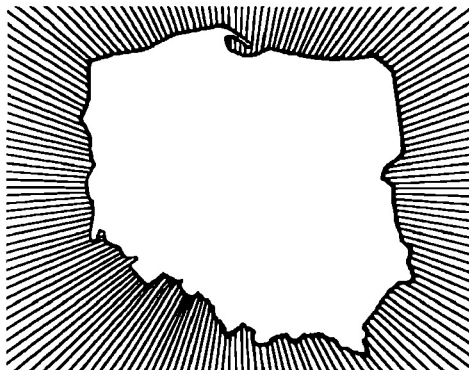


UNIwersYTET WARSZAWSKI

**EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

12 (45)

STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE



Polonia, quo vadis?

**Redakcja naukowa:
Antoni Kukliński**

Warszawa 1993

UNIwersytet Warszawski
Europejski Instytut
Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE

12 (45)

Polonia, quo vadis?

Redakcja naukowa:
Antoni Kukliński

Warszawa 1993

WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

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

ISBN 83-85913-02-5

©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

Opracowanie redakcyjne: Hanna Deręgowska
Wydawca: Jan Jacek Świaniewicz
Daniłowskiego 1/20, Warszawa
tel. 34-67-54

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

Spis Treści:

Przedmowa — ANTONI KUKLIŃSKI	5
------------------------------------	---

I. DYLEMATY POLSKIE

ANTONI KUKLIŃSKI:	
Polska w perspektywie zmian globalnych	7
JAN SZCZEPAŃSKI:	
Kilka uwag o wieku XX	23
KAZIMIERZ SECOMSKI:	
Uwagi związane ze studium prognostycznym Antoniego Kuklińskiego „Polska w perspektywie zmian globalnych”	29
BOHDAN JAŁOWIECKI:	
Uwagi do artykułu Antoniego Kuklińskiego „Polska w perspektywie zmian globalnych”	33
JÓZEF NIŻNIK:	
Potencjał adaptacyjny Polski	37
ANTONI KUKLIŃSKI:	
Polonia, quo vadis? Pięć programów badań naukowych	41
BOGDAN KACPRZYŃSKI:	
Polsko, dokąd zmierzasz?	47
BOGDAN KACPRZYŃSKI:	
Polityka proinnowacyjna	61
BOLESŁAW WINIARSKI:	
Zachodnie regiony Polski — szanse i zagrożenia	71

II. DYLEMATY EUROPEJSKIE

BOGDAN KACPRZYŃSKI:	
Europejski schemat zagospodarowania przestrzeni w nowych warunkach	105
BOGDAN KACPRZYŃSKI:	
Europejski postsocjalistyczny proces przejścia	131
BOLESŁAW WINIARSKI:	
Polityka regionalna w skali europejskiej na marginesie opracowania „Perspektywy zagospodarowania przestrzennego Europy”	141
ANTONI KUKLIŃSKI:	
Geografia nowej Europy	149

III. DYLEMATY METODOLOGII I PLANOWANIA

ZBYSZKO CHOJNICKI:

Postmodernistyczne zmiany globalnego porządku społeczno-gospodarczego ..	167
---	-----

ROMAN SZUL:

Restrukturyzacja gospodarcza. Pojęcie i doświadczenia międzynarodowe ..	205
--	-----

ANTONI KUKLIŃSKI:

Przyszłość planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej ..	241
---	-----

ANTONI KUKLIŃSKI:

Wzrost wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej ..	251
---	-----

Przedmowa

W Europie Środkowej i Wschodniej zaznacza się dramatyczny brak strategicznej myśli długookresowej. Myśl ta nie jest nieodpowiedzialną spekulacją na temat odległej przyszłości, jest ona przede wszystkim strumieniem światła, ułatwiającym prawidłowe przeprowadzenie współczesnego procesu podejmowania decyzji. Kierując się takimi intencjami, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego przekazuje do rąk krytycznego Czytelnika zbiór materiałów, które mają ułatwić zastanowienie się nad wielkim problemem: *Polonia, quo vadis?*

Lata dziewięćdziesiąte są przedsionkiem nie tylko XXI wieku, lecz także III tysiąclecia. W takich okresach dziejów istnieje szczególnie korzystny klimat intelektualny dla rozwoju strategicznego myślenia długookresowego. W Polsce powinny rozwijać się liczne ośrodki naukowe, w których tworzy się kulturę takiego myślenia.

Materiały prezentowane w tomie „*Polonia, quo vadis?*” są oczywiście obciążone słabościami natury empirycznej i metodologicznej oraz subiektywizmem wielu sądów wartościujących. Niemniej jednak materiały te, w moim przekonaniu, mogą ułatwić udzielenie odpowiedzi na trzy ważne pytania:

1. W jakiej kondycji wkroczy Polska w wiek XXI?
2. Jak kształtują się europejskie i globalne uwarunkowania rozwoju Polski na przełomie XX i XXI wieku?
3. Jak skonstruować program badań naukowych, który udzieli wieloscenariuszowej i dobrze udokumentowanej odpowiedzi na pytanie: *Polonia, quo vadis?*

Materiały omawianego tomu są wynikiem działalności naukowej Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, kształtującej się w kontekście dwóch programów badań:

- primo, programu „Europa Środkowo-Wschodnia 2000”, finansowanego przez Wspólnoty Europejskie via Instytut Nauk o Człowieku w Wiedniu;
- secundo, programu „Restrukturyzacja polskich regionów, jako problem współpracy europejskiej”, finansowanego przez Komitet Badań Naukowych.

Dziękując w tym miejscu Sponsorom obu programów, podkreślam jednocześnie, że wyłączną odpowiedzialność za treść niniejszego tomu ponoszą autorzy poszczególnych artykułów, a w sensie odpowiedzialności za ogólną koncepcję badań — Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

Antoni Kukliński

Warszawa-Żoliborz, 14 września 1993 r.

ANTONI KUKLIŃSKI

POLSKA W PERSPEKTYWIE ZMIAN GLOBALNYCH

Szybko zbliżają się ostatnie dni XX wieku. W jakiej kondycji Polska wkroczy w wiek XXI? Trzeba opracować narodowy bilans zysków i strat, wynikający z doświadczeń XX wieku.

W aktywach tego bilansu najważniejszą pozycją jest 50 milionów Polaków, którzy w kraju i na emigracji przetrwali burze dziejowe XX wieku, niosące groźbę unicestwienia narodu, a przede wszystkim tych warstw naszego społeczeństwa, które są głównymi twórcami gospodarki, kultury i nauki oraz systemu edukacji narodowej.

U schyłku XX wieku dysponujemy własnym, niepodległym państwem, które mimo wszystkich wad i słabości *grosso modo* dobrze reprezentuje Polskę w Europie i na świecie.

Wchodzimy jednak w wiek XXI z trzema elementami negatywnymi bilansu drugiej połowy XX wieku:

- 1) ze zniszczonymi zasobami środowiska naturalnego,
- 2) z przestarzałą strukturą i nieodpowiednią jakością bogactwa narodowego,
- 3) z ciężkim brzemieniem zadłużenia zewnętrznego.

Te pasywa bilansu XX wieku będą osłabiały naszą kondycję w wieku XXI. Nie znaczy to jednak, że mogą one unicestwić nasze szanse. Powstaje tylko pytanie, czy 50-milionowy naród potrafi wykorzystać swoje zdolności, inteligencję i wyobraźnię w trudnych układach konkurencji globalnej, która stworzy wyzwania XXI wieku. Dlatego problem: Polska w perspek-

tywie zmian globalnych, jest fascynujący i powinien stać się przedmiotem prawdziwych dyskusji naukowych.

Niniejsze opracowanie jest skromnym przyczynkiem w tym fragmencie dyskusji, która jest stymulowana przez działalność Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

W opracowaniu tym poruszymy następujące zagadnienia:

- I. Porządek globalny na przełomie XX i XXI wieku.
- II. Polska a Wspólnoty Europejskie.
- III. Polska a Pax Tradica.
- IV. Polska a świat postsocjalistyczny.
- V. Polacy w kraju a Polonia.
- VI. Polska — wyzwania gospodarki globalnej.
- VII. Polska — wyzwania globalnego społeczeństwa.
- VIII. Polska — wyzwania efektywnego państwa.
- IX. Rola Polski w tworzeniu globalnych procesów innowacji.
- X. Polska — potencjał i bariery adaptacji.
- XI. Polska jako sfera autonomicznego działania.
- XII. Polonia, quo vadis?

I. Porządek globalny na przełomie XX i XXI wieku

W roku 1993 wybitny historyk anglo-amerykański Paul Kennedy¹ opublikował tom pod znamienym tytułem: „Preparing for Twenty First Century”. Uważa on, że najważniejsze pytanie trzeba sformułować następująco²:

„Jeśli stajemy przed wyzwaniem ważnych sił generujących zmiany, to trzeba zapytać, jak społeczeństwo może najlepiej przygotować się do nadchodzącego XXI wieku?

...Jakie cechy charakterystyczne, jakie znamiona siły są potrzebne społeczeństwu w tych czasach szybkich i nieprzewidywalnych zmian. Takie postawienie sprawy wydaje się bardziej sensowne, aniżeli roztrząsanie podniecającego, ale mylącego pytania, kto będzie nr 1 w roku 2025 lub 2050? W ten sposób otwieramy możliwości zaadaptowania się społeczeństw do procesu zmian i skoncentrowania się na uzyskaniu i rozwijaniu potrzebnych cech. Czy zainteresowane kraje i regiony potrafią adaptować się i uzyskać te znamiona siły, pozostaje, jak zawsze, kwestią otwartą. Istoty ludzkie tworzą swoją wła-

¹ P. Kennedy: *Preparing for the Twenty First Century*. Random House, N.Y. 1993.

² P. Kennedy, op. cit., s. 18.

sną historię, nawet jeśli — jak przypomniał Marks — to tworzenie historii odbywa się w okolicznościach pozostających pod wpływem przeszłości³.

Tom P. Kennedy'ego składa się z 3 części. Część I obejmuje analizę sześciu tendencji ogólnych, którymi są: 1) eksplozja demograficzna, 2) rewolucja komunikacyjna i finansowa oraz powstanie wielonarodowych korporacji, 3) światowe rolnictwo i rewolucja biotechnologiczna, 4) robotyka, automatyka i nowa rewolucja przemysłowa, 5) niebezpieczeństwa dla środowiska naturalnego, 6) przyszłość narodu i państwa (Nation – State).

Część druga obejmuje analizę oddziaływań regionalnych (regional impacts) w następującym układzie tematycznym: 1) japoński „plan” dla świata po roku 2000, 2) Indie i Chiny, 3) wygrani i przegrani w świecie krajów rozwijających się, 4) byłe ZSRR i upadłe imperium, 5) Europa i przyszłość, 6) amerykański dylemat.

Część trzecia zawiera konkluzje. Stwierdza się m.in., że we wszystkich wysiłkach związanych z przygotowaniem społeczeństwa globalnego do XXI wieku trzeba uzgodnić 3 kluczowe elementy: rolę edukacji, pozycję kobiet i konieczność przywództwa politycznego⁴.

Pasjonujący tom P. Kennedy'ego zasługuje na odrębne i obszernie studium analityczne.

Poglądy i ujęcia tego autora warto porównać z cyklem artykułów znane go ekonomisty włoskiego Ricarda Petrelli pt. „Le Techno-Monde — Les sociétés européennes entre puissance compétitive et nouveau contrat social” (Bruxelles 1993). Zreferujemy tylko główną tezę R. Petrelli: „Rozwój i siła firm gigantów w sferze przemysłu, usług i finansów, firm, dla których jedynym horyzontem działania jest przestrzeń światowa, stawia pod znakiem zapytania rolę państw”.

³ Porównaj następującą wypowiedź J. Szczepańskiego (*Polska wobec wyzwań przyszłości*. Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1989):

„Problem sprowadza się do pytania: do czego się odwołać, by sprostać przedstawionym tu wyzwaniom przyszłości. Powtórzę: narodów historia nie pyta, jakie miały rządy i jakie ustroje polityczne, tylko pyta: na co dany naród stać, co ten naród potrafi w każdej sytuacji, jak sobie radzi ze swymi sprawami i trudnościami. Sądzę, że Polacy mogą i powinni się odwoływać do siebie samych, do swoich zdolności, inteligencji i wyobraźni. Wiele trudności i nonsensów polskiej gospodarki i życia publicznego, niszczenia środowiska i obniżania stopy życiowej wynikało po prostu stąd — powtarzam — że duży odsetek Polaków bawił się w udawanie głupków i akceptował narzucane mu sposoby bycia i postępowania. Każde państwo korzysta ze słabości sąsiadów, w polityce nie ma czynności charytatywnych, każde państwo korzysta z okazji ekspansji czy zysku. Tak było w XVIII wieku i tak jest dziś. Podstawowym elementem siły każdego narodu i państwa jest jakość jego członków, są ich zdolności do organizacji, pracy, współzycia, ekspansji. Co może zrobić państwo polskie, by sprostować wyzwaniom przyszłości? Optymalnie wykorzystać zdolności i energię swoich obywateli.”

⁴ P. Kennedy, op. cit. s. 239–349.

W dniu 7 lipca 1993 r., na konferencji poświęconej XXX-leciu Instytutu Rozwoju Społecznego ONZ w Genewie sformułowałem pogląd, że w ciągu następnych 10 lat ONZ uzyska nowego konkurenta w formie United Corporations Organisation. Zgromadzenie ogólne UCO będzie składało się z prezesów 200 największych korporacji transnarodowych.

Nie zamierzam przedstawiać tutaj próby zarysowania *sui generis* programu przygotowań Polski do XXI wieku. Sądzę jednak, że w programie tym ważne miejsce powinna zająć sprawa korporacji transnarodowych oraz rosnącej roli tych korporacji w globalnych układach gospodarczych, społecznych i politycznych.

W Polsce powinien powstać interdyscyplinarny ośrodek badań nad korporacjami. Ośrodek ten powinien szybko rozbudować wiedzę naszego rządu, naszego społeczeństwa i polskich sfer gospodarczych na temat korporacji. Chodzi o pełną ocenę tych korporacji jako najważniejszego aktora gospodarki globalnej, z którym Polska musi się liczyć. Chodzi o to, aby nasz stosunek do korporacji był racjonalny i realistyczny, oparty na głębokiej wiedzy o ich mechanizmach działania i rozwoju.

Trzeba rozważyć również koncepcję powołania w Polsce Towarzystwa Przyjaciół Korporacji Transnarodowych, które stworzy liczne płaszczyzny kontaktów między korporacjami a społeczeństwem polskim.

Realizacja tych dwóch inicjatyw może przyczynić się do stworzenia klimatu politycznego i społecznego dla wielkiego zaangażowania w Polsce wielu korporacji transnarodowych. Dyskusja nad tymi korporacjami przyczyni się również do intelektualnej globalizacji polskiego społeczeństwa i polskiej gospodarki.

W realizacji tych pomysłów uzyskamy prawdopodobnie pomoc i współpracę Biura Korporacji Transnarodowych ONZ w Nowym Jorku.

II. Polska a Wspólnoty Europejskie

W perspektywie jednego pokolenia obecna Wspólnota Europejska, obejmująca 12 krajów, przekształci się we Wspólnotę Paneuropejską⁵, sięgającą od Atlantyku po Ural. Oczywiście ta „brukselizacja” całego kontynentu stworzy nowy typ wspólnoty, znacznie mniej scentralizowany niż pierwotny model, ukształtowany przez doświadczenia XX wieku.

⁵ A. Bressand and G. Csáki (eds.), *European Reunification in the Age of Global Networks*. Promethee, Paris — Budapest 1992.

Polska powinna odegrać istotną rolę w tworzeniu tej nowej Wspólnoty Paneuropejskiej.

Nasze położenie geograficzne oraz doświadczenia historyczne są cennym elementem w podejmowaniu tej szansy dziejowej. Rola Polski i tworzenie nowego porządku Paneuropejskiego będzie jednak uzależniona od naszej sprawności w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych — w duchu innowacji i adaptacji.

Nasze ambicje zajmowania pozycji lidera procesów transformacji Europy Środkowej i Wschodniej muszą znaleźć odzwierciedlenie w determinacji przeprowadzenia bardzo głębokich zmian w strukturze społeczeństwa, gospodarki i państwa.

Dotychczasowe doświadczenia w tej dziedzinie wywołują mieszane uczucia i oceny. Trudno uchronić się od stwierdzania, że pierwsze lata Polski Odrodzonej mogły być wykorzystane znacznie lepiej, aniżeli to się rzeczywiście stało.

Mam nadzieję, że sprostamy wielkim wyzwaniom przełomu XX i XXI wieku.

III. Polska a Pax Triadica

Pax Triadica — to tytuł jednego z artykułów R. Petrelli⁶. Wydaje się, że w ciągu następnych 25 lat *Pax Triadica*, a więc łączna dominacja nad światem Stanów Zjednoczonych, Wspólnoty Europejskiej oraz Japonii może być decydującym elementem sceny globalnej. Powstaje pytanie, czy największe potęgi świata mogą uzyskać wystarczającą zgodność działania, aby rzeczywiście osiągnąć nie tylko dominację Triady, lecz także *Pax Triadica*.

Niestety Triada jest zbyt głęboko pochłonięta konfliktami wewnętrznymi, aby w sposób efektywny pokierować losami układów globalnych. Triada przegrywa na naszych oczach wielką szansę historyczną, aby wypróbowanymi mechanizmami rozwiązań neomarshallofskich wyprowadzić z chaosu świat postsocjalistyczny.

W tej kiepskiej sytuacji położenie 4 krajów wyszehradzkich jest stosunkowo dobre. Mamy szansę wejścia do Wspólnoty Europejskiej na początku XXI wieku. W ten sposób wejdziemy w wewnętrzny układ Triady, oczywiście jako peryferia tego układu. Będą to jednak peryferia wewnętrzne a nie zewnętrzne, co jest niewątpliwą poprawą naszej pozycji.

⁶ R. Petrella, op. cit.

Fascynacja Wspólnotą Europejską, a później Paneuropejską, nie powinna zasłonić perspektywy stosunków polsko-amerykańskich. Stany Zjednoczone, mimo wszystkich dylematów i trudności, pozostaną przez długi jeszcze okres pierwszym mocarstwem świata.

Nie wolno zrezygnować z potencjału życzliwości wobec Polski, który istnieje w Stanach Zjednoczonych. Potencjał ten jest ważnym atutem rozwoju Polski również w perspektywie XXI wieku.

Specjalną uwagę należy poświęcić stosunkom polsko-japońskim. Tutaj nasze doświadczenie jest najmniejsze. Niejasna jest również odpowiedź na pytanie, czy Japonia zechce angażować na szerszą skalę swój potencjał w Europie Środkowej i Wschodniej.

Powstaje również pytanie, czy Japonia zdolna jest stworzyć elity polityczne, które przyjąłby odpowiedzialność polityczną za losy świata, a nie tylko za ekspansję gospodarki japońskiej na tym świecie.

Nie warto podejmować dyskusji, kto będzie pierwszy w układzie triadycznym XXI wieku. Ważne są ogólne losy tego układu i jego wpływ na światową scenę polityczną, gospodarczą i naukową.

Polskie kręgi opiniotwórcze powinny dobrze znać i zrozumieć dynamikę działania Triady. Powinniśmy odpowiedzieć na pytanie, czy Pax Triadica będzie dominującą koncepcją XXI wieku⁷.

IV. Polska a świat postsocjalistyczny

Powstanie, rozwój i upadek imperium sowieckiego i zorganizowanego przez to imperium świata socjalistycznego należy do bardzo ważnych kart historii XX wieku. W ten sposób załamała się próba przekształcenia globalnego układu centrum — peryferie i utworzenia nowego centrum, oferującego alternatywne rozwiązania polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturalne.

