprocentowy odsetek ankietowanych zauważał trudności, jakie pojawiły się po wprowadzeniu reformy w miejscu zamieszkania. Najczęściej wskazywano tu chaos, bałagan, brak informacji, niekompetencję, oddalenie urzędu od obywatela, wzrost korupcji, kumoterstwa, konfliktów we władzach, brak środków na realizację zadań, wzrost biurokracji oraz bierność władz lokalnych. Nieliczni wymieniali wysokie koszty utrzymania samorządów, ogólnie złą sytuację w kraju i inne.

Także badania prowadzone przez ośrodki naukowe, w tym Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego[6], ukazywały niewielkie znaczenie wprowadzonych reformą zmian dla przeciętnego obywatela. Wyniki badań oddawały jeszcze gorsze nastroje wobec reformy i jej skutków. Aż 70% respondentów nie odczuło zmian w związku z wprowadzoną reformą. Ankietowani wyrazili pogląd, że w ogólnym bilansie reforma przyniosła więcej strat niż korzyści (31%). Przeciwnego zdania było jedynie 12%. Tyle samo zysków co strat zadeklarowało 35%, pozostała część nie miała sprecyzowanego zdania. Argumenty za negatywną oceną reformy dotyczyły najczęściej wzrostu biurokracji i kosztów funkcjonowania urzędów (75%) oraz tworzenia posad dla „kolesiów" (61%). Ci, którzy dostrzegali pozytywne skutki wprowadzonych zmian, podkreślali najczęściej ułatwienie zarządzania państwem (37%), zerwanie z komunistyczną przeszłością (33%), zwiększenie szansy regionów (32%), ułatwienie obywatelom załatwiania spraw urzędowych (21%), oddanie władzy w ręce obywateli (19%). Z badań przeprowadzonych na poziomie lokalnym w odniesieniu do kwestii powiatu wynikało, że ten aspekt reformy jest dla badanych obojętny lub nie mają zdania w tej kwestii. Tak odpowiedziało 2/3 ankietowanych w Żarach i Sierpcu oraz około połowy badanych w Krośnie i Olecku. Powiaty olecki i krośnieński wykazały się największym odsetkiem niezadowolonych z utworzenia powiatu (45% i 28%).

3. POWIATY A ROZWÓJ LOKALNY

Stawiając pytanie o rolę powiatu w rozwoju lokalnym, należy wcześniej zastanowić się, czy powołanie do życia organizacyjnego tworu, samorządowego powiatu, zdefiniowanego jako lokalna wspólnota samorządowa, jest faktem społecznym, czy propagandowym mitem. Czy samorządowy powiat jest strukturą społecznie istotną, tzn. posiadającą (realnie lub potencjalnie) społeczną podmiotowość, zdolną do zarządzania rozwojem? Pośród wielu możliwych czynników decydujących o sprawności zarządzania warto poświęcić uwagę dwóm bardzo istotnym: działalności instytucji usytuowanych na szczeblu powiatowym oraz współpracy i integracji gmin w granicach powiatów. Powiat, traktowany jako pewne terytorium, posiadające określony potencjał (zasoby,

[6] Badanie w ramach projektu celowego zamawianego PCZ 10–18 „Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju", 2000. Badanie przeprowadzono na dwóch poziomach: ogólnopolskim (1121 osób) i lokalnym (1085 osób w powiatach żarskim, sierpeckim, krośnieńskim grodzkim, krośnieńskim ziemskim i olecko-gołdapskim).

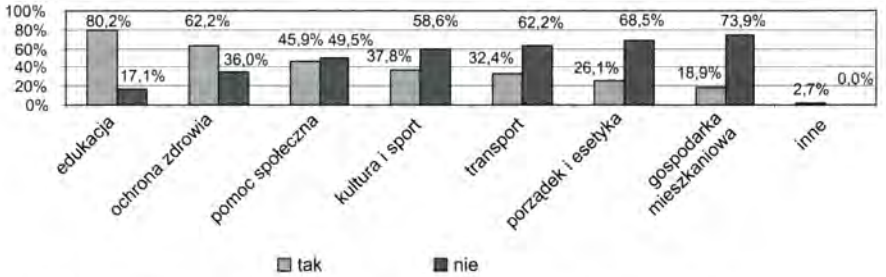
instytucje), może stać się podstawą uczestnictwa w życiu społecznym i ogniwem w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Równocześnie stanowi system składający się z innych podsystemów – gmin. Zadaniem gmin i powiatów jest zaspokajanie pewnych potrzeb, według zasady komplementarności. Wymaga to jednak współdziałania między powiatem i gminami. Współpraca zarówno międzygminna, jak i między powiatem a gminami może być istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi lokalnemu.

Prawne umocowanie wspólnoty samorządowej na poziomie powiatu pociągnęło za sobą wyposażenie powiatów w instytucje, których zadaniem jest zaspokajanie pewnych potrzeb zbiorowości, zamieszkującej jego terytorium. Instytucje powiatowe mają przy tym zaspokajać potrzeby tzw. drugiego rzędu, ponieważ potrzeby podstawowe są realizowane na poziomie gminy. Zadania przypisane instytucjom powiatowym można podzielić na dwie zasadnicze kategorie. Pierwszą z nich są zadania w zakresie obsługi administracyjnej obywateli (decyzje administracyjne w zakresie m.in. geodezji, zagospodarowania przestrzennego, nadzoru budowlanego, gospodarki wodnej i ochrony środowiska, rejestracji pojazdów itp.). Drugi typ zadań należy do tzw. działań strategicznych. Dotyczą one usług publicznych w bardzo ważnych z punktu widzenia zbiorowości dziedzinach: infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, opieka zdrowotna, opieka i pomoc społeczna, rynek pracy, kultura i turystyka, promocja, współpraca z organizacjami pozarządowymi), infrastruktury technicznej (transport i drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami), porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (także ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa) oraz ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego. Odrębną grupę spraw stanowią zadania należące do tzw. działalności organizatorskiej, a więc przeciwdziałanie bezrobociu, ochrona konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych, promocja powiatu.

Można przyjąć, że w skład modelowego zestawu instytucji powiatowych wchodzą:
- Starostwo Powiatowe,
- Powiatowy Urząd Pracy,
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie,
- Powiatowa Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna,
- Powiatowy Rzecznik Praw Konsumenta,
- Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej,
- Powiatowy Zarząd Dróg,
- Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej,
- Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego,
- Powiatowy Inspektorat Weterynaryjny,
- Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna,
- Komenda Powiatowa Policji,
- Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej,
- Sąd Rejonowy,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Urząd Skarbowy,
- szkoły średnie.

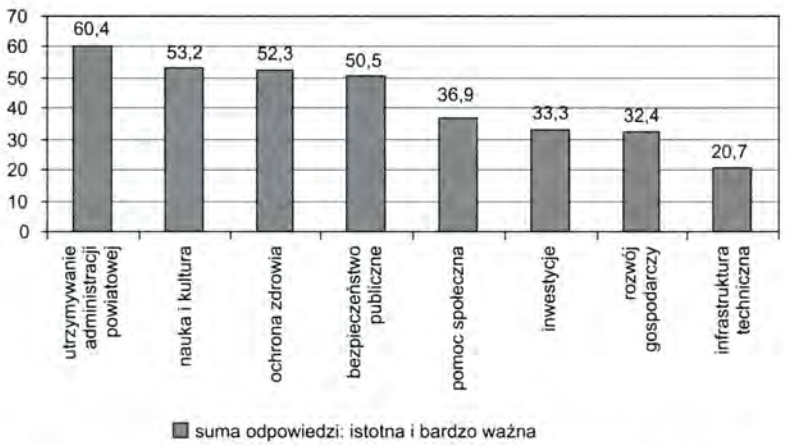
Ważne wydaje się pytanie o znaczenie poszczególnych instytucji w zaspokajaniu potrzeb zbiorowości, a przede wszystkim w programowaniu rozwoju i faktycznym nim sterowaniu.

Z przeprowadzonych wśród radnych powiatowych i gminnych badań ankietowych wynika, że można wskazać trzy najważniejsze dziedziny działań powiatu, są to mianowicie edukacja, ochrona zdrowia i pomoc społeczna.



Ryc. 3. Znaczenie wybranych instytucji powiatowych w opinii ankietowanych
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych w ramach projektu KBN 2H02E 027 24 „Czynniki konsolidacji samorządowego powiatu obywatelskiego".

Dalszym uszczegółowieniem tego problemu jest wskazanie dziedzin działalności władz powiatowych, w których władze te przejawiają największą aktywność. Na liście znalazły się takie dziedziny jak: inwestycje, rozwój gospodarczy, infrastruktura techniczna, pomoc społeczna, ochrona zdrowia, nauka i kultura, bezpieczeństwo publiczne oraz utrzymanie administracji powiatowej.



Ryc. 4. Najważniejsze dziedziny działalności powiatu (odsetek odpowiedzi „istotna" i „bardzo ważna")
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych w ramach projektu KBN 2H02E 027 24 „Czynniki konsolidacji samorządowego powiatu obywatelskiego".

W odpowiedziach radnych (powiatowych i gminnych) potwierdza się potoczna opinia, że duża część zaangażowania władz powiatu dotyczy utrzymywania aparatu administracyjnego, co szczególnie mocno podkreślają sami radni powiatowi. Ciekawym wynikiem było zwrócenie przez radnych uwagi na znaczenie nauki i kultury. To pole działania władz powiatowych nie było dotąd szczególnie akcentowane przez badanych. Także nakłady finansowe potwierdzają, że kultura leży raczej na marginesie aktywności władz samorządu powiatowego. Najbardziej prawdopodobne wyjaśnienie zakłada, że wskazując na tę kategorię, radni mieli raczej na uwadze edukację. Samorządy powiatowe unikają prowadzenia placówek kulturalnych, zwłaszcza domów kultury i bibliotek: 31,5% powiatów nie prowadzi bibliotek powiatowych (Budyńska, Jezierska 2003). Inne postawy zajmują natomiast w kwestii ochrony zdrowia (Halik 2001), która to dziedzina jest prawdziwym problemem powiatów. Największą bolączką jest utrzymanie szpitali, które w większości polskich powiatów stanowi problem prawie niemożliwy do rozwiązania. Rozważając konieczność likwidacji szpitala czy połączenia z innymi placówkami tego typu w sąsiednich powiatach, władze powiatowe stają się w oczach mieszkańców, przyzwyczajonych do ich istnienia, instytucjami wrogimi, tak nielubianą przez polskie społeczeństwo „władzą". Jest to element hamujący często racjonalne działania. W związku z tym można sformułować dwie, trochę ryzykowne hipotezy: o uspołecznieniu samorządowej władzy na szczeblu powiatu, wsłuchującej się w opinię publiczną, oraz fasadowości postaw społeczeństwa (Podgórecki 1995), z ciągle aktualnym podziałem na wartości wyznawane i wartości realizowane. Okazuje się, że powiatowe władze mogą bronić pewnych instytucji, ponieważ istnieje presja opinii publicznej (szpitale), i odżegnywać się od innych, ponieważ nikt lub prawie nikt nie staje w ich obronie (biblioteki).

Ważnym czynnikiem sprawności w kreowaniu rozwoju gmin są wizje kierunków tego rozwoju zapisane w programach strategicznych i w planach rozwoju działania poszczególnych społeczności w średniookresowym horyzoncie czasowym. Charakter ustrojowy powiatu, jako wspólnoty społeczności wchodzących w jego skład, a także dostępne narzędzia realizacji zadań skłaniają do wniosku, że każdy program, plan rozwoju czy strategia jednostki powiatowej, jeżeli ma zostać przełożony na faktyczne działania, musi pozostawać w ścisłym związku z programami poszczególnych gmin. Na podstawie analizy 44 dokumentów określających plany rozwojowe społeczności lokalnych w badanych powiatach można postawić tezę, iż rzeczywistość wydaje się lustrzanym odbiciem takiego założenia. Zaprojektowanie takiej współpracy jest wyrazem istnienia pewnej wizji współpracującej społeczności terytorialnej, jest jakby bezinwestycyjnym czynnikiem budowania powiatu. Taka wyartykułowana wizja, jak dowodzą poddane badaniu dokumenty, nie pojawia się często (występuje jedynie w powiecie krośnieńskim). Można by powiedzieć, że ten bezinwestycyjny sposób budowania nie jest w pełni wykorzystywany. Pewne wizje powiatowej społeczności odnajdujemy tylko w dokumentach powiatowych. W strategicznych dokumentach gmin istnienie powiatu nie jest w zasadzie odnotowywane. Rodzi się wątpliwość, czy pośrednio nie jest to ciągle wyrazem obaw samorządowych władz gmin, że powiat zabierze im jakąś część

samodzielności. Zarówno ze strony władz gminnych, jak i powiatowych nie ma dążenia do tworzenia zintegrowanych programów rozwojowych, choć każda z badanych jednostek powiatowych posiada strategię rozwoju. Posiada je także większość gmin. Brak jednak jakichkolwiek przejawów „kompatybilnego programowania rozwoju". Powiaty i gminy funkcjonują jakby zupełnie niezależnie od siebie. Analiza formalnych porozumień zawieranych pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządów z terenu powiatu pokazuje, że gminy i powiaty w nieznacznym stopniu współpracowały w ramach porozumień komunalnych. Z jednej strony może to być wyrazem zdolności i umiejętności realizowania zadań publicznych samodzielnie, z drugiej natomiast praktyka funkcjonowania samorządów wskazuje na konieczność stosowania prowizorycznych rozwiązań bądź rezygnowania z pewnych szans poprawy jakości usług z uwagi na trudności w porozumieniu się z sąsiednimi jednostkami. Niewielka liczba zawieranych porozumień jest wyrazem braku pomysłów i chęci realizowania nowych inicjatyw z sąsiednimi samorządami. Obraz, który wyłania się z obserwacji badanych gmin i powiatów, pokazuje, że pola współpracy dotyczą pewnych ściśle określonych dziedzin. Współpraca między powiatem a gminami w zdecydowanej większości ogranicza się do powierzania gminom przez samorząd powiatowy zadań z zakresu administrowania drogami i niektórych zadań edukacyjnych. Przypisane powiatom zadanie utrzymania dróg stanowi jeden z istotniejszych problemów samorządów powiatowych. W tej sferze istnieje najwięcej kłopotów z określeniem, które drogi powinny znaleźć się w zarządzie gmin, a które powiatów i która jednostka samorządu powinna finansować modernizację i utrzymanie sieci drogowej lub jej części. Często stanowi to więc przedmiot wspólnego uzgadniania zadań w tej sferze usług publicznych. Porozumienia pomiędzy powiatem a gminami z terenu powiatu dotyczące zimowego utrzymania dróg, budowy, remontów, utrzymania w czystości chodników, budowy i konserwacji przepraw mostowych itp. stanowią najczęściej spotykaną kategorię porozumień komunalnych. Ponadto powiaty powierzają gminom prowadzenie jednostek edukacyjnych – liceów ogólnokształcących, kulturalnych – bibliotek lub innych jednostek organizacyjnych, których prowadzenie ustawodawca przewidział jako zadanie własne powiatu. Sytuacja ta dotyczy najczęściej porozumień zawieranych pomiędzy samorządami powiatowymi a miastami na prawach powiatu. Te ostatnie, jako silniejsze finansowo i zazwyczaj skupiające na swoim terenie większość kluczowych instytucji z terenu powiatu o istotnym znaczeniu dla mieszkańców, z natury rzeczy są w stanie zapewnić sprawną obsługę obywatela. Warto tu podkreślić, że powiaty mają „wkalkulowane" w swoje funkcjonowanie istnienie struktur lokalnych. Wiedzą, że nie działają w próżni, większość podstawowych funkcji spełniają bowiem samorządy gmin. Mimo to nie dość efektywnie wykorzystuje się szanse, jakie stwarza współpraca w skali ponadlokalnej, w ramach powiatu. Gminy są raczej zamknięte w swoich granicach i samowystarczalne ekonomicznie, nie są ani finansowo, ani w żaden inny sposób motywowane do inicjowania współpracy z powiatem. Świadomość własnej słabości ekonomicznej zmusza powiaty do szukania ścieżek decentralizacji kłopotów i biedy, co pośrednio owocuje pewną wymuszoną integracją. Znajduje to wyraz w porozumieniach zawiera-

nych z gminami lub sąsiednimi powiatami i powierzaniu remontów dróg oraz prowadzenia bibliotek gminom czy realizowania zadań z zakresu opieki społecznej innym powiatom.

4. ZAMIAST PODSUMOWANIA

Powiaty funkcjonują od ośmiu lat i pozostaną zarówno częścią struktury terytorialnej kraju, częścią administracji publicznej o charakterze samorządowym, jak i zdefiniowanymi ustawowo wspólnotami lokalnymi.

Obecny powiat istnieje na dwóch, tylko teoretycznie powiązanych poziomach: poziomie terytorialnym i poziomie samorządowo-społecznym. Terytorialny poziom istnienia i funkcjonowania powiatu ma stosunkowo klarowny obraz. Powiatom wyznaczono pewne terytoria, na ogół odpowiadające terytoriom powiatów dawnych, istniejących do 1975 r. Te z kolei pokrywały się z terytoriami powiatów (czy ich odpowiedników) istniejących wcześniej. Na tych terytoriach miasta-siedziby powiatów wykształciły swoje strefy wpływów, które dla danego terytorium stały się ośrodkami ciążenia. Te powiatowe terytoria wdrukowały się w społeczne wyobrażenia, stały się elementem tożsamości ludzi je zamieszkujących, o czym świadczy łatwość, z jaką mogą być uruchamiane powiatowe sentymenty. Dotyczy to np. byłego powiatu olecko-gołdapskiego, który podzielił się na dwa „dawne" powiaty, czy powiatu żarskiego, gdzie tendencje powrotu do dawnych granic powiatowych są bardzo czytelne. „Terytorialny" powiat to także władza posiadająca mniejszą czy większą autonomię oraz jej instrumenty – instytucje zaspokajające pewne potrzeby zbiorowości, zamieszkującej terytorium powiatu. W nowych, istniejących od 1998 r. powiatach wiele obecnych powiatowych instytucji istniało wcześniej, mając albo samodzielny status, albo podlegając administracji rządowej. Powstanie powiatów oznaczało dla tych instytucji zmianę hierarchii organizacyjnych i struktur zależności, natomiast dla ludzi – ich zwykłych użytkowników, zmiana owych struktur zależności-podległości, jeśli funkcjonowały one poprawnie, zazwyczaj nie miała wielkiego znaczenia. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że postrzegane są one jako „należące do powiatu" bez wnikania w jego samorządowo-obywatelską istotę.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt takiego „terytorialnego" rozumienia powiatu: jego zakorzenienie w świadomości społecznej. Okazuje się, że tradycja istnienia powiatu w świadomości społecznej ma fundamentalne implikacje dla jego funkcjonowania w dzisiejszej rzeczywistości. Wyraża się ona przede wszystkim w tym, że powiaty utrwalone są w świadomości społeczności lokalnych jako odniesienia do konkretnych miejsc „na mapie" administracyjnej. To postrzeganie powiatu nie znajduje jednak odzwierciedlenia w działalności różnego typu organizacji społecznych, organizacji tzw. trzeciego sektora, które uparcie trwają w swoich tradycyjnych terytorialnych ramach działalności – najczęściej gminie. Poza te tradycyjnie nakreślone ramy wychodzą ze swą działalnością tylko nieliczne, najczęściej miejskie organizacje. Doświadczenia z lat 1946–1975 mają natomiast ciągle wpływ na postrzeganie władz powiatowych jako władzy państwowej, pełniącej funkcje kontrolne

i nadzorcze w stosunku do gmin. Z praktyki wiadomo, że społeczności lokalne często traktują starostwo jako władzę rządową, sprawującą nadzór nad gminą, co przejawia się w fakcie, że mieszkańcy przychodzą do starostwa z prośbą, aby wpłynęło na gminę w jakiejś istotnej dla mieszkańca sprawie, lub chcą poskarżyć się na działanie samorządu gminnego. Z tego punktu widzenia powiat wydaje się strukturą młodą i jeszcze nie do końca rozpoznaną przez społeczności lokalne.