Oceniając pozytywnie klęskę imperium, można jednocześnie wyrazić obawę, czy układy globalne, zmonopolizowane przez jedną ideologię, nie ulegną w przyszłości chorobom charakterystycznym dla każdego układu

⁷ Prezes Sony, Akio Morita wysuwa następujący postulat:

„I believe that, as the engines of the world economy, the G-7 countries should commit themselves to the goal of eliminating the barriers that now stand in the way of global competition. Over time we should seek to create an environment in which the movement of goods, services, capital, technology, and truly free and unfettered.” (Akio Morita: *Toward a New World Economic Order*. The Atlantic Monthly, June 1993).

monopolistycznego, który nie musi liczyć się z konkurencją zewnętrzną. Zwrócono już uwagę na to, że w tym sensie wiek XXI może być podobny do wieku XIX.

Oczywiście, tego rodzaju generalizacje pomijają istnienie doświadczeń chińskich, które nie wyrzekają się ideologii socjalistycznej i mogą w przyszłości stać się nowym globalnym centrum tej ideologii⁸.

Nauka polska powinna stworzyć wybitne dzieła oceniające *sine ira et studio* powstanie, rozwój i upadek imperium sowieckiego i zorganizowanego przez to imperium świata socjalistycznego. Imperium to nie może być oglądane wyłącznie jako imperium zbrodni. Przez prawie pół wieku byliśmy elementem tego imperium. Zupełnie niesłuszna jest koncepcja kompletnego wycofania Polski z zainteresowań i interesów w świecie post-sowieckim, zwłaszcza w Europie Wschodniej.

Nasza fascynacja Zachodem nie powinna przekreślić dynamiki wschodniej karty naszych dziejów. Polski kapitalizm XXI wieku powinien mieć piękny rozdział współpracy na Wschodzie, nawiązujący do tradycji historycznych, włączając tradycje ekspansji polskiej przedsiębiorczości w kontekście XIX-wiecznego rozwoju kapitalizmu na obszarze carskiego imperium Rosji. W wieku XXI Rosja przeżyje ponownie okres wielkiego rozwoju kapitalistycznego systemu gospodarowania. Polskie przedsiębiorstwo powinno być obecne na tej wielkiej rosyjskiej scenie. Tym bardziej dotyczy to naszych bezpośrednich i pośrednich sąsiadów, a zwłaszcza Ukrainy, Białorusi i krajów bałtyckich.

V. Polacy w kraju a Polonia

Myślenie o przyszłości Polski nie powinno pominąć ogromnego potencjału, który może wyzwolić integracja poczyniń Polaków w kraju z naszą 10-milionową społecznością emigracyjną. Jest sprawą zadziwiającą, że Polska Odrodzona nie podjęła żadnych wielkoskalowych inicjatyw, aby skłonić naszą emigrację do szerokiej współpracy i masowego powrotu do kraju. Mówimy tak wiele o słabościach klasy średniej, tak bardzo zniszczonej przez okupację hitlerowską i sowiecką.

W 10-milionowej emigracji klasa średnia jest reprezentowana bardzo licznie. Gdyby do kraju powróciło tylko 100 tysięcy energicznych przed-

⁸ Trzeba jednak pamiętać o istnieniu poglądu, że Chińczycy w kraju i na emigracji wspólnie budują wielkie chińskie imperium kapitalistyczne XXI wieku.

siębiorców emigracyjnych, wysokiej klasy specjalistów różnych dziedzin, to niewątpliwie wpłynęłoby to pozytywnie na strukturę naszego społeczeństwa.

Rozumiem, że kryzysowy stan gospodarki polskiej nie zachęca naszych emigrantów do masowego powrotu. Nasze umiejętności kształtowania krajowej sceny politycznej też nie budzą specjalnego entuzjazmu. Warto z tego punktu widzenia porównać nasze doświadczenia z lat dwudziestych z naszymi doświadczeniami z lat dziewięćdziesiątych. Wydaje się, że relacje kraj — emigracja kształtowały się lepiej w latach 20., aniżeli w 90.

Oczywiście, jest to teza wybitnie dyskusyjna. Poza dyskusją jest konieczność przygotowania długofalowego programu współpracy kraj — emigracja, jako istotnego elementu wzmocnienia szans rozwoju Polski w XXI wieku.

VI. Polska — wyzwania gospodarki globalnej

W roku 1990 wybitny ekonomista amerykański Michael E. Porter opublikował tom *The Competitive Advantage of Nations* (The Mac Milan Press, London 1990). Według własnych słów autora (s. 29),

„jest to książka odpowiadająca na pytanie, dlaczego kraje osiągają sukces w określonych przemysłach i jakie to rodzi implikacje dla firm i gospodarek narodowych. Koncepcję tej książki można jednak zastosować do jednostek politycznych i geograficznych mniejszych niż kraje. ... Firmy osiągające sukces są często skoncentrowane w określonych miastach lub regionach wewnątrz kraju”.

Cel książki formułuje autor w sposób następujący (s. 30):

„Moim celem jest udzielenie pomocy firmom i rządowi, które muszą działać i wybierać lepsze strategie oraz dokonywać alokacji zasobów krajowych na podstawie lepszych źródeł informacji. Doszedłem do wniosku, że firmy nie uzyskają sukcesu, jeśli nie będą opierać swoich strategii na procesach innowacji, na woli konkurowania oraz na realistycznej ocenie środowiska krajowego, łącznie z umiejętnością jego ulepszenia. Pogląd, że globalizacja eliminuje znaczenie bazy krajowej opiera się na fałszywych założeniach, podobnie jak strategie unikania konkurencji.

(...) Pojawiły się argumenty, że przyspieszenie globalizacji walki konkurencyjnej zmniejsza rolę krajów. Przeciwnie, internacjonalizacja oraz usuwanie praktyk protekcyjnych i innych zakłóceń konkurencji zwiększa rolę krajów.

Zróźnicowanie krajów ze względu na charakter i kulturę nie jest zagrożone przez konkurencję globalną, jest ono integralnym elementem sukcesu w tej konkurencji.”

Konfrontacja gospodarki polskiej z gospodarką globalną dokonuje się na trzech płaszczyznach :

- I. na płaszczyźnie firmy,
- II. na płaszczyźnie zespołu firm i przemysłów (*clusters of industries*),
- III. na płaszczyźnie polityki rządu.

W każdej z tych płaszczyzn możemy wyróżnić sferę krótkookresowej taktyki i sferę długookresowej strategii. Łatwo zauważyć, że w doświadczeniach polskich rysuje się fatalny deficyt myśli strategicznej, jak również słaby rozwój płaszczyzn II i III.

Diagnoza dotycząca naszej nieumiejętności formułowania strategicznej polityki przemysłowej jest powszechnie znana. Rząd podjął pierwsze nieśmiałe próby sformułowania polityki przemysłowej. Jest to zaledwie początek drogi, którą musimy przejść, aby stworzyć warunki aktywnej obecności gospodarki polskiej w gospodarce globalnej. Bardzo słabo wygląda w Polsce teoria i praktyka samoorganizacji zespołów firm i przemysłów.

Ta forma działania w skali mezo, wiążąca płaszczyznę I z płaszczyzną III, jest przedmiotem zainteresowania książki M. E. Portera, który wiele uwagi poświęca tworzeniu korzyści kompetytywnych przez współdziałanie w ramach *clusters of industries* — zespołów firm i przemysłów.

W gospodarce polskiej musi zwyciężyć myślenie strategiczne, którego osią będzie neoschumpeteryzm, akcentujący rolę innowacji i przedsiębiorczości. Czy potrafimy przekształcić gospodarkę polską z gospodarki typu kryzysowo-konsumpcyjnego w gospodarkę typu inwestycyjno-rozwojowego?

Już prawie dwadzieścia lat gospodarkę polską cechuje minimalny poziom inwestycji i stałe obniżanie wartości majątku narodowego per capita. Dlaczego żaden z rządów Polski Odrodzonej nie podjął inicjatywy opracowania szacunków wartości majątku narodowego?

Zmiana systemu polityczno-gospodarczego i położenia geostrategicznego powoduje gwałtowne obniżenie wartości majątku narodowego Polski. Pewna skala obniżenia jest koniecznym werdyktem historii. Nie wolno jednak zaniedbywać elementarnego obowiązku obrony choćby minimalnego poziomu tej wartości. Dyskusje na temat ceny takiego czy innego obiektu przemysłowego toczą się w pustce przy braku ogólnych parametrów odniesienia do wartości majątku narodowego.

Nie tylko elity władzy, lecz także każdy obywatel RP powinien znać odpowiedź na pytanie, ile jest warta Polska również w kategoriach ekonomicznych. Jak kształtują się relacje wartości poszczególnych składników majątku narodowego?

Trzeba zbudować innowacyjny system informacji o stanie i dynamice rozwoju gospodarki polskiej i majątku narodowego Polski. Tymczasem GUS należy do najbardziej zaniedbanych instytucji w Polsce, zmniejsza on zakres publikowanych, ogólnie dostępnych informacji. W tych warunkach nie można ukształtować nowego, realistycznego, strategicznego myślenia ekonomicznego jako kategorii charakteryzującej możliwie szerokie kręgi naszego społeczeństwa.

VII. Polska — wyzwania globalnego społeczeństwa

Kompetytywna gospodarka może być wyłącznie tworem kompetytywnego społeczeństwa. Jest to społeczeństwo, które uznaje zasadę konkurencji, jako fundamentalną zasadę funkcjonowania i rozwoju. Tej zasadzie — oczywiście pojmowanej w kategoriach XX i XXI a nie XIX wieku — trzeba podporządkować cały system sterowania gospodarką, społeczeństwem i państwem, łącznie z systemem edukacji narodowej.

W dniu 5 sierpnia 1993 r. „Gazeta Wyborcza” opublikowała wyniki badań opinii publicznej, przeprowadzonych przez „Demoskop”. Na pytanie, co mają robić władze po wyborach, 69% respondentów odpowiedziało: „zadbać o problemy bytowe obywateli”, 21% — „rozwijać gospodarkę”, a 9% — „trudno powiedzieć”.

Jest to rezultat zrozumiały i zatrważający. Zrozumiaily, ponieważ społeczeństwo polskie poznało gorzki smak owoców kapitalistycznego raj. Zatrważający, ponieważ w społeczeństwie polskim tylko $\frac{1}{5}$ myśli kategoriami rozwoju, a więc kategoriami gospodarki i społeczeństwa kompetytywnego.

Doświadczenia pierwszych lat Polski Odrodzonej możemy oceniać bardzo krytycznie. Nie ma jednak powrotu do karykaturalnego państwa opiekuńczego, które znamy z okresu realnego socjalizmu. Chcemy, czy nie chcemy, musimy podjąć wyzwania gospodarki globalnej i globalnego społeczeństwa, zmniejszając oczywiście zbyt mocną dawkę goryczy w polskim kielichu kapitalizmu. Trzeba jednocześnie przekonać społeczeństwo, że w układzie konkretnych uwarunkowań globalnych mamy niewielką swobodę wyboru.

Tę niewielką swobodę wyboru wykorzystujemy w stopniu bardzo ograniczonym. Nie ulega wątpliwości, że racjonalne polskie myślenie strategiczne może wydatnie zwiększyć stopień wykorzystania tej niewielkiej swobody wyboru.

VIII. Polska — wyzwania efektywnego państwa

Słabość polskiej organizacji państwa jest cechą prawie permanentną w naszej historii. Na przełomie XX i XXI wieku Polska Odrodzona ma wyraźne trudności w kształtowaniu państwa, które byłoby jednocześnie państwem praworządnym, liberalnym i efektywnym. Mówimy o europeizacji i regionalizacji funkcji państwa w XXI wieku. Przewiduje się, że niektóre funkcje państwa ulegną ograniczeniu na korzyść organizacji międzynarodowych, z jednej strony, i subkrajowych układów regionalnych, z drugiej strony. Nie ulega wątpliwości, że w Europie w XXI wieku zmienia się struktury i funkcje klasycznych organizacji państwowych.

Polska, jako podmiot prawa międzynarodowego, będzie brała udział w tym procesie. Chodzi jednak o to, aby była to innowacyjna adaptacja silnego państwa polskiego do nowych warunków a nie proces likwidacji polskiej tożsamości państwowej.

Ważne jest również określenie właściwej roli państwa w sterowaniu rozwojem procesów gospodarczych, społecznych i kulturalnych, które — zgodnie z ogólnym doświadczeniem europejskim — nie mogą być uznane wyłącznie za procesy spontaniczne, nie poddane żadnej regulacji.

Rola państwa jest jednym z wielkich dylematów naszej historii. Dylemat ten nie zniknie z naszych doświadczeń XXI wieku.

IX. Rola Polski w tworzeniu globalnych procesów innowacji

Można sformułować pesymistyczną tezę, że Polska zawsze była krajem peryferyjnym, który nigdy nie brał udziału w europejskich czy światowych procesach tworzenia innowacji. Bez względu na to, jak oceniamy doświadczenia przeszłości, musimy podjąć wyzwanie przyszłości: przekształcenia Polski w kraj, w którym rodzą się innowacje.

Najnowsza publikacja OECD⁹ zwraca uwagę na to,

⁹ OECD. *Technology and Economy — The Key Relationships*. Paris 1992, s. 16.

„że ostatnio w sposób dramatyczny zmieniała się koncepcja innowacji. W filozofii innowacji nastąpiło przesunięcie uwagi z ujmowania innowacji jako jednorazowego aktu na ujmowanie innowacji w kontekście złożonych mechanizmów społecznych, które znajdują się u podłoża nowych procesów produkcji nowych produktów”.

Ten sposób myślenia pioniersko rozwija Bogdan Kacprzyński¹⁰ w swoim artykule na temat polityki proinnowacyjnej, w którym m.in. czytamy:

„Analiza związków obserwowanego w krajach rozwiniętych wzrostu gospodarczego z innowacyjnymi technologiami i wzorami produkcyjnymi (ogólnie: innowacjami) wskazuje na konieczność traktowania stosowanych innowacji jako głównego parametru, określającego potencjalne możliwości gospodarki. Tworzenie i stosowanie innowacji jest głęboko uzależnione od stosunków społeczno-gospodarczych w całości i nie może być traktowane jako zmienna egzogeniczna przy programowaniu polityki gospodarczej. Niemniej jednak istnieją możliwości pośredniego, skutecznego oddziaływania na ten parametr, przy czym uważa się, że jest to jednocześnie najskuteczniejszy sposób programowania pro wzrostowej, proekologicznej, poprawnej z punktu widzenia stosunków społecznych polityki gospodarczej.”

Zgadzam się w pełni z wnioskiem B. Kacprzyńskiego, że „proinnowacyjność jest obecnie miarą poprawności programu polityki gospodarczej”.

Chodzi jednak nie tylko o politykę gospodarczą. Chodzi o proinnowacyjne oblicze polskiego społeczeństwa, które trzeba ukształtować w Polsce XXI wieku. Jest to jeden z kluczowych dylematów naszej przyszłości.

X. Polska — potencjał i bariery adaptacji

Pełne członkostwo we Wspólnocie Europejskiej jest najważniejszym celem strategicznym rozwoju Polski na przełomie XX i XXI wieku. Jest to jednocześnie jedna z epokowych innowacji instytucjonalnych w historii Polski, porównywalna z Unią Lubelską.

Powstaje pytanie, czy Polska dysponuje odpowiednim potencjałem adaptacji, aby w sposób twórczy przystosować się do ogólnych warunków i reguł gry, obowiązujących w tym świecie, który nazywa się Wspólnotą Europejską.

Adaptacja ta już jest kolosalnym wyzwaniem dla polskiego społeczeństwa, gospodarki, nauki i kultury. Problemu potencjału i barier adaptacji nie można rozpatrywać wyłącznie w kategoriach ogólnych. Jest to zjawisko

¹⁰ B. Kacprzyński: *Polityka proinnowacyjna*. W niniejszym tomie.

głęboko zróżnicowane, zarówno w układach funkcjonalnych jak i regionalnych. Innymi słowy, różne dziedziny i różne regiony naszego kraju dysponują różnymi potencjałami adaptacji, lub też charakteryzują się różnym poziomem barier wobec tej adaptacji.

Dlatego wzorem innych krajów powinniśmy podjąć ogromny wysiłek szczegółowych studiów porównawczych, analizujących konkretne doświadczenia w zakresie procesów adaptacyjnych. W studiach tych warto uwzględnić doświadczenia 8 krajów i 8 dziedzin, zapisanych w tab. 1.

Omawiana propozycja studiów porównawczych opiera się na założeniu, że nie wystarczy porównywać doświadczenia 4 krajów wyszehradzkich. Trzeba sięgnąć do doświadczeń krajów, które są ostatnie, w sensie kolejności przyjęć, w zespole obecnej dwunastki.

Jestem głęboko przekonany, że tak skonstruowane studia porównawcze przyniosą bardzo ciekawe rezultaty analityczne i pragmatyczne. Będą one jednocześnie ważnym elementem ogólnej refleksji naukowej nad złożoną problematyką europejskich peryferii, które mimo zróżnicowania warunków ekologicznych i historycznych mają wiele cech wspólnych.

W studiach tych trzeba również wprowadzić rozróżnienie pomiędzy adaptacją kreatywną a adaptacją destruktywną.

Przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej przyniesie z konieczności pewien zakres adaptacji destruktywnej, polegającej na zniszczeniu układów, instytucji i przedsiębiorstw, które nie potrafią znaleźć swego miejsca w nowej wspólnotowej rzeczywistości.

Przystąpienie do Wspólnoty otwiera jednak nowe możliwości adaptacji kreatywnej, polegającej na tworzeniu nowych układów, instytucji i przedsiębiorstw, które są aktywną odpowiedzią na nowe warunki i wyzwania. Chodzi o to, aby bilans adaptacji destruktywnej i kreatywnej kształtował się na korzyść tej ostatniej.

XI. Polska jako sfera autonomicznego działania

Silne państwo, silna gospodarka i silne społeczeństwo zawsze dysponują sferą autonomicznego działania, w której możliwe są rozwiązania zgodne lub niezgodne z doświadczeniem globalnym. Ta odporność na niektóre krótko- i średniookresowe presje zewnętrzne, które *in long run* mogą wpływać negatywnie na szeroko pojętą jakość życia oraz oryginalność i tożsa-

Tabela 1

Studia porównawcze nad procesami adaptacji

Dziedziny	Demografia, ekologia i zdrowie	Technologia	Nauka	Edukacja	Kultura	Gospodarka	Spółeczeństwo	Państwo i prawo
Kraje								
Polska								
Węgry								
Czechy								
Słowacja								
Grecja								
Portugalia								
Irlandia								
Hiszpania								

mość kultury narodowej, jest ważnym problemem dla Polski, o której mówił poeta: „pawiem narodów byłeś i papugą”.

Nad problemem „pawia i papugi” w Polsce XXI wieku warto się zastanowić. Oczywiście trzeba pamiętać, że troska o sferę autonomicznego działania może de facto być próbą forsowania anachronicznego skansenu w kategoriach funkcjonalnych lub ideologicznych.

Mówiąc o przyszłości Polski warto rozpatrywać relacje pomiędzy trzema sferami:

- 1) sferą innowacji,
- 2) sferą adaptacji,
- 3) sferą autonomicznego działania.

XII. Polonia, quo vadis?

Opracowanie niniejsze jest skromnym przyczynkiem w dyskusji „Polonia, quo vadis?”, którą starałem się inicjować w roku 1992. Wydaje się, że nowe impulsy metodologiczne dla tej dyskusji można znaleźć w tomie Michela Godeta *From Anticipation to Action — A Handbook of Strategic Prospective* (UNESCO, Paris 1992).

W książce tej znajdujemy następujące sformułowanie:

„Prospective is neither forecasting nor futurology but a mode of thinking for action and against fatalism. Prospective recognizes that the future is the 'raison d'être of the present', that it is multiple and uncertain, and that it is a way for everyone to take control of their own futures.”

M. Godet przytacza następującą sentencję Maurica Blondela: „The future cannot be forecast, it is prepared”.

Trzeba podjąć próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak my przygotowujemy przyszłość Polski.

Łańsk, 10 sierpnia 1993 r.

JAN SZCZEPAŃSKI

KILKA UWAG O WIEKU XX

Jest rzeczą zrozumiałą, że przemijający wiek XX budzi nie tylko zainteresowanie historyków starających się opisać jego swoistości oraz zjawiska współwyznaczające życie w wieku XXI. Jest także rzeczą oczywistą, że badacze społeczeństw, kultur, gospodarki światowej, badacze trendów międzynarodowej polityki i in. wykazują żywotne zainteresowanie tymi cechami wieku XX, które mogą mieć wpływ na kształtowanie się wieku XXI. W niniejszych rozważaniach chcę jednak spojrzeć na wiek XX jako na tło i całokształt warunków, wpływających na moje długie życie. Chylę czoło przed badaczami dziejów, badaczami rozwoju nauki, techniki, przed twórcami wielkich odkryć naukowych i wynalazków technicznych, przed artystami i politykami, którzy nadawali rysy obliczu tego wieku, doceniam rolę wojen, rewolucji, religii i in. Interesuje mnie ta część rzeczywistości tego wieku, która wpływała na moje przeżycia. Urodziłem się w 1913 r., a więc w okresie jeszcze kontynuującym dzieje wieku XIX. Ale już w latach następnych wiek XX wdarł się całą potęgą I wojny światowej i tym gwałtownym akcentem zaczął tworzyć swoją rzeczywistość. Byłem jednak jej jakąś częścią, maleńką bo moje życie odbiło się w dziejach XX wieku tyle, ile mój oddech zaważył na stanie atmosfery ziemskiej. Patrząc z mojej perspektywy, mogę się jednak pokusić o opisanie tej wizji całego wieku, jaką stworzyły moje doznania, postawy, dążenia i wyniki moich reakcji na płynącą lawinę zdarzeń mijającego wieku. A oto elementy tego mojego XX wieku.

1. Ostatnie lata 90. tego wieku zamykają nie tylko setkę lat, ale także drugie tysiąclecie ery chrześcijańskiej w Europie. Nieodparcie nasuwa się

pytanie: czy wiek XX jest jakimś syntetyzującym zamknięciem tysiąca lat? Bo przecież w nauce, technice, polityce, sposobach prowadzenia wojen, w zaspokajaniu potrzeb i innych zakresach życia człowieka można nakreślić linie rozwojowe, wskazujące jak pewne kierunki myślenia i działania narażały w toku dziejów i jak w XX wieku zostały doprowadzone do absurdu. Tak np. przez całe tysiąclecie doskonalono broń wojenną, aż wreszcie wojska otrzymały broń absolutną, mogącą zniszczyć świat wraz ze wszystkimi armiami i ministerstwami „obrony”. W nauce wiek XX osiągnął takie udoskonalenie metod badania, udoskonalenie przyrządów badawczych, że we wszystkich naukach możemy mówić o rodzącej się wielkiej syntezie wiedzy naukowej, o rysującej się „jedności nauki”. W perspektywie osobistej coraz większej liczbie mieszkańców globu rysuje się i narasta w niej poczucie, że dzieje to nie jest ślepa lawina, lecz proces wyzwalany przez ludzi i zbiorowości ludzkie, przez instytucje i inicjatorów, że można i trzeba tych ludzi rozliczać ze skutków ich działania. Tak jak te dzieje tysiącletnie tworzyli politycy, filozofowie, uczeni, artyści, generałowie, duchowni i inne kategorie ludzi, tak w świecie organizacji działały państwa, rządy, Kościoły, korporacje, cechy, kompanie, uniwersytety itp. Sądzę, że coraz mniej ludzi oddaje to rozliczenie w ręce Boga i odsyła „na sąd ostateczny”, ale domaga się odpowiedzialności tu i teraz, zgodnie z ludzkim prawem na poszczególnych skrawkach lądów obowiązującym. Tak jak wiek XX rozdaje „Noble”, „Oscary” i inne nagrody za wielkie dzieła ludzkiej twórczości, tak dojrzewa poczucie, że co rok czy co kilka lat trzeba ustalić, kto dopuścił się „wybitnego zła” i ukarać go z całą surowością. Nagrody tworzą poczucie wspólnoty. Kary będą działały podobnie. Jest dziedzina, w której kary te można lokować prawie bezbłędnie: niszczenie środowiska naturalnego. Tu już ustala się sprawców i już rodzą się początki kar.

2. Patrząc z mojej prywatnej perspektywy na dzieje w wieku XX, chcę nazwać ten wiek czasem upadku imperiów. Pierwsze pięć lat życia spędziłem w imperium Habsburgów, które rozpadło się, zanim poszedłem do szkoły. Wraz z Austro-Węgrami upadło imperium Hohenzollernów i carstwo Romanowów. Zaczęły się kruszyć imperia kolonialne. Powojenny porządek świata trwał tylko niecałe 20 lat, gdy dyktatorzy w Europie i Azji zaczęli go zmieniać. Nowa wojna stworzyła imperium Hitlera i Mussoliniego, trwające bardzo krótko. Lecz nawet państwa zwycięskie nie utrzymały swoich imperiów kolonialnych i mapy polityczne świata zmieniały się w przyspieszonym tempie. Nowo powstały porządek europejski, zwany jałtańskim, także nie utrzymał się długo i na moich oczach upadł mur ber-

liński, i załamała się potęga ZSSR, powołując do życia nowe, niepodległe państwa, często zaczynające niepodległy byt od krwawych wojen. Jakie potężne siły zostały uruchomione w XX wieku, że wywołały te niszczące wojny i rewolucje, zmieniające tak szybko mapy polityczne świata. Te wielkie procesy zmian w skali wieku mają także wymiar jednostkowy, przeżywany w losie żołnierza, przymusowego robotnika czy *displaced person*, gdyż w losie jednostki mogą się skupić wymiary całego wieku.

3. Można by sądzić, że tak szybkie przemiany mapy świata miały swoją zasadniczą przyczynę w szaleństwie ludzi. Wiek XX był i jest „wiekiem zniecierpliwienia”, szaleńczych poszukiwań, szybko zmieniającej się mody, niecierpliwego żądania spełnienia zachcianek, już, natychmiast. Zaczęło się to od nowej mody na stroje, buty, potem tańce, muzykę jazzową, zmieniającą style równie szybko, jak zmieniały się style damskich kapeluszy. W sztuce, literaturze, nauce, filozofii w wieku XX trwała gonitwa nowości, modnych poglądów, szybkiego ogłaszania eliminowania istniejących elementów rzeczywistości. Co dwa lata nowy model samochodu, nowy styl muzyki rozrywkowej, co kilka miesięcy nowe style ubrań, zwłaszcza sukni damskich, nowe modne miejsca wypoczynku wakacyjnego, a gdy tempo zmian słabnie, rodzi się nuda, której nie zwalczą telewizyjne obrazy zabijania i wojen fotografowanych w stanie ich stawiania się. Może u podstaw tego zniecierpliwienia leży zniecierpliwienie sobą samym, niezadowolenie z siebie, pozycji, osiągnięć, niecierpliwe szukanie natychmiastowej zmiany, czyli inaczej mówiąc, zniecierpliwienie wynika z niezadowolenia z własnej osoby. Na pewno gra tu swoistą rolę także powszechnie, milcząco i nieświadomie przyjmowana teoria człowieka. Wpływy psychoanalizy, innych szkół psychologii, wpływy badań antropologicznych i socjologicznych, wpływy seksuologii i medycyny wytworzyły potoczne zbitki pojęciowe i nieświadome dążenia, powodujące zaburzenia psychiczne. Coraz więcej ludzi nie lubi siebie, coraz więcej siebie nienawidzi.

4. Wiek XX jest wiekiem pośpiechu. Tak jakby ludzie odkryli, że mają dużo do zrobienia, dużo do zyskania, więc trzeba przyspieszać tempo codziennego życia: pracować więcej i szybciej, poruszać się szybciej, jeździć szybszym samochodem, latać szybszymi samolotami, żyć pod kontrolą zegarka. Byle się nie spóźnić i nie przeoczyć czegoś ważnego! A przecież śmierć, ostateczny cel życia, także zbliża się szybciej do ludzi starających się szybko żyć. Szybciej znaczy lepiej, to złudzenie ludzi śpieszących się jest także charakterystyczne dla wieku XX. Bo jest to wiek rekordów szyb-

kości na bieżni, na torze wyścigowym, we współzawodnictwie o stanowiska, w dążeniu do zarobków itp.

5. Wiek XX jest wiekiem racjonalizmu, naukowej logiki wchodzącej w sferę życia codziennego, jest wiekiem sceptycyzmu kontrolującego poprawność myśli i działań. Ale równocześnie sceptycyzm jest rugowany z życia codziennego przez ideologię „wszechmożliwości”, głoszącej hasła nieograniczonych możliwości poznawczych człowieka. Jeszcze istnieją pytania bez odpowiedzi, ale to tylko kwestia czasu. Nie dziś, to za rok, za dwa czy pięć, ale odpowiedź zostanie sformułowana. Nie wszyscy jednak mają zaufanie do uczonych. Wielu woli wierzyć teologom, a nawet magom, wróżbitom, jasnowidzom i te zawody kwitną np. w Stanach Zjednoczonych, gdzie ich przedstawicieli jest tylu, ilu w tym społeczeństwie jest fizyków i matematyków. Odpowiadają na potrzebę poznania siebie w wymiarze magicznym, potrzebę poznania przyszłości, chociażby złudnej, przychodzą do wróżbitów ludzie wiedzeni tym samym dążeniem, które prowadziło Greków do Pytii. To masowe współistnienie sceptycznych uczonych i przesądnych mas jest także charakterystyczne dla XX wieku.

6. Wiek XX jest wiekiem masowej popularyzacji nauki, wiekiem masowej informacji, wiekiem ekspertów i ekspertyz wykorzystujących wyniki badań naukowych do rozwiązywania problemów praktyki we wszystkich dziedzinach życia jednostek i grup. A równocześnie styl życia w tym wieku wytworzył mechanizmy bardzo utrudniające ludziom władzy i kierowania korzystanie z istniejących opracowań, lub utrudniające zrozumienie tych ekspertyz. Chociażby ekspertyzy dla rządów, których ministrowie nie mają czasu na studiowanie opinii uczonych, którzy często nie wiedzą nic o istniejących wynikach badań i opracowaniach. I dochodzi do tego, że przy istniejącym ogromnym zasobie opracowań i studiów, decydenci podejmują decyzje, kierując się obiegową wiedzą potoczną. Dotyczy to przede wszystkim nauk o człowieku, ale także często nauk o przyrodzie, nauk rolniczych, geologii, botaniki i in. Tyle można spotkać elit politycznych i gospodarczych żywiących pogardę dla ludzi nauki.

7. Jako ostatnią cechę charakterystyczną wieku XX wskażę zjawisko ucieczki od siebie samych. Ludzie uciekają od swoich nie spełnionych marzeń, nie zrealizowanych celów, od wspomnień i aspiracji. Uciekają w ryk młodzieżowej muzyki, szum informacji w prasie, radio i telewizji, w tłum ludzi szukających rozrywki, w gromady w kawiarniach, barach, restauracjach, na zebraniach, manifestacjach, wiecach itp. Lękają się nie tylko samotności, kiedy mogą porozmawiać ze sobą samym, z własną duszą czy

psychiką. Boją się osamotnienia, to jest boją się zostać sam na sam ze sobą, bo i sobie nie mają nic do powiedzenia. Lecz uciekają także od tego wieku XX, który tyle osiągnął, ale także tyle stworzył napięcie, konfliktów, cierpień. Całkowity rozwój cywilizacji XX wieku doprowadził do ukształtowania się nowego modelu człowieka, który, jak się wydaje, będzie z trudem akceptowany przez ludzi znających systemy wartości i zachowań ukształtowane w XIX wieku. Ten proces wzmacnia także lęk przed przyszłością, jaki rodzą różne postacie wzorów zachowań, wydających się zagrożeniem istotnych, ludzkich wartości. Bo wiek XX skumulował ogromne zasoby materiału twórczego dla wydania cywilizacji trudnej do wyobrażenia dla obywateli żyjących przeszłością.

KAZIMIERZ SECOMSKI

**UWAGI
ZWIĄZANE ZE STUDIUM PROGNOSTYCZNYM
ANTONIEGO KUKLIŃSKIEGO
„POLSKA
W PERSPEKTYWIE ZMIAN GLOBALNYCH”**

Coraz pilniejszy staje się problem analizy sytuacji społeczno-gospodarczej Polski w końcowych latach bieżącego stulecia oraz kierunkowego programu wielostronnych przygotowań i ocen naukowych racjonalnych działań, umożliwiających optymalne wejście Polski w zmieniający się układ światowy pierwszych dekad XXI wieku.

W ostatnim okresie ukazała się już bogata literatura koncentrująca się wokół przewidywań wielkich przeobrażeń gospodarki światowej. Powstające w zarysie prognozy oczekujących nas zmian globalnych wymagają jednak pilnej oceny możliwości realizacyjnych i wyboru optymalnych dróg rozwoju dla zapewnienia Polsce właściwego miejsca w globalnym układzie światowym jak też w Europie, w tym w Europie Środkowo-Wschodniej.

Studium prof. A. Kuklińskiego wskazuje na szeroki zakres podstawowych problemów, przed którymi stoi Polska na progu XXI wieku. Autor studium proponuje skoncentrowanie się na 12 kluczowych zagadnieniach, które powinny stanowić główną bazę dyskusji naukowych, mających na celu najlepsze określenie miejsca i kierunków rozwoju Polski w perspektywie rysujących się zmian globalnych.

Jak najlepiej przygotować się do nadchodzących zmian, podejmując już obecnie konieczne, stopniowe działania, a zwłaszcza zapewniające wytycze-

nie efektywnych kierunków przeobrażeń strukturalnych, tak społeczeństwa jak i gospodarki — oto generalna teza dyskusji na wielu polach, zwłaszcza zaś nauki i techniki.

Zgadając się z ujęciem 12 centralnych zagadnień w studium prof. Kuklińskiego, uważam za niezbędne ich uzupełnienie następującymi problemami:

1. Posiadamy już wysoce zaawansowane prace światowe i własne, dotyczące ochrony i rekonstrukcji środowiska naturalnego. Istnieje pracująca pod egidą ONZ światowa organizacja ochrony środowiska wraz z odpowiednim funduszem. Dysponujemy poważnym dorobkiem światowej i europejskiej konferencji, poświęconych skutecznej organizacji i finansowaniu procesów przeciwdziałania dalszej dewastacji środowiska i wchodzenia na drogę przywracania jego stanu sprzed okresu zniszczenia. Wyrosły wielkie problemy ochrony atmosfery powszechnie dziś doceniane; podjęto już w znacznej skali środki prewencyjne. Wysunięto kapitalne projekty przerywania dewastacji lasów tropikalnych, jak też ograniczenia wylesień w poszczególnych częściach świata. Przygotowano i przyjęto szereg konwencji międzynarodowych w dziedzinie ochrony wód i atmosfery, ratyfikowanych przez wiele państw. Równocześnie wzrosła wydatnie pomoc finansowa dla krajów uboższych. Coraz liczniejsze są także umowy o współdziałaniu krajów sąsiadujących dla rozwiązywania problemów ochrony środowiska. Generalnie więc jest to jedno z kluczowych zagadnień świata i poszczególnych krajów.

2. Drugi zespół problemów, wymagających włączenia do czołowej grupy 12 problemów studium prof. A. Kuklińskiego, obejmuje szerokie rozbudowanie międzynarodowej pomocy krajów wysoko rozwiniętych dla krajów Trzeciego Świata. Istnieje już poważny dorobek światowy w zakresie realizacji ogólnego hasła poważnych świadczeń krajów Północy na rzecz krajów Południa. Jakkolwiek rozmiary tych świadczeń i uzyskane efekty są wysoce niezadowalające, to jednak ta droga światowego współdziałania jest bez wątpienia racjonalna. Trzeba dotychczasowe formy i zakres działań rozwijać znacznie szerzej dla osiągnięcia tak oczywistych i uzasadnionych celów. Nie wolno również nie doceniać ogólnego celu i już uzyskanych doświadczeń organizacyjnych programu „Bogata Północ na rzecz biednego Południa”.

To samo dotyczy istotnych osiągnięć w realizacji kolejnych (od 1960 r.) Dekad Rozwoju uchwalanych i realizowanych przez ONZ. To prawda, że powodzenie i efekty tych 4 programów są dalekie od zamierzeń i stawia-

nych celów, ale wybór form i dróg pomocy ocenia się jako trafny. Krytyka realizowanych dotąd ONZ-owskich dekad rozwoju — jakkolwiek w pełni słuszna — powinna służyć ulepszeniu i zwiększaniu tej światowej akcji współdziałania krajów bogatych z biednymi.

3. Poważny wkład w kształtowanie globalnych koncepcji przyszłości gospodarki światowej ma Klub Rzymski. Należałoby więc w nawiązaniu do czołowych prac tego Klubu z pierwszego okresu (zwłaszcza raport *The Limits to Growth* z 1972 r.) i do głośnej publikacji *Beyond the Limits to Growth* z 1989 r. podjąć ich węzłowe wnioski oraz badać możliwości ich praktycznej realizacji. Nie rozwijając wielu wątków i propozycji wysuniętych w publikacjach Klubu Rzymskiego oraz na kolejnych konferencjach światowych i ponadregionalnych, należałoby jak najszerzej wykorzystać ten niewątpliwie cenny dorobek szeroko znany w całym świecie.

4. Wreszcie jako ostatni z nasuwających się problemów dodatkowych należy wymienić zagadnienia światowej akcji poprawy stanu zdrowotności. Istnieje w tej dziedzinie bezsporny wkład Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Jest nader istotne wysunięcie na XXI wiek hasła ogólnej akcji międzynarodowej dla rzeczywistego opanowania — zwłaszcza w Trzecim Świecie — wysokiej umieralności, masowych zachorowań, zwłaszcza na serce, chorób cywilizacyjnych oraz podniesienia niskiego poziomu higieny w większości krajów świata. Łączą się z tym problemy zwalczania biedy i niedostatku, obejmujących ponad $\frac{2}{3}$ ludności świata, jak też opanowania głodu i niedożywienia, odczuwanych przez około połowę ludności świata. Nie można w tym kontekście pomijać tak trudnego problemu, jak utrzymywanie się eksplozji demograficznej w krajach Trzeciego Świata (nadal prawie 100 mln ludzi przybywa corocznie w całym świecie, głównie w krajach ubogich).

5. Być może, jako syntetyczny problem końcowy byłoby wskazane rozważyć całokształt prognozy na I połowę XXI wieku zatytułowanej: „Ludność a rozwój” i ukazać:

- a) z jednej strony, globalny wzrost liczby ludności i jej rozmieszczenie w poszczególnych częściach świata (w tym uwypuklenie w perspektywie XXI wieku ogólnej proporcji: 10 miliardów ludzi w krajach Trzeciego Świata — 1 miliard w krajach wysoko rozwiniętych),
- b) z drugiej strony, obraz rozpiętości w rozmieszczeniu ludności na tle wielkich dysproporcji w stanie społeczno-gospodarczym oraz w poziomie stopy życiowej (obszary przeludnienia i głodu).

W konkluzji można stwierdzić, że projekt studium perspektywicznego zarysowany przez prof. A. Kuklińskiego wskazuje zasadnicze kierunki prac dyskusyjno-badawczych, niezbędnych do określenia miejsca Polski w nadchodzącym XXI wieku, na tle przewidywanych zmian globalnych.