Jeśli terytorium powiatu tworzy ramy funkcjonowania pewnej zbiorowości terytorialnej, to działające tu instytucje („powiatowe instytucje") powinny budować infrastrukturę jej działań. Z użytym określeniem „infrastruktura" wiąże się pytanie o istnienie połączeń między instytucjami powiatowymi, ich współpracy i współdziałania. Wszystkie działają na tym samym terytorium, ich aktywność skierowana jest na zaspokojenie potrzeb różnych części tej samej populacji. Pośrednie związki między instytucjami podległymi samorządowi powiatowemu istnieją naturalnie poprzez starostwo i starostę, ponadto niektóre z powiatowych instytucji współpracują między sobą. Te instytucje – z lepszym lub gorszym skutkiem, wzorowo lub tylko dostatecznie – wypełniają swoje zadania. Sposób realizacji zadań zależy przede wszystkim od kadry – ludzi pracujących w tych instytucjach. Można zatem stwierdzić, że pewna elementarna konsolidacja powiatów istnieje, nawet w powiecie o tendencjach odśrodkowych. Czy jednak ta bazowa konsolidacja i terytorialna tożsamość są wystarczające, aby powiat stał się, poprzez swoje wybrane w wolnych wyborach władze, podmiotem działań, tj. aktywnie kształtował swoje przedsięwzięcia i wyznaczał kierunek działań? Analiza przedsięwzięć powiatu w zakresie oświaty, kultury i służby zdrowia nie wskazuje, aby tak było. Powiaty, czy raczej samorządowe władze powiatowe, nie są w stanie realizować zasady samodzielności działania w zakresie, jaki przewidują normy prawa. Istniejące tu możliwości nie są wykorzystywane.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na swoistość konstrukcji powiatu jako pewnej zbiorowości i systemu społecznego, co dość skutecznie zamazuje prawna definicja powiatu, określająca go jako lokalną wspólnotę. Powiat w momencie swojego powstania (czy restauracji, jak chce opinia publiczna) nie wchodził na tereny dziewicze, społecznie puste. Powiatowa zbiorowość mieszkała w osiedlach, wioskach, miastach zorganizowanych w gminy, okrzepłe samorządowe wspólnoty, istniejące już od 1990 r. Są one dla mieszkańca powiatu strukturami podstawowymi, mającymi generalne kompetencje. Skonsolidować powiat i uczynić go rzeczywistą wspólnotą obywatelską, nie tylko posiadającą podmiotowość, ale zdolną z tej podmiotowości korzystać, to zintegrować istniejące w jego łonie podsystemy: gminy. Tu jednak sytuacja jest skomplikowana, ponieważ w momencie powstawania powiatów gminy obawiały się, że powiaty ograniczą ich samodzielność, kompetencje, finanse. Idea powiatu jako struktury nadrzędnej w stosunku do gminy, jak o tym wyżej wspomniano, ciągle istnieje w świadomości ludzi. Gdy okazało się, że nic takiego ze strony powstających powiatów gminom nie zagraża, samorządy gminne, realizując swoje zadania i funkcje, jakby „zapomniały" o istnieniu drugiej struktury samorządowej, również nazywanej lokalną. Świadczą o tym tzw. dokumenty

strategiczne, ponieważ idea współpracy z powiatem, w ramach powiatu czy w ogóle fakt jego istnienia nie pojawia się w dokumentach gmin.

Zasadnicze znaczenie może mieć fakt, że sprawność samorządowego powiatu jako struktury społeczno-instytucjonalnej jest pochodną współpracy z gminami, wchodzącymi w jego skład. Zbiorowość terytorialna powiatu jest sumą gminnych społeczności lokalnych, instytucje powiatowe służą realizacji potrzeb tych właśnie społeczności, wreszcie to społeczności gminne poprzez partycypację w życiu publicznym kształtują obraz powiatowych struktur życia publicznego, zarówno dokonując wyboru władz powiatowych, jak i stając się ich partnerem poprzez działania w obszarze tzw. trzeciego sektora. W efekcie obraz powiatu jest odwzorowaniem wspólnot lokalnych, których działania mogą być ujęte w dwa scenariusze: albo domykania się w granicach gmin, jako tych najmniejszych, ale najsilniejszych struktur terytorialnych i społecznych, lub też dzięki synergii – budowaniu ponadgminnych skonsolidowanych zbiorowości, opartych na tradycji, historii i aktywnej partycypacji społecznej. W tym drugim przypadku powiat stałby się czymś więcej niż prostą sumą wartości i potencjałów gmin wchodzących w jego skład. Jak dotąd rzeczywistość społeczna odpowiada raczej pierwszemu z wariantów, choć istnieją realne szanse na owo bezinwestycyjne w sensie ekonomicznym przejście do integracyjnego modelu zbiorowości powiatowych. Relacje powiat–gminy są poprawne, ale nie owocują współpracą i integracją, dlatego współpraca pomiędzy wspólnotami lokalnymi wydaje się silniejsza.

LITERATURA

Bardach J., 1993, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Budyńska B., Jezierska M., 2003, *Porównanie sytuacji bibliotek powiatowych w latach 2002–2003 (stan na 31.10.2003 r.)*, http://ebib.oss.wroc.pl/raporty/powiat2/.

Czapiński J., Panek T. (red.), 2001, *Diagnoza społeczna 2000. Raport z badań sondażowych na temat warunków i jakości życia oraz społecznego odbioru czterech reform systemowych*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Socjologiczne.

Halik J., 2001, „Utworzenie powiatów a funkcjonowanie ochrony zdrowia na szczeblu lokalnym", w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Instytut Spraw Publicznych.

Informacja rządowa *Reforma administracji publicznej*, http:/www.kprm.gov.pl/rzad/refporok/admin.htm, listopad 2000 r.

Kompetencje samorządów powiatowych i gminnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa: Mazowiecka Fundacja Rozwoju Regionalnego, http:/www.fundacja-mazowsza.pro.onet.pl, marzec 2000 r.

Miazga M., 1991, *Warianty regionalizacji*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Podgórecki A., 1995, *Społeczeństwo polskie*, Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.

Tucholska A., 2007, *Powiat – między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

ANDRZEJ MISZCZUK

FINANSOWE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA MIAST NA PRAWACH POWIATU PO WEJŚCIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Jednym z ważniejszych problemów zarówno o charakterze badawczym, jak i aplikacyjnym w zakresie administracji publicznej jest poszukiwanie modelu ustrojowego dużych miast, adekwatnego do ich pozycji i powiązań w lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadkrajowym systemie osadniczym. Procesy aglomeracji i metropolizacji wzmagają tę tendencję, polaryzując wyraźnie zbiorowość miast. Trudno w tej sytuacji – niezależnie od charakteru państwa (federalnego, unitarnego regionalnego, zdecentralizowanego czy scentralizowanego) – przyznać jednakowy status metropoliom i miastom pełniącym jedynie funkcje o znaczeniu lokalnym.

Określenie kompetencji i zadań w zakresie administracji publicznej pociąga za sobą konieczność przyjęcia stosownych rozwiązań finansowych. Studia dotyczące finansów miast są jednym z zasadniczych pól badawczych tzw. geografii finansów publicznych (Bennett 1980, s. 56–81). Dotyczą one w szczególności analizy różnic między potrzebami wydatkowymi i ich strukturą a możliwościami osiągania dochodów.

Największe polskie miasta – w wyniku reformy administracji publicznej z 1 stycznia 1999 r. – uzyskały status miast na prawach powiatu, tj. jednostek samorządu terytorialnego, łączących kompetencje gminy i powiatu. Celem rozdziału jest ukazanie ich sytuacji finansowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, któremu równocześnie towarzyszyła reforma finansów samorządowych. Na treść rozważań składa się zatem próba odpowiedzi na dwa pytania:

- w jakim stopniu nowy system finansów samorządu terytorialnego poprawił sytuację finansową miast na prawach powiatu,
- w jakim stopniu miasta te wykorzystują szanse na pozyskanie dodatkowych funduszy, pochodzących z UE.

1. SPECYFIKA MIAST NA PRAWACH POWIATU

Próbą znalezienia adekwatnego do wielkości i funkcji największych polskich miast modelu samorządowego – nawiązującego do tradycji ustroju II Rzeczypospolitej (por. Ćwik 2005, s. 94–95) – było wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. statusu miast na prawach powiatu. Zgodnie z Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 142, poz. 1592, 2001 z późniejszymi zmianami) prawa powiatu przysługują miastom, które:

- w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców,
- z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu,

- otrzymały status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Miasto na prawach powiatu jest gminą, dodatkowo wykonującą funkcje powiatu. Organami powiatu w tym przypadku są: rada miasta i prezydent miasta. Analizę porównawczą samorządu gminnego, powiatowego i miast na prawach powiatu w zakresie wybranych cech ustrojowych ukazuje tab. 1.

Tab. 1. Analiza porównawcza gminy, powiatu i miasta na prawach powiatu

Wyszczególnienie	Gmina	Powiat	Miasto na prawach powiatu
Pojęcie samorządu	mieszkańcy gminy, tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową, zamieszkującą określone terytorium	mieszkańcy powiatu, tworzący z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, zamieszkującą określone terytorium	mieszkańcy miasta na prawach powiatu, tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową, zamieszkującą określone terytorium
Osobowość prawna	tak	tak	tak
Ochrona sądowa samodzielności	tak	tak	tak
Jednostki pomocnicze	tak, podział fakultatywny na sołectwa, dzielnice, osiedla i inne	nie	tak, podział fakultatywny na dzielnice, osiedla i inne*
Mienie komunalne	tak	tak	tak
Zakres działania w sferze użyteczności publicznej	domniemanie kompetencji w sprawach lokalnych	enumeratywne określenie kompetencji	domniemanie kompetencji w sprawach lokalnych
Dopuszczalność działalności komercyjnej	tak, ale po spełnieniu określonych warunków	nie	tak, ale po spełnieniu określonych warunków
Organ stanowiący i kontrolny	rada gminy, składająca się z 15–45 radnych	rada powiatu, składająca się z 15–29 radnych	rada miasta, składająca się z 15–45 radnych
Wybór organu stanowiącego i kontrolnego	bezpośrednio przez mieszkańców	bezpośrednio przez mieszkańców	bezpośrednio przez mieszkańców
Organ wykonawczy	jednoosobowy – wójt, burmistrz, prezydent	kolegialny – zarząd powiatu, składający się z 3–5 członków, w tym starosty jako przewodniczącego	jednoosobowy – prezydent
Wybór organu wykonawczego	bezpośrednio przez mieszkańców	pośrednio przez organ stanowiący	bezpośrednio przez mieszkańców
Kadencja organu stanowiącego i kontrolnego oraz wykonawczego	4 lata	4 lata	4 lata
Dochody podatkowe	tak	tak	tak
Władztwo podatkowe	tak	nie	tak
Subwencja ogólna	tak	tak	tak
Dotacje celowe	tak	tak	tak

Wyszczególnienie	Gmina	Powiat	Miasto na prawach powiatu
Prawo przystępowania do związków, stowarzyszeń i porozumień samorządowych	tak	tak	tak

* W przypadku Warszawy obligatoryjny podział na dzielnice obowiązuje od 2002 r.
Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem G. Gorzelaka i B. Jałowieckiego, jednym z najbardziej negatywnych – z punktu widzenia układu osadniczego – efektów reformy administracji publicznej było oderwanie miast na prawach powiatu od strefy ich bezpośredniego wpływu i stworzenie wokół nich odrębnych jednostek powiatowych, składających się z podmiejskich gmin, jednak nieobejmujących najważniejszego ośrodka węzłowego (Gorzelak, Jałowiecki 2001, s. 23). Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być – w nawiązaniu do ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – powołanie jednostek samorządu terytorialnego obejmujących obszary metropolitalne, zdelimitowane w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* (por. Izdebski 2006, s. 249–260; „Zaktualizowana..." 2006, s. 97–101). Pierwsze tego typu próby podejmowane są obecnie na Śląsku i w Trójmieście. Nie wkroczyły one jednak jeszcze w etap prac legislacyjnych.

W dniu 1 stycznia 1999 r. liczba miast na prawach powiatu wyniosła 65. Obejmowała ona:

- 17 miast pełniących funkcje wojewódzkie[1], tj.: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Wrocław, Zielona Góra,
- 28 byłych miast wojewódzkich[2], tj.: Biała Podlaska, Bielsko-Biała, Chełm, Częstochowa, Elbląg, Jelenia Góra, Kalisz, Konin, Koszalin, Krosno, Legnica, Leszno, Łomża, Nowy Sącz, Ostrołęka, Piotrków Trybunalski, Płock, Przemyśl, Radom, Siedlce, Skierniewice, Słupsk, Suwałki, Tarnobrzeg, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek, Zamość,
- 12 miast powyżej 100 tys. mieszkańców, niepełniących funkcji wojewódzkich, ani w ramach podziału na 16, ani na 49 województw, tj. Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gdynia, Gliwice, Grudziądz, Jastrzębie Zdrój, Ruda Śląska, Rybnik, Sosnowiec, Tychy, Zabrze,
- 8 miast niespełniających powyższych kryteriów, którym Rada Ministrów nadała status miast na prawach powiatu, tj. Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Żory oraz Sopot i Świnoujście.

W latach 1999–2005 zaszły dwie zmiany. Od roku 2003 ze statusu miasta na prawach powiatu zrezygnował Wałbrzych, natomiast od 2002 r. stała

[1] Dwa województwa, tj. kujawsko-pomorskie oraz lubuskie, mają po dwa miasta wojewódzkie, a status Warszawy został określony oddzielnie.

[2] Rady trzech miast, tj. Ciechanowa, Piły i Sieradza, wnioskowały o nienadawanie im statusu miasta na prawach powiatu.

się nim Warszawa, wcześniej – od 1999 r. – mająca status powiatu, podzielonego na gminy. W wyniku tych zmian liczba miast na prawach powiatu obecnie nadal wynosi 65.

Warszawa jest specyficznym miastem na prawach powiatu, pełniącym dodatkowo funkcje stolicy kraju, z radą miasta stołecznego Warszawy – jako organem stanowiącym i kontrolnym, składającym się z 60 radnych, oraz prezydentem miasta stołecznego Warszawy – jako organem wykonawczym[3]. Obligatoryjny jest podział Warszawy na jednostki pomocnicze, zwane dzielnicami, których organami są:

- rada dzielnicy jako organ stanowiący i kontrolny, składająca się z 15–45 radnych (podobnie jak w gminach), wyłaniana w wyborach bezpośrednich,
- zarząd dzielnicy jako organ wykonawczy, składający się z 3–5 członków, z burmistrzem na czele, wybieranych przez radę dzielnicy.

Zadaniami dzielnicy są sprawy lokalne, a w szczególności: utrzymanie i eksploatacja gminnych zasobów lokalowych, utrzymanie placówek oświaty i wychowania, kultury, pomocy społecznej, rekreacji, sportu, turystyki, ochrony zdrowia, zieleni i dróg lokalnych, utrzymanie i eksploatacja dzielnicowych obiektów administracyjnych, nadzór nad jednostkami niższego rzędu utworzonymi na terenie dzielnicy. Gospodarka finansowa dzielnicy prowadzona jest na podstawie dzielnicowego załącznika do uchwały budżetowej miasta stołecznego Warszawy.

Charakterystykę miast na prawach powiatu pod względem wielkości zawiera tabela 2. Wynika z niej, że spośród 65 miast 27 (41,5% ogółu) nie osiągnęło liczebności 100 tys. mieszkańców. Są to przede wszystkim miasta wojewódzkie, które utraciły swoje funkcje w wyniku reformy administracji publicznej z dniem 1 stycznia 1999 r., oraz te, którym Rada Ministrów nadała status, korzystając z ustawowego upoważnienia. W tym ostatnim przypadku decyzje uzasadniano specyfiką regionalnych układów osadniczych.

Tab. 2. Struktura wielkościowa miast na prawach powiatu w Polsce w 2005 r.

Miasta na prawach powiatu według liczby ludności	Ogółem	O powierzchni w km²:					
		do 25,0	25,0–49,9	50,0–99,9	100,0–299,9	300,0–499,9	500,0 i więcej
Ogółem	65	2	14	27	19	2	1
do 50 000	4	1	2	–	1	–	–
50 000–74 999	13	1	9	3	–	–	–
75 000–99 999	10	–	2	6	2	–	–
100 000–149 999	15	–	1	12	2	–	–
150 000–199 999	6	–	–	4	2	–	–
200 000–499 999	12	–	–	2	9	1	–
500 000–999 999	4	–	–	–	3	1	–
100 0000 i więcej	1	–	–	–	–	–	1

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczpospolitej Polskiej*, 2006, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, s. 146.

[3] Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. nr 41, poz. 361 z późniejszymi zmianami.

Można zatem stwierdzić, że miasta na prawach powiatu obejmują zarówno duże – w warunkach polskich – jednostki, liczące powyżej 100 tys. mieszkańców, jak i część średnich (od 20 do 100 tys. mieszkańców). Dobór miast średnich jest wysoce arbitralny, oparty na względach politycznych (rekompensata dla byłych miast wojewódzkich), a nie merytorycznych, związanych z wielkością potencjału społeczno-ekonomicznego i faktycznym zasięgiem wykonywanych funkcji. Niekonsekwencja w przeprowadzeniu reformy administracji publicznej była niestety typowa nie tylko dla miast na prawach powiatu, lecz także w odniesieniu do powiatów i województw (por. Miszczuk 2003, s. 119–164).

Najwięcej miast na prawach powiatu jest w województwie śląskim – 19, najmniej – po jednym – w województwach: opolskim i świętokrzyskim. We wszystkich miastach na prawach powiatu mieszkało według stanu w dniu 31 grudnia 2005 r. 12796,8 tys. osób, co stanowiło 54,6% ogółu ludności miejskiej i 33,5% ludności Polski. Skoncentrowanych było w nich 1608,6 tys. podmiotów gospodarczych, co stanowiło 44,5% ich ogólnej liczby w kraju. W największym mieście na prawach powiatu – Warszawie – mieszkało 1697,6 tys. osób (4,4% ludności Polski) i funkcjonowało 298,1 tys. podmiotów (8,2%).

2. DOCHODY MIAST NA PRAWACH POWIATU

W roku 2004 zaczęła obowiązywać ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późniejszymi zmianami), która wprowadziła pewne zmiany w stosunku do rozwiązań funkcjonujących w latach 1999–2003. Z punktu widzenia celu opracowania najważniejsze są te zmiany, które dotyczyły gmin i powiatów, one łącznie bowiem wpłynęły na sytuację finansową miast na prawach powiatu. I tak:

- zwiększono udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkujących gminę z 27,6 do 39,34%, a w podatku dochodowym od osób prawnych z 5,0 do 6,71%,
- zwiększono udział powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkujących powiat z 1,0 do 10,25%,
- wprowadzono udział powiatów w podatku dochodowym od osób prawnych w wysokości 1,40%,
- podniesiono (z 85 do 92%) poziom dochodów podatkowych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do średniej krajowej, do którego gmina otrzymuje część wyrównawczą subwencji ogólnej,
- wprowadzono poziom 150% dochodów podatkowych powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do średniej krajowej, powyżej którego powiaty dokonują wpłat do budżetu państwa, wcześniej rozwiązanie to dotyczyło tylko dochodów podatkowych gmin.

Ponadto:

- zobowiązania zaciągane w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków UE wyłączono z pułapów dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego[4],

[4] Ograniczenia w zakresie zaciągania zobowiązań są następujące: łączna kwota spłaty zobowiązań przypadająca na dany rok nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok docho-

- wyłączono ze służb inspekcji i straży zespolonych z budżetem powiatowym: inspekcję sanitarną, weterynaryjną oraz powiatowe komendy policji,
- włączono do budżetu powiatowego środki na funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy.

Celem tych zmian było wzmocnienie potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie znaczenia dochodów własnych kosztem ograniczenia transferów z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej i dotacji celowych. Miało to także poprawić zdolności absorpcyjne środków z Unii Europejskiej przez polskie samorządy. Zmiany te wpłynęły na poziom i dynamikę dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

W roku 2005 w stosunku do 2003, jako ostatniego roku przed reformą finansów samorządowych i akcesją do UE, dochody wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wzrosły z 79140,5 do 102911,9 mln zł, czyli realnie (po wyeliminowaniu inflacji) o 23,8%, podczas gdy dochody budżetu państwa zwiększyły się o 12,1% (tab. 3). Największymi beneficjentami zmian,

Tab. 3. Poziom i dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2005

Wyszczególnienie	Dochody (w mln zł)			Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100)			
				nominalnie		realnie*	
	2003	2004	2005	2004/ 2003	2005/ 2004	2004/ 2003	2005/ 2004
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	79140,5	91504,0	102911,9	115,6	112,5	112,1	110,4
– gminy	36046,3	40308,5	45813,2	111,8	113,7	108,3	111,6
– m.st. Warszawa	4861,3	5983,4	7335,6	123,1	122,6	119,6	120,5
– pozostałe miasta na prawach powiatu	22554,5	25770,4	28934,2	114,3	112,3	110,8	110,2
– powiaty	11111,6	12471,4	13762,7	112,2	110,4	108,7	108,3
– województwa samorządowe	4565,8	6970,3	7066,2	152,7	101,4	149,2	99,3
Budżet państwa	152110,6	156281,2	179772,2	102,7	115,0	99,3	112,9

* Wskaźnik inflacji dla roku 2004 – 3,5%, a dla 2005 – 2,1%.
Źródło: zestawienie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 roku*, 2005, Warszawa: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych; *Sprawozdanie z działalności regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku*, 2006, Warszawa: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

zwłaszcza w roku 2004, były samorządy województw, zyskała też Warszawa, której dochody realne w latach 2004–2005 wzrosły aż o 44,1%, natomiast pozostałe miasta na prawach powiatu zwiększyły swoje dochody realne o 22,1%, czyli nieco poniżej wskaźnika średniego dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju. Udział miast na prawach powiatu (łącznie z Warszawą)

dów, a łączna kwota długu na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów budżetowych w tym roku.

w dochodach wszystkich jednostek samorządu terytorialnego nieznacznie się zwiększył, z 34,6% (2003) do 35,2% (2005), a w stosunku do dochodów budżetu państwa z 18,0% do 20,2%.

Analiza struktury dochodów budżetowych zawartych w tab. 4 potwierdza, że nastąpiło wzmocnienie roli dochodów własnych, które w przypadku Warszawy wzrosły z 73,0% dochodów ogółem w 2003 r. do 84,2% w 2005, a w pozostałych miastach na prawach powiatu z 52,7% do 61,5%. Było to przede wszystkim efektem wzrostu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych na skutek wzrostu udziałów samorządów w tych podatkach oraz wzrostu gospodarczego odczuwanego przede wszystkim w dużych miastach, co znajduje także wyraz w wysokości kwot podatków. Dodatkowo w przypadku Warszawy w roku 2005 wystąpił także wzrost dochodów z majątku. Zmalało natomiast znaczenie subwencji ogólnej, której ponad 90% stanowiła część oświatowa. Malejące znaczenie miały dotacje celowe dla budżetu Warszawy, natomiast w pozostałych miastach na prawach powiatu można mówić o ustabilizowaniu ich udziału na relatywnie wysokim poziomie.

Tab. 4. Struktura dochodów budżetowych Warszawy i pozostałych miast na prawach powiatu w latach 2003–2005

Wyszczególnienie	Warszawa			Pozostałe miasta na prawach powiatu		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne	73,0	81,2	84,2	52,7	60,3	61,5
– w tym: udziały w podatku dochodowym	30,7	41,8	38,1	17,2	24,7	25,7
– wpływy z podatków i opłat	21,0	18,6	15,6	20,0	19,0	17,7
– dochody z majątku	4,1	3,8	8,8	6,4	6,5	6,2
Dotacje celowe	7,7	6,6	5,2	12,6	12,0	12,4
Subwencja ogólna	19,3	12,3	10,6	34,7	27,7	26,1
– w tym część oświatowa	14,4	11,9	10,2	28,9	26,1	24,5

Źródło: jak w tab. 3.

Poszczególne miasta na prawach powiatu wykazywały zróżnicowaną dynamikę wzrostu dochodów ogółem. Rok 2004 był pierwszym od momentu wprowadzenia reformy administracji publicznej w życie, w którym dochody nominalne wszystkich miast na prawach powiatu wzrosły, dochody realne (w stosunku do 2003 r.) zmalały nieznacznie tylko w Zamościu, Gorzowie Wielkopolskim i Świnoujściu. Rok wcześniej miast tego typu było 55. Jednocześnie wszystkie miasta na prawach powiatu charakteryzował wzrost nominalnych i realnych dochodów własnych. Z kolei w roku 2005 wszystkie miasta odnotowały wzrost dochodów nominalnych ogółem, a spadek dochodów realnych nastąpił jedynie w Gdańsku, Rudzie Śląskiej, która odnotowała największy przyrost dochodów realnych w 2004 r. (o 30,1%), i Grudziądzu. W miastach tych odnotowano także spadek realnych dochodów własnych. Natomiast największą dynamiką wzrostu realnych dochodów ogółem w 2005 r. wykazała się Gdynia (wzrost o 35,7%).

Uwzględniając dynamikę realnych dochodów ogółem w latach 2003–2005, można dokonać klasyfikacji miast na prawach powiatu (tab. 5).

Tab. 5. Klasyfikacja miast na prawach powiatu według kryterium dynamiki realnych dochodów w latach 2003–2005

Dochody realne w 2005 roku (2003 = 100,0)	Miasta
100,1–110,0	Bytom, Chełm, Grudziądz, Jelenia Góra, Katowice, Legnica, Skierniewice, Zamość
110,1–120,0	Biała Podlaska, Elbląg, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Jaworzno, Kalisz, Kielce, Leszno, Lublin, Łomża, Łódź, Ostrołęka, Piotrków Trybunalski, Poznań, Przemyśl, Radom, Rzeszów, Sosnowiec, Świętochłowice, Świnoujście, Tarnobrzeg, Tarnów, Tychy, Żory
120,1–130,0	Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gdańsk, Konin, Kraków, Krosno, Mysłowice, Nowy Sącz, Olsztyn, Opole, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siedlce, Siemianowice, Słupsk, Sopot, Szczecin, Toruń, Włocławek, Zabrze, Zielona Góra
130,1–140,0	Częstochowa, Jastrzębie Zdrój, Koszalin, Płock, Suwałki, Wrocław
140,1–150,0	Gdynia, Warszawa

Źródło: jak w tab. 3.

Z powyższej tabeli wynika, że w latach 2003–2005 największy realny przyrost dochodów, o ponad 40%, zanotowały dwa miasta: Warszawa i Gdynia, najmniejszą dynamiką charakteryzowało się natomiast pięć byłych miast wojewódzkich (Chełm, Jelenia Góra, Legnica, Skierniewice i Zamość), dwa miasta śląskie (Bytom i Katowice) oraz Grudziądz.

W następstwie przyrostu dochodów realnych można sporządzić kolejną klasyfikację ukazującą dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2005 r. oraz udział w nich dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych (tab. 6). Dochody *per capita* można uznać za najbardziej efektywną miarę rzeczywistego potencjału dochodowego analizowanych miast.

Tab. 6. Klasyfikacja miast na prawach powiatu na podstawie ich dochodów budżetowych *per capita* w 2005 r.

Dochody budżetowe ogółem *per capita* (w zł)	Miasta na prawach powiatu:	
	DW > SO + DC	DW < SO + DC
do 2000	Sosnowiec, Świętochłowice, Żory	–
2001–2500	Białystok, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Jastrzębie Zdrój, Kielce, Lublin, Łódź, Mysłowice, Piekary Śląskie, Piotrków Trybunalski, Ruda Śląska, Siemianowice, Skierniewice, Szczecin, Toruń, Tychy,	Biała Podlaska, Chełm, Łomża, Radom, Tarnobrzeg
2501–3000	Bielsko-Biała, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Jelenia Góra, Kalisz, Konin, Koszalin, Kraków, Legnica, Leszno, Olsztyn, Opole, Poznań, Rybnik, Rzeszów, Słupsk, Włocławek, Zabrze, Zielona Góra	Grudziądz, Nowy Sącz, Ostrołęka, Siedlce, Suwałki, Przemyśl, Tarnów, Zamość
3001–3500	Katowice, Wrocław, Świnoujście	Krosno
powyżej 3500	Płock, Sopot, Warszawa	–

DW – oznacza dochody własne, SO – subwencję ogólną, a DC – dotacje celowe.
Źródło: jak w tab. 3.

Najniższy potencjał dochodowy w przeliczeniu na jednego mieszkańca charakteryzował Świętochłowice – 1789 zł (63,1% średniej krajowej), a blisko 2,5-krotnie wyższy Warszawę – 4321 zł (152,5%). Najbiedniejszymi miastami oprócz Świętochłowic są dwa inne śląskie miasta, tj. Sosnowiec i Żory, a najbogatszymi – oprócz Warszawy – Płock i Sopot. W przypadku miast śląskich widać wyraźną polaryzację ich rozwoju (Katowice znalazły się w grupie miast o wysokich dochodach), co przekłada się na poziom osiąganych przez nie dochodów. Duże dochody Warszawy jako głównego obszaru aktywności gospodarczej oraz stolicy kraju są w pełni uzasadnione. Przypadek Płocka pokazuje, jak ważna dla finansów samorządowych jest duża, dobrze prosperująca firma, a Sopotu – jak istotne jest atrakcyjne położenie skorelowane z odpowiednią polityką rozwojową władz miejskich.

Aż w 51 miastach na prawach powiatu dochody ogółem – w przeszło 50% – oparte są na dochodach własnych, zależnych z jednej strony od potencjału ekonomicznego miasta, a z drugiej – od polityki władz miejskich. Ciekawy jest natomiast przypadek pozostałych 14 miast, których zróżnicowany potencjał dochodowy jest przede wszystkim następstwem otrzymywanych transferów z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych. W grupie najbiedniejszych miast tego typu znalazło się pięć byłych stolic wojewódzkich, tj.: Biała Podlaska, Chełm, Łomża oraz Radom i Tarnobrzeg. We wszystkich tych ośrodkach występują problemy z uzyskaniem silnych podstaw rozwoju po utracie funkcji wojewódzkich oraz w wyniku spadku czy wręcz zaniku siły motorycznej dotychczasowych rodzajów aktywności gospodarczej (Tarnobrzeg – upadek zagłębia siarkowego, Radom – upadek zakładów zbrojeniowych). W grupie pozostałych miast opierających swój potencjał dochodowy w przeważającej części na subwencji ogólnej i dotacjach celowych znalazło się kolejnych sześć byłych miast wojewódzkich wschodniej Polski (Krosno, Ostrołęka, Przemyśl, Siedlce, Suwałki i Zamość), dwa byłe miasta wojewódzkie z Małopolski (Nowy Sącz i Tarnów) oraz przeżywający trudności rozwojowe Grudziądz.

3. WYDATKI MIAST NA PRAWACH POWIATU

W latach 2003–2005 wydatki miast na prawach powiatu (łącznie z Warszawą) wzrosły z 28 196 do 36 491 mln zł, czyli realnie o 22,5%, podczas gdy wydatki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w tym okresie z 80 954 do 103 807 mln zł (realnie o 21,4%). Najbardziej dynamiczny wzrost wydatków odnotowały województwa samorządowe i Warszawa (tab. 7).

Udział wydatków miast na prawach powiatu w stosunku do ogółu wydatków jednostek samorządu terytorialnego wzrósł nieznacznie, z 34,9% do 35,3% (w tym Warszawy z 6,4 do 7,3%), a w odniesieniu do wydatków budżetu państwa zwiększył się z 14,9% do 17,5% (Warszawy z 2,7% do 3,6%). W strukturze wydatków budżetowych ogółem w Warszawie zmalał udział wydatków inwestycyjnych, z 15,9% w 2003 r. do 13,1% w 2005 (tab. 8), natomiast w pozostałych miastach na prawach powiatu odnotowano ich zdecydowany wzrost, z 12,0% (2003) do 15,7% (2005).

Tab. 7. Poziom i dynamika wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2005

Wyszczególnienie	Wydatki (w mln zł)			Dynamika wydatków (rok poprzedni = 100)			
				nominalnie		realnie*	
	2003	2004	2005	2004/ 2003	2005/ 2004	2004/ 2003	2005/ 2004
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	80954	91387	103807	112,9	113,6	109,1	111,3
– gminy	36595	40942	45837	111,9	112,0	108,1	109,7
– m.st. Warszawa	5101	6257	7475	122,7	119,5	118,6	117,0
– pozostałe miasta na prawach powiatu	23095	25880	29016	112,1	112,1	108,3	109,8
– powiaty	11450	12445	13891	108,7	111,6	105,0	109,3
– województwa samorządowe	4713	5864	7588	124,4	129,4	120,2	126,7
Budżet państwa	189154	197698	208133	104,5	105,3	101,0	103,1

* Wskaźnik inflacji dla roku 2004 – 3,5%, a dla 2005 – 2,1%.
Źródło: jak w tab. 3.

Warto też odnotować, że o ile dynamika wydatków inwestycyjnych w Warszawie w 2004 r. (w stosunku do 2003) była nieco niższa (119,5%) niż dynamika wydatków ogółem (122,7%), o tyle w roku 2005 była już bardzo niska (101,0% wobec 119,5%). Po tym względem Warszawa diametralnie się różniła od pozostałych miast na prawach powiatu łącznie, w których odnotowano przeszło dwukrotnie wyższą dynamikę wzrostu wydatków inwestycyjnych niż wydatków ogółem, odpowiednio w roku 2004: 127,4% wobec 112,1%, a w 2005 r.: 129,2% wobec 121,1%. W poszczególnych miastach sytuacja była jednak zróżnicowana, w 11 bowiem (Bydgoszcz, Chorzów, Gdynia, Jastrzębie Zdrój, Łomża, Opole, Piotrków Trybunalski, Płock, Radom, Sosnowiec, Suwałki) kwota wydatków inwestycyjnych w roku 2004 wzrosła przeszło dwukrotnie w stosunku do roku 2003, ale w kolejnych 20 (Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jaworzno, Jelenia Góra, Kielce, Koszalin, Poznań, Przemyśl, Rzeszów, Siedlce, Skierniewice, Świętochłowice, Sopot, Szczecin, Tarnów, Tychy, Żory) nastąpił spadek, największy w Siedlcach, w których wydatki inwestycyjne w 2004 r. stanowiły zaledwie 45,5% tych wydatków w 2003 r.

W roku 2005 w jednym zaledwie mieście na prawach powiatu (Koszalinie) wydatki inwestycyjne w stosunku do 2004 roku wzrosły blisko 3,5-krotnie, ponadto w 8 (Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Kielce, Mysłowice, Tarnów, Świnoujście, Włocławek, Zielona Góra) wzrosły przeszło dwukrotnie, a spadły w 10 kolejnych (Biała Podlaska, Chełm, Gdańsk, Katowice, Leszno, Olsztyn, Płock, Radom, Sosnowiec, Tarnobrzeg).

W ramach wydatków bieżących znaczącą ich część stanowiły wynagrodzenia, których udział w roku 2005 wahał się od 10,9% wydatków budżetowych ogółem w Łomży do 51,3% w Białej Podlaskiej. Niski udział wynagrodzeń w strukturze budżetu (poniżej 20%) Łomży, Tarnobrzega i Rybnika wynikał

z realizacji zadań oświatowych w formie zakładów budżetowych, co wiązało się z kolei z przekazywaniem znaczących dotacji na ich funkcjonowanie.

Tab. 8. Struktura rodzajowa wydatków budżetowych Warszawy i pozostałych miast na prawach powiatu w latach 2003–2005

Wyszczególnienie	Warszawa			Pozostałe miasta na prawach powiatu		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
majątkowe, w tym:	15,9	15,8	13,8	12,7	14,4	16,8
– inwestycyjne	15,9	15,5	13,1	12,0	13,6	15,7
bieżące, w tym:	84,1	84,2	86,2	87,3	85,6	83,2
– wynagrodzenia wraz z pochodnymi	28,3	24,7	26,4	42,3	39,8	37,0
– dotacje	11,1	17,1	14,6	11,6	11,4	11,1
– wydatki na obsługę długu	1,9	1,7	1,5	1,5	1,3	1,3
– wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– pozostałe wydatki bieżące	37,6	35,7	42,1	31,9	33,1	33,8

Źródło: jak w tab. 3.

W latach 2003–2005 nie uległa istotnym zmianom struktura działowa wydatków budżetów Warszawy i pozostałych miast na prawach powiatu. W przypadku Warszawy w roku 2005 największe wydatki poniesiono ogółem na: transport i łączność (26,2% ogółu wydatków), oświatę i wychowanie (22,2%), gospodarkę mieszkaniową (13,2%) oraz administrację publiczną (7,8%). W strukturze wydatków inwestycyjnych dominowały wydatki na transport i łączność (49,8% ogółu wydatków inwestycyjnych) oraz na oświatę i wychowanie (11,7%), gospodarkę mieszkaniową (9,1%) oraz ochronę zdrowia (5,8%). W pozostałych miastach na prawach powiatu priorytetowe znaczenie – wśród wydatków budżetowych ogółem – miały wydatki na: oświatę i wychowanie (34,0%), transport i łączność oraz pomoc społeczną (po 14,9%), administrację publiczną (7,2%) oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (6,1%), a wśród wydatków inwestycyjnych: transport i łączność (41,1% ogółu wydatków inwestycyjnych), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (18,0%), gospodarka mieszkaniowa (10,3%), kultura fizyczna i sport (7,4%) oraz oświata i wychowanie (7,1%).

Dwa pierwsze lata po akcesji Polski do UE (2004–2005) to także okres absorpcji przez jednostki samorządu terytorialnego środków unijnych, zarówno w ramach funduszy przedakcesyjnych, jak i funduszy strukturalnych. Kwota pozyskanych w ten sposób dochodów budżetowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w 2005 r. była stosunkowo niewielka i wyniosła 2264,1 mln zł, co przeciętnie stanowiło 2,2% dochodów ogółem wszystkich jednostek (w 2004 r. – 0,9%). Największy udział w pozyskaniu dochodów z bezzwrotnych źródeł zagranicznych miały gminy – 53,4%, a drugi w kolejności – miasta na prawach powiatu (łącznie z Warszawą) – 19,4% (tab. 9).

Udział środków zagranicznych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych wzrósł dwukrotnie (z 1,5% w 2004 r. do 3,0% w 2005), ale także trudno go

uznać za znaczący. Ważną zaletą środków zagranicznych pozyskanych z Unii Europejskiej było jednak to, że w przeważającej części zostały one przeznaczone na inwestycje. W miastach na prawach powiatu (poza Warszawą) udział ten wyniósł 87,7%, co pozwoliło sfinansować 16,8% inwestycji realizowanych w 2005 r. Wyjątkiem w tym zakresie jest Warszawa, tu bowiem znaczenie środków zagranicznych w dochodach, jak też w finansowaniu wydatków inwestycyjnych, było minimalne.

Tab. 9. Udział bezzwrotnych środków zagranicznych w finansowaniu działalności jednostek samorządu terytorialnego w 2005 r.

Wyszczególnienie	Udziały w (w procentach):					
	typów jst w dochodach z bezzwrotnych środków zagranicznych	środków bezzwrotnych w dochodach budżetowych	dochodów inwestycyjnych w dochodach z bezzwrotnych środków zagranicznych	typów jst w wydatkach z bezzwrotnych środków zagranicznych	środków bezzwrotnych w wydatkach budżetowych	wydatków inwestycyjnych ze środków zagranicznych ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	100,0	2,2	84,6	100,0	3,0	14,2
– gminy	53,4	2,7	64,6	37,2	2,5	13,5
– m.st. Warszawa	0,2	0,1	0,0	0,6	0,2	1,5
– pozostałe miasta na prawach powiatu	19,2	1,5	87,7	26,2	2,8	16,8
– powiaty	17,1	2,8	55,8	14,2	3,2	16,9
– województwa samorządowe	10,1	3,3	77,1	21,9	9,0	15,0

Źródło: jak w tab. 3.

Podsumowujące znaczenie dla rozważań dotyczących wydatków miast na prawach powiatu ma ich klasyfikacja na podstawie wydatków budżetowych *per capita* z uwzględnieniem znaczenia wydatków inwestycyjnych w 2005 r. (tab. 10). Przyjęto pięć klas miast ze względu na wysokość wydatków budżetowych ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz trzy klasy ze względu na udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

Na podstawie zaprezentowanej klasyfikacji można stwierdzić, że w najgorszej sytuacji znalazły się trzy miasta śląskie (Bytom, Sosnowiec i Świętochłowice), które charakteryzują się bardzo niskimi wydatkami *per capita* i bardzo niskim udziałem wydatków inwestycyjnych. W Świętochłowicach udział ten jest najniższy spośród wszystkich 65 miast na prawach powiatu w Polsce i wynosi zaledwie 4,2% ogółu wydatków budżetowych. Niewiele lepsza sytuacja panuje w dwóch kolejnych miastach śląskich, tj. Piekarach Śląskich i Żorach, które pomimo bardzo niskiego poziomu wydatków ogółem przekazują na in-

westycje ponad 10%, oraz w czterech miastach wschodniej Polski, tj. Białej Podlaskiej, Chełmie, Siedlcach i Tarnobrzegu, a także Chorzowie i Jaworznie, w których wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca były nieco większe, jednak udział wydatków inwestycyjnych pozostał zdecydowanie niski.

Tab. 10. Klasyfikacja miast na prawach powiatu na podstawie ich wydatków budżetowych *per capita* w 2005 r.