BOHDAN JAŁOWIECKI

UWAGI DO ARTYKUŁU ANTONIEGO KUKLIŃSKIEGO „POLSKA W PERSPEKTYWIE ZMIAN GLOBALNYCH”

Refleksja o sytuacji Polski w perspektywie zmian globalnych jest bardzo potrzebna, ponieważ bieżące trudności transformacji systemowej i codzienna gra polityczna dość skutecznie odwracają uwagę od naprawdę ważnych problemów. Przekształcenia gospodarki światowej oraz globalne zmiany społeczne i polityczne wpływają i wpływać będą na sytuację w Polsce w coraz większym stopniu. Przyszłość staje się dzisiaj, o czym wydają się zapominać polskie elity polityczne. Bez starannej obserwacji procesów globalnych nie jest możliwe opracowanie długofalowej strategii rozwoju kraju i znalezienie dla Polski jak najlepszego miejsca w Europie.

Artykuł prof. Antoniego Kuklińskiego zasługuje na pilną uwagę. Autor przedstawia zespół hipotez dotyczących zmian globalnych i na tym tle stara się naszkicować miejsce Polski. Ten bardzo interesujący tekst pobudza jednak do pewnych refleksji polemicznych.

Już na samym wstępie w bilansie zysków i strat autor wymienia jako najważniejszą pozycję 50 milionów Polaków w kraju i na emigracji. Wydaje się, że w tym miejscu prof. Kukliński ulega szlachetnemu złudzeniu, w czym zresztą nie jest odoosobniony. Podobne poglądy głosi również np. Jerzy Giedroyc. Otóż złudzenie polega na tym, że traktuje się tych 10 milionów emigrantów z Polski w sposób jednolity, jako Polaków.

Znaczna część emigrantów wyjechała z kraju przed pięćdziesięciu i więcej laty. Na emigracji żyje już drugie i trzecie pokolenie, które na ogół nie zna języka polskiego i o starym kraju, w najlepszym przypadku, zachowało niejasne wspomnienie. Ich związki z Polską, jeżeli istnieją, polegają na nostalgicznym poszukiwaniu „korzeni” i niczym więcej.

Druga grupa — to emigracja wojenna, ludzie, którzy zostali zagranicą bezpośrednio po drugiej wojnie światowej, z przyczyn politycznych. Są to ludzie starzy, których związek z ojczyzną ma charakter sentymentalny i z przyczyn fizycznych do kraju raczej nie wrócą, a jeżeli, to tylko po to, aby umrzeć na ojczystej ziemi. Ich dzieci wrosły w kraj swojego urodzenia i są Brytyjczykami, Amerykanami, Francuzami itp. polskiego jedynie pochodzenia.

Trzecia grupa — to emigracja powojenna, stosunkowo zróżnicowana, ale z przewagą ludzi wykształconych. Ta grupa na ogół bardzo dobrze urządziła się w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i gdzie indziej. Wielu zrobiło dobre kariery zawodowe, są profesorami uniwersytetów, biznesmenami, lekarzami itp. i wcale nie mają zamiaru wracać do Polski, aby zaczynać wszystko od nowa. Ich dzieci są również urzędzone, mają amerykańskie żony lub mężów, często nie mówią już po polsku. Zarówno rodzice, jak i dzieci czują się Amerykanami, Kanadyjczykami itp., choć oczywiście przyznają się do polskiego pochodzenia, ale w taki sam sposób, jak amerykańscy Włosi, Irlandczycy czy Żydzi.

Polska nie może więc liczyć na swoją emigrację i na powroty, szczególnie w większej skali. Przeciwnie, należy spodziewać się sporej emigracji, szczególnie ludzi dobrze wykształconych. Samo pojęcie *Polonia* jest mitotwórcze, sugeruje bowiem, że mamy do czynienia rzeczywiście z Polakami, tymczasem są to ludzie polskiego pochodzenia, których związki ze starym krajem mają jedynie, i to nie zawsze, charakter sentymentalny.

Od połowy lat 80. migracja z kraju nasila się. I tak np. w porównaniu do okresów poprzednich wzrosła: do RFN niemal pięciokrotnie, do Australii trzykrotnie, do Kanady dwukrotnie, do USA o 68%. Według danych krajów przyjmujących Polaków (Australia, Kanada, RFN, Austria, Szwecja) w latach 1985–1988 opuściło Polskę 1 210 tys. osób, z czego duża część osiedliła się w RFN. Kraj ten jest oczywiście specyficznym przypadkiem, ponieważ spora część emigrantów kierujących się do tego kraju pochodzi ze Śląska, ale nie tylko. W ostatnich latach kilkadziesiąt tysięcy Polaków wygrało prawo pobytu w USA na „wizowej loterii”. Wprawdzie ma ona być zniesiona, ale Polacy znajdują sposób, aby dostać się do Ameryki. Nato-

miast ci najbardziej wykwalifikowani, szczególnie uczeni, będą do emigracji nawet zachęcani w ramach „drenażu mózgów”.

Otwartość świata w połączeniu z ogromną różnicą potencjału między Polską a najbogatszymi krajami będzie raczej sprzyjać dalszej migracji najlepszych ludzi z Polski, toteż będziemy mieli do czynienia bardziej z wysysaniem niż z przyciąganiem.

Kolejnym problemem zachęcającym do polemicznego komentarza są relacje między światem zachodnim a Europą Środkową i Wschodnią.

„Triada przegrywa na naszych oczach wielką szansę historyczną, aby wypróbowanymi mechanizmami rozwiązań neomarrowowskich wyprowadzić z chaosu świat postsocjalistyczny” — pisze prof. Kukliński. Teza, że «Triada» (USA, Japonia, WE) nie pomogła i nie pomaga w sposób dostateczny krajom postkomunistycznym, jest dość powszechnie głoszona, również na Zachodzie. Poważna prasa pisze o „krótkowzroczności”, „zmarnowanej szansie” itp. Głosy takie nasiliły się po ostatnich wyborach w Polsce i wygranej SLD.

Trzeba sobie jednak zadać podstawowe pytanie, dlaczego «Triada» ma w ogóle pomagać krajom postkomunistycznym i czy pomoc ta jest dla tych krajów jakąś szansą?

Plan Marshalla został zrealizowany w szczególnej sytuacji historycznej. Na wschód od Odry i Nysy stała potężna Armia Czerwona, stanowiąc realne zagrożenie Europy Zachodniej. W tej sytuacji USA nie miały innego wyjścia, jak dopomóc Europie w odbudowie jej potencjału, aby mogła stać się silnym partnerem w ewentualnej wojnie z ZSRR. Drugim czynnikiem była chęć zapobiegania wpływom zachodnioeuropejskich partii komunistycznych, które zaraz po wojnie były szczególnie silne. Poprawa sytuacji gospodarczej miała, co okazało się słuszne, zapobiegać rozszerzaniu się wpływów komunistów w społeczeństwach zachodnich.

W 1989 r. oba powody, dla których uruchomiono Plan Marshalla, zniknęły całkowicie. Dlaczego więc Zachód miałby zastosować wypróbowane rozwiązania tego planu?

Ale jest i drugi, poważniejszy powód. «Triada» jest mimo kolosalnego bogactwa za biedna, aby postawić na nogi gospodarkę dawnego radzieckiego imperium, nawet gdyby ryzyko zmarnowania kierowanych tam środków było znacznie mniejsze niż jest obecnie. «Triadę» stać oczywiście na to, żeby pomóc efektywnie Polsce i innym krajom Europy Środkowej, jest jednak pewne ale. Otóż Zachód uważa, prawdopodobnie słusznie,

że taka pomoc byłaby przyjęta jako akt wrogi w stosunku do Rosji oraz chęć przesunięcia granicy Europy na linię Bugu i zbudowania tam «kordonu sanitarnego». Zachód, podobnie jak Japonia, nie ma najmniejszego zamiaru zadzierać z Rosją, ponieważ, po pierwsze, jest to mocarstwo atomowe, a po drugie, Chiny rosną w siłę. Z przyczyn zaś strategicznych jest rzeczą obojętną, czy «kordon sanitarny» będzie na Odrze i Nysie, czy na Bugu.

Politycy «Triady» myślą strategicznie, problemem dla nich nie są kraje Europy Środkowej, lecz Rosja. Jeżeli sytuacja w tym kraju ustabilizuje się chociażby minimalnie, tam przede wszystkim popłyną środki finansowe, a Polska będzie otrzymywać jeszcze mniejszą pomoc niż otrzymuje. Warto również zauważyć, że po okresie zainteresowania Trzecim Światem najbogatsze kraje planety „odpuściły sobie” ten problem jako całkowicie nierozwiązywalny. Podobnie może się stać ze światem postkomunistycznym.

Trzeba wreszcie dodać, że zaangażowanie świata zachodniego na wschodzie i gdzie indziej jest także uzależnione od uregulowania wewnętrznych problemów tych krajów.

«Triada» nie tylko więc nie przegrywa wielkiej szansy historycznej, ale stara się ją jak najlepiej wygrać, oczywiście dla siebie.

Prof. Kukliński przewiduje, że najpotężniejszą światową organizacją XXI wieku będzie «organizacja zjednoczonych korporacji», która uzupełni (zastąpi) Organizację Narodów Zjednoczonych. Jest to bardzo interesująca hipoteza, tym bardziej prawdopodobna, że, jak doniosła ostatnio „Polityka”, we wrześniu 1993 r. na Uniwersytecie Harwarda w Bostonie i w MIT odbyła się konferencja grupująca ok. 600 prezesów korporacji, dyrektorów, ministrów i profesorów, którzy radzili nad rozwojem przemysłu, techniki i gospodarki. Niewykluczone, że ów «szczyt przemysłowy», na razie poświęcony dość luźnej wymianie poglądów, przerodzi się w przyszłości w strukturę bardziej sformalizowaną. Nie ulega jednak wątpliwości, że już dzisiaj przedstawiciele wielkich korporacji międzynarodowych spotykają się niejawnie w ściśle zamkniętym gronie, a możliwości sprawcze Międzynarodowego Funduszu Walutowego są bez porównania większe niż ONZ, o czym świadczy dostatecznie dużo przykładów. Nie ulega wątpliwości, że wielkie korporacje międzynarodowe działające ponad granicami państw stawiają pod znakiem zapytania tradycyjnie pojmowane pojęcie państwowej suwerenności i to skądinąd bogatych i potężnych krajów.

JÓZEF NIŻNIK

POTENCJAŁ ADAPTACYJNY POLSKI

Rozważania moje zostały zainspirowane tekstem Antoniego Kuklińskiego pt. „Polska w perspektywie zmian globalnych”. Tekst ten uważam za ważny ze względu na niemal powszechne uleganie teraźniejszości i brak myślenia strategicznego, zarówno w polskiej refleksji politycznej i gospodarczej jak i w praktyce życia politycznego i gospodarczego. Profesor Kukliński jest mistrzem w artykułowaniu problemów zasadniczych. W omawianym tekście interesuje go problem sformułowany w ostatnim zdaniu: jak przygotować przyszłość Polski? Tak postawiony problem świadczy o swoistym optymizmie historiozoficznym. Zakłada bowiem, że — po pierwsze — Polska może kształtować swoją przyszłość bez względu na kontekst geopolityczny i historyczny, a po drugie, że potrafi to zrobić skutecznie. Dalsze założenie jest również optymistyczne. Jest to założenie, iż Polska wie, jakiej chce przyszłości. Można je przełożyć na takie, które nadaje się do weryfikacji empirycznej: na założenie, że Polacy wiedzą, jakiej chcą przyszłości. Otóż wydaje się, że tak sformułowane twierdzenie nie dałoby się obronić przy pomocy wyników badań opinii publicznej. Potoczne wizje pożądanej przyszłości kraju są tak zróżnicowane i tak sprzeczne wewnętrznie, że nie sposób opierając się na nich zbudować strategię rozwoju o walorach praktycznych.

Mimo wątpliwości co do niektórych z założeń przyjętych przez A. Kuklińskiego wydaje się, że są one nieodzowne i racjonalne, choćby w nieco słabszym sensie. Aby motywować się do działania, trzeba przyjąć, że Polska jest w stanie wpływać na swoją przyszłość, nawet jeżeli kształt tej przyszłości jest zależny nie tylko od niej.

W każdym jednak przypadku nieodzowna jest jakaś wizja nie tylko własnego kraju, ale także przyszłości świata. W tym właśnie punkcie znajduje się najsłabsze miejsce wszelkich współczesnych prób myślenia strategicznego. Jeżeli traktować poważnie obecne trendy, wizja przyszłości świata jest ni mniej ni więcej tylko katastrofalna. Taki wniosek wynika choćby z ostatniego raportu Klubu Rzymskiego „Pierwsza rewolucja globalna”: oczywiste już zagrożenia są śmiertelne dla ludzkości, natomiast proponowane środki zaradcze są niewyobrażalnie utopijne¹.

Spośród rosnących zagrożeń najczęściej wymienia się następujące:

1. Wzrost napięcia Północ-Południe, któremu towarzyszy rosnący dystans cywilizacyjny oraz rosnące dysproporcje demograficzne.
2. Rosnące zagrożenie katastrofą ekologiczną (wskutek tzw. efektu cieplarnianego lub zmian klimatycznych spowodowanych innymi przyczynami).
3. Rosnące zagrożenie niekontrolowanym użyciem broni chemicznej lub biologicznej.
4. Rosnące zagrożenie katastrofą nuklearną z powodu nagromadzenia dużej ilości środków rozszczepialnych, istnienia wadliwych elektrowni jądrowych, składów broni jądrowej i rozprzestrzeniania się technologii nuklearnej.

W sumie, możliwość kontroli losów ludzkości i świata oddala się coraz bardziej mimo spektakularnych osiągnięć nauki. Ex post można powiedzieć, że przyszłość zawsze była trudna do przewidzenia. Mimo to wydaje się, że margines niepewności zwiększa się w sposób dramatyczny.

Czy z tak katastroficznych tez wynikają jakiegokolwiek wnioski dla Polski? Bez wątplenia tak. Wnioski te zostały trafnie sformułowane przez A. Kuklińskiego, choć uchylił się on w swojej diagnozie od katastrofizmu. Sugeruje mianowicie, aby myślenie o przyszłości Polski organizować wokół trzech sfer: sfery innowacji, sfery adaptacji oraz sfery autonomicznego działania. A. Kukliński podkreśla zwłaszcza rolę innowacyjności. Można jednak rozłożyć akcenty nieco inaczej, choć nie zmienia to istotnie tezy generalnej. Ze względu na rosnącą niepewność i nieprzewidywalność zmian w świecie wydaje się, że kluczowym dla przetrwania, a być może również dla przyszłej konkurencyjności Polski będzie **potencjał adaptacyjny** naszego kraju. Konkluzja taka ma również swój akcent optymistyczny. Historycznie rzecz biorąc, Polacy udokumentowali swoje zdolności adaptacyjne. Mimo

¹ Aleksander King, Bertrand Schneider: *Pierwsza rewolucja globalna. Jak przetrwać?* Raport Klubu Rzymskiego, Polskie Towarzystwo Klubu Rzymskiego, Warszawa 1992.

to, zadanie rozumiane jako **rozwój potencjału adaptacyjnego** jawi się jako pierwszoplanowy cel szeroko rozumianej edukacji. Gra toczy się o to, na ile ten potencjał będzie miał charakter twórczy, a na ile będzie jedynie środkiem przetrwania.

Być może idea potencjału adaptacyjnego jest bardziej stosowna w przypadku refleksji nad strategiami wobec przyszłości niż idea *competitive advantage* Portera, do której odwołuje się A. Kukliński, a dla której obecna logika rozwoju świata jest punktem wyjścia. Otóż ta logika może zostać lada moment zakwestionowana. Wystarczy niekontrolowane zastosowanie środków masowego rażenia przez któryś z biednych krajów Południa albo zachwianie równowagi monetarnej, które wyzwoli bombę, jaką jest deficyt budżetowy Stanów Zjednoczonych.

Jak określić potencjał adaptacyjny? Jakkolwiek zdolność do innowacji z całą pewnością jest ważnym elementem, należy brać pod uwagę znacznie więcej czynników. W tym takie, które charakteryzują typ gospodarki, koncepcję obrony narodowej, jak i takie, które znajdują odzwierciedlenie w formie osobowości promowanej przez system edukacji narodowej oraz w typie powszechnego wykształcenia itd. Zatem realnym zadaniem, zmierzającym do wpływania na przyszłość, jest praca nad zwiększeniem potencjału adaptacyjnego Polski. Wydaje się, że trzeba zacząć od szczegółowej odpowiedzi na pytanie, od czego ten potencjał zależy. Jest to z pewnością zagadnienie, które kwalifikuje się do osobnego, poważnego opracowania.

ANTONI KUKLIŃSKI

POŁONIA, QUO VADIS? PIĘĆ PROGRAMÓW BADAŃ NAUKOWYCH*

Jesteśmy świadkami wielkiego dramatu Polski Odrodzonej. Odzyska-
liśmy Niepodległość i w pierwszych dniach tej Niepodległości przeżywamy
głęboki kryzys gospodarki, społeczeństwa i państwa. Nauka nie powinna
być biernym świadkiem tego kryzysu. Powinna zaproponować programy
naukowe, których autorzy zastanowią się nad losem Polski w decydującej
dekadzie lat dziewięćdziesiątych.

Aby otworzyć dyskusję na ten temat, chciałbym zaproponować system
pięciu programów związanych z pięcioma procesami transformacji, które
kształtują oblicze Polski w latach 90. Są one następujące:

- I. transformacja technologiczna,
- II. transformacja ekologiczna,
- III. transformacja gospodarcza,
- IV. transformacja społeczna,
- V. transformacja polityczna.

I. Transformacja technologiczna — program pierwszy

Powinniśmy uzyskać dobrze udokumentowany pogląd na przebieg pro-
cesu transformacji technologicznej Polski, tj. przechodzenia od technologii

* Tekst napisany w marcu 1992 r.

sowieckiej do technologii globalnej. Proces ten niesie niespotykany w historii skok w stopie zużycia moralnego naszego majątku narodowego.

W tym kontekście trzeba odpowiedzieć między innymi na następujące pytania:

- 1) w jakim stopniu nasz majątek produkcyjny może być adaptowany do nowych warunków, jakie obszary tego majątku muszą ulec likwidacji?
- 2) jak szybko i w jakich warunkach możemy absorbować technologię globalną w Polsce?
- 3) czy polska myśl naukowa musi mieć charakter wyłącznie adaptacyjny czy też możemy brać udział w tworzeniu globalnego postępu technologicznego?

II. Transformacja ekologiczna — program drugi

Powinniśmy uzyskać udokumentowany pogląd na transformację ekologiczną Polski, tj. przechodzenie od ekologii sowieckiej do ekologii europejskiej. Trzeba reaktywować w Polsce badania ekologiczne w wielkim stylu. Chodzi o biologiczne podstawy naszego bytu narodowego, chodzi o miejsce Polski na mapie ekologicznego renesansu Europy.

III. Transformacja gospodarcza — program trzeci

Przejście od gospodarki realnego socjalizmu do gospodarki realnego kapitalizmu jest najważniejszym problemem Polski w latach 90. Trzeba uruchomić badania diagnostyczne monitoringowe i prognostyczne na temat tej transformacji. Trzeba kreować rolę nauki polskiej jako ważnego i kompetentnego uczestnika wielkiej światowej dyskusji na temat: monetaryzm a keynesizm i leseferyzm a interwencjonizm.

IV. Transformacja społeczna — program czwarty

ONZ z mojej inicjatywy organizuje w Helsinkach międzynarodową konferencję pt. „Polityka społeczna w społeczeństwie kompetytywnym”¹. Cho-

¹ International Experts Meeting — Towards a Competitive Society in Central and Eastern Europe: Social Dimensions, September 20–22, 1992 Kollokoski, Finland.

dzi o to, jak kształtować politykę społeczną w społeczeństwie, które przyjmuje zasadę konkurencji za podstawę swego funkcjonowania. Rozwój takiego społeczeństwa jest jednym z najważniejszych problemów polskich w latach 90. i w XXI wieku.

Program czwarty w tym kontekście powinien udzielić odpowiedzi między innymi na następujące pytania:

1. Jak przekształcać społeczeństwo o mentalności roszczeniowo-urzędniczej w społeczeństwo o mentalności innowacyjnego przedsiębiorcy?