Wydatki budżetowe ogółem *per capita* (w zł)	Miasta na prawach powiatu o udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem:		
	do 10%	od 10 do 20%	powyżej 20%
do 2000	Bytom, Sosnowiec, Świętochłowice	Piekary Śląskie, Żory	–
2001–2500	Biała Podlaska, Chełm, Chorzów, Jaworzno, Siedlce, Tarnobrzeg	Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Jastrzębie Zdrój, Lublin, Łódź, Mysłowice, Radom, Siemianowice Śląskie, Skierniewice, Szczecin, Tychy	
2501–3000	Gdańsk, Konin, Zamość	Częstochowa, Elbląg, Gdynia, Gliwice Grudziądz, Jelenia Góra, Kalisz, Koszalin, Kraków, Legnica, Leszno, Łomża, Olsztyn, Opole, Ostrołęka, Piotrków Trybunalski, Poznań, Przemyśl, Ruda Śląska, Tarnów, Włocławek, Wrocław, Zabrze	Bielsko-Biała, Katowice, Kielce, Rybnik, Rzeszów, Toruń, Zielona Góra
3001–3500	–	Dąbrowa Górnicza, Krosno, Nowy Sącz, Słupsk	Suwałki
powyżej 3500	–	Sopot, Warszawa	Płock, Świnoujście

Źródło: jak w tab. 3.

Liderami w swoich grupach wydatkowych pod względem skłonności do inwestowania były: Bielsko-Biała, Katowice, Kielce, Rybnik, Rzeszów, Toruń i Zielona Góra w grupie miast o średnich wydatkach *per capita*, Suwałki – w grupie o dużych wydatkach oraz Płock i Świnoujście – w grupie o najwyższych wydatkach. Relatywnie niski poziom wydatków inwestycyjnych w stosunku do bardzo wysokiego poziomu wydatków budżetowych ogółem cechuje Warszawę i Sopot.

4. WYNIK ORAZ ZOBOWIĄZANIA MIAST NA PRAWACH POWIATU

Zestawiając dochody i wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w 2004 r., można stwierdzić, że 30 spośród nich osiągnęło nadwyżkę w łącznej kwocie 489 324 tys. zł, co stanowiło 4,2% ich dochodów, przy czym największą nadwyżką może się pochwalić Gdańsk (11,4% dochodów). Deficyt w wysokości 273 699 zł (4,6% dochodów) odnotowała Warszawa oraz pozostałe 34 miasta – 598 588 tys. zł (4,2%). Najwyższy deficyt w stosunku do dochodów wystąpił w Słupsku (18,9%), Suwałkach (17,5%) i Radomiu (11,6%).

Rok później liczba miast, które osiągnęły nadwyżkę w łącznej wysokości 573 555 tys. zł (4,7% dochodów), spadła do 23. Największa kwota nadwyżki

w stosunku do dochodów wystąpiła w Sopocie (14,6%) i Wrocławiu (11,1%). Do 139 364 tys. zł (1,9% dochodów) zmniejszył się deficyt Warszawy, pozostałe 41 miast na prawach powiatu uzyskało deficyt w wysokości 655 623 tys. zł (3,9% dochodów), największy w Zamościu (12,8% dochodów) i Słupsku (11,3%). Zmienność występowania nadwyżek i deficytów w budżetach jednostek samorządu terytorialnego jest zjawiskiem normalnym, chociaż z punktu widzenia poprawności planowania budżetowego idealny budżet zamykałby się wynikiem zerowym. Nadwyżki, zwłaszcza duże, związane są często z przedłużającymi się procedurami (zamówienia publiczne) uruchomienia środków inwestycyjnych, w tym także pozyskanych z funduszy unijnych. Z kolei deficyty mogą być nie tylko sposobem wykorzystania wcześniej występujących nadwyżek, ale także następstwem potrzeb inwestycyjnych.

Z punktu widzenia zarządzania finansami samorządowymi ważny jest stopień zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z tytułu różnych zobowiązań (spłata kredytów, pożyczek, wykup obligacji itp.), które stały się źródłem finansowania deficytów. Granicą zadłużenia dla polskich samorządów – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – jest limit 60% osiąganych rocznych dochodów. Ograniczenia te nie dotyczą zobowiązań zaciąganych w związku z finansowaniem zadań przy udziale środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zdolność do spłacania zobowiązań wiąże się natomiast z obserwowanym w okresie kilku lat występowaniem nadwyżek dochodów ponad wydatkami obligatoryjnymi (bieżącymi).

W miastach na prawach powiatu wskaźnik zadłużenia mierzony wielkością zobowiązań w stosunku do osiągniętych dochodów budżetowych według stanu na 31 grudnia 2005 r. wykazywał duże zróżnicowanie, co ukazuje tab. 11.

Tab. 11. Poziom zadłużenia miast na prawach powiatu w 2005 r.

Wskaźnik zadłużenia	Miasta na prawach powiatu
poniżej 10%	Bytom, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Konin, Opole, Sosnowiec, Tychy
10%–20%	Bielsko-Biała, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Jastrzębie Zdrój, Kielce, Koszalin, Łomża, Nowy Sącz, Piekary Śląskie, Radom, Skierniewice, Sopot, Zabrze, Zielona Góra
20%–30%	Bydgoszcz, Gdańsk, Grudziądz, Jelenia Góra, Kalisz, Krosno, Legnica, Lublin, Mysłowice, Olsztyn, Ostrołęka, Piotrków Trybunalski, Płock, Przemyśl, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Szczecin, Świętochłowice, Zamość
30%–40%	Biała Podlaska, Białystok, Chełm, Częstochowa, Gdynia, Leszno, Łódź, Poznań, Rzeszów, Siedlce, Suwałki, Świnoujście, Tarnobrzeg, Tarnów, Warszawa, Włocławek, Wrocław
40%–50%	Toruń, Żory
50%–60%	Kraków

Źródło: jak w tab. 3.

Z powyższej tabeli wynika, że żadne z analizowanych miast nie przekroczyło ustawowego progu zadłużenia. Najbardziej zadłużonym miastem jest Kraków, którego zobowiązania stanowią 52% rocznych dochodów budżetowych, najmniej zaś – Gliwice – 0,4%. Relatywnie duże zadłużenie charakterystyczne

jest dla miast o niezbyt wysokich dochodach w stosunku do ponoszonych wydatków inwestycyjnych (np. Suwałki, Toruń). Z kolei utrzymujące się w dłuższym okresie duże zadłużenie ogranicza – ze względu na konieczność spłaty zobowiązań – możliwości wydatkowania środków inwestycyjnych, czym można wytłumaczyć niski udział inwestycji w wydatkach budżetowych takich miast jak m.in. Biała Podlaska, Siedlce czy Zamość.

Generalnie można jednak stwierdzić, że większość miast na prawach powiatu nie wykazuje dużego zadłużenia, co w perspektywie absorpcji znacznych środków unijnych w latach 2007–2013 i związanej z tym konieczności wyasygnowania wkładu własnego do projektów inwestycyjnych, jak również rozliczania ich na zasadzie refinansowania, należy ocenić pozytywnie.

5. PODSUMOWANIE

Miasta na prawach powiatu są strukturami samorządowymi powstałymi w dniu 1 stycznia 1999 r. w wyniku reformy administracji publicznej. Od początku stanowiły wysoce zróżnicowaną zbiorowość ze względu na dosyć dużą arbitralność kwalifikowania miast do tej grupy. Znalazły się tu bowiem, oprócz największych miast polskich, także miasta stosunkowo małe, których status był rekompensatą za utracone funkcje wojewódzkie. Ich sytuacja finansowa po reformie finansów samorządowych, zwiększającej znaczenie dochodów własnych, uległa dywersyfikacji. Wzmocniona została pozycja finansowa miast dużych, natomiast miasta mniejsze, zwłaszcza te, dla których głównym czynnikiem rozwojowym było pełnienie funkcji wojewódzkich, znalazły się w zdecydowanie gorszej sytuacji, gdyż w większym stopniu są uzależnione od transferów z budżetu państwa, a jednocześnie w mniejszym stopniu wykazują aktywność inwestycyjną. Dotyczy to przede wszystkim miast wschodniej Polski, ale należy także zauważyć, że bardzo duże zróżnicowanie potencjału finansowego występuje wśród miast śląskich.

Perspektywy finansowe miast na prawach powiatu, zwłaszcza tych największych, są dobre ze względu na utrzymującą się dobrą koniunkturę gospodarczą, której konsekwencją są duże wpływy podatkowe, oraz perspektywę absorpcji znaczących środków unijnych, przede wszystkim przeznaczonych na inwestycje. Miasta mniejsze z pewnością także odczują korzystne impulsy rozwojowe, jednak ich skala będzie mniejsza oraz zależna od umocnienia ich ekonomicznych podstaw rozwoju, a także prowadzenia przez władze lokalne bardziej prorozwojowej polityki, również w sferze finansów.

LITERATURA

Bennett R.J., 1980, *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, London–New York: Methuen.

Ćwik W., 2005, *Historia administracji od połowy XVIII wieku*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza WSM.

Gorzelak G., Jałowiecki B., 2001, „Reforma terytorialnej organizacji kraju: wnioski po dwóch latach", w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma*

terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Izdebski H., 2006, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: LexisNexis.

Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.

„Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju", *Studia Regionalne i Lokalne*" 2006, nr 2 (nr specjalny).

ADAM PŁOSZAJ

„CZTERY KAPITAŁY" W STRATEGIACH LOKALNYCH[1]

Gdy nie wiesz, do jakiego portu zmierzasz, pomyślne wiatry nie będą ci wiały
Seneka

Wybór odpowiedniej strategii rozwoju jest istotnym warunkiem powodzenia danego układu lokalnego, regionalnego czy wreszcie całego kraju. Formułowanie strategii jest również jednym z najważniejszych zadań, jakie stoją przed władzami lokalnymi, regionalnymi oraz centralnymi. Zastanawiając się nad przyszłością danego układu, możemy przynajmniej do pewnego stopnia świadomie wpływać na jej przyszły kształt. Jednakże aby należycie sformułować strategię, należy przede wszystkim dogłębnie przeanalizować stan danego układu, jego zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania, dynamikę procesów, które go kształtują. Należy również podjąć wysiłek wyobrażenia sobie charakteru tych uwarunkowań i procesów w przyszłości objętej horyzontem czasowym danej strategii. W tym kontekście szczególnie istotne wydaje się wypracowanie niezawodnych, skutecznych i w miarę prostych metod i narzędzi pozwalających przeprowadzać tego typu analizy. W niniejszym rozdziale przedstawione zostanie wykorzystanie metody czterech kapitałów do zbadania sprzeczności rozwojowych, trendów i progów krytycznych oraz analizy „kosztów-korzyści" w skali lokalnej (na przykładzie gminy Sława). Metody te umożliwiają zanalizowanie układu lokalnego w kontekście rozwoju trwałego, dostarczają podstaw do formułowania scenariuszy rozwojowych, mogą zatem być użyteczne w procesie tworzenia strategii.

1. MODEL CZTERECH KAPITAŁÓW A ROZWÓJ TRWAŁY

Współczesna teoria ekonomii przyjmuje, że kapitał to zgromadzona w przeszłości, w różnej postaci, wartość, która odpowiednio zastosowana w procesach gospodarczych może przynieść nową wartość zawartą w produktach i usługach (Wilkin 2003, s. 18). Istotą kapitału jest zatem to, że służy on do wytwarzania nowych dóbr (te dobra także mogą być użyte do wytwarzania innych nowych dóbr, a zatem też mogą być kapitałem). W najwęższym sensie kapitał to środki (aktywa) finansowe. Klasyczna teoria ekonomii uważała tak pojmowany kapitał za jeden z trzech środków produkcji (pozostałe dwa to ziemia i praca). W miarę rozwoju nauk społeczno-ekonomicznych powstały koncepcje innych

[1] Niniejszy rozdział oparty jest na wynikach badań prowadzonych w ramach projektu SRDTOOLS finansowanego ze środków 6 Programu Ramowego Badań Unii Europejskiej. Szczegółowe informacje o projekcie dostępne są na stronie: www.srdtools.info.

form kapitału, takich jak np. kapitał ludzki, intelektualny, społeczny, kulturowy, zaufania, organizacyjny – wszystkie one podkreślają znaczenie tzw. miękkich, jakościowych czynników dla rozwoju gospodarczego. Obecnie wskazuje się coraz częściej na znaczenie niematerialnych form kapitału, takich jak m.in. marka, *know-how* czy reputacja.

Próbę zsyntetyzowania dociekań na temat różnych form kapitału podjął Paul Ekins (1992), tworząc model czterech kapitałów. Wyróżnił mianowicie kapitały: naturalny, gospodarczy, ludzki i społeczny. O potrzebie wyodrębnienia co najmniej czterech rodzajów kapitału piszą również I. Serageldin i A. Steer (1994, s. 30–31) w raporcie Banku Światowego. Ogólnie rzecz ujmując, istotą tego modelu jest przekonanie, że w procesie tworzenia dobrobytu istotne są następujące cztery rodzaje kapitału[2]:

- kapitał gospodarczy, który obejmuje wszystko to, co tradycyjnie rozumiane jest jako kapitał (wytworzone zasoby wykorzystywane do produkcji innych dóbr i usług). Do tego kapitału zalicza się np.: maszyny, narzędzia, budynki, infrastrukturę;
- kapitał naturalny, który obejmuje wszystkie formy ekosystemu i zasobów naturalnych uczestniczące w tworzeniu społecznego dobrobytu. A zatem, poza tradycyjnie rozumianymi zasobami naturalnymi (takimi jak drewno, woda, energia i zasoby mineralne) do kapitału naturalnego zalicza się także zasoby naturalne, które nie dają się łatwo wycenić, np. bioróżnorodność czy też ekosystem, który spełnia usługi ekologiczne, takie jak np. filtrowanie wody i powietrza;
- kapitał ludzki odnoszący się do zdrowia, dobrobytu i potencjału produkcyjnego poszczególnych ludzi. Elementami tego kapitału są np. zdrowie fizyczne i psychiczne człowieka, wykształcenie, motywacja i umiejętności. Elementy te nie tylko przyczyniają się do budowy szczęśliwego, zdrowego społeczeństwa, lecz także dzięki dostarczeniu produktywnej siły roboczej stwarzają możliwości dla rozwoju gospodarczego;
- kapitał społeczny rozumiany jako system sieci i związków opartych na zaufaniu oraz formalnych i nieformalnych zasadach, które umożliwiają jednostkom lub grupom dostęp do zasobów. Podobnie jak kapitał ludzki, kapitał społeczny odnosi się do społecznego dobrobytu, lecz bierze pod uwagę całe społeczności, a nie indywidualnych ludzi. Kapitał społeczny odnosi się do tych zasobów społecznego zaufania, norm i relacji, z których ludzie mogą korzystać, by rozwiązywać wspólne problemy i tworzyć spójność społeczną. Przykładowe elementy tego kapitału to: stowarzyszenia sąsiedzkie i obywatelskie oraz spółdzielnie. Struktury polityczne i prawne, które sprzyjają politycznej stabilności, demokracji, wydajnemu zarządzaniu oraz sprawiedliwości społecznej, są także częścią kapitału społecznego.

W raporcie Banku Światowego *Monitoring Environmental Progress* (World Bank 1995) znajdujemy próbę oszacowania źródeł światowego bogactwa w kontekście trzech rodzajów kapitału (naturalnego, gospodarczego i ludzkiego – ten ostatni obejmuje kapitały społeczny i ludzki w rozumieniu modelu

[2] Źródło: Dahlstrom, Ekins 2005.

czterech kapitałów). Według tego źródła 20% światowego bogactwa przypada na kapitał naturalny (*natural capital*), 16% na kapitał gospodarczy (*produced assets*), natomiast reszta – 64% – na kapitał ludzki (*human resources*). Jak więc widać z powyższego przykładu, ludzie i ich zdolności są najważniejszym zasobem i podstawą funkcjonowania gospodarki.

Model czterech kapitałów zastosowany do wyjaśnienia trwałego rozwoju zakłada, że rozwój (czyli zaspokajanie potrzeb i aspiracji człowieka) dokonuje się dzięki różnorakim usługom dostarczanym przez kapitał ludzki, gospodarczy, społeczny i naturalny. Zaspokajanie potrzeb ludzi i wzrost jakości życia mogą być postrzegane jako wzrost społecznego dobrobytu lub użyteczności (poprzez konsumpcję, satysfakcjonującą pracę, dobre zdrowie, pozytywne stosunki międzyludzkie oraz dobrze funkcjonujące instytucje społeczne, a także pewny dostęp do pełnego zakresu zasobów i usług dostarczanych przez środowisko naturalne). Zachowanie trwałości rozwoju wymaga, by zasoby kapitału, dzięki któremu potrzeby ludzkie są zaspokajane i wzrasta jakość życia, były utrzymywane na stałym poziomie lub też powiększały się w czasie.

Istotne jest pytanie, na jakim poziomie zasób kapitału musi zostać zachowany oraz czy i do jakiego stopnia możemy zastąpić dany rodzaj kapitału innym. Czy niektóre komponenty kapitału są niezastępowalne, czy istnieją takie elementy, które przyczyniają się do dobrobytu w unikatowy sposób i nie mogą być zastąpione czymś innym? Próbując odpowiedzieć na te pytania, możemy stwierdzić, że zastępowalność kapitałów jest możliwa, jednakże ograniczona. Na przykład zastępowanie kapitału naturalnego gospodarczym ograniczają takie cechy środowiska naturalnego jak nieodwracalność czy istnienie „krytycznych" składowych kapitału naturalnego (odpowiedni poziom tlenu w atmosferze), które wnoszą unikatowy wkład w dobrobyt. W odniesieniu do zastępowalności kapitałów możemy wyróżnić dwie koncepcje trwałości rozwoju: silną i słabą (ang. *strong sustainability*, *weak sustainability*). Pierwsza koncepcja zakłada, że działalność człowieka nie może prowadzić do uszczuplenia kapitału naturalnego. Według drugiej konieczne jest tylko zachowanie całkowitej sumy zasobów. Innymi słowy, wyczerpywanie kapitału przyrodniczego może być zgodne z koncepcją słabej trwałości rozwoju tak długo, jak długo wyrównywane jest akumulacją pozostałych rodzajów kapitału (Żylicz 2004, s. 197). Serageldin i Steer (1994, s. 32) bardziej szczegółowo wyróżniają cztery rodzaje trwałości: słabą (*weak*), rozsądną (*sensible*), silną (*strong*) i absurdalnie silną (*absurdly strong*). Pierwsza z nich dopuszcza nieograniczoną zastępowalność kapitałów, druga zastępowalność kapitałów ogranicza występowaniem pewnych progów, których przekroczenie wyklucza zastępowalność, trzecia postuluje całkowitą niezastępowalność różnych rodzajów kapitału, a czwarta wzywa do niezużywania zasobów nieodnawialnych.

2. MODEL CZTERECH KAPITAŁÓW – ZASTOSOWANIE PRAKTYCZNE

Zaletą przedstawionego wyżej modelu czterech kapitałów jest to, że w łatwy sposób pozwala on zidentyfikować przypadki „sprzeczności" pomiędzy rozwojem poszczególnych rodzajów kapitału (np. rozwój wielkoskalowej pro-

dukcji rolnej może prowadzić do pogorszenia stanu środowiska naturalnego). Dlatego też w dalszej części rozdziału pokazane zostanie zastosowanie modelu czterech kapitałów do oceny trwałości rozwoju oraz strategii rozwoju układu lokalnego na przykładzie gminy Sława.

2.1. Informacje ogólne o gminie Sława

Gmina Sława położona jest w południowo-wschodniej części województwa lubuskiego, w powiecie wschowskim. Siedziba gminy znajduje się w mieście Sława. Gmina zajmuje obszar o powierzchni 327 km^2. Ludność gminy to około 12 tys. osób, z czego 4 tys. stanowią mieszkańcy miasta Sława. Odległość ze Sławy do Zielonej Góry – stolicy województwa – wynosi 40 km, do Poznania 120 km, do Wrocławia 148 km, natomiast do Warszawy 437 km.

W rankingu samorządów przeprowadzanym przez dziennik „Rzeczpospolita" Sława pozytywnie wyróżnia się wśród polskich gmin. Od trzech lat jest klasyfikowana wśród stu najwyżej ocenianych gmin miejskich i miejsko-wiejskich na 818 takich gmin w Polsce. W 2004 r. Sława zajęła 83. miejsce, w 2005 r. 72., a w 2006 r. uplasowała się na 57.[3]

Gmina jest dosyć atrakcyjna turystycznie. Na jej terenie znajduje się największe pod względem powierzchni na zachodzie Polski (817 ha) jezioro – Sławskie. Stan czystości jego wód niestety pozostawia wiele do życzenia. Oprócz Jeziora Sławskiego na terenie gminy występuje 11 mniejszych jezior: Tarnowskie Duże (91,6 ha), Tarnowskie Małe (37,5 ha), Błotne (19,9 ha), Steklno Górne (10,2 ha), Młyńskie Duże (10 ha), Jezioro Pluszne (9,5 ha), Steklno Dolne (6,4 ha), Młyńskie Małe (5,6 ha). Jeziora te są w wysokim stopniu zeutrofizowane, a ich misy wypełnione są grubymi warstwami osadów. Jakość wody w jeziorach nie jest najlepsza. Pod względem fizykochemicznym są one klasyfikowane jako należące do II lub III klasy, lepiej wypadają pod względem biologicznym (sanitarnym), większość jezior bowiem zalicza się do klasy I lub II, a tylko nieliczne do III (Błotne oraz Młyńskie Duże). Wszystkie jeziora zlokalizowane w gminie Sława charakteryzują się wysoką podatnością na degradację. Stąd wynika ich nie najlepsza jakość. Zanieczyszczenia wód są typu przestrzennego. Wskazuje na to wysoka zawartość azotu ogólnego, szczególnie wiosną. Niska przezroczystość wynika z niewielkich głębokości oraz znacznego zmącenia osadów przez wiejące wiatry. Na obecną jakość wód główny wpływ mają czynniki naturalne oraz nagromadzone w poprzednich latach za-

[3] „Rzeczpospolita" z 20 lipca 2006 r. W roku 2006 ranking przeprowadzono, analizując następujące wskaźniki: tempo wzrostu wydatków majątkowych (2002–2005), pozyskane środki unijne na 1 mieszkańca (2004–2005), zadłużenie (zobowiązania do dochodów 2002–2005), nadwyżkę operacyjną (2002–2005), tempo wzrostu dochodów własnych (2002–2005), przyrost zadłużenia do nakładów inwestycyjnych (2002–2005), dynamikę wydatków: transport (2002–2005), dynamikę wydatków: ochrona środowiska (2002–2005), udział wydatków na realizację kontraktów z organizacjami pozarządowymi (2002–2005), wydatki mieszkaniowe na 1 mieszkańca (2002–2005), wyniki testu szóstoklasistów i gimnazjalistów (2004–2005), liczbę podmiotów gospodarczych (2002–2005), czy urząd działa na podstawie normy ISO, czy w urzędzie opracowano wieloletnie plany inwestycyjne (2002–2005), liczbę złożonych wniosków o dofinansowanie organizacji pozarządowych (2002–2005).

nieczyszczenia w osadach jezior. W okresie letnim dopływ zanieczyszczeń zarówno ze źródeł punktowych, jak i rozproszonych ulega zwiększonemu natężeniu ze względu na znaczne obciążenie ruchem turystycznym.

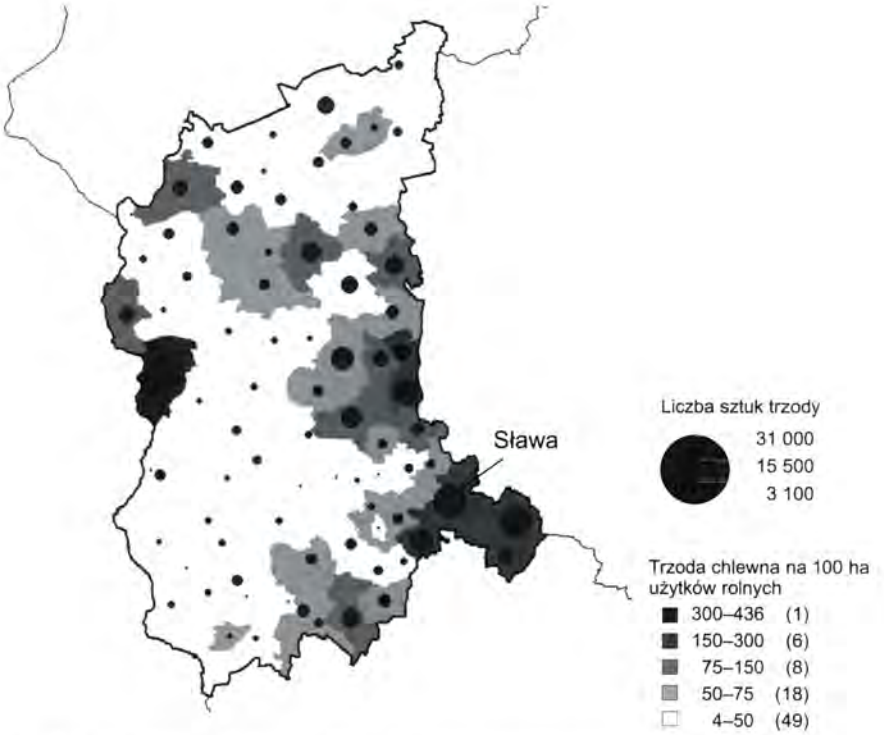
Prawie 50% terenu gminy porośnięte jest lasami, jednak niezbyt ciekawymi z punktu widzenia atrakcyjności turystycznej, gdyż przeważają dość młode i w dodatku monokulturowe lasy sosnowe. Lasy spełniają więc w gminie przede wszystkim funkcję gospodarczą, stanowią także element zabezpieczający jeziora przed degradacją.

2.2. Struktura gospodarki

Gmina Sława cechuje się słabo zdywersyfikowaną strukturą gospodarki. Rozwinięte jest tu rolnictwo z produkcją zwierzęcą oraz przemysł przetwórstwa mięsnego i rolno-spożywczego. Jest to główny składnik lokalnej gospodarki. Sławski Zakład Przetwórstwa Mięsa i Drobiu Balcerzak i Spółka jest największą firmą w branży w województwie lubuskim i jedną z największych w Polsce. Firma należy do niemieckiej grupy kapitałowej Heristo AG (Stockmeyer Gruppe). Inne zakłady przetwórstwa mięsnego to: Dobrosława Sp. z o.o., Zakład Przetwórstwa Spożywczego i Handlu Henryk Kuźma, rzeźnia Blutex Sp. z o. o., zakłady hodowli, uboju i przetwórstwa indyków Biodama. Surowiec wykorzystywany przez zakłady mięsne pochodzi w większości spoza terenu gminy. Mimo to gmina Sława wyróżnia się dużą koncentracją hodowli trzody chlewnej na tle województwa (por. ryc. 1). Oprócz przetwórstwa mięsnego gmina jest wyróżniającym się w skali województwa i Polski ośrodkiem uprawy pieczarek (pieczarkarnia Dominarol i takież zakłady w Śmieszkowie i Łupicach).

Innym ważnym składnikiem lokalnej gospodarki jest turystyka. W drugiej połowie XX wieku nad brzegami jeziora powstało kilkadziesiąt ośrodków wypoczynkowych i wczasowych, w przeważającej mierze były one budowane przez duże zakłady państwowe jako baza turystyczna dla ich pracowników. Powstała w ten sposób baza turystyczna niskiej lub bardzo niskiej jakości, co więcej, przy jej budowie wymogi ochrony środowiska były respektowane w małym stopniu lub w ogóle pomijane. Do tej pory większość ośrodków nie jest podłączona do sieci kanalizacyjnej i korzysta z mniej lub bardziej nieszczelnych zbiorników asenizacyjnych. Nieznana jest ilość ścieków, które przesączyły się do jeziora z nieszczelnych zbiorników.

W latach 90. XX wieku wraz z załamaniem gospodarki planowej zakładowe ośrodki wypoczynkowe utraciły źródło finansowania i zaczęły stopniowo podupadać. Nieremontowana baza, która reprezentowała słabą jakość już w momencie powstania, w zderzeniu z wolnym rynkiem okazała się mało konkurencyjna. Zanieczyszczenie jeziora spowodowało wzrost ryzyka inwestycyjnego, zniechęcający do podejmowania modernizacji ośrodków wypoczynkowych nad Jeziorem Sławskim. Wszystkie te czynniki składają się na słabą jakość bazy turystycznej w gminie. Mimo to w ciągu roku odpoczywa tu 35–45 tys. turystów, a według danych Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2005 w gminie udzielono 91 365 noclegów. Branża turystyczna wyróżnia Sławę na



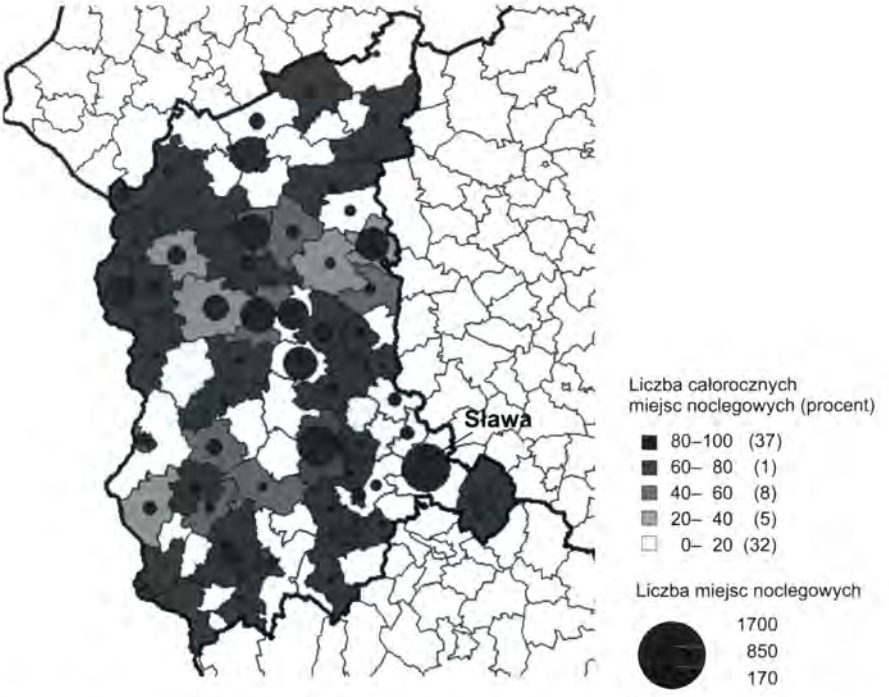
Ryc. 1. Rozmieszczenie hodowli trzody chlewnej w województwie lubuskim
Źródło: M. Smętkowski.

tle województwa. Pod względem liczby miejsc noclegowych gmina zajmuje pierwszą pozycję w województwie, niestety całoroczne miejsca noclegowe stanowią w przypadku Sławy nieznaczny odsetek wszystkich miejsc noclegowych (por. ryc. 2). Można więc powiedzieć, że baza jest dobrze rozwinięta w sensie ilościowym, natomiast cechuje się raczej słabą jakością oferowanych usług.

2.3. Jezioro Sławskie

O atrakcyjności turystycznej gminy stanowi przede wszystkim Jezioro Sławskie. Położone w południowo-wschodniej części województwa lubuskiego jezioro ma 817 ha powierzchni zwierciadła wody i średnią głębokość 5 m (głębokość maksymalna 12 m). Długość jeziora wynosi 9225 m, a szerokość – 1650 m. Długość linii brzegowej to 24 650 m. Na jeziorze występuje kilka wysp o łącznej powierzchni 10 ha. Jezioro Sławskie cechuje się urozmaiconą linią brzegową, występują tu zatoki, półwyspy i wyspy. Jego brzegi na znacznej długości mają charakter klifowy, w rejonie ośrodków wczasowych sztucznie złagodzony. Zlewnia jeziora to około 200 km^2. Dopływają do niego rzeki Czernica (z północnego wschodu) i Cienica (z południowego wschodu) oraz kilka mniejszych cieków. Z jeziora bierze swój początek rzeka Obrzyca. W zlewni

jeziora znajduje się kilka jezior: Tarnowskie Duże o powierzchni 92 ha, Tarnowskie Małe – 43 ha, Jeziorno – 11 ha, Pluszne – 9 ha, Łąckie – 20 ha, Młyńskie – 11 ha i kilka mniejszych.



Ryc. 2. Rozmieszczenie bazy turystycznej w województwie lubuskim
Źródło: M. Smętkowski.

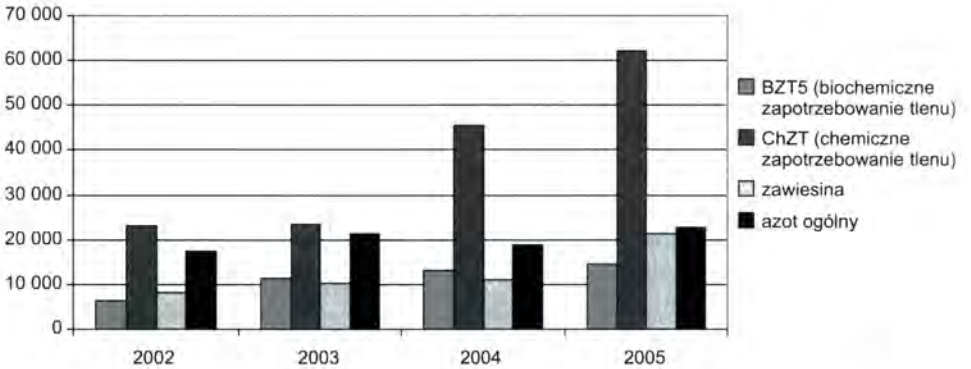
Gospodarka rybna prowadzona przez Gospodarstwo Rybackie w Sławie jest podstawową całoroczną funkcją jeziora. Występują tu leszcz, lin, ukleja, sandacz, węgorz, szczupak, płoć, wzdręga, jazgarz, karp, a z gatunków introdukowanych amur i tołpyga. Jezioro wykorzystywane jest także turystycznie, szczególnie intensywnie w okresie letnim. Na jego brzegach położonych jest około 40 ośrodków wypoczynkowych oraz znaczna liczba domków letniskowych (często ulokowanych zbyt blisko brzegu jeziora). Po jeziorze pływa statek wycieczkowy, kuter rybacki oraz kilka motorówek. W sezonie letnim pełni ono funkcję kąpieliska, wykorzystywane jest również do uprawiania sportów wodnych (żaglówki, kajaki itd.).

Stan czystości wód Jeziora Sławskiego jest niejednolity. Najbardziej zanieczyszczona jest południowo-wschodnia część przy ujściu Czernicy. Wody Jeziora Sławskiego są monitorowane od lat 70. XX wieku. Kolejne przeprowadzane cyklicznie badania (mniej więcej co 5 lat) wykazują ciągle pogarszanie się jakości wody. Pod względem czynników fizykochemicznych w roku 1991 wody jeziora zakwalifikowano do II klasy czystości, a w roku 1997 do III klasy czystości. Kolejna analiza przeprowadzona w roku 2002 znów wskazała na

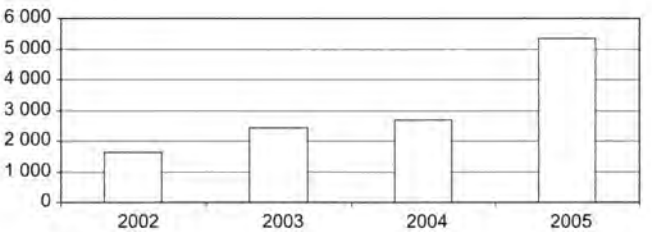
III klasę czystości. Głównym fizykochemicznym czynnikiem zanieczyszczającym jezioro jest fosfor, którego duże stężenie powoduje pojawiające się okresowo zakwity fitoplanktonu. Zanotowano pogorszenie również pod względem bakteriologicznym. W 2002 r. stan jeziora w stosunku do roku 1997 uległ pogorszeniu i degradacji z I klasy do II klasy czystości. Zanieczyszczenia bakteriologiczne świadczą o tym, że do jeziora odprowadzane są substancje antropogeniczne.

W roku 1997 zanotowano zakwity fitoplanktonu i śnięcia ryb. Według przeprowadzonej w 2004 r. oceny wody jeziora nie nadają się do życia ryb w warunkach naturalnych. W tym roku stwierdzono także masowe zakwity fitoplanktonu, a nawet powstające w ich wyniku „wyspy glonów". Spowodowało to konieczność czasowego zamknięcia trzech z siedmiu kontrolowanych kąpielisk (pod koniec sezonu turystycznego). Także w roku 2006 podczas sezonu kilka kąpielisk zostało zamkniętych ze względów sanitarnych.

Problem zanieczyszczenia jeziora jest od dawna znany władzom lokalnym i regionalnym oraz mieszkańcom, jednak sytuacja nie tylko nie ulega poprawie, lecz wręcz pogorszeniu. W ostatnich latach stopniowo zwiększają się ładunki zanieczyszczeń odprowadzanych przez komunalną oczyszczalnię ścieków do Czernicy, a następnie do Jeziora Sławskiego (por. ryc. 3 i 4).



Ryc. 3. Ładunki zanieczyszczeń odprowadzanych do Czernicy i Jeziora Sławskiego z komunalnej oczyszczalni ścieków w Sławie (w kg na rok)
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Ładunki fosforu ogólnego odprowadzanego w wodach pościekowych do Czernicy i Jeziora Sławskiego z komunalnej oczyszczalni ścieków w Sławie (w kg na rok)
Źródło: opracowanie własne.

2.4. Przyczyny zanieczyszczenia Jeziora Sławskiego

Zły stan wód jeziora jest wynikiem wieloletnich zaniedbań. Na jego dnie, szczególnie w tak zwanej zatoce miejskiej, nagromadziły się znaczne ilości zanieczyszczeń. Miasto Sława liczące około 4000 mieszkańców do 1995 r. nie posiadało oczyszczalni ścieków. Oczyszczalnia ta uzyskała pełną wydolność technologiczną dopiero w 1997 r. Jednakże znaczna część gminy nie jest skanalizowana, a z danych za 2000 rok wynika, że nie oczyszczono 53 dm^3, czyli 13,9% ogółu wymagających oczyszczenia ścieków przemysłowych i komunalnych odprowadzanych do wód powierzchniowych lub do ziemi. Ponadto oczyszczalnia nie jest przystosowana do odbioru znacznych ilości ścieków przemysłowych. Projektowano ją z myślą, że 40% trafiających do niej ścieków będą stanowić ścieki przemysłowe, podczas gdy obecnie sięgają one około 70%. Dobowa przepustowość oczyszczalni wynosząca 1700 m^3 jest notorycznie przekraczana. Wszystko to powoduje, że istniejąca oczyszczalnia nie spełnia w należytym stopniu swego zadania.

Kolejną przyczyną zanieczyszczenia jeziora jest rozwój przemysłu mięsnego od połowy lat 90. XX w. (powstało 5 dużych zakładów, obecnie są to: ubojnia trzody Blutex; hodowla indyków, ubojnia i przetwórstwo Biodama, zakłady mięsne Balcerzak i Spółka, Dobrosława – zakłady mięsne z własną ubojnią, Zakład Przetwórstwa Spożywczego i Handlu Henryk Kuźma). Zaprojektowana do odbioru ścieków bytowych z gospodarstw domowych oczyszczalnia nie jest w stanie oczyścić ścieków przemysłowych, zwłaszcza w takiej ilości. Do efektywnego oczyszczania ścieków przemysłowych konieczne są przyzakładowe podczyszczalnie. Obecnie tylko jeden z zakładów ma dobrze funkcjonującą podczyszczalnię mechaniczno-biologiczną, pozostałe posiadają niewydolne oczyszczalnie mechaniczne.

Oprócz tych głównych przyczyn zanieczyszczenia jeziora należy wskazać na dwa inne czynniki. Po pierwsze, rozwój na brzegach ośrodków wypoczynkowych, szczególnie zintensyfikowany w latach 90. XX wieku. Wokół jeziora istnieje około 40 ośrodków, przyjmujących 35–40 tys. turystów w ciągu roku (przede wszystkim w sezonie letnim). Ośrodki te często położone są bardzo blisko linii brzegowej jeziora, większość nie jest podłączona do sieci kanalizacyjnej, jak również nie posiada własnych oczyszczalni ścieków (nieczystości odbierane są przez wozy asenizacyjne i odwożone do oczyszczalni). Po drugie, do zanieczyszczenia przyczyniają się spływające z pól biogeny. W tym przypadku ciężko oszacować wielkość ładunków zanieczyszczeń spływających bezpośrednio do jeziora lub cieków je zasilających. Niemniej jednak należy przypuszczać, że część z rozprowadzonych na gruntach rolnych nawozów sztucznych oraz naturalnych przedostaje się do wód jeziora.

2.5. Regionalny wymiar problemu

Zanieczyszczona woda z jeziora odpływa Obrzycą, która stanowi jeden z rezerwuarów wody ujmowanej do celów wodociągowych dla zaopatrzenia Zielonej Góry (118 tys. mieszkańców). Stan czystości Obrzycy nie jest zado-

walający. Problem stanowią zbyt wysokie stężenia azotu azotynowego i chlorofilu. Wiąże się to z zanieczyszczeniem Jeziora Sławskiego oraz innych jezior (w szczególności Jeziora Rudzińskiego). Wody Obrzycy kwalifikowane są do III klasy lub nawet uznawane za pozaklasowe. W efekcie proces filtrowania wody jest trudny i kosztowny.