2. Jak ukształtować system edukacji narodowej, aby wychowywać jednostki społeczeństwa kompetytywnego, obdarzone właściwym zestawem kompetencji i kwalifikacji?

3. Jak ukształtować system podatków i płac, aby system ten stymulował rozwój klasy średniej, która według powszechnego uznania powinna być głównym motorem tworzenia polskiego kapitalizmu, aby nasz kraj nie został sprowadzony do statusu semikolonialnego, w którym klasa średnia, a zwłaszcza grupa przedsiębiorców, będzie reprezentowana przez obcy kapitał?

Oczywiście nie jestem przeciwnikiem obecności kapitału obcego w Polsce. Doświadczenia Hiszpanii wskazują, jak ważna jest rola obcego kapitału w transformacji kraju i adaptacji do mechanizmu Wspólnot Europejskich. Chciałbym jednak, abyśmy mogli mówić nie tylko o kapitalizmie w Polsce, lecz także o polskim kapitalizmie. Rola tego kapitalizmu nie powinna ograniczać się tylko do kraju. Polski kapitalizm powinien zaznaczyć swoją obecność na mapie Europy, a zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej. Jeśli ideologia populizmu zabije w Polsce ideologię uczciwego i twórczego bogacenia się, to nasz sen o polskiej Hiszpanii zostanie zastąpiony rzeczywistością polskiego Bangladeszu.

V. Transformacja polityczna — program piąty

Polskie tradycje w kształtowaniu demokratycznego a jednocześnie silnego państwa są niestety bardzo słabe. Program piąty podejmuje zróżnicowany zespół studiów, aby zanalizować skalę i dynamikę sił, które oddziałują na państwo w sposób integrujący lub dezintegrujący. Program ten musi objąć również problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności kraju.

**Polonia, quo vadis?
Pięć programów badań naukowych**

Programy badań naukowych nad transformacją kraju	Ścieżki badań					
	diagnoza	monitoring	prognoza	ekspertyza	synteza	porównania międzyodowe, współpraca naukowa
I. Technologia						
II. Ekologia						
III. Gospodarka						
IV. Społeczeństwo						
V. Państwo						
VI. Kraj — ujęcie holistyczne						

VI. Pięć transformacji, pięć programów sześć pól badawczych

Proponuję ukształtować system pięciu programów naukowych zajmujących się transformacją:

- 1) technologii,
- 2) ekologii,
- 3) gospodarki,
- 4) społeczeństwa,
- 5) państwa.

W każdym z tych programów można wyróżnić sześć pól badawczych operujących określoną metodologią badań (tabela), a mianowicie: pole studiów diagnostycznych, pole bieżącego monitoringu i odpowiednich systemów informacji, pole studiów i scenariuszy prognostycznych, pole doradczych ekspertyz, pole studiów syntetycznych i pole międzynarodowych studiów porównawczych.

VII. Rola Polski jako lidera analizy naukowej procesów transformacji krajów postkomunistycznych

Proponowane programy utrwalą i rozwiną rolę Polski jako lidera analizy naukowej procesów transformacji krajów postkomunistycznych. Otworzy to nowe horyzonty współpracy naukowej z tymi krajami, co będzie również miało pozytywne konsekwencje polityczne.

Proponuję, aby koncepcja naukowego „pentagonale” zajmującego się losem Polski w dramatycznej dekadzie lat 90. została oceniona i przedyskutowana przez czołowe uczelnie i placówki naukowe naszego kraju. Oczywiście moje propozycje mają charakter bardzo wstępnego szkicu dyskusyjnego. Chodzi tylko o zrozumienie ducha tych propozycji, aby Nauka Polska spojrzała całościowo na problemy naszego kraju.

BOGDAN KACPRZYŃSKI

POLSKO, DOKĄD ZMIERZASZ?

„...the futur is a product of dynamic combination and interaction between necessity, chance and choice...”

Yehezkel Dror¹

Na pytanie zawarte w tytule nikt dzisiaj nie może dać odpowiednio uzasadnionej odpowiedzi, a wszystkim odpowiedź ta jest potrzebna.

Nasze działania, nasze poczucie bezpieczeństwa, nasza świadomość, że, być może, marnujemy znaczną część naszego wysiłku, wymagają, by odpowiedź ta w pewnym, dobrze udokumentowanym zarysie była znana i uświadamiana, zarówno przez osoby podejmujące decyzje jak i przez całe społeczeństwo, by można było odróżnić działania właściwe od nieodpowiedzialnych.

Chęć poznania przyszłości jest zupełnie naturalna. Przewidywanie jej jest tym trudniejsze, im mniej stabilne i bardziej złożone jest funkcjonowanie przewidywanego zjawiska, im większą pewność przewidywań chcemy uzyskać. Złożoność obecnej sytuacji Polski powoduje, że badania prospektywne są wyjątkowo trudne, ale też i wyjątkowo potrzebne.

Pytanie: Polonia, quo vadis? zadał Antoni Kukliński w 1992 r. w propozycji programu badań naukowych, których celem byłoby wyja-

¹ Y. Dror, 1991, *Grand Policy Analysis. Presidential Address Paper*. Policy Study Association Annual Meeting, Washington (mimeograph).

śnienie „jak będzie kształtował się los Polski w decydującej dekadzie lat dziewięćdziesiątych”².

Propozycja była zaprezentowana na spotkaniu przedstawicieli polskich środowisk naukowych, które odbyło się na Uniwersytecie Warszawskim 22 maja 1992 r. i spotkała się z żywym zainteresowaniem.

Program „Polonia, quo vadis?” spotkał się również z zainteresowaniem środków masowego przekazu i niejako zaczął już funkcjonować w świadomości i praktyce osób zainteresowanych losem Polski.

Warto wspomnieć, że w sierpniu 1992 r. rząd polski ogłosił listę priorytetowych zadań przewidzianych do rozwiązania w najbliższej przyszłości. Zwraca uwagę zbieżność tych zadań z problemami zawartymi w programie „Polonia, quo vadis?”. Należy zauważyć, że zadanie rządu byłoby znacznie łatwiejsze, gdyby poprzedzono je badaniami prognostycznymi, takimi, jakie przewiduje się w programie.

Potrzeba i zakres badań prospektywnych

W maju 1992 r. autor napisał:

„Trudno jest pozostać obojętnym wobec powtórzenia historii lat sześćdziesiątych, kiedy rozpoczynał się mniej lub bardziej chaotyczny proces transformacji wyzwalających się kolonii afrykańskich, który doprowadził do wiadomych efektów. Obserwując ostatnie trzy lata przemian dokonujących się w Polsce można zaryzykować twierdzenie, że za 20 lat będziemy w sytuacji podobnej do dzisiejszej sytuacji przeciętnego państwa afrykańskiego i stanie się tak nie na skutek świadomej destruktywnej polityki Wschodu lub Zachodu, lecz na skutek naszych własnych nieodpowiedzialnych działań.

Decydenci nie mają odpowiedniej władzy — rozumianej jako wymierna finansowo zdolność do podejmowania odpowiednich decyzji — aby doprowadzić do szybkiego wzrostu, co jest zrozumiałe: kraj jest w stanie głębokiego kryzysu. Decydenci nie poczuwają się do odpowiedzialności za obecną recesję i to też jest zrozumiałe, ponieważ nie mając władzy, nie muszą ponosić odpowiedzialności, te dwie kategorie: wymiar władzy i wymiar odpowiedzialności powinny być współmierne.

Brak działań rozsądnych, właściwych, prowadzących do wyjścia z kryzysu a nie do jego pogłębienia, też można wytłumaczyć. Ci, którzy byli w złej sytu-

² A. Kukliński, 1992, *Polonia quo vadis? Pięć programów badań naukowych*. Warszawa (maszynopis powielony). Patrz również niniejszy tom.

acji w poprzednim systemie, teraz chcą być w dobrej. Tzw. dobro społeczne nie jest ich celem, ponieważ mogłoby się kłócić z celami osobistymi. Ponadto racjonalne działanie wymaga przygotowania zawodowego i emocjonalnego dydansu.

Kto zatem może być zdolny do przygotowania skoordynowanych programów polityki państwa w zakresie gospodarki, technologii, ekologii, poziomu życia itd. — pewnego rodzaju substytutu efektów działania rządu w normalnych a nie przejściowych warunkach? Elementarne wiadomości z zakresu psychologii oraz doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat wskazują, że nie mogą to być kombataneci, może to być ktoś, kto jest zawodowo przygotowany do wykonywania tego rodzaju prac, kto zdobędzie się na stosunkowo obiektywny osąd i nie będzie mu brakowało bezinteresownej życzliwości (na interesowną nie stać skarbu państwa).

Tym kimś mogą być w Polsce pracownicy nauki, oczywiście jeśli nie będzie im się wymawiać kształtu głowy i wmawiać cech, którymi dysponują jedynie zdaniem obecnych prominentów, a ocenę ich pracy wyrażać strukturą płac kadry naukowej.

Program A. Kuklińskiego zawiera propozycję wykorzystania kadry naukowej. Jest ona może spóźniona o 3 lata, może dałaby się inaczej sformułować, ale w końcu ktoś miał odwagę ją wysunąć³.

Proces przygotowywania programów polityki państwa w zakresie spraw najważniejszych, takich jak wyróżnione w programie „Polonia, quo vadis?” (technologia, ekologia, gospodarka, stosunki społeczne, transformacja polityczna), z metodologicznego punktu widzenia jest obecnie w krajach rozwiniętych dosyć dobrze opanowany, aczkolwiek należy do najtrudniejszych. Można go podzielić na kilka etapów, różniących się metodyką postępowania.

Etapy te mogą jednocześnie wyznaczać duże samodzielne problemy badawcze:

- 1) analiza i diagnoza stanu (monitoring stanu),
- 2) analiza błędów dotychczasowej polityki,
- 3) prognozy (regionalne) w różnych skalach czasu i przestrzeni,
- 4) analiza możliwości realizowania prognoz — analiza ograniczeń,
- 5) programy uzasadnionej polityki w poszczególnych zakresach,
- 6) synteza programu całej polityki państwa w postaci planu działania w różnych skalach czasu i przestrzeni, w tym polityki regionalnej.

Wszystkie wyniki powyższych etapów powinny być przedmiotem międzynarodowej analizy porównawczej, uwzględniającej analogiczne dzia-

³ B. Kacprzyński, 1992, *Uwagi do Antoniego Kuklińskiego „Polonia quo vadis? Pięć programów badań naukowych”*. Warszawa (maszynopis powielony).

łania w krajach ościennych oraz w krajach uznawanych za wzorce (liderów) polskiego procesu rozwoju.

Zdaniem P. Weissa⁴, program „Polonia, quo vadis?” można by realizować podwójnie: jako program ściśle uniwersytecki oraz jako program praktycznej działalności określonych instytucji państwowych lub innych. Rozwiązanie takie, powodujące jedynie nieznaczny wzrost kosztów badań, ma wiele niepodważalnych zalet, m.in. gwarantuje ciągłość prac mimo zmienności ekip rządzących i ich deklaracji programowych.

W ten sposób omawiany program może być przeprowadzony w 6 etapach, równolegle w czterech wariantach, ściśle wzajemnie powiązanych odpowiednio prowadzoną analizą porównawczą:

- a) Polska — ujęcie „uniwersyteckie”,
- b) zagranica — ujęcie „uniwersyteckie”,
- c) Polska — ujęcie „praktyczne”,
- d) zagranica — ujęcie „praktyczne”.



analiza porównawcza

Analiza porównawcza powinna dotyczyć przynajmniej a) i b), c) i d) oraz a) i c).

Badaniami prospektywnymi należy objąć te zagadnienia, które są przedmiotem polityki państwa. A. Kukliński proponuje wyróżnienie zagadnień charakteryzujących transformację: technologiczną, ekologiczną, gospodarczą, społeczną i polityczną. Jak wynika z dyskusji na spotkaniu w dniu 22 V 1992 r., propozycja ta nie budzi wątpliwości, aczkolwiek za konieczne uznano pozostawienie pewnego stopnia swobody, pozwalającego na rozszerzenie lub zawężenie zakresu badań, stosownie do istniejących w danej chwili potrzeb (np. Z. Chojnicki wskazał na konieczność wyróżnienia kultury jako oddzielnego działu).

Wyniki innych prac wskazują, że źródłem informacji umożliwiającej ustalenie koniecznego zakresu tematycznego programu „Polonia, quo vadis?” mogą być wyniki analizy porównawczej a) i c). Istnieją już opracowane w tym celu odpowiednie algorytmy.

⁴ Z treści rozmowy przeprowadzonej 5 VI 1992 z M. P. Weisssem przez J. Rostworowską nt. kompleksowego programu badań „Polonia, quo vadis?” zaproponowanego przez A. Kuklińskiego.

Potrzeba planowania?

Badania prospektywne mogą dostarczyć cennych informacji umożliwiających przygotowanie planów działania także w okresie przejściowym. Totalne negowanie sensu idei planowania, jako reakcja na nadmierne i chybione stosowanie tej zasady w okresie realnego socjalizmu, wymaga przekonania osób podejmujących działania oraz całego społeczeństwa o celowości zrezygnowania z nieuzasadnionych uprzedzeń⁵.

Zarządzanie systemem złożonym może odbywać się w różny sposób, poczynając od stosowania zasady leseferyzmu, a kończąc na zasadzie planowania centralnego. Oczywiście, im regularniej funkcjonuje system, tym łatwiej jest stosować planowanie obejmujące większą część systemu, co nie znaczy, że nieregularny sposób funkcjonowania systemu uniemożliwia stosowanie planowania obejmującego duże części systemu.

Zasada leseferyzmu dawała dobre wyniki w sytuacji chaosu, jaki panował na rynkach w XIX wieku, planowanie obejmujące większe części systemu gospodarczego dawało dobre wyniki we względnie stabilnej sytuacji, jaka panowała w krajach rozwiniętych w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych.

Pojawia się oczywiste pytanie, w jakim momencie sytuację można uważać za stabilną i upoważniającą do oczekiwania lepszych rezultatów po planowaniu niż po stosowaniu zasady leseferyzmu? Zapewne moment taki nastąpi jeszcze w sytuacji chaosu, ale dopiero wtedy, kiedy będą istniały warunki do tego, by nastąpiła stabilizacja działania.

Trzeba więc rozstrzygnąć, czy polski stan przejścia jest sytuacją chaosu, upoważniającą do całkowitej rezygnacji z planowania i opierania się na zasadzie leseferyzmu.

Trzeba pamiętać, że planowanie wymaga racjonalnego działania, znajomości rzeczy, fachowości decydentów i w większości przypadków może dać lepsze rezultaty niż zasada leseferyzmu, ale dzieje się tak tylko wtedy, kiedy samo zagadnienie zarządzania jest dobrze postawione, wykonawca planu jest zainteresowany zrealizowaniem planu we wszystkich jego szczegółach, a nie zmuszany do tego wbrew własnym interesom. Trzeba też pamiętać, że wynik planu ma postać rozwiązania zadania polioptymalizacji, niespełnienie części ustaleń planu może więc zdeformować cały sens planowania. Jak

⁵ A. Kukliński, 1992, *The Future of Strategic Planning in Central and Eastern Europe*. Warsaw (mimeograph).

wiadomo, była to przyczyna niepowodzeń planowania w systemie realnego socjalizmu (dbano tylko o ilość a nie jednocześnie o ilość i jakość).

Badania prognostyczne w ramach programu „Polonia, quo vadis?” powinny przede wszystkim dostarczyć odpowiedzi na pytanie, czy już można wrócić do racjonalnego planowania w polityce państwa? Wszystko wskazuje na to, że tak, tylko kto i jak może o tym przekonać obecną i przyszłą ekipę rządzącą?

Nasze rozważania nie uwzględniają istotnej okoliczności: w Polsce prawie wszędzie utrzymuje się wielowładza, co dość skutecznie ogranicza możliwość podejmowania radykalnych decyzji i zdejmuje z ciał decyzyjnych wszelką odpowiedzialność. W takiej sytuacji zasada leseferyzmu przybiera postać *dolce far niente*, a tymczasem odrobina rozsądnego planowania i centralizmu może okazać się zbawienna, przynajmniej do czasu zlikwidowania wielowładzy w państwowych zakładach produkcyjnych.

Potrzeba analizy i diagnozy stanu

Podstawą każdej racjonalnej decyzji jest znajomość stanu systemu, rozumianego jako minimum informacji niezbędnej do dalszego kierowania systemem. Jan Kieniewicz mówi, że są to „parametry układu odejścia”. Mówi też, że „Należałoby zdobyć się na określenie, co należy do Organizacji, a co do Struktury Systemu, należałoby zaryzykować zdefiniowanie Tożsamości Polski”⁶.

„Ujmując Polskę jako System zajmuję się jej Stanem i chciałbym określić charakter zachodzących przekształceń. Wydaje się, że przemiany te mają charakter autonomiczny i mogą być określone jako powstawanie Nowej Transformacji. Przechodząc do poziomu Struktury proces obserwowany i przewidywany przedstawia się jako Przejście, czyli ciąg zmian mających utrzymać równowagę między ciągłością i zerwaniem. Odejście od totalitaryzmu do demokracji, porzucenie etatyzmu na rzecz wolnego rynku dokonują się żywiołowo ale mają mieć charakter ewolucyjny a nie rewolucyjny. Przejście ma być także zmianą głębszą, dotykającą tożsamości Polski i wyraża się to odrzuceniem zniewolenia i wyborem niepodległości. Przejście jest równocześnie postulatem i procesem realnym, który musi przybierać postać zmiany Stanu a więc w konsekwencji

⁶ J. Kieniewicz, 1991, *Przejście i przetworzenie (perspektywy rozwoju Polski na przełomie XX i XXI wieku)*. Madryt (maszynopis).

tak Struktury, jak i Tożsamości Polski. Zakres tych zmian, stopień świadomości i zakres uczestnictwa będą decydować o istnieniu Polski w początku przyszłego stulecia.

Wielką niewiadomą tych procesów jest stan świadomości Polaków. W latach osiemdziesiątych uważano dość powszechnie, że łączy nas przynajmniej świadome lub intuicyjne pragnienie podmiotowości. Rozczarowanie lat dziewięćdziesiątych polega na wrażeniu, że w coraz mniejszym stopniu obchodzi nas świadome kształtowanie teraźniejszości i przyszłości. Zamieszanie jest związane z prostotą wyobrażeń o społeczeństwie i narodzie, o państwie i gospodarce. Zarazem opór stawiany zagrożeniu totalitaryzmem sięgać musiał do wielkich słów, najgłębszych i najprostszych odruchów. W rezultacie mówiło się i myślało o sprawach niezwykle konkretnych ale w kategoriach wzniosłych i abstrakcyjnych. Normalność polega na rezygnacji z wielkich słów i powrocie do zwyczajnych zajęć, które przecież mają ten sam sens — istnienie indywidualne i zbiorowe, wolność wyboru i przyjęcie odpowiedzialności” (s. 2).

Proces przejścia, proces transformacji zasygnalizowany został w programie A. Kuklińskiego jako proces odejścia od wersji sowieckiej do wersji globalnej danego zagadnienia. Lubomir Zyblikiewicz⁷ zwraca uwagę,

„iż bardzo wiele cech „homo sovieticus” ma korzenie sięgające bardzo głęboko w przeszłość, zaś „dorobkiem” lat po „żelaznej kurtynie” jest ich intensyfikacja, jak również zanikanie enklaw ładu i etosu pracy...”.

Wskazywałoby to na konieczność sięgnięcia nieco głębiej do historii Polski, do wciąż jeszcze doskonale widocznych pozostałości podziału rozbiorowego, do doświadczeń II Rzeczypospolitej.