2.6. Istota sprzeczności rozwojowej w gminie Sława

Rozwój działalności gospodarczej w zlewni jeziora (przede wszystkim przemysłu mięsnego, ale także turystyki) powoduje straty w jakości środowiska naturalnego. Jest to zatem przykład konfliktu kapitału gospodarczego i naturalnego, choć nie tylko. Pogorszenie czystości wód jeziora jest poważnym zagrożeniem dla działalności turystycznej, z której bezpośrednio lub pośrednio utrzymuje się około 1 tys. mieszkańców gminy. Mniej więcej tyle samo osób zatrudnionych jest w przemyśle mięsnym zlokalizowanym w gminie. Zatem występuje tutaj konflikt pomiędzy różnymi rodzajami działalności gospodarczej. Przemysł mięsny, negatywnie oddziałując na środowisko naturalne, w konsekwencji ma zły wpływ na przemysł turystyczny oraz gospodarkę rybną. W skrajnym przypadku (gdyby wody jeziora zostały zaklasyfikowane jako pozaklasowe) może się okazać, że wzrost kapitału gospodarczego wynikający z rozwoju przemysłu mięsnego nie rekompensuje strat w tym rodzaju kapitału spowodowanych ograniczeniem (czy wręcz zaniechaniem) działalności turystycznej. Pogarszający się stan wody w jeziorze odbija się niekorzystnie na atrakcyjności turystycznej. Spadek zainteresowania wypoczynkiem nad jeziorem zauważalny jest szczególnie od roku 2004, kiedy zanotowano intensywne zakwity fitoplanktonu.

W tym kontekście można postawić pytanie: czy wzrost kapitału gospodarczego spowodowany rozwojem przetwórstwa mięsnego (oraz przemysłowej hodowli) jest większy niż straty w tym rodzaju kapitału wywołane pogorszeniem jakości środowiska naturalnego (kapitału naturalnego)? Jeżeli saldo kapitału gospodarczego jest dodatnie, będziemy mieli do czynienia z sytuacją sprzeczności rozwojowej (*trade-off*) pomiędzy rozwojem gospodarczym (kapitał gospodarczy) a jakością środowiska naturalnego. W tym przypadku sednem dyskusji na temat strategii rozwoju będą wartości i preferencje lokalnych interesariuszy. Jeżeli natomiast saldo kapitału gospodarczego byłoby ujemne, to będziemy mieli do czynienia ze sprzecznością o charakterze nierozwojowym (*lose-lose*) – zmniejszeniu ulegają zasoby zarówno kapitału naturalnego, jak i gospodarczego. W dalszej części rozdziału podjęta zostanie próba oceny sytuacji zaistniałej w gminie Sława.

2.7. Trendy i progi krytyczne

Stopniowe pogarszanie się jakości wody w jeziorze jest niewątpliwie trendem krytycznym. Co więcej, wydaje się, że trend ów przekroczył próg krytyczny. Co prawda, wody jeziora nie osiągnęły jeszcze stanu wód pozaklasowych, jednakże w przypadku akwenu wykorzystywanego do celów rekreacyjno-tury-

stycznych III klasa czystości, zakwity fitoplanktonu i okresowe zamknięcia kąpielisk świadczą o przekroczeniu progu krytycznego. Zły stan czystości wody dowodzi przekroczenia naturalnego progu krytycznego (wyspy glonów, śnięcia ryb, strefy abiotyczne). Natomiast spadek atrakcyjności turystycznej jest trendem krytycznym związanym z kapitałem gospodarczym, który nieubłaganie zbliża się do progu krytycznego – wyznacza go znaczne ograniczenie lub zupełny zanik działalności turystycznej. Ten drugi próg krytyczny zostanie przekroczony, jeżeli jakość wody nie ulegnie znaczącej poprawie, jednakże może być to bardzo trudne z uwagi na znaczne ilości zanieczyszczeń zakumulowane na dnie jeziora – nawet zupełne odcięcie jakichkolwiek źródeł zanieczyszczeń wpływających do jeziora nie spowoduje szybkiej i znaczącej poprawy. Oprócz ograniczenia dopływu do jeziora nowych zanieczyszczeń konieczna jest także kosztowna, ryzykowna i skomplikowana technologicznie rekultywacja. Dodatkowym zagrożeniem wiążącym się z zanieczyszczeniem wód jeziora jest potencjalnie szkodliwy (jednakże trudny do zmierzenia) negatywny wpływ na zdrowie ludności (por. ryc. 5).

Ryc. 5. Schemat zależności lokalnej sprzeczności rozwojowej
Źródło: opracowanie własne.

Zarówno władze lokalne, jak i regionalne zdają sobie sprawę z istnienia tego problemu. Wynika to z licznych petycji i apeli od mieszkańców, władz lokalnych i osób korzystających z jeziora: wędkarzy, żeglarzy, turystów, a także właścicieli ośrodków turystycznych. Niemniej jednak najbardziej zainteresowane szybkim jego rozwiązaniem są władze gminy Sława. W tym przypadku konieczne jest współdziałanie władz lokalnych i regionalnych. Wody jeziora należą formalnie do marszałka województwa, a koszty związane z rekultywacją jeziora, modernizacją oczyszczalni i rozbudową sieci kanalizacyjnej znacznie przewyższają możliwości budżetu gminy.

Na początku 2006 r. gminie udało się uzyskać fundusze z EFRR na rozbudowę i modernizację oczyszczalni (około 2 mln euro). Zakończenie realizacji

projektu przewiduje się w marcu 2008 r. Dotacja jest jednak zbyt mała, aby sfinansować z niej ostatni etap modernizacji. Na stworzenie oddalonych o kilka kilometrów od Jeziora Sławskiego „pól filtracyjnych", gdzie mają być odprowadzane ścieki z oczyszczalni, potrzeba nieco ponad 1 mln euro. Grunt na „pola filtracyjne" nieodpłatnie przekazała Agencja Własności Rolnej, a gmina stara się o środki na tę inwestycję z EFRR i budżetu państwa (z rezerwy budżetowej).

Podejmowane są również starania zmierzające do kompleksowej rekultywacji jeziora. Istnieje wiele metod unieszkodliwiania osadów zgromadzonych w zbiornikach wodnych, są one jednak bardzo kosztowne. Plany rekultywacji Jeziora Sławskiego nie są zaawansowane. Z inspiracji gminy Sława marszałek województwa wystąpił do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska z wnioskiem o sfinansowanie kompleksowych badań stanu jeziora oraz oceny możliwości jego rekultywacji, tak aby wskazać najbezpieczniejszą i zarazem najefektywniejszą metodę.

Plany rekultywacji utrudnia spór kompetencyjny dotyczący kwestii własności jeziora. Dopiero na początku 2006 r. ostatecznie ustalono, że zgodnie z prawem wodnym powinien nim rozporządzać marszałek województwa lubuskiego. Jednakże aby mógł on skutecznie przejąć kontrolę nad jeziorem, konieczne jest wykonanie kosztownego podziału geodezyjnego. Do tej pory nie ustalono, kto ma za to zapłacić – urząd marszałkowski czy Skarb Państwa. Do momentu jednoznacznego określenia kwestii własnościowych przeprowadzenie rekultywacji jeziora nie będzie możliwe.

2.8. Scenariusze rozwojowe dla gminy

Na podstawie wizyty studyjnej i rozmów przeprowadzonych z władzami lokalnymi i regionalnymi sformułowano trzy scenariusze rozwoju sytuacji:

1) dalszy rozwój zakładów przetwórstwa mięsnego i wielkoprzemysłowej hodowli tuczników,
2) utrzymanie stanu istniejącego – kontynuacja prowadzonych działań,
3) zamknięcie najbardziej szkodliwych zakładów i poprawa standardów środowiskowych w pozostałych.

Scenariusz pierwszy, zakładając dalszy rozwój przemysłu przetwórstwa mięsnego oraz wielkoskalowej hodowli, daje wyraźną preferencję dla kapitału gospodarczego kosztem kapitału naturalnego. Co więcej, akcentuje jedynie jedno ze źródeł kapitału gospodarczego – przetwórstwo mięsne i hodowlę – pomijając turystykę, dla której rozwoju konieczna jest wysoka jakość kapitału naturalnego.

Drugi ze scenariuszy, polegający *de facto* na zachowaniu *status quo* – przewiduje, że przemysł przetwórstwa mięsnego nie będzie bardziej rozwijany (nie powstaną również nowe duże zakłady hodowlane), a zakłady niewywiązujące się z uzgodnionych zobowiązań (zatruwające środowisko naturalne) będą nadal traktowane łagodnie (w szczególności nie będą obciążane dużymi karami oraz nie będą zamykane. Istotnym elementem tego scenariusza jest kontynuowanie działań zmierzających do kompleksowej modernizacji komunalnej oczyszczalni ścieków oraz podczyszczalni przemysłowych.

Trzeci, najbardziej radykalny scenariusz zakłada likwidację najbardziej uciążliwych dla środowiska zakładów. Polegałoby to na konsekwentnym egzekwowaniu prawa w imię zasady „zanieczyszczający płaci". W tym przypadku widać wyraźną preferencję dla kapitału naturalnego. Uszczerbek w kapitale gospodarczym spowodowany ograniczeniem rozwoju przemysłu mięsnego będzie w przyszłości równoważony rozwojem turystyki czerpiącej korzyści z czystego środowiska (kapitału naturalnego).

2.9. Scenariusze rozwoju w świetle szacunkowej analizy kosztów-korzyści

Analizę konfliktu albo-albo (*trade-offs*): „rozwój intensywnego rolnictwa a ochrona środowiska" dopełnia analiza korzyści dla lokalnej gospodarki płynących z jednej strony z działalności przemysłu przetwórstwa mięsnego, a z drugiej z dochodów z branży turystycznej, której efektywne funkcjonowanie zależy od czystego środowiska naturalnego[4].

W celu oszacowania wkładu przemysłu mięsnego oraz turystyki do gospodarki gminy wykorzystano dane Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Regionalnych, Rocznik Statystyczny Przemysłu, Rocznik Statystyczny Województw, Narodowy Spis Powszechny 2002) oraz wyniki badań kwestionariuszowych przeprowadzonych w gminie Sława na początku lipca 2006 r. (od 3 do 6 lipca). Badaniami kwestionariuszowymi objęto:

- 22 obiekty handlu detalicznego;
- 23 gastronomiczne punkty usługowe;
- 32 podmioty oferujące usługi noclegowe (21 ośrodków wczasowo-wypoczynkowych, 4 pensjonaty, 4 kempingi i 3 gospodarstwa agroturystyczne).

Baza noclegowa

Baza noclegowa pod względem liczby miejsc noclegowych jest dobrze rozwinięta. 32 podmioty oferują łącznie ponad 3500 miejsc noclegowych (oficjalne dane GUS mówią o 2718 miejscach noclegowych – różnica między wynikami badań kwestionariuszowych i danymi oficjalnymi może świadczyć o występowaniu dość znacznej „szarej strefy" nierejestrowanych zjawisk gospodarczych). Jakość świadczonych usług w przeważającej części obiektów jest niska. Wynika to przede wszystkim z tego, że większość ośrodków wczasowych i wypoczynkowych powstała przed 1989 r. i nigdy nie była gruntownie modernizowana. Jedynie 25% podmiotów oferuje całoroczne miejsca noclegowe (około 600 miejsc). Ponad połowa (62%) podmiotów prowadzi własną działalność gastronomiczną. Średnia cena za nocleg jest niska i wynosi 23 zł. Dla 9 podmiotów średnia cena noclegu mieści się w przedziale 10–24 zł, dla 18

[4] W przypadku Sławy zrezygnowano z próby wyceny wartości środowiska naturalnego. Obecnie stosowane techniki takiej wyceny, takie jak metoda kosztów podróży, metoda cen hedonicznych czy metoda wyceny warunkowej, z konieczności oparte są na subiektywnych założeniach. Przychody z działalności turystycznej są natomiast realnymi strumieniami pieniędzy mającymi bezpośredni wpływ na lokalną gospodarkę.

od 25 zł do 35 zł, dla 4 od 50 do 66, a jeden pensjonat oferuje noclegi o średniej cenie 100 zł.

Zatrudnienie w branży waha się od 200 (przeciętnie) do 300 osób (maksymalnie, w sezonie). Biorąc pod uwagę zatrudnienie w usługach noclegowych, liczbę udzielonych noclegów oraz ich cenę, a także wydajność pracy liczoną jako wartość dodaną na jednego pracownika w branży dla województwa lubuskiego, można oszacować łączne roczne przychody omawianej branży w gminie na 7–10 mln zł w roku 2005.

Usługi gastronomiczne

Na terenie gminy funkcjonują 23 podmioty[5] oferujące usługi gastronomiczne (7 restauracji, 6 obiektów małej gastronomii oraz 10 barów). Większość obiektów prowadzi działalność jedynie w sezonie (65%). Szacowany udział turystów w przychodach wynosi średnio 75%, przy czym w zależności od obiektu waha się od 40 do 100%. Zatrudnienie w branży podlega dużym wahaniom sezonowym i wynosi od 100 (średnio) do 200 osób (maksymalnie, w sezonie). Przychody dla całej branży w gminie Sława w 2005 r. można oszacować na 4–6 mln zł, z czego 3–5 mln zł stanowić będą wydatki turystów.

Handel detaliczny

Podczas badań kwestionariuszowych przebadano 22 placówki handlu detalicznego na 127 figurujących w oficjalnych danych Głównego Urzędu Statystycznego. Nieznaczna liczba podmiotów prowadzi działalność jedynie sezonowo (poniżej 10%). Deklarowany szacunkowy udział turystów w obrotach w zależności od podmiotu wynosi od 0 do 80%, przy czym średnia dla wszystkich przebadanych placówek stanowi 25%. Wydaje się jednak, że wartość tę należy skorygować, choć nie będzie to mniej niż 10%. Zatrudnienie w handlu detalicznym w gminie to 260 osób (przeciętnie), 300 (maksymalnie, w sezonie). Przychody dla całej branży w gminie Sława w 2005 r. można oszacować na 21–24 mln zł, z czego 2–5 mln zł stanowią wydatki turystów.

Przetwórstwo mięsne

Na terenie gminy funkcjonuje 5 dużych przedsiębiorstw z branży przetwórstwa mięsnego. Zatrudniają one ponad 1000 pracowników. Według Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2002 było to 1050 osób. Biorąc pod uwagę zatrudnienie w tej branży oraz wydajność pracy liczoną jako wartość dodaną na jednego pracownika w przetwórstwie rolno-spożywczym w województwie lubuskim, przychody dla przetwórstwa mięsnego w gminie w roku 2005 można oszacować na 200–240 mln zł.

---

[5] Nie licząc podmiotów, które oferują jednocześnie usługi hotelarskie oraz gastronomiczne – jest ich w gminie 20 i zostały uwzględnione w punkcie „baza noclegowa".

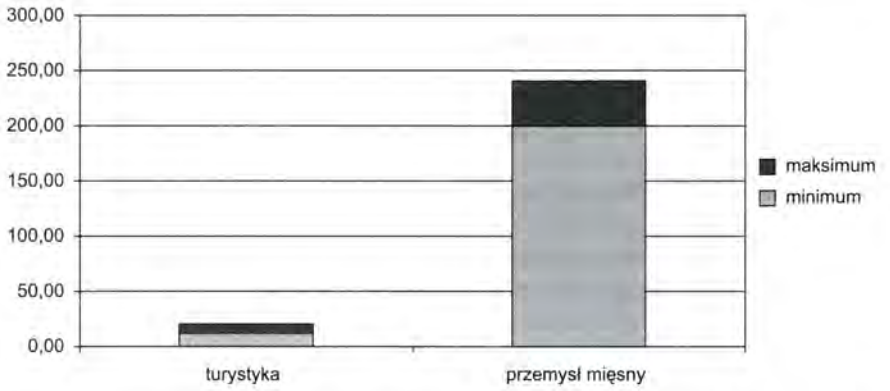
Porównanie korzyści z przetwórstwa mięsnego i turystyki

Podsumowując wyniki przedstawianych szacunków, możemy porównać łączne przychody z branży turystycznej (jako sumę dochodów z usług noclegowych, gastronomicznych oraz handlu detalicznego) z przychodami z przetwórstwa mięsnego (por. tab. 1). W zależności od tego, jakie wartości – czy minimalne, czy maksymalne – weźmiemy do porównań, okaże się, że przetwórstwo mięsne zapewnia od 10 do 20 razy większe przychody niż turystyka. Wyraźnie widać, że znaczenie przetwórstwa dla lokalnej gospodarki jest niewspółmiernie większe niż rola turystyki (por. ryc. 6).

Tab. 1. Porównanie szacowanych przychodów z branży turystycznej i przetwórstwa mięsnego w gminie Sława

	Szacowane przychody z turystyki (2005, w zł)		Szacowane przychody z przetwórstwa mięsnego (2005, w zł)	
	minimum	maksimum	minimum	maksimum
Usługi noclegowe	7 mln	10 mln		
Usługi gastronomiczne	3 mln	5 mln		
Handel detaliczny	2 mln	5 mln		
Ogółem	12 mln	20 mln	200 mln	240 mln

Źródło: opracowanie własne.



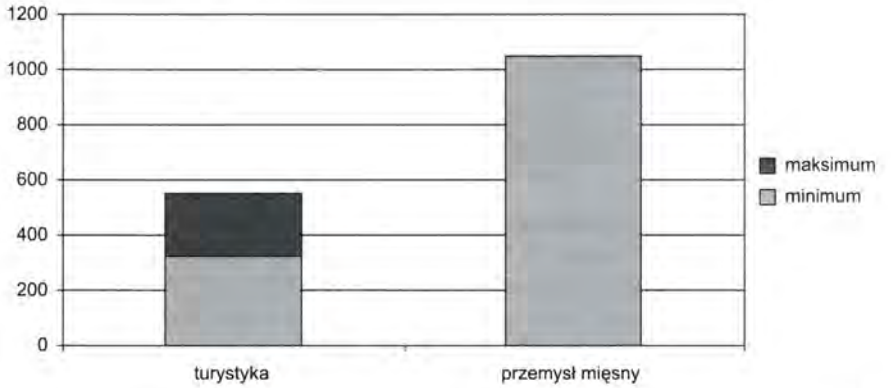
Ryc. 6. Porównanie przychodów z turystyki i przetwórstwa mięsnego w gminie Sława w 2005 r. (w mln zł)
Źródło: opracowanie własne.

Porównanie zatrudnienia w obu branżach również wskazuje na większą wagę przetwórstwa niż turystyki (por. tab. 2). Zatrudnienie w przemyśle przetwórstwa mięsnego jest dwukrotnie wyższe w sezonie turystycznym, natomiast poza sezonem liczba miejsc pracy związanych z turystyką spada mniej więcej o połowę i wtedy zatrudnienie w przemyśle mięsnym jest już trzykrotnie większe niż w turystyce (por. ryc. 7).

Tab. 2. Porównanie zatrudnienia w branży turystycznej i przetwórstwie mięsnym w gminie Sława

	Liczba miejsc pracy w turystyce (2005)		Liczba miejsc pracy w przetwórstwie mięsnym (2005)
	minimum	maksimum	średnio
Usługi noclegowe	200	300	
Usługi gastronomiczne	100	200	
Handel detaliczny	25	50	
Ogółem	325	550	1050

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 7. Porównanie zatrudnienia w branży turystycznej i przetwórstwa mięsnego w gminie Sława w 2005 r. (liczba osób)
Źródło: opracowanie własne.

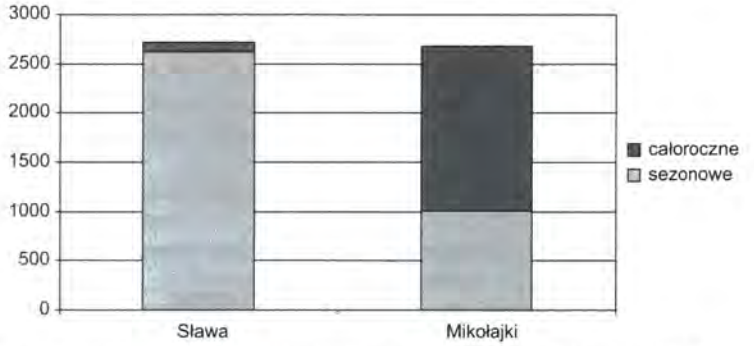
Porównanie Sławy i Mikołajek

Porównanie branży turystycznej w gminie Sława oraz w gminie Mikołajki, która traktowana jest jako symbol sukcesu turystyki rozwijanej dzięki położeniu nad jeziorem, może pokazać z jednej strony skalę utraconych korzyści na skutek złego stanu wody w Jeziorze Sławskim, a z drugiej istniejące rezerwy rozwoju tej branży, jak również ogólne warunki, które muszą zostać spełnione, aby turystyka nad Jeziorem Sławskim mogła się dalej rozwijać.

Porównanie Sławy i Mikołajek wydaje się zasadne, gdyż obie te gminy opierają swą atrakcyjność turystyczną na istnieniu jeziora. Należy podkreślić, iż Jezioro Mikołajskie stanowi element większej całości systemu jezior Pojezierza Mazurskiego, natomiast Sławskie jest największym jeziorem pod względem powierzchni na zachodzie Polski. Zasadność porównania potwierdzają wyniki rankingu polskich jezior. Analizując liczne czynniki świadczące o atrakcyjności turystycznej[6], redaktorzy tygodnika „Wprost" stworzyli ranking obej-

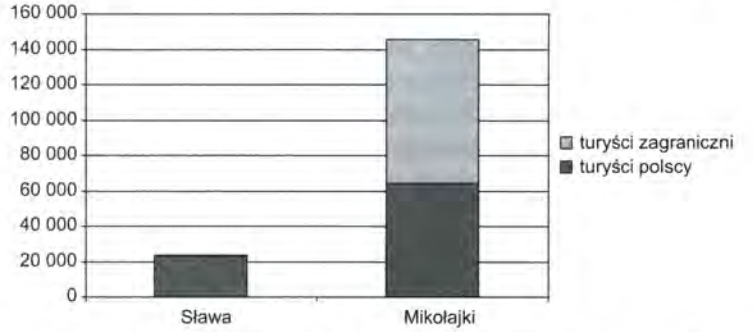
[6] Kryteria uwzględnione w rankingu polskich jezior tygodnika „Wprost": wielkość jeziora, klasa czystości wody, obecność sinic, rodzaj dna, plaże i ich dostępność, bliskość lasów, gór, miasta, liczba atrakcji turystycznych w okolicy, ośrodków wypoczynkowych, wypożyczalni i dostęp-

mujący 50 polskich jezior. Jezioro Sławskie zostało sklasyfikowane na 29. pozycji, podczas gdy Jezioro Mikołajskie na pozycji 46. Porównanie obu gmin ułatwia fakt, iż obie dysponują podobną liczbą miejsc noclegowych, według oficjalnych danych GUS: Sława – 2718, Mikołajki – 2676 (por. ryc. 8).



Ryc. 8. Liczba miejsc noclegowych w gminach Sława i Mikołajki w roku 2005
Źródło: opracowanie własne.

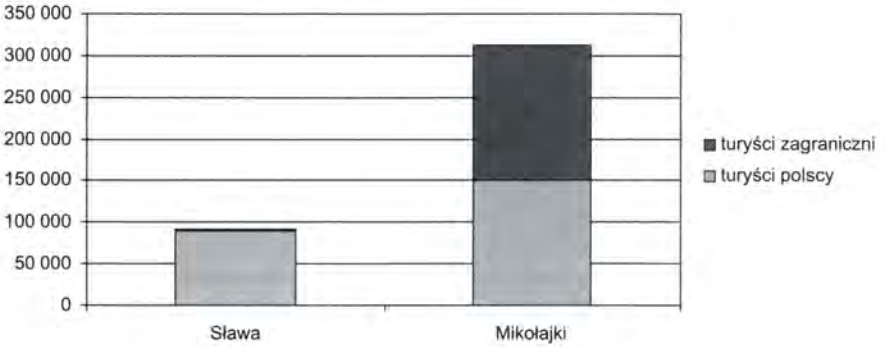
Analizując liczbę całorocznych miejsc noclegowych, widzimy dużą różnicę. Podczas gdy w Mikołajkach całoroczne miejsca noclegowe stanowią około 63%, to w przypadku Sławy jest to jedynie 3,5% (por. ryc. 8). Pamiętajmy, że są to obliczenia oparte na danych oficjalnych. W wyniku badań kwestionariuszowych ustalono, że całoroczne miejsca noclegowe stanowią około 17% wszystkich miejsc noclegowych w gminie Sława. Niemniej jednak nawet gdy przyjmiemy tę wartość, okazuje się, że udział całorocznych miejsc noclegowych w Mikołajkach jest blisko czterokrotnie większy. Świadczy to o dużo wyższej jakości tamtejszej bazy noclegowej. Przekłada się to w oczywisty sposób na liczbę korzystających z noclegów oraz liczbę udzielonych noclegów. W roku 2005 w Sławie osób korzystających z noclegów było 23 428, natomiast w Mikołajkach 145 636, czyli ponad sześciokrotnie więcej (por. ryc. 9).



Ryc. 9. Liczba osób korzystających z noclegów w gminach Sława i Mikołajki w roku 2005.
Źródło: opracowanie własne.

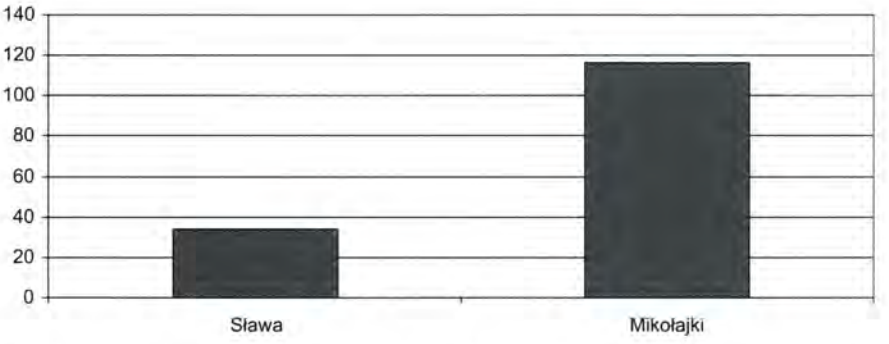
nego w nich sprzętu sportowego, liczba imprez cyklicznych organizowanych w okolicy oraz ich częstotliwość (http://jeziora.wprost.pl/?e=43).

Jeszcze bardziej niekorzystnie dla Sławy przedstawia się porównanie struktury korzystających z noclegów w ujęciu turyści polscy–turyści zagraniczni. Podczas gdy w Mikołajkach turyści zagraniczni stanowią ponad połowę (56%), to w Sławie ich udział jest znikomy (1,7%). Podobnie wyraźne, aczkolwiek mniejsze, różnice pokazuje zestawienie liczby udzielonych noclegów. W Sławie udzielono ich 3,5-krotnie mniej niż w Mikołajkach (por. ryc. 10).



Ryc. 10. Liczba udzielonych noclegów w gminach Sława i Mikołajki w roku 2005
Źródło: opracowanie własne.

Ostatecznie przekłada się to na znacznie mniejsze wykorzystanie miejsc noclegowych w Sławie, gdzie na jedno miejsce przypada 33,6 noclegu, niż w Mikołajkach, w których na jedno miejsce przypada blisko 117 noclegów (por. ryc. 11). Wynika to przede wszystkim z sezonowego charakteru bazy turystycznej w Sławie, niemniej jednak pewne znaczenie ma tu zapewne słaba jakość przeważającej części obiektów oraz zły stan wód Jeziora Sławskiego.



Ryc. 11. Wykorzystanie miejsc noclegowych w gminach Sława i Mikołajki w roku 2005 (procent udzielonych noclegów)
Źródło: opracowanie własne.

Przychody z branży turystycznej w Sławie w 2005 r. zostały oszacowane na 12–20 mln zł. Stosując podobne metody w przypadku Mikołajek, oszacowano dochody z branży turystycznej na 50–80 mln zł (por. tab. 3). W zależności od przyjęcia minimalnych bądź maksymalnych wartości do porównań otrzy-

mujemy 2,5-krotną lub ponad sześciokrotną różnicę. Na podstawie tych szacunków można pokusić się o stwierdzenie, że ta co najmniej 2,5-krotna różnica, wyrażająca się kwotą 30 mln zł, pokazuje wielkość potencjalnych rezerw rozwojowych branży turystycznej nad Jeziorem Sławskim. Zachowując należytą ostrożność, można tę kwotę traktować również jako wielkość utraconych korzyści, będących wynikiem złego stanu jeziora oraz słabej jakości bazy turystycznej (oczywiście niska jakość bazy jest do pewnego stopnia efektem zanieczyszczenia jeziora, w tym sensie, że modernizacja czy budowa nowych obiektów wiąże się ze znacznym ryzykiem inwestycyjnym).

Tab. 3. Porównanie szacunkowych dochodów z działalności turystycznej w gminach Sława i Mikołajki w 2005 r. w złotych

Sława		Mikołajki	
minimum	maksimum	minimum	maksimum
12 mln	20 mln	50 mln	80 mln

Źródło: opracowanie własne.

2.10. Scenariusze w świetle wyników analizy kosztów-korzyści

Przeprowadzone analizy pokazały niewspółmierne znaczenie dla lokalnego układu gospodarczego branży turystycznej i przetwórstwa mięsnego. Ogólne przychody z przetwórstwa mięsnego są 10–20 razy większe niż z całej branży turystycznej. Mniejszą, choć nadal wyraźną różnicę pokazuje analiza zatrudnienia w obu branżach. Przetwórstwo mięsne daje 2–3 razy więcej miejsc pracy. Jednakże należy pamiętać o tym, że z jednej strony miejsca pracy w turystyce mają w znacznej mierze charakter sezonowy, a z drugiej, że miejsca pracy w przetwórstwie mięsnym w przeważającej części odznaczają się niską jakością, nie dają szans na rozwój zawodowy, są słabo opłacane. Jeżeli weźmiemy pod uwagę to, że rozwój przetwórstwa w pewnej mierze wpłynął na pogorszenie jakości środowiska w gminie, okaże się, że część miejsc pracy w przetwórstwie powstała kosztem miejsc pracy w turystyce.

Porównanie Sławy i Mikołajek pokazało istniejące rezerwy rozwojowe turystyki nad Jeziorem Sławskim. Jednakże aby wykorzystać tę szansę, należy spełnić kilka warunków. Przede wszystkim trzeba podnieść jakość bazy noclegowej, szczególnie zwiększyć liczbę całorocznych miejsc noclegowych. Muszą także zostać wytworzone i wypromowane specyficzne produkty turystyczne podnoszące atrakcyjność miejsca przez cały rok. Sporą szansą dla Sławy jest turystyka szkoleniowo-konferencyjna. W tym przypadku atutem jest bliskość granicy państwowej i Berlina. Innym ważnym czynnikiem jest rewitalizacja miasta ze szczególnym uwzględnieniem pałacu oraz otaczającego go parku (może on stać się centrum hotelowo-konferencyjnym). Wszystkie te działania nie odniosą spodziewanego efektu (lub w ogóle nie będą realizowane ze względu na ryzyko inwestycyjne), jeżeli nie zostanie spełniony warunek konieczny rozwoju turystyki w Sławie, a mianowicie oczyszczenie jeziora. Władze lokalne są tego świadome i podejmują działania mające na celu poprawę czystości

wód. Nowa oczyszczalnia zostanie uruchomiona w 2008 r. Rozbudowywana jest sieć kanalizacyjna, myśli się o rekultywacji, przynajmniej najbardziej zdegradowanych obszarów jeziora. Pozostaje jednak pytanie, czy te działania wystarczą, czy, być może, należy podjąć bardziej drastyczne środki, takie jak zamknięcie najbardziej szkodliwych zakładów.

Wyniki analizy kosztów i korzyści pokazują, że ze względu na znaczenie przetwórstwa mięsnego dla lokalnej gospodarki nie należy likwidować tych zakładów, gdyż nawet gdyby korzyści z branży turystycznej w Sławie były takie jak w Mikołajkach, to i tak byłyby mniejsze niż dochody z przetwórstwa mięsnego. Za zachowaniem *status quo* (scenariusz drugi: utrzymanie stanu istniejącego – kontynuacja prowadzonych działań) dodatkowo przemawia fakt, iż zamknięcie zakładów spowoduje natychmiastowy spadek zatrudnienia oraz dochodów dla budżetu gminy, natomiast oczekiwane korzyści pojawią się dopiero w przyszłości, gdy jezioro się oczyści i zostanie zmodernizowana baza turystyczna. Scenariusz pierwszy (dalszy rozwój zakładów przetwórstwa mięsnego i wielkoprzemysłowej hodowli tuczników) natomiast należy odrzucić z uwagi na to, że po pierwsze istnieją rezerwy rozwoju gospodarczego wykorzystującego turystykę, a po drugie, dalsze rozwijanie monokulturowej gospodarki opartej na przetwórstwie mięsnym jest nie tylko szkodliwe dla środowiska oraz ogranicza rozwój turystyki, lecz także stwarza duże ryzyko dla takiego monokulturowego układu (w przypadku kryzysu na rynku mięsa możliwe jest załamanie wszystkich zakładów, a co za tym idzie – prawdziwa katastrofa dla lokalnej gospodarki).

2.11. Scenariusze w świetle wyników badań ankietowych

W celu poznania preferencji lokalnych interesariuszy w stosunku do poszczególnych scenariuszy rozwoju w lipcu 2006 r. przeprowadzono badania ankietowe na terenie gminy. Badaniem objęto w sumie 223 osoby, z czego 30 osób (13%) stanowili rolnicy, 53 osoby (24%) pracownicy sektora turystycznego lub obsługujący turystów, 3 osoby (1%) pracownicy zakładów przetwórstwa mięsnego, 46 osób (21%) zatrudnieni w usługach dla ludności, 49 osób (22%) turyści, 6 osób (3%) bezrobotni, 12 osób (5%) emeryci i renciści, 16 osób (7%) uczniowie i studenci, oraz 8 osób (4%) reprezentujący inne grupy.

Ponad 70% badanych potwierdziło istnienie sprzeczności rozwojowej między jakością środowiska naturalnego a działalnością zakładów przetwórstwa mięsnego. Dość wyraźna dla respondentów jest również sprzeczność między jakością środowiska naturalnego i wielkoprzemysłową hodowlą tuczników (55% pozytywnych odpowiedzi). Pośrednia zależność między rozwojem zakładów przetwórstwa mięsnego oraz wielkoprzemysłową hodowlą tuczników a rozwojem turystyki jest już nieco mniej wyraźna dla ogółu badanych (odpowiednio 45% oraz 34% pozytywnych odpowiedzi). Co trzeci badany dostrzega negatywne sprzężenie zwrotne między rozwojem ośrodków wypoczynkowych a jakością środowiska. Wobec powyższych ustaleń nie dziwi fakt, iż badani postawieni przed wyborem scenariusza rozwoju gminy w większości (60%) opowiedzieli się za opcją zakładającą zamknięcie najbardziej szkodli-

wych zakładów i konsekwentną poprawą standardów środowiskowych w pozostałych (scenariusz trzeci). Scenariusz drugi – kontynuacja obecnych działań, zachowanie *status quo* – najbardziej odpowiadał co trzeciemu badanemu, natomiast jedynie co dziesiąty respondent opowiedział się za intensyfikacją przemysłu przetwórstwa mięsnego oraz wielkoskalowej hodowli (tzn. scenariuszem pierwszym).

Wyrażona przez badanych preferencja dla scenariusza trzeciego (likwidacja najbardziej uciążliwych zakładów) pozostaje w sprzeczności z wynikami analizy „kosztów-korzyści" wskazującymi na scenariusz drugi (zachowanie *status quo*), jako najkorzystniejszy dla gminy Sława. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę odpowiedzi badanych na pytanie o wpływ scenariuszy na poszczególne komponenty układu lokalnego, to otrzymamy obraz zgoła odmienny. Ukryte preferencje respondentów okazują się zbieżne z wynikami analizy „kosztów-korzyści".

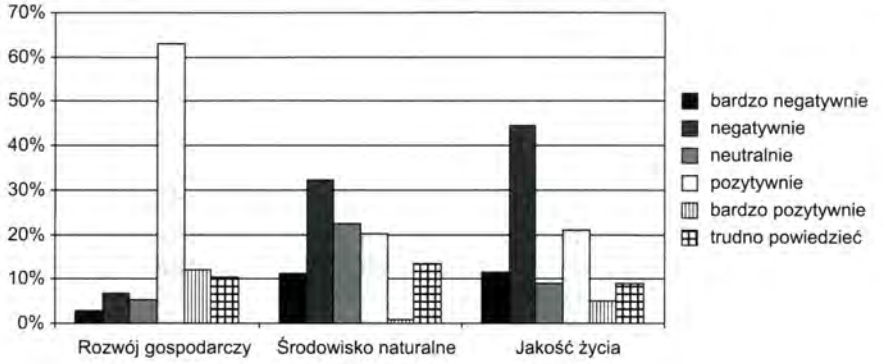
Badani mieli ocenić wpływ poszczególnych scenariuszy na:

- rozwój gospodarczy (tożsamy z kapitałem gospodarczym),
- środowisko naturalne (kapitał naturalny),
- jakość życia (którą można rozumieć jako funkcję stanu wszystkich czterech kapitałów).

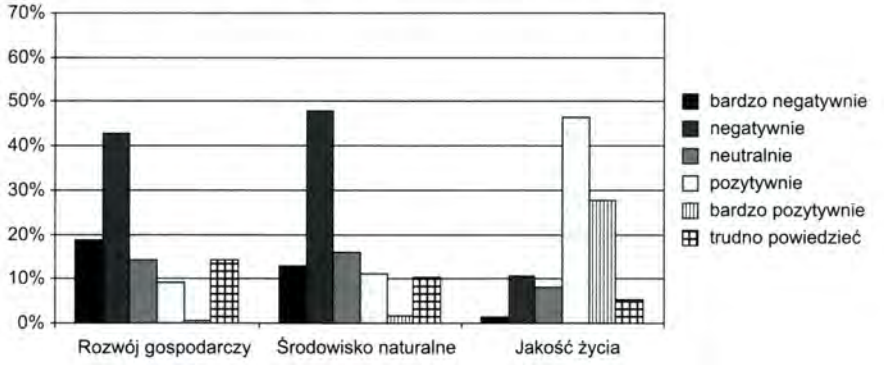
Według opinii badanych pierwszy scenariusz jednoznacznie pozytywnie oddziała na rozwój gospodarczy kosztem jakości życia oraz, choć mniej wyraźnie, środowiska naturalnego (por. ryc. 12). Realizacja drugiego scenariusza najbardziej pozytywnie wpłynie na jakość życia, powodując jednocześnie uszczerbek w kapitale gospodarczym i naturalnym. Trzeci scenariusz natomiast spowoduje zmniejszenie jakości życia, ale pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy. Wyraźnie widać, iż odpowiedzi na tak zadane pytanie są o wiele trudniejsze do analizy niż w przypadku pytania wprost o wybór scenariusza. Jakkolwiek są niejasne i niejednoznaczne, wydaje się, że pokazują ukrytą preferencję dla scenariusza drugiego (utrzymanie *status quo*). Według znacznej większości respondentów realizacja właśnie tego scenariusza wpłynie pozytywnie albo bardzo pozytywnie na jakość życia (wpływ pozostałych scenariuszy na ten komponent jest raczej negatywny).

Podsumowując wyniki badań ankietowych, należy podkreślić, że choć badani najczęściej wybierają scenariusz zakładający likwidację najbardziej szkodliwych zakładów i modernizację pozostałych, to ocena wpływu poszczególnych scenariuszy na różne komponenty układu lokalnego wskazuje na ukrytą preferencję dla kontynuacji prowadzonych działań, co jest zgodne z przeprowadzoną analizą „kosztów-korzyści".

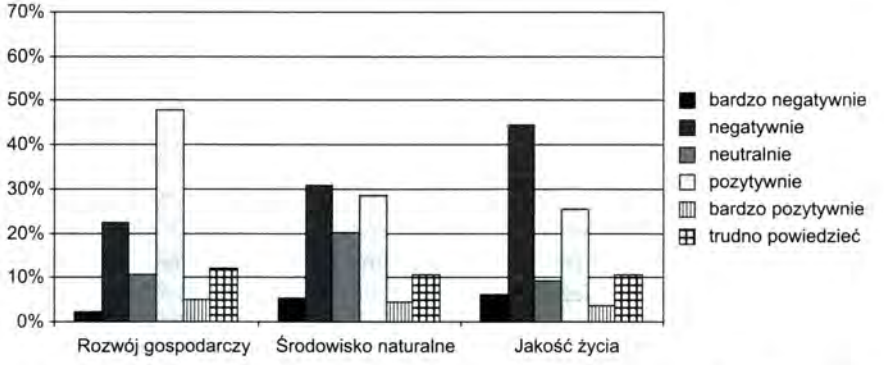
a) Dalszy rozwój zakładów przetwórstwa mięsnego i wielkoprzemysłowej hodowli tuczników



b) Utrzymanie stanu istniejącego – kontynuacja prowadzonych działań



c) Zamknięcie najbardziej szkodliwych zakładów i poprawa standardów środowiskowych w pozostałych



Ryc. 12. Wpływ scenariuszy na rozwój gospodarczy, jakość środowiska oraz jakość życia (procent odpowiedzi)
Źródło: M. Smętkowski.