„Starając się dać diagnozę, nie sposób uczynić to zadowalająco w inny sposób niż poprzez umiejscowienie w długotrwałym, liczącym kilka stuleci, procesie zmian gospodarki światowej. Zdecydowanie fałszywe jest widzenie wyłącznie jednego podziału Europy, tego, którego symbolem stała się „żelazna kurtyna”, w rzeczywistości rozdziałająca nasz kontynent od 1947 r. Wcześniej jednak Europa była niesłychanie głęboko podzielona (Polska okresu międzywojennego również była krajem wręcz kilku cywilizacji).”⁸

Diagnoza stanu wymaga też przyjęcia odpowiedniego punktu widzenia. Można oczywiście przyjąć, że punkt widzenia diagnozy jest określony przez punkt widzenia lidera rozwoju Polski⁹. A. Kukliński widzi lidera w postaci kraju kapitalistycznego. Dobór lidera jest sprawą bardzo ważną, nie może to być kraj zbyt nowoczesny (była już „druga Japonia”), ani też

⁷ L. W. Zyblikiewicz, 1992, *Uwagi dot. programów badań naukowych dot. transformacji systemowej Polski*. Kraków (uwagi przedstawione na seminarium w dniu 22 V 1992), s. 4.

⁸ Tamże, s. 4.

⁹ B. Kacprzyński, 1990, *On studies of Global vs Local Relation*. (w:) Kukliński A. (red.): *Globality versus Locality*. UW IGP, Warszawa.

kraj zbyt mało atrakcyjny dla polityków. Z pragmatycznego punktu widzenia mogłaby to więc być Irlandia, ze względu na potrzebę oddziaływania na wyobraźnię społeczną będzie nim zapewne Hiszpania.

Dobór lidera nie jest sprawą łatwą. Świadczy o tym następująca wypowiedź:

„...jaki jest ten oczywiście wysoko rozwinięty, a więc i wart naśladownictwa, świat. Czy rzeczywiście odpowiedź jest tak prosta, jak można by wnosić z przedstawionego wprowadzenia (uwaga do tekstu A. Kuklińskiego: *Polonia, quo vadis?*). Sugestia jest dość wyraźna, chodzi mianowicie o społeczeństwo kompetetywne. Nie sądzę, by rzeczywiście tak dalece podobne były kraje przodujące obecnie gospodarczo, iż wystarczy takie określenie.(...) Interującym dla mnie jest nie tyle autorytaryzm, co miejsce na osi indywidualizm-kolektywizm, problem sprawiedliwości podziału i zdolności wzrostu gospodarczego, uwarunkowania cywilizacyjne. Pomocne mogą być dyskusje nieustające, raczej przybierające na intensywności, na temat „monetarizm v keynesizm i laisseryzm v interwencjonizm”, choćby dzięki ujawnieniu złożoności rozwiązań stosowanych w praktyce, jakże odległych od prostych wyobrażeń polskich liberałów”¹⁰.

Drugą możliwością jest stworzenie lidera sztucznego, będącego naszą wizją przyszłości, uwzględniającą wszystkie racjonalne sugestie. J. Kieniewicz w 1991 r. napisał:

„Wbrew potocznym sądom nie uważam, by „droga do Europy” wiodła przez kopiowanie narzucających się wzorców. Być Europejczykiem nigdy nie polegało na imitowaniu. Próba adaptacji odrywająca nas od korzeni jest podwójnie skazana na niepowodzenie: nie uda się i zepchnie nas w stan zależności. Taki wariant procesu zjednoczenia Polski z Europą grozi tym, co może niezbyt trafnie nazwaliśmy syndromem latynoskim. Polska powinna dążyć do zjednoczenia z Europą, w interesie własnym i europejskim, ale tylko w tym sensie, że będziemy uczestniczyć w tworzeniu tej Europy.”¹¹.

Analiza błędów dotychczasowej polityki

W najkrótszym ujęciu polityka jest to racjonalne wykorzystywanie ograniczonych zasobów. Odnosi się ona do funkcjonowania bardzo złożonego systemu, jakim jest system społeczno-ekonomiczny państwa i powinna być

¹⁰ L. W. Zyblikiewicz, op. cit., s. 5.

¹¹ J. Kieniewicz, op. cit., s. 4

uzależniona od właściwości całego tego systemu, od globalnego celu, jaki przyświeca polityce, oraz od otoczenia systemu, tzn. zagranicy.

W praktyce polityki nie można wyznaczyć inaczej, jak w postaci sekwencji decyzji rozwiązujących (w przybliżeniu) składowe problemy związane z częściami (podsystemami) całego systemu społeczno-ekonomicznego. Zakłada się przy tym, że oddziaływania właściwe z punktu widzenia problemów składowych nadają całemu systemowi, poprzez związki podsystemów z całym systemem, pożądany kierunek funkcjonowania. Praktyka potwierdziła zasadność takiego postępowania, oczywiście pod warunkiem spełniania odpowiednich wymagań.

Polityka jest zatem:

- 1) wyborem problemów składowych związanych z odpowiednimi częściami (podsystemami) całego systemu,
- 2) właściwym czasowym uporządkowaniem rozwiązań tych problemów (co najpierw, co potem),
- 3) znalezieniem rozwiązań (optymalnych) problemów składowych,
- 4) konsekwentnym zastosowaniem rozwiązań składowych w ustalonym porządku,
- 5) powtarzaniem tego cyklu w miarę pojawiania się symptomów rozbieżności działania systemu z założonym globalnym celem polityki.

Procedura przygotowywania i prowadzenia jakiegokolwiek polityki (poza brakiem polityki) jest na tyle złożona, że bardzo łatwo jest popełnić błąd, nawet jeśli założy się największe zaangażowanie ekipy rządzącej. Popełnione błędy są oczywiście niekorzystne z wielu punktów widzenia, ale trzeba pamiętać, że dostarczają niezmiernie cennych informacji na temat koniecznego sposobu prowadzenia polityki i żaden rząd nie powinien unikać wyciągania z nich konstruktywnych wniosków. Można powiedzieć więcej, błędy są najlepszym sposobem identyfikowania systemu (określają tzw. kierunek gradientowy w sformalizowanym zadaniu wariacyjnym optymalizacji adaptacyjnej) i gdyby nie ich koszt społeczny, można by się zastanawiać, czy nie należałoby ich popełniać świadomie, aby szybciej osiągnąć podstawowy (globalny) cel polityki.

Przy opracowywaniu polityki można popełnić błędy globalne, polegające na przyjęciu:

- a) niewłaściwego globalnego celu polityki,
- b) niewłaściwego sposobu osiągnięcia tego celu,
- c) niewłaściwego uwzględniania ograniczeń wewnętrznych,
- d) niewłaściwego uwzględniania ograniczeń zewnętrznych (zagranicy).

Możliwości popełnienia błędów przy praktycznym opracowywaniu polityki związane są:

- 1) z wyborem problemów składowych; można je wybrać niewłaściwie, można w ogóle nie wybierać problemów składowych, natomiast całą energię związać z rozwiązywaniem problemów zastępczych; dzieje się tak wtedy, kiedy osoby zobowiązane do opracowania odpowiedniej polityki nie chcą, albo nie potrafią jej opracować,
- 2) z właściwym czasowym uporządkowaniem rozwiązywania tych problemów; zmiana kolejności rozwiązywania problemów składowych może zablokować jakąkolwiek racjonalną działalność, np. prywatyzacja — przed rozwiązaniem sprawy roszczeń bezprawnie wywłaszczonych właścicieli, restrukturalizacja przemysłu — przed rozwiązaniem sprawy wielowładzy w zakładach przemysłowych (por. pakt o przedsiębiorstwie),
- 3) z rozwiązywaniem problemów składowych; można niewłaściwie ustalić ich cele, źle określić ich ograniczenia i uwarunkowania, proponować rozwiązania fizycznie niemożliwe do zrealizowania (por. status samorządów lokalnych),
- 4) z realizacją rozwiązań składowych; można próbować realizować te rozwiązania w nieodpowiedniej skali czasu, np. zbyt wolno lub zbyt szybko (por. realizację reformy służby zdrowia, likwidację PGR),
- 5) z powtarzaniem cyklu rozwiązań składowych; cykl można powtarzać zbyt szybko, nie obserwując skutków dotychczasowych decyzji, lub zbyt wolno, zaprzepaszczając szansę korygowania celu globalnego na podstawie efektów realizacji celów składowych i odwrotnie — szansę modyfikacji celów składowych na podstawie efektów globalnych.

Można opracować listę koniecznych problemów składowych, które trzeba rozwiązać w odpowiedniej kolejności („...nie powstrzymamy degradacji środowiska, jeśli nie powiążemy tego problemu z transformacją technologiczną i gospodarczą”¹²). Program „Polonia, quo vadis?”, przez swoją bezstronność, może też ze specjalną uwagą rejestrować wszelkiego rodzaju sygnały, które mogą wskazywać na lokalne błędy realizowanej polityki. Międzynarodowa analiza porównawcza może natomiast umożliwić wyłapywanie sygnałów o błędach globalnych.

¹² S. L. Bagdziński, 1992, Wypowiedź w dyskusji na konferencji nt. „Polonia, quo vadis?” w dniu 22 V 1992, s. 3.

Prognozy w różnych skalach czasu i przestrzeni, prognozy regionalne

Jak wiadomo, ocena każdego zjawiska może być przeprowadzona na podstawie :

- 1) znajomości całego mechanizmu jego funkcjonowania,
- 2) znajomości jego dotychczasowego funkcjonowania, jeśli zjawisko jest obserwowalne (w sensie Kalmana), tzn. można odtworzyć jego mechanizm na podstawie obserwacji jego przeszłego działania, np. na podstawie dostatecznie długiego szeregu czasowego danych statystycznych,
- 3) częściowej znajomości mechanizmu jego funkcjonowania i znajomości fragmentu jego działania w przeszłości, np. na podstawie treści ustawy normującej dane zjawisko i krótkiego szeregu czasowego historycznych danych statystycznych.

Nie ma możliwości podania ogólnych związków między ocenami uzyskanymi dzięki 1), 2) lub 3), bowiem natrafia się na oczywiste trudności: mechanizm przewidziany w ustawie może być zrealizowany w praktyce w zupełnie inny sposób, zaś dane statystyczne mogą niedokładnie odzwierciedlać rzeczywistość. W takiej sytuacji nie pozostaje nic innego, jak przeprowadzić analizę ocen danego zjawiska jednocześnie na podstawie:

- a) założonego lub istniejącego mechanizmu funkcjonowania danego zjawiska (jeśli ten mechanizm można zidentyfikować),
- b) danych statystycznych, a więc opisu zewnętrznego danego zjawiska,
- c) modelu zjawiska odtworzonego na podstawie krótkiego szeregu czasowego z uwzględnieniem innych informacji dotyczących postulowanego lub założonego mechanizmu funkcjonowania.

Czasową dziedziną analizy powinny być:

- 1) stan obecny,
- 2) niedawna przeszłość,
- 3) bliska i dalsza przyszłość.

Można podważać celowość trojkiego modelowania rzeczywistości i przyszłego funkcjonowania tej rzeczywistości, ale trzeba pamiętać, że każda z tych trzech możliwości wykorzystuje innego rodzaju informacje i dlatego trzy analizy mogą dostarczyć takich samych wniosków lub różnych. Takie same wnioski stanowią pewnego rodzaju potwierdzenie poprawności analizy, różne wnioski zwracają uwagę na ułomność posiadanych informacji i każą pogłębić analizę, uzupełnić ją nowymi danymi.

Prognozy można rozumieć zatem jako prognozy w normalnym sensie, pokazujące przyszłą ewolucję badanego systemu i celowość danej polityki, oraz jako sposób weryfikowania naszych poglądów, naszej wiedzy na temat rzeczywistości, którą chcemy kształtować.

Program „Polonia, quo vadis?” może obejmować te dwie funkcje badań prognostycznych: przewidywanie przyszłości, jaką można osiągnąć stosując daną politykę, oraz weryfikowanie naszej znajomości istniejącej rzeczywistości. Ta druga funkcja jest bardzo ważna, bowiem istnieje wiele danych, by przypuszczać, że niepowodzenia czterech lat procesu przejścia pochodzą w dużym stopniu z rozbieżności reprezentowanych przez polityków poglądów na temat rzeczywistości i samej rzeczywistości.

Analiza możliwości realizowania prognoz

— analiza ograniczeń

Analiza możliwości realizowania prognoz obejmuje analizę prawdopodobieństwa wyboru danej prognozy (np. przystąpienia Polski do EWG) i prawdopodobieństwa wypełnienia tej prognozy treścią.

Wybór danej prognozy jest decyzją strukturalną i odbywa się na podstawie wszystkich zagregowanych danych dotyczących stanu systemu i jego możliwości. Wybór może być korzystny z danego, rządowego punktu widzenia, ale to nie oznacza, że wszystkie osoby podejmujące decyzje na szczeblu niższym niż rządowy uznają, że ten kierunek jest zgodny z ich interesami.

Realizowalność danej prognozy jest analizą możliwości zaakceptowania tej prognozy przez wspomniane osoby na niższych szczeblach. Mogą one popierać wybrany kierunek ewolucji i współdziałać w jego osiągnięciu. Mogą też nie akceptować wybranego kierunku, działać tak, aby osiągnąć własne cele, hamując osiągnięcie globalnego celu polityki. K. Porwit pisze:

„Nie są doceniane możliwości konstruktywnego wpływu autentycznych przejawów samoorganizacji, współdziałania mikropodmiotów, w postaciach spółdzielczych, samorządowych i innych, nastawionych na działalność konstruktywną, tworzenie (a nie roszczenia i walkę polityczną), które to przejawy zostały zniszczone przez dawne warunki ustrojowo-systemowe. Nie bierze się także pod uwagę, że skuteczność rozwojowych zabiegów polityki państwowej zależy w decydującej mierze od dominujących strategii przedsiębiorstw, tzn.

od długości ich horyzontu czasu, od stopnia dbałości o zdobywanie trwałych podstaw sukcesu na konkurencyjnych rynkach”¹³.

Program „Polonia, quo vadis?” przewiduje analizę realizowalności prognoz poprzez wyznaczanie zagregowanych kierunków działań poświadanych przez osoby podejmujące decyzje na niższych szczeblach, reprezentujące interesy dużych, średnich i małych przedsiębiorstw, oraz przez ludność.

Warto zauważyć, że kierunki działań poświadane z punktu widzenia decydentów niższych szczebli, charakteryzują się dosyć dużą zmiennością w zależności od istniejącej wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji kraju. Zmienność kierunków działania państwa powinna być wolniejsza. Można mieć wątpliwość, czy sytuacja odwrotna może mieć znamiona sytuacji poprawnej, a właśnie taka sytuacja panuje obecnie w Polsce (zmienność uwarunkowań szczególnie krytykują przedstawiciele obcego kapitału, usiłujący inwestować w Polsce).

Programy uzasadnionej polityki w poszczególnych zakresach

W sytuacji kryzysu gospodarczego największą szansę realizacji mają programy znajdujące możliwie szeroką akceptację u osób podejmujących decyzje na wszystkich szczeblach. Państwo demokratyczne nie może działać wbrew interesom obywateli, zwłaszcza kiedy są oni biedni na skutek trwającego od dawna kryzysu. Jeśli tak się dzieje, albo państwo nie jest demokratyczne, albo obywatele nie zdają sobie sprawy z sytuacji państwa (i jest to wina rządu).

Z całej mnogości szczegółowych programów polityki państwa można wybrać te, które coś załatwiają do końca, w sensie przyjętego celu globalnego. To coś staje się elementem stałym, układem odniesienia, źródłem optymizmu i dowodem, że cały wysiłek nie idzie na marne. Program „Polonia, quo vadis?” przewiduje wskazanie spraw, które muszą być rozwiązane w pierwszej kolejności, w badanych wariantach polityki. Przypuszczamy, że własności pierwszych iteracji rozwiązywania programów częściowych mogą stanowić nawet o atrakcyjności danego wariantu polityki.

¹³ K. Porwit, 1992, *Uwagi w nawiązaniu do tematyki spotkania w dniu 22 V 1992 oraz do opracowania A. Kuklińskiego „Polonia, quo vadis?”*, Warszawa (maszynopis), s. 4.

Synteza programu polityki państwa w postaci planu działania

Polityka państwa w praktyce realizowana jest w postaci odpowiednio uporządkowanej sekwencji polityk w stosunku do problemów częściowych. Program „Polonia, quo vadis?” przewiduje analizę wielu programów polityk częściowych, utworzenie pewnego rodzaju biblioteki polityk częściowych i tworzenie z nich polityki globalnej, adaptującej się do istniejącego celu tej polityki oraz istniejącej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. Uważamy, że podejście takie umożliwi zrealizowanie postulatu regionalnego zróżnicowania polityki i ułatwi wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń państw rozwiniętych.

Zakończenie

Program badań „Polonia, quo vadis?” jest nastawiony na osiągnięcie pewnego poziomu wiedzy na temat perspektyw rozwoju kraju. Wiedza ta może być wykorzystana praktycznie, może też pozostać dokumentem o zmarnowanych szansach lub o braku szans.

Jan Kieniewicz napisał: „Nie sędzę wprawdzie, by rozważania intelektualistów miały szczególniejszą siłę sprawczą, ale z pewnością należy do ich obowiązków rozważenie tego, co będzie konsekwencją zarówno czynów, jak i zaniechań”¹⁴.

¹⁴ J. Kieniewicz, op. cit.

BOGDAN KACPRZYŃSKI

POLITYKA PROINNOWACYJNA

1. Analiza związków obserwowanego w krajach rozwiniętych wzrostu gospodarczego z innowacyjnymi technologiami i wzorami produkcyjnymi (ogólnie: innowacjami) wskazuje na konieczność traktowania stosowanych innowacji jako głównego parametru, określającego potencjalne możliwości gospodarki. Tworzenie i stosowanie innowacji jest głęboko uzależnione od stosunków społeczno-gospodarczych w całości i nie może być traktowane jako zmienna egzogeniczna przy programowaniu polityki gospodarczej. Niemniej jednak istnieją możliwości pośredniego, skutecznego oddziaływania na ten parametr, przy czym uważa się, że jest to jednocześnie najskuteczniejszy sposób programowania pro wzrostowej, proekologicznej, poprawnej z punktu widzenia stosunków społecznych polityki gospodarczej.

Wniosek: Proinnowacyjność jest obecnie miarą poprawności programu polityki gospodarczej.

2. W gospodarce wolnorynkowej posiadanie zdolności konkurencyjnych przez podmioty gospodarcze zależy m.in. od możliwości realizowania decyzji tych podmiotów w warunkach podobnych, ale nie trudniejszych od warunków, jakie ma konkurencja.

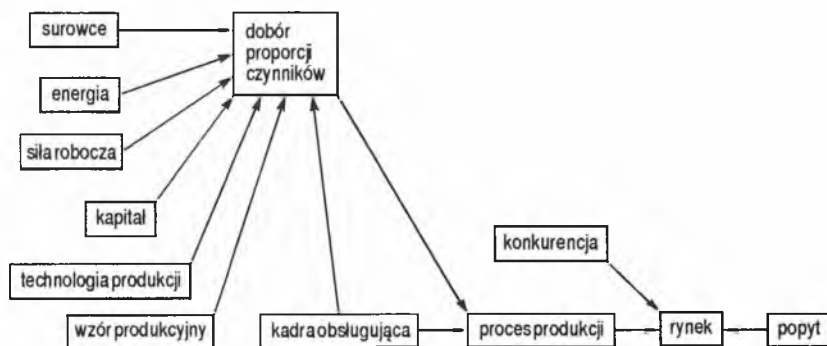
Jednym z warunków zdolności konkurencyjnych jest dysponowanie przez podmioty gospodarcze innowacjami lub możliwościami ich wprowadzenia. W polskich warunkach dla większości podmiotów gospodarczych możliwość szybkiego wprowadzenia innowacji jest bardzo pożądana, jeśli nie konieczna.

Wniosek: Konkurencyjność polskich podmiotów gospodarczych zależy będzie od możliwości wprowadzenia innowacyjnych technologii i wzorów produkcyjnych.