3. PODSUMOWANIE

Zastosowanie modelu czterech kapitałów pozwala w prosty sposób ustrukturyzować analizę lokalnego układu. Szczególnie pożyteczną cechą modelu jest łatwość określania sprzeczności rozwojowych pomiędzy poszczególnymi kapitałami (która również pozwala uchwycić sytuacje typu *win-win* lub *lose-lose*). Wyraźne rozpoznanie sprzeczności rozwojowych (*trade-off*) jest szczególnie istotne w kontekście trwałości rozwoju danego układu. Zastosowanie modelu do planowania strategicznego daje możliwość zminimalizowania ryzyka wystąpienia sprzeczności rozwojowych w przyszłości, jest również narzędziem analitycznym mogącym pomóc w minimalizowaniu negatywnych skutków sprzeczności już występujących.

Model czterech kapitałów oraz metody z nim powiązane, w szczególności koncepcja progów i trendów krytycznych, ułatwiają przejrzyste pokazanie dynamiki danego układu, uchwycenie najważniejszych zależności i wskazanie najpoważniejszych zagrożeń dla stabilności i trwałości rozwoju danego układu. Dodatkowo wykorzystując metody takie jak badania ankietowe wśród interesariuszy oraz analizę „kosztów-korzyści", można uzyskać dobry punkt wyjścia dla procesu planowania strategicznego.

Należy podkreślić, że metody przedstawiane w niniejszym artykule na przykładzie układu lokalnego sprawdziły się również na poziomie regionalnym (do oceny strategii rozwoju regionu, regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego oraz regionalnego programu operacyjnego) i jako takie mogą służyć do różnorakich ewaluacji typu *ex ante*.

LITERATURA

Dahlstrom K., Ekins P., 2005, *Nature of the 4 Capitals Model*, tekst nieopublikowany – materiały robocze projektu SRDTOOLS (www.srdtools.info).

Ekins P., 1992, *A four-capital model of wealth creation*, w: P. Ekins, N. Max-Neef (red.), *Real-life Economics: Understanding Wealth Creation*, London–New York: Routledge.

Serageldin I., Steer A., 1994, „Epilogue: Expanding the capital stock", w: I. Serageldin, A. Steer (red.), *Making Development Sustainable: From Concepts to Action*, *Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series*, nr 2, Washington: World Bank.

Wilkin J., 2003, *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

World Bank, 1995, *Monitoring Environmental Progress (MEP); A Raport on Work in Progress*, Washington: World Bank.

Żylicz T., 2004, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

NA 30-LECIE EUROREG-U

Niniejsza książka jest tomem jubileuszowym, wydanym z okazji 30-lecia zespołu obecnie tworzącego EUROREG. Zespół ten, którego istnienie zapoczątkowało powołanie na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego Zakładu Gospodarki Przestrzennej pod kierownictwem Antoniego Kuklińskiego, stał się jednym z silniejszych w skali europejskiej ośrodków badań regionalnych i lokalnych.

Warto choć skrótowo naszkicować zmiany organizacyjne, jakie zaszły w tym okresie. Zakład przemienił się w Instytut Gospodarki Przestrzennej i do 1991 r. pozostawał w strukturze WGiSR. W tym właśnie roku usamodzielniliśmy się, tworząc pozawydziałowy Europejski Instytut Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG). Początkowo kontynuowaliśmy prowadzenie zajęć dla studentów WGiSR, a – po krótkiej przerwie – w wyniku utworzenia kierunku magisterskiego „gospodarka przestrzenna" otworzyliśmy własne uzupełniające studia magisterskie, które prowadzimy do dzisiaj dla ok. 25 studentów rocznie (razem ok. 50 osób). W 2002 r. EUROREG połączył się z dwoma ośrodkami UW: Centrum Studiów Latynoamerykańskich (CESLA) i Ośrodkiem Studiów Amerykańskich (OSA), tworząc Instytut Ameryk i Europy (w skrócie IAiE; niestety, sprzeciw Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych UW nie pozwolił nam na przyjęcie znacznie lepszej nazwy Instytutu Studiów Regionalnych). Po tej zmianie organizacyjnej EUROREG przyjął nazwę Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych. W ramach IAiE trzy sfederowane jednostki zachowują znaczną samodzielność badawczą i dydaktyczną.

Od przekształceń organizacyjnych niewątpliwie ciekawsze są losy poszczególnych pracowników i całego zespołu. Do 1996 r. kierował nim prof. Antoni Kukliński, po którym przejąłem stanowisko dyrektora EUROREG-u (po Profesorze mam w EUROREG-u najdłuższy staż – od 1981 r.). W 1981 r. do zespołu dołączył prof. UW Roman Szul, w 1985 prof. Bohdan Jałowiecki, w 1992 prof. Janusz Hryniewicz, w 1997 prof. Maria Halamska, w 2004 prof. UW Piotr Dutkiewicz, a w 2006 r. prof. UW Andrzej Miszczuk. Do grupy „starszych" należy także dr Marek Kozak, pracownik EUROREG-u od 2004 r.

Siłą EUROREG są niewątpliwie nasi młodzi koledzy, będący naszymi wychowankami (w większości byli naszymi studentami) – doktorzy Anna Tucholska, Mikołaj Herbst, Agnieszka Olechnicka, Maciej Smętkowski oraz Karol Olejniczak (tuż przed obroną). Zespół wspomagają Katarzyna Krok i Adam Płoszaj oraz niezwykle sprawni pracownicy techniczno-administracyjni (Magdalena Kordzialek, Anna Multańska, Jacek Tokaj i mgr Sylwia Balewender).

Etat kontraktowy ds. punktu kontaktowego ESPON obejmuje właśnie mgr Katarzyna Wojnar.

W 1990 r. na emeryturę przeszedł prof. Stanisław M. Komorowski, a w 1995 r. nagle zmarł prof. Bogdan Kacprzyński. Dr Tomasz Zarycki pracował z nami w latach 1995–1999, dr Mirosław Grochowski w latach 1980–1996, Agnieszka Mync w okresie 1981–1999, a dr hab. Paweł Gieorgica w latach 1990–1997; kilka lat (1996–2000) naszą koleżanką była prof. Zyta Gilowska, dwukrotnie żegnał się z nami (w 2004 r. już definitywnie) prof. UW Paweł Swianiewicz, a razem z nim odszedł dr Wojciech Dziemianowicz.

Mimo zmian organizacyjnych i kadrowych w ciągu całego trzydziestolecia profil badawczy zespołu się nie zmienił. Zawsze były nim studia regionalne i lokalne, a także szeroko rozumiana problematyka przestrzenna. Nasze badania prowadziliśmy z „oddechem" międzynarodowym, coraz silniej włączając się we współpracę w ramach Unii Europejskiej. Zawsze też kierowaliśmy się nie tylko „czystą" nauką, ale staraliśmy się, by wyniki naszych badań miały także znaczenie dla praktyki.

Na przestrzeni owych 30 lat można wymienić trzy wielkie przedsięwzięcia badawcze integrujące zespół: „Diagnozę stanu gospodarki przestrzennej Polski", „Polskę Lokalną" oraz „Europę Środkowo-Wschodnią 2000".

„Diagnoza" była ogólnopolskim przedsięwzięciem prowadzonym przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN pod kierunkiem Antoniego Kuklińskiego w latach 1981–1983. Pracownicy ówczesnego Instytutu Gospodarki Przestrzennej stanowili trzon zespołu przygotowującego „Diagnozę", pełnili też funkcje koordynacyjne. Diagnoza ta zmieniła sposób badania procesów przestrzennych w Polsce, była także istotnym elementem krytycznego – ale i obiektywnego – spojrzenia na sytuację PRL. Wiele z jej dorobku broni się i dzisiaj – np. teza o „ułomnej urbanizacji" okazuje się ciągle aktualna, niekomplementarności rozwoju układów gospodarczych i miejskich w wielu przypadkach bowiem nie przezwyciężono do dzisiaj. Także twierdzenia o roli przyrody w rozwoju oraz konieczności racjonalnego gospodarowania jej zasobami mają swoje zakorzenienie właśnie w „Diagnozie".

„Polska Lokalna"[1] (1985–2000) to niedościgły (na razie) przykład wielkiego przedsięwzięcia naukowego, szczodrze finansowanego, pozwalającego na prowadzenie kilkuletnich badań w bardzo szerokim ogólnopolskim zespole. Współczesne finansowanie i organizacja polskiej nauki – polegające na niewielkich, krótkookresowych grantach indywidualnych – jest zdecydowanym krokiem wstecz względem praktyki dużych „problemów węzłowych". Trzeba jednocześnie podkreślić, iż kierowanie naukami społecznymi (przynajmniej w zakresie, w którym zamykała się „Polska Lokalna") przez urzędników ówczesnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pozwało na pełną

[1] Oficjalna nazwa programu brzmiała „Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny". „Polska Lokalna" okazała się terminem nie do zaakceptowania dla jednego z politycznych kontrolerów ówczesnego życia naukowego, ponieważ można było (?) odnieść wrażenie, iż przeciwstawia się Polskę lokalną Polsce centralnej. Była to jedyna znana mi polityczno-cenzuralna ingerencja w badania prowadzone w tym programie. Oczywiście zmiana nazwy programu nie zmieniła jego profilu ani zakresu badań i sposobu ich prowadzenia.

swobodę poznawczą i publikacyjną, czego dowodem jest kilkadziesiąt tomów, opublikowanych często na „organizowanym" papierze (konieczność uzyskania przydziału papieru była naszym największym ograniczeniem!). A badania prowadzone w ramach „Polski Lokalnej" dotyczyły takich sfer życia społeczno-gospodarczego, na które władza była silnie wyczulona – np. gospodarki nieformalnej, patologii społecznych, władzy politycznej, w tym lokalnych struktur PZPR, itd. Przedstawianie obecnie przez niektórych prowadzenia badań naukowych w tzw. realnym socjalizmie jako jednego pasma udręczeń, zniewoleń i ograniczeń ideologicznych nie ma więc – z punktu widzenia naszych doświadczeń badawczych – wiele wspólnego z rzeczywistością, a konfrontacja ówczesnych sposobów organizowania i finansowania badań naukowych z modelem współczesnym wypada – paradoksalnie – na niekorzyść teraźniejszości.

Dorobek „Polski Lokalnej" jest do dzisiaj najbardziej wszechstronnym zespołem wyników multidyscyplinarnych – a czasem wręcz interdyscyplinarnych – badań nad schyłkiem realnego socjalizmu, oglądanego „od dołu", z punktu widzenia drobnej przedsiębiorczości, małych społeczności, tradycji lokalnych, relacji władzy w gminach i powiatach. Właśnie z badań „Polski Lokalnej" pochodzą tezy o dominacji układów rodzinno-koleżeńskich w relacjach władzy – układów do dzisiaj nieprzezwyciężonych, a nawet ostatnio w nieprzewidywalny wręcz sposób wzmocnionych na najwyższych szczeblach władzy w naszym kraju (schyłek socjalizmu odbudował się widać – z nawiązką – w Polsce Odrodzonej). Wyniki programu niewątpliwie przyczyniły się do planów odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce – warto przypomnieć, że to właśnie „Polska Lokalna" upowszechniła w naszym kraju Światową Deklarację Samorządu Terytorialnego z 1985 r.

„Europa Środkowo-Wschodnia 2000" to pierwszy duży międzynarodowy projekt finansowany przez Komisję Europejską, którym EUROREG kierował (1991–1993). Ponad stu badaczy z państw wyszehradzkich (najpierw trzech, potem czterech: Czech, Polski, Słowacji i Węgier) zastanawiało się – wykorzystując wyniki szeroko zakreślonych badań prowadzonych w jednolitym układzie tematycznym i metodycznym – nad przyszłością swoich krajów w horyzoncie roku 2005. Refleksje odnosiły się do gospodarki, procesów społecznych, politycznych i regionalnych.

Mogłoby się wydawać, że badania te miały czysto utylitarny charakter. Tak jednak nie było, jak bowiem twierdzą nasi południowi koledzy, stały się one ważnym krokiem w odradzaniu się nauk społecznych – w tym głównie socjologii – w b. Czechosłowacji, w której po 1981 r. dyscyplina ta w zasadzie upadła. Impulsy, jakie płynęły z „Europy Środkowo-Wschodniej 2000", otworzyły nowe kierunki badań w socjologii czeskiej i słowackiej, stały się też czynnikiem reintegrującym środowiska badawcze tych krajów. Także w Polsce i na Węgrzech wyniki programu były szeroko publikowane i komentowane.

W 2000 r. dokonaliśmy – co nie jest częste w studiach prospektywnych – samooceny naszych wcześniejszych projekcji. Okazały się one w znacznym stopniu poprawne, szczególnie w odniesieniu do rozwoju gospodarczego i przekształceń strukturalnych, przeobrażeń politycznych i zmian struktur społecznych. Jednocześnie u progu lat 90. wykazaliśmy większy optymizm co do

tempa integracji europejskiej oraz nie doceniliśmy trudności w budowie nowoczesnej sceny politycznej – co prawda nadmierne oczekiwania formułowane 15 lat temu dezawuują się dopiero w ostatnich latach, i to nie tylko w Polsce.

Oprócz krótko tu opisanych „wielkich" projektów badawczych EUROREG wykonywał wiele mniejszych: kilkanaście grantów indywidualnych Komitetu Badań Naukowych i Ministerstwa Nauki (pod różnymi jego postaciami), projekty ESPON (pierwsza koordynacja spośród nowych krajów członkowskich UE), ewaluacje wykorzystania środków UE (głównie programu CROSSBORDER), projekty wykonywane w ramach Programów Ramowych UE (dwa w 5. i jeden w 6. Programie) i inne – np. program wykonywany przez cały zespół w 2007 r. we współpracy z CBOS na temat warunków życia Polaków. Ilościowy i jakościowy dorobek tych badań jest niewątpliwie znaczący i zauważany nie tylko w Polsce, lecz także w skali europejskiej.

Trzy pozabadawcze nurty działalności EUROREG zasługują na podkreślenie: publikacyjny, dydaktyczny i współpraca z praktyką.

Centrum ma własną serię wydawniczą (kilka książek rocznie, w tym w jęz. angielskim), jest także współwydawcą (wraz z Sekcją Polską Regional Studies Association) kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne" (wydawanego od 2000 r.), który ugruntował już swoją pozycję na rynku naukowym. Oba te przedsięwzięcia wydawnicze są zakorzenione w tradycji „Polski Lokalnej", której wyniki badań były publikowane w serii „Studia Regionalne i Lokalne" (liczy ona ok. 70 tomów).

Nasi absolwenci są naszą chlubą, podobnie jak nasi doktoranci. Byli studenci EUROREG to cenieni specjaliści administracji rządowej, regionalnej i lokalnej, firm doradczych i szkoleniowych (także zagranicznych), instytucji badawczych. Ich późniejsza przydatność w pracy zawodowej wynika m.in. z tego, iż wielu studentów EUROREG włączanych jest w prace badawcze, a ich prace magisterskie to w wielu przypadkach oryginalne studia empiryczne, których wyniki nadają się do publikacji i cytowania. Wszyscy nasi doktoranci swoje prace doktorskie przygotowywali przy wsparciu przez granty promotorskie KBN, później Ministerstwa Nauki, wszystkie ich prace ukazały się w formie książkowej.

Współpraca z praktyką to długa już tradycja zespołu. „Diagnoza" była zorientowana bardzo praktycznie, jej wyniki były bezpośrednio stosowane podczas ogólnokrajowych prac planistycznych w latach 80. Wyniki „Polski Lokalnej" nie tylko opierały się na badaniach prowadzonych na żywej materii władzy regionalnej i lokalnej, ale też miały swoje odniesienie podczas konstruowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r. Strategie gmin i województw (w Polsce i na Ukrainie), doradzanie ministerstwom (także na Ukrainie) – w tym ostatnio szczególnie intensywne Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, koordynacja aktualizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju dla b. Rządowego Centrum Studiów Strategicznych – to niektóre tylko przykłady tej orientacji na praktyczne wykorzystanie wyników badań. Przyjęliśmy także sztywno przestrzeganą zasadę: współpracujemy z każdym rządem – i nie współpracujemy z żadną partią polityczną. Zasada ta zapewnia nam konieczne

w pracy badawczej niezależność i obiektywizm, na które preferencje i sympatie polityczne nie mają wpływu.

Warto wspomnieć o inicjatywach łączących te wszystkie wątki, np. o realizowanej wraz z MRR już po raz trzeci Akademii Rozwoju Regionalnego, dzięki której wyniki badań prowadzonych przez EUROREG i jego współpracowników (także z zagranicy) są przekazywane praktykom z ministerstw, regionów i gmin – co jest wspierane wydaną wraz z ministerstwem publikacją książkową i kolejnymi zeszytami „Studiów Regionalnych i Lokalnych". My zaś – wykładowcy – dowiadujemy się nowych rzeczy o polskiej rzeczywistości z prac dyplomowych przygotowywanych przez słuchaczy Akademii.

Jestem przekonany, że perspektywy EUROREG rysują się korzystnie. Po pierwsze, nie dotknęła nas luka pokoleniowa – starsi mają młodszych następców, którzy już niedługo będą w stanie przejąć ciężar badań i ich koordynacji. Po drugie, renoma EUROREG w skali kraju (kategoria 1 w ocenie MNiSzW) oraz w Europie – w tym w Komisji Europejskiej – jest gwarancją napływu projektów krajowych i zagranicznych.

Co przeszkadza w korzystnym kształtowaniu tej przyszłości? Niewątpliwie jednym z zagrożeń jest komercjalizacja nauki, czyli pojawienie się wielu możliwości wykonywania popłatnych projektów na rzecz władz rządowych, regionalnych czy Komisji Europejskiej. Staramy się z jednej strony w pracach tego typu uczestniczyć – z drugiej zaś bronić się przed popadnięciem w rutynę i czyste doradztwo. Tak więc angażujemy się w projekty o tyle, o ile niosą one nowe wyzwania poznawcze i stwarzają okazję do poszerzenia naszego dorobku badawczego. Stąd często odrzucamy możliwości stanięcia do przetargu, w którym głównym elementem oceny oferty jest cena: porządne badania są kosztowne, a robić byle czego za marne pieniądze nie mamy zamiaru.

Drugą przeszkodą w prowadzeniu badań naukowych jest mizeria nakładów na naukę. Wielkość grantu KBN (teraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego) to 100–150 tys. zł. Nie są to środki, za które można wykonać wielodyscyplinarne studia empiryczne. Stąd tak wiele ujęć dość wąskich, przyczynkowych, opartych nie na pełnych badaniach ankietowych, ale na sondażach pocztowych czy telefonicznych, trudnych do teoretycznego uogólnienia. Ograniczeń tych EUROREG oczywiście nie przełamie.

Trzecie ograniczenie stanowi zbyt słaby związek między sukcesem badawczym oraz dydaktycznym a pozycją organizacyjną i finansową danej placówki w ramach uczelni publicznych. Polskie uniwersytety – w tym Uniwersytet Warszawski – są ciągle zbyt mało przedsiębiorcze. W zbyt dużym stopniu pensje pracowników zależą jedynie od stażu pracy – w zbyt małym zaś od jakościowej oceny dorobku badawczego i publikacyjnego. Finansowa sytuacja placówki zależy głównie od jej zaradności w pozyskiwaniu środków rynkowych – dzięki komercyjnym badaniom i konsultingowi lub odpłatnej dydaktyce – nie zaś od jakości dorobku badawczego, co powinno być uwzględniane w budżecie finansowanym ze środków publicznych.

EUROREG zupełnie nieźle dostosował się do tej nowej sytuacji powstałej po 1990 r., jednak nie można jej uznać za komfortową. Trzeba mieć nadzieję, że zmiany systemu i organizacji badań naukowych oraz szkolnictwa wyższego

w silniejszym stopniu będą premiowały jakość dorobku badawczego i dydaktycznego – czemu nasz zespół niewątpliwie sprosta. Sądzę, że dowodem na to jest m.in. zbiór artykułów zamieszczonych w niniejszej książce, przedstawiających wyniki prowadzonych ostatnio przez nas badań.

Grzegorz Gorzelak, sierpień 2007 r.

Z okazji trzydziestolecia istnienia zespół tworzący obecnie Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW przygotował książkę prezentującą najważniejsze nurty prowadzonych przezeń badań. Główne wątki książki to:

- analiza procesów rozwoju regionalnego i lokalnego w różnych jego aspektach (zróżnicowanie poziomu rozwoju, poziomu wykształcenia i innowacyjności godpodarki)
- studia nad historyczno-kulturowymi czynnikami rozwoju Polski i jej regionów
- analiza czynników rozwoju regionalnego, przede wszystkim metropolizacji, polityki spójności UE, współpracy transgranicznej
- rola czynników instytucjonalnych w rozwoju regionalnym i lokalnym

ISBN 978-83-7383-255-8

9 788373 832558