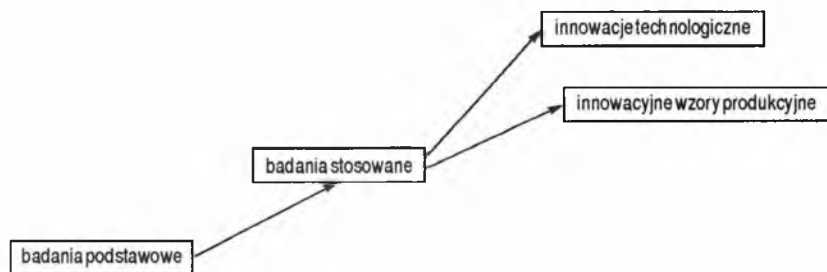
3. Warunki organizacyjne, ekonomiczne, społeczne tworzenia i stosowania w obecnej sytuacji innowacyjnych technologii i wzorów produkcyjnych są bardzo złożone. W systemie zjawisk społeczno-gospodarczych można wyodrębnić kilka struktur liniowych, a następnie badać rzeczywiste struktury zamknięte (ze sprzężeniami zwrotnymi), w których może następować tworzenie lub wdrażanie innowacji.

Wydaje się, że w warunkach Polski konieczne jest obecnie wyodrębnienie przynajmniej siedmiu struktur liniowych:

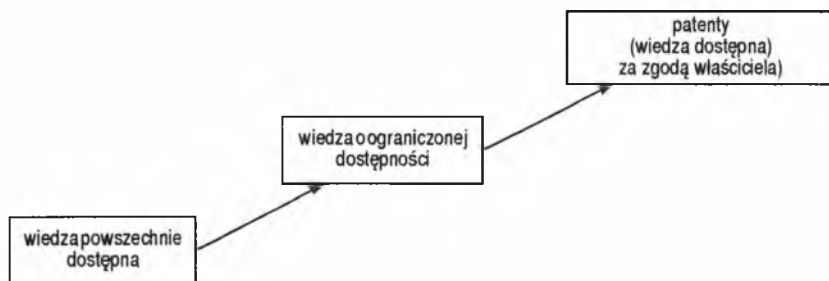
a) struktura produkcji



b) struktura badań



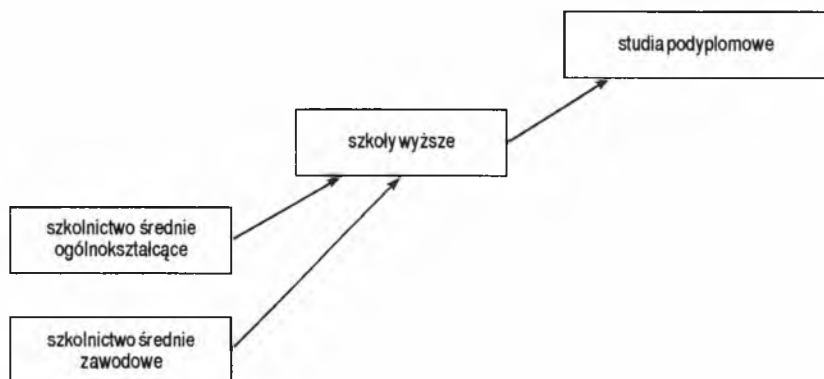
c) struktura istniejącej wiedzy



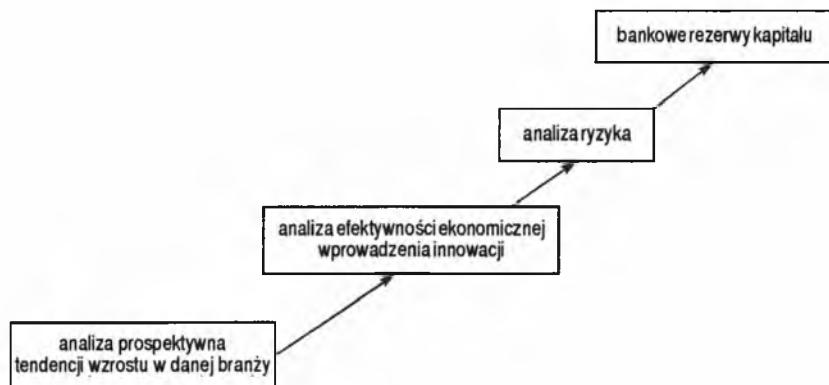
d) struktura instytucji naukowo-badawczych



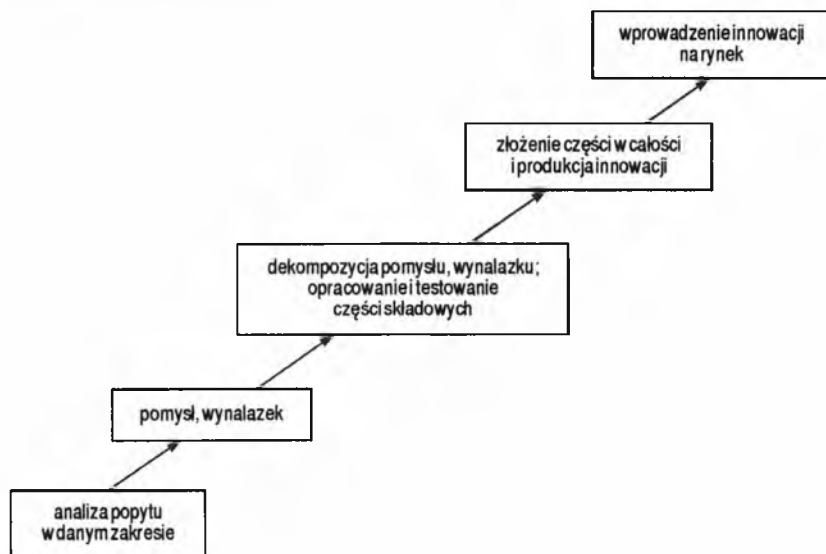
e) struktura przygotowania kadr



f) struktura kapitału



g) struktura przygotowania innowacji



Uważa się, że w każdej z tych siedmiu struktur liniowych wynik pojawiający się na końcu jest efektem działań rozpoczętych odpowiednio wcześniej, w punkcie wyjściowym struktury. Mówi się wtedy o efekcie pchania (ang. *push*).

W obecnych warunkach, poza specjalnymi sytuacjami, decydenci podejmują decyzje, działając w strukturach zamkniętych, ze sprzężeniami zwrotnymi, w których wspomniane struktury liniowe stanowią tylko część. I tak np. w strukturze produkcji badana jest efektywność procesu produkcji, sytuacja na rynku zbytu, działania konkurencji i dopiero na tej podstawie podejmowane są decyzje dotyczące wielkości produkcji, momentu i typu restrukturalizacji (restrukturalizacja rozumiana jest jako wymuszone sytuacją rynkową wprowadzanie innowacji), wielkości kredytu zaciąganego na restrukturalizację, sposobu wprowadzenia innowacji (opracowanie własne, zlecenie opracowania na zewnątrz, zakup „pod klucz”).

Informacje krążące w rzeczywistych strukturach zamkniętych, działających w warunkach gospodarki wolnorynkowej, mają z zasady postać triad ITK z następującymi elementami:

- a) informacja o charakterze rzeczowym (odpowieź na pytanie, co?) (w skrócie I),
- b) czas, którego informacja dotyczy (w skrócie T),
- c) koszt związany z informacją (w skrócie K).

Obecnie ani w krajach rozwiniętych, ani w rozwijających się nie można podać struktury przepływu tych informacji w ogólnym systemie społeczno-gospodarczym, z którego wyodrębniono wspomnianych 7 struktur liniowych. Każdy przypadek trzeba badać indywidualnie. Wyjątkiem są decyzje o finansowaniu, podejmowane bez względu na efekty uzyskiwane w tych strukturach.

Warunkiem koniecznym występowania wzrostu gospodarczego jest nie tylko istnienie wspomnianych struktur liniowych, dzięki czemu może w ogóle pojawić się produkt wyjściowy, ale i brak ograniczeń systemowych na wzrost poszczególnych ich części oraz możliwość włączenia się i korzystania z nich w każdym miejscu (w sensie systemowym i geograficznym).

W powyższych warunkach może pojawić się ssące (ang. *pull*) oddziaływanie na innowacje ze strony popytu na produkty.

W warunkach gospodarki wolnorynkowej decydent może podejmować decyzje pod wpływem rzeczywistego lub przewidywanego popytu, po przeprowadzeniu analizy porównawczej wzrostu możliwego dzięki wykorzystaniu szans, jakie stwarza mu wspomnianych 7 struktur liniowych i istniejące w nim efekty „pchania”, ze wzrostem, jaki może osiągnąć dzięki innemu efektowi „pchania”. Decyzje możliwe do zrealizowania, wychodzące swoją treścią poza to, co daje efekt „pchania”, stanowią treść efektu „ssania” i trzeba podkreślić, że na całym świecie ich udział szybko wzrasta. Na-

leży też podkreślić, że zarówno analiza porównawcza, jak i decyzje dotyczą zawsze trzech komponentów triady ITK.

Wniosek: Każda polityka proinnowacyjna w warunkach wolnorynkowej gospodarki konkurencyjnej powinna zapewnić funkcjonowanie wspomnianych struktur liniowych, a w bardziej złożonych strukturach zamkniętych — pojawienie się jednocześnie efektów „pchania” i „ssania” w zakresie innowacji.

Realizacja możliwości włączania się w dowolnym miejscu do wspomnianych struktur liniowych oznacza konieczność stworzenia warunków systemowych pozwalających na to, by w dowolnych miejscach informacje mogły mieć postać wspomnianych triad. W praktyce oznacza to wycenę działania każdej części wspomnianych struktur (np. obecnie w strukturach finansowanych z budżetu, praktycznie nie ma takiej możliwości) oraz wycenę kosztów ewentualnego wzrostu intensywności działania. Do tego celu potrzebne są odpowiednie decyzje na szczeblu zainteresowanych ministerstw.

4. Wprowadzenie innowacyjnych technologii i wzorów produkcyjnych zależy od decydenta funkcjonującego w procesie produkcji. Musi on być zainteresowany innowacjami, mając pełną świadomość wszystkich konsekwencji podejmowanych decyzji. W tym celu powinny być stworzone odpowiednie warunki systemowe (najlepiej finansowe).

Warunki te powinny być dostosowane do typu innowacji i czasu ich realizacji.

Obecnie uważa się za celowe rozróżnianie czterech typów innowacji:

- 1) przyrostowe (drobne ulepszenia realizowane zazwyczaj przez miejscowe laboratorium i kadrę techniczną przedsiębiorstwa),
- 2) zasadnicze (duże ulepszenia),
- 3) w systemie produkcji (zmiany części procesu produkcji),
- 4) ogólne (zmiany całej technologii lub wzoru produkcyjnego).

Wymagają one różnego czasu realizacji, różnych kosztów inwestycji, różnych okresów zwrotu kosztów inwestycji oraz różnych częstotliwości powtórzeń działań innowacyjnych.

Wniosek: Polityka proinnowacyjna powinna stwarzać warunki systemowe zachęcające do wprowadzania wszystkich typów innowacji, a przede wszystkim powinna zapewniać stabilność zachęt proinnowacyjnych przynajmniej w czasie zwrotu kosztów inwestycji innowacyjnej (nawet do kilkunastu lat).

5. Decydent (podmiot gospodarczy) powinien mieć możliwość i warunki wyboru sposobu realizacji decyzji. W tym celu powinny być stworzone systemowe warunki współpracy z bankami, możliwości przeprowadzania prospektywnej analizy sytuacji na rynku (w krajach gospodarczo rozwiniętych wykonuje to zainteresowany decydent, a równolegle i niezależnie bank kredytujący inwestycję), analizy ryzyka podjęcia restrukturalizacji (w krajach gospodarczo rozwiniętych wykonuje to decydent i niezależnie bank kredytujący inwestycję) oraz warunków uzyskania kredytu umożliwiającego realizację przedsięwzięcia.

Wniosek: Polityka proinwestycyjna powinna obejmować stworzenie warunków systemowych, umożliwiających przeprowadzanie analizy celowości i rentowności restrukturalizacji z punktu widzenia decydentów (podmiotów gospodarczych) oraz z punktu widzenia kredytodawców (banków).

6. Konieczność wprowadzenia innowacji w danym przedsiębiorstwie sygnalizowana jest decydentowi przez odpowiednie ekonomiczne i techniczne służby przedsiębiorstwa. Oznacza to, że kadra techniczna zatrudniona przez decydena w danym przedsiębiorstwie (w tym kadra obsługująca istniejący proces produkcji oraz ewentualnie kadra laboratorium prowadzącego badania w zakresie R&D) musi z założenia:

- akceptować możliwość, a nawet konieczność wprowadzenia innowacji,
- po wybraniu innowacji akceptować wariant realizacji danego typu innowacji przez ustalonego wykonawcę.

Oznacza to, że potrzebne jest stworzenie kadrze warunków systemowych do tych akceptacji, najlepiej w postaci możliwości awansu zawodowego i polepszenia warunków finansowych.

Wniosek: Przed podjęciem polityki proinnowacyjnej należy stworzyć warunki jej akceptacji przez kadry zatrudnione przez podmioty gospodarcze.

7. Należy odnotować charakterystyczny rytm wprowadzania poszczególnych typów innowacji. Innowacje mniejsze, tańsze mogą szybko wyczerpać istniejące możliwości techniczne i wywołać konieczność sięgnięcia po innowacje głębsze, kosztowniejsze, o dłuższym okresie zwrotu. W warunkach Polski większość podmiotów gospodarczych stoi przed koniecznością wprowadzenia innowacji głębokich, kosztownych, zasadniczych lub nawet zmian systemu produkcji.

W polityce proinnowacyjnej należy uwzględniać brak możliwości jednoczesnego wprowadzenia wszystkich innowacji w uzasadnionym zakresie.

Zastosowanie jakichkolwiek preferencji nadaje procesowi wprowadzania innowacji strukturę hierarchiczną, z poziomem w skali makro, na którym powinny być podejmowane decyzje o strukturze preferencji i praktycznej realizacji inwestycji w ramach raz wybranej struktury preferencji. Konieczne jest też nadanie strukturze preferencji charakteru procesu, ponieważ trzeba liczyć się ze zmianami preferencji w skali czasu, nawet w czasie potrzebnym do realizacji inwestycji zawartych w pierwszej „porcji” innowacji programu polityki proinnowacyjnej.

Wniosek: W sytuacji spiętrzenia się decyzji o restrukturalizacji procesu produkcji rozdział ograniczonych kredytów bankowych nie powinien prowadzić do powstania dodatkowej konkurencji w tym zakresie, powinny być natomiast stworzone mechanizmy systemowe preferencji w zakresie wyboru restrukturalizowanych podmiotów gospodarczych.

Z punktu widzenia interesów państwa wybór powinien odbywać się na podstawie analizy porównawczej prowadzonej w skali makro. Analiza powinna być przeprowadzona z kilku punktów widzenia, m.in. podmiotów gospodarczych, stanu bezrobocia, obronności kraju, strategii rozwoju kraju, polityki w zakresie ochrony środowiska, ciągłości istnienia i rozwoju wspomnianych siedmiu struktur liniowych itd.

8. Specjalizacja gospodarcza, tzn. wprowadzanie innowacji typu ogólnego, wymaga zaangażowania większych środków i wiąże się z analizą największych rynków, dlatego możliwa będzie po głębszym włączeniu się gospodarki Polski do gospodarki światowej (m.in. do dużych firm ponadnarodowych). Wstępem powinno być organizowanie krajowej produkcji w sieci kooperantów.

Wniosek: Polityka proinnowacyjna powinna tworzyć warunki zachęcające do tworzenia sieci kooperujących podmiotów gospodarczych, a więc warunki pogłębiania specjalizacji produkcyjnej poszczególnych podmiotów gospodarczych. Ułatwi to też polskim podmiotom gospodarczym zajęcie właściwej z punktu widzenia interesów kraju pozycji w procesie wchodzenia do kooperacji z firmami ponadnarodowymi.

9. Doświadczenia krajów rozwiniętych wskazują na konieczność wprowadzenia silnych powiązań gospodarczych między podejmującymi decyzje o wprowadzeniu innowacji, kadrą techniczną decydenta i kadrą techniczną instytucji przygotowującej innowację. W większości przypadków w Polsce

decydenci nie dysponują kadrą zdolną do przygotowania lub towarzyszenia wprowadzaniu innowacji (m.in. na skutek braku kwalifikacji).

Wniosek: W warunkach polskich polityka proinnowacyjna powinna oznaczać zorganizowanie wyspecjalizowanych instytutów badawczo-rozwojowych, tworzących i wprowadzających innowacje na zasadzie inwestycji „pod klucz”. Oznacza to konieczność stworzenia warunków systemowych do współpracy w układzie: bank (kredytodawca), podmiot gospodarczy (zleceniodawca) i twórca innowacji (instytut badawczo-rozwojowy).

10. Analiza porównawcza obecnej sytuacji istniejącej w Polsce z sytuacją w krajach rozwiniętych ekonomicznie wskazuje na istnienie następujących braków:

- braku działań proinnowacyjnych ze strony podmiotów gospodarczych,
- braku motywacji proinnowacyjnej obsługi ekonomicznej i technicznej przedsiębiorstw, służb pomocniczych oceniających (w sposób możliwie obiektywny) celowość innowacji i ryzyko inwestycji innowacyjnej kredytowanej przez bank (w krajach rozwiniętych gospodarczo służby te działają na zlecenie lub wewnątrz banków),
- braku preferencji kredytowych dla działań proinnowacyjnych,
- braku polityki gospodarczej w skali makro umożliwiającej racjonalny podział ograniczonych możliwości kredytowych na cele restrukturalizacyjne,
- braku uświadomionej konieczności utrzymania efektu typu *push*, a więc istnienia 7 struktur liniowych do czasu pojawienia się efektów typu *pull* ze strony podmiotów gospodarczych.

Zauważa się też brak:

- kadry dysponującej odpowiednim zasobem wiedzy (jak wiadomo, w sprawnym procesie przygotowywania innowacji najpierw poszukuje się rozwiązań w zasobach wiedzy istniejącej, a dopiero potem prowadzi się badania, w Polsce często jest odwrotnie, co prowadzi do dużych strat finansowych),
- systemów informatycznych umożliwiających łatwy i tani dostęp do właściwych instytucji badawczych i zasobów wiedzy (bibliotek, oficjalnych przedstawicielstw firm, dokumentacji patentowej),
- pełnej wiedzy o złożoności relacji ekonomia – technologia u decydentów wszystkich szczebli działalności gospodarczej i administracji państwowej.

Wniosek: Polityka proinnowacyjna wymaga uporządkowania krajowej infrastruktury informatycznej, poprawy jakości kadr, poprawy poziomu wiedzy kadr menedżerskich i ekonomicznych w zakresie roli innowacji.

11. W stosunku do potrzeb polskiej gospodarki każda z siedmiu struktur liniowych jest zbyt mała (ma zbyt małą przepustowość). Brakuje też systemu organizacyjnego umożliwiającego łatwy dostęp z każdego punktu jednej struktury do innego punktu w tej samej i innych strukturach, m.in. na skutek zawichości w sposobie regulowania odpłatności (część informacji dzięki finansowaniu z budżetu może być bezpłatna, a część — rozliczana według ogólnych zasad i relatywnie bardzo droga).

Wniosek: Konieczne jest rozbudowywanie a nie likwidowanie wspomnianych 7 struktur liniowych; konieczne jest rozbudowywanie struktury połączeń, umożliwiającej tworzenie układów zamkniętych (wyniknie stąd kolejność rozbudowywania wspomnianych struktur liniowych); konieczne jest doprowadzenie do sytuacji, w której w każdym miejscu systemu będzie istniała odpowiedź na pytania zawarte w triadzie ITK. Nie są potrzebne dodatkowe nakłady na ten cel, lecz uporządkowane zmiany systemowe.

Celowe jest wykorzystanie sprawdzonych doświadczeń krajów rozwiniętych w zakresie innowacji. Dowodzą one, że:

- innowacje powstają tylko w ściśle określonych warunkach społeczno-organizacyjno-finansowych (uposażenie, warunki lokalowe, zespół nie mniejszy niż pewne minimum, laboratorium badawcze oddzielone fizycznie, finansowo i organizacyjnie od procesu produkcji, specyficzne cechy kierownictwa zespołu, członkowie zespołu dobrani według cech wynikających z ich predyspozycji naturalnych a nie wyuczonych lub pozornych),
- innowacje nie wpływają na szybkość wzrostu gospodarczego, lecz na jego przyspieszenie,
- efekty ekonomiczne wynikające ze społecznych skutków innowacji mogą być większe niż bezpośrednie efekty ekonomiczne.

BOLESŁAW WINIARSKI

ZACHODNIE REGIONY POLSKI — SZANSE I ZAGROŻENIA

Wstęp

W następstwie przewrotu politycznego, który dokonał się w latach 1989–1990 w Europie Środkowej, zachodnie regiony Polski znalazły się w szczególnej sytuacji. Sąsiadują one teraz bezpośrednio z obszarem Wspólnoty Europejskiej, a dzięki swemu centralnemu położeniu na naszym kontynencie uzyskują strategiczne znaczenie w działaniach na rzecz przezwyciężania skutków pojałtańskich jego podziałów. Przez regiony te przebiegają najważniejsze połączenia komunikacyjne między Wschodem i Zachodem, a także szlaki drogowe wiążące Północ z Południem. Zachodnie regiony Polski stykają się z terytorium zjednoczonych Niemiec; polsko-niemieckie pogranicze jest przedmiotem wielkiego zainteresowania społeczeństw obu naszych krajów. Koncentrują się tu liczne sąsiedzkie kontakty, kształtują się polsko-niemieckie stosunki ekonomiczne i kulturalne. Sprawy rozwoju i racjonalnego zagospodarowania zachodnich regionów Polski stają się problemami wielkiej wagi w polityce społeczno-gospodarczej naszego kraju. Mają one, w naszym przekonaniu, także duże znaczenie w ogólnej polityce europejskiej.

Świadomość tego nie jest jednak jeszcze powszechna. Nową sytuację polskich regionów zachodnich doceniają politycy i planiści niemieccy. Wyrazem tego są wysuwane przez nich, poczynwszy od 1991 r., inicjatywy ponadgranicznej polityki regionalnej, projekty wspólnego planowania i za-

gospodarowywania obszarów pogranicza, tworzenia euroregionów. Jeden z nich, „Euroregion Nysa”, już istnieje. Strona polska zachowuje się, przynajmniej na razie, pasywnie. W opracowaniu Centralnego Urzędu Planowania z 1991 r. na temat polityki regionalnej w latach 1992–1994 stwierdzono wprawdzie, że powinna ona wspomagać rozwój regionów zachodnich dla przeciwdziałania asymetrii między polską i niemiecką strefą przygraniczną¹, ale wspomaganie takiego dotąd nie uruchomiono. Na tereny przygraniczne po stronie niemieckiej oddziałują potężne środki z budżetu federalnego RFN, z budżetów poszczególnych landów zachodniej części Niemiec, wreszcie z funduszy EWG, natomiast polskie obszary zachodnie żadnego wsparcia ze strony państwa nie otrzymują².

Nowa sytuacja geopolityczna polskich regionów zachodnich tworzy wyjątkowe szanse ich rozwoju społeczno-ekonomicznego, natomiast stan ich zagospodarowania w porównaniu z obszarami po drugiej stronie Odry i Nysy Łużyckiej jest przyczyną poważnych zagrożeń. Potęguje je asymetria w polityce regionalnej Niemiec i Polski. Zagrożenia te nie są, jak się wydaje, dostrzegane przez elity polityczne w Polsce, pomimo różnych wystąpień w tej sprawie działaczy Związku Polskich Gmin Zachodnich oraz pracowników nauki i publicystów.

Tym szansom i zagrożeniom dla polskich regionów zachodnich poświęcone jest niniejsze opracowanie. Ma ono, w zamyśle autora, przyczynić się do ożywienia i rozszerzenia dyskusji na temat potrzeb i kierunków stymulowania rozwoju obszarów polskiego pogranicza zachodniego, a także określenia zasad współpracy ze stroną niemiecką, zgodnych z polskim interesem narodowym i założeniami przybliżania ogólnoeuropejskiej integracji.

¹ Zob. *Polityka regionalna w latach 1992–1994. Diagnoza — dylematy — opcje*. CUP, Warszawa, listopad 1991.

² Zwrócił na to uwagę m.in. dr D. Willers z Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung w Berlinie, w czasie seminarium w Warszawie w dniu 8 V 1992 r. Zob: *Pogranicze niemiecko-polskie jako problem polityki regionalnej*. Friedrich Ebert Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 1992, s. 11.

1. Terminologia

Termin *regiony zachodnie* przeszedł w Polsce pewną ewolucję. W pierwszym okresie po II wojnie światowej używano go do określania zachodniej części Ziem Odzyskanych. Do regionów zachodnich zaliczano cały Dolny Śląsk, Opolszczyznę, Ziemię Lubuską, Pomorze Zachodnie. W latach 70. zaczęto używać go w węższym znaczeniu, obejmując już tylko województwa położone wzdłuż zachodniej granicy Polski. Zmiana podziału administracyjnego Polski w 1975 r. pociągnęła za sobą i tutaj konsekwencje, np. z obszaru dawnego woj. wrocławskiego, województwem przygranicznym państwa został tylko obszar obecnego woj. jeleniogórskiego. Operowanie w statystyce i w planowaniu regionalnym jednostkami podziału administracyjnego wpłynęło też na ujęcia badawcze, coraz częściej *regiony zachodnie* były swoistym synonimem *zachodnich obszarów przygranicznych Polski* lub *pogranicza zachodniego*. W praktyce wszystkie te terminy oznaczały obszary zachodnich województw sąsiadujących z Niemcami. Podejście takie zastosowała np. Komisja Nauk Ekonomicznych Wrocławskiego Oddziału PAN, wyróżniając równocześnie „strefę przygraniczną”, za którą uznano tereny zajmowane przez miasta i gminy wzdłuż granicy państwa³.

Nawiązywanie do podziału administracyjnego kraju charakteryzuje właściwie wszystkie późniejsze ustalenia w sprawie delimitacji obszarów zachodniego pogranicza. H. Glinkowski i J. Szlachta w opracowaniu z 1991 r. za strefę przygraniczną uznają pas szerokości 15–20 km, obejmujący tereny położonych przy granicy miast i gmin⁴. A. Stasiak używa określenia „regiony przygraniczne” w odniesieniu do województw położonych przy granicy⁵.

Warto zauważyć, że do układu podziału administracyjnego Polski nawiązują też w swych opracowaniach dotyczących regionów pogranicznych autorzy niemieccy. W tzw. koncepcji wspierania regionu Odry, nazywanej w Polsce Planem Stolpego⁶, zajmowali się oni naszymi województwami położonymi przy zachodniej granicy, a ponadto województwem legnickim.

³ Zob.: *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów przygranicznych*. Komisja Nauk Ekonomicznych Wrocławskiego Oddziału PAN, materiały na konferencję, Wrocław 1979, s. 7–9.

⁴ Zob.: H. Glinkowski, J. Szlachta: *Wybrane problemy rozwoju strefy przygranicznej z Niemcami*. CUP, 1991, (maszynopis) s. 2.

⁵ A. Stasiak: *Wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego obszarów pogranicza zachodniego i wschodniego Polski*. (maszynopis IG i PZ PAN), Warszawa 1991, s. 6–7.

⁶ Zob.: *Koncepcja wspierania regionu Odry*. Grupa Firm GOPA, BC Berlin Consult, Berlin, wrzesień 1991, (maszynopis powielony) s. 5.

W studium „Pogranicze niemiecko-polskie jako problem polityki regionalnej” rozumienie obszaru przygranicznego nieco zwężono, obejmując nim tylko miasta i gminy położone przy samej granicy oraz niektóre gminy usytuowane „w drugim rzędzie”⁷.

W niniejszym opracowaniu zajmujemy się polskimi regionami zachodnimi pod kątem implikacji związanych z ich przygranicznym położeniem; będziemy więc mówić o województwach: szczecińskim, gorzowskim, zielonogórskim i jeleniogórskim, używając zamiennie dla ich łącznego określenia terminów *regiony zachodnie*, *zachodnie obszary przygraniczne*, *zachodnie pogranicze*. Czasem będziemy musieli jednak odwoływać się do powiązań między obecnymi województwami przygranicznymi a ośrodkami położonymi na ich zapleczu, głębiej w kraju, w pewnym stopniu nawiązując do pierwszego powojennego rozumienia terminu *regiony zachodnie*.

2. Stan zagospodarowania

Zachodnie przygraniczne województwa Polski zajmują łącznie powierzchnię blisko 32 tys. km², czyli około 10% terytorium kraju, i liczą razem około 2,7 mln mieszkańców, tj. prawie 7% ludności. Wartość brutto środków trwałych według stanu na koniec 1991 r. wynosiła tam 242 479 mld zł, co stanowiło 7,1% wartości środków trwałych w gospodarce narodowej Polski.

Na obszarze czterech zachodnich województw przygranicznych mamy 22 regiony administracyjne (8,2% ich ogólnej liczby w Polsce) i 191 jednostek stopnia podstawowego, tj. gmin (7,8% ogólnej liczby w kraju)⁸.

Struktura zagospodarowania pogranicza zachodniego jest silnie zróżnicowana. Występują tu dość intensywnie zainwestowane rejony przemysłowe oraz obszary zainwestowane słabiej, z przewagą gospodarki rolnej i leśnej. Zagospodarowanie polskich obszarów przygranicznych wyraźnie różni się od sąsiadujących z nimi obszarów niemieckich, także znacznie zróżnicowanych pod względem stanu zainwestowania.

Przegląd rozpoczniemy od północy. W województwie szczecińskim najważniejszym skupiskiem potencjału gospodarczego jest aglomeracja szcze-

⁷ Zob. *Die deutsch-polnischen Grenzgebiet als regionalpolitisches Problem*. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Berlin 1992, s. 11.

⁸ *Rocznik Statystyczny GUS 1992*. s. L-LI.

cińska, będąca swoistym biegunem polaryzującym aktywność społeczno-ekonomiczną w północno-zachodniej części kraju. Odgrywa ona znaczącą rolę w gospodarce morskiej Polski (zespół portowy Szczecin-Świnoujście), w przemyśle (stoczniovym, elektromaszynowym, hutniczym, chemicznym, drzewnym i papierniczym, włókienniczym i odzieżowym, spożywczym), w kulturze, nauce i szkolnictwie. Szczecin ma wykształcony wielofunkcyjny i ponadregionalny zasięg oddziaływania i jest ważnym ogniwem policentrycznego systemu osadniczego Polski.

Aglomeracja szczecińska powiązana jest osią Odry i równoległej do niej magistrali kolejowej z Dolnym i Górnym Śląskiem. Inna kolejowa magistrala łączy ją z Poznaniem i centralnymi regionami kraju. Znacznie gorszy jest stan połączeń drogowych z ośrodkami położonymi w Wielkopolsce, na Pomorzu i na Dolnym Śląsku.

Poza rejonem Szczecin-Świnoujście północną część zachodniego pogranicza Polski charakteryzuje rzadsze zaludnienie. Pas wybrzeża Bałtyku jest stosunkowo intensywnie zagospodarowany do celów rekreacyjno-turystycznych, funkcje turystyczno-wypoczynkowe stopniowo rozwijane są też na szczecińskim pojezierzu.

Ogólny stan zagospodarowania północnej części polskich obszarów przygranicznych jest obecnie wyraźnie lepszy niż rejonów położonych na tym odcinku granicy po stronie niemieckiej. Dominuje tam gospodarka rolna, a w pasie wybrzeża — również turystyka. Asymetrię układu na korzyść strony polskiej przesądza skala potencjału aglomeracji szczecińskiej.

Środkową część zachodniego pogranicza Polski, obejmującą województwo **gorzowskie i zielonogórskie**, charakteryzuje znacznie niższy poziom aktywności gospodarczej. Głównymi ośrodkami o znaczeniu regionalnym są tu Gorzów Wlkp. i Zielona Góra, o dość wszechstronnie rozwiniętych funkcjach. We właściwej strefie przygranicznej główną rolę odgrywają: Kostrzyń, Ślubice i Gubin. Dwa ostatnie są też ogniwami ruchu tranzytowego, a także ośrodkami spontanicznie rozwijającego się handlu przygranicznego.

Środkowa część polskiego pogranicza zachodniego została w ostatnich tygodniach drugiej wojny światowej dotknięta ogromnymi zniszczeniami. Zniszczenia zabudowy Kostrzyna i Gubina oceniano na 90–95%, Krosna Odrzańskiego, Ośna, Przewozu — na 60–85%, Rzepina — na ponad 50%, Żar — na 40%. Ślady tych zniszczeń, w postaci wolnych i niezabudowanych przestrzeni, pozostały do dziś. Zniszczenia przemysłu w obecnym województwie zielonogórskim oceniano na około 80%, w Gubinie przemysł zniszczony został w 100%. Dodajmy, że w okresie poprzedzającym

II wojnę omawiane obszary nie należały do dobrze zagospodarowanych w ówczesnych Niemczech. Po wojnie zaciążyła na nich peryferyjność położenia i szczególne znaczenie militarne: lokalizacja na najważniejszym kierunku i potencjalnym teatrze działań wojennych, funkcja zaplecza armii sowieckich stacjonujących we wschodnich Niemczech, rejonów rozmieszczenia lotnisk wojskowych, baz operacyjnych, stacji radarowych, poligonów, „zielonych garnizonów”, dywizji Paktu Warszawskiego gotowych do konfrontacji z siłami NATO. Dość surowo egzekwowano tu przeciwwskazania do bardziej dynamicznego rozwijania gospodarki, a nawet wykorzystywania walorów turystycznych i rekreacyjnych.

Obecny stan zagospodarowania środkowej części pogranicza po stronie polskiej uzyskany został wbrew powyższym ograniczeniom, poziom aktywności gospodarczej jest tu jednak znacznie niższy niż pozwalałyby na to warunki.

Przemysł środkowej części polskich obszarów przygranicznych koncentruje się w miastach, w Gorzowie Wlkp., w Zielonej Górze, Nowej Soli, Żarach, Żaganiu. Istotne znaczenie w gospodarce obu województw ma rolnictwo i leśnictwo. Sytuacja w rolnictwie jest lepsza niż na sąsiednich terenach w Niemczech. Musimy tu oczywiście mieć na uwadze, że po stronie niemieckiej w okresie rządów komunistycznych rolnictwo zostało niemal całkowicie skolektywizowane — po stronie polskiej, pomimo relatywnie wysokiego na tych terenach udziału PGR-ów, utrzymała się jednak znacząca pozycja rolnictwa indywidualnego.

Asymetria na korzyść strony niemieckiej zaznacza się natomiast wyraźnie w dziedzinie zainwestowania przemysłowego. Już na wysokości południowego skraju woj. szczecińskiego zlokalizowane są ośrodki przemysłowe Schwedt i Eberswalde, silnie inwestowane przez rządy b. NRD, w miarę przesuwania się na południe poziom uprzemysłowienia pogranicza po stronie niemieckiej rośnie. W części środkowej strefy przygranicznej dominacja przemysłu jest zdecydowana. Główną rolę spełniają tu: Frankfurt n. Odrą, Eisenhüttenstadt, Guben, Cottbus, Weisswasser. Obecnie przemysł wschodniej części Niemiec, zwłaszcza rozbudowane tu hutnictwo, przeżywa także wielkie trudności dostosowawcze. Nie wolno jednak pomijać roli rozwijającej się aglomeracji berlińskiej, na wysokości Słubic oddalonej od granicy polskiej tylko o około 70 km.

Południowa część polskich obszarów przygranicznych obejmuje tereny, które szczęśliwie uniknęły zniszczeń wojennych i należą do stosunkowo wszechstronnie zagospodarowanych. W obrębie właściwej strefy

przygranicznej dużą rolę odgrywa kompleks górniczo-energetyczny rejonu Bogatynia–Turoszów, zbudowany w latach 60. i zasilający w energię elektryczną znaczne obszary Polski. Istotne znaczenie ma też przemysł Zgorzelca dostarczający sprzętu i maszyn wydobywczych górnictwu węgla brunatnego. Ośrodkiem centralnym tej części pogranicza jest Jelenia Góra, o funkcjach rozbudowanych, choć kolidujących ze sobą (konflikt oddziaływań przemysłu chemicznego i wymogów uzdrowiska w Cieplicach oraz turystyki). Region jeleniogórski dysponuje stosunkowo dobrze rozwiniętą bazą turystyczno-wypoczynkową, umożliwiającą ekonomiczne wykorzystywanie naturalnych walorów Karkonoszy i Gór Izerskich. Ta część rozpatrywanych obszarów jest jednak zagrożona ekologicznie, ma zdewastowane środowisko naturalne (zniszczenia lasów) na skutek zanieczyszczeń powietrza, w dużej mierze napływających z zachodu i południa, z terytoriów Niemiec i Czech.

Sąsiadujące z południową częścią polskiego pogranicza po stronie niemieckiej powiaty wschodniej Saksonii należą do rejonów uprzemysłowionych i dobrze zagospodarowanych. W strefie przygranicznej najważniejsze ośrodki to Goerlitz i Żytawa (Zittau), na jej bliskim zapleczu Lubawa (Löbau) i Budziszyn (Bautzen).

Ta część polskiego zachodniego pogranicza sąsiaduje też z terytorium Republiki Czeskiej. Granica biegnie szczytami Sudetów, po stronie czeskiej dobrze wyposażonymi w infrastrukturę dla wypoczynku i turystyki. Stosunkowo niedaleko zlokalizowane są ośrodki przemysłowe Jablonec i Liberec.

Na styku terytoriów Polski, Niemiec i Czech rozwijane są instytucje „Euroregionu Nysa”, utworzonego w 1991 r. w wyniku porozumień jednostek samorządu terytorialnego województwa jeleniogórskiego, wschodniej Saksonii i północnych Czech. Związane z tym problemy omawiamy w dalszej części opracowania.

Porównując stan zagospodarowania obszarów przygranicznych Polski i Niemiec wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej, stwierdzamy różnice na korzyść Polski w części północnej, na korzyść Niemiec w części środkowej. Na południu poziom jest względnie wyrównany. Podobny był do niedawna stan zagospodarowania polskich i niemieckich regionów przygranicznych w dziedzinie infrastruktury techniczno-ekonomicznej, obecnie zaczynają rosnać dysproporcje. Sytuacja poprawia się szybko po stronie niemieckiej dzięki wielkim inwestycjom komunikacyjnym i komunalnym, finansowanym z budżetu federalnego i budżetu landów, po stronie polskiej stosunkowo stary majątek infrastrukturalny ulega postępującej dekapitalizacji.

Skutki wieloletnich zaniedbań i obecnej recesji odzwierciedla też pogarszający się stan Odry jako drogi wodnej. Ta magistrala komunikacyjna o ogromnym potencjalnym znaczeniu (szczególnie w związku ze zmianami politycznymi w Europie Środkowej) wykorzystywana jest w minimalnym stopniu. W części środkowej ruch barek blokowany jest obecnie nie tylko na skutek długotrwałych okresów suszy, ale i brak środków na normalne prace konserwacyjne, oczyszczające koryto rzeki.

3. Sytuacja społeczno-ekonomiczna

Zachodnie regiony Polski nie należały do obszarów uprzywilejowanych w dziedzinie terytorialnej alokacji inwestycji w latach PRL-u. Wyjątkiem były inwestycje w przemysłach wydobywczych w rejonach surowcowych, najpierw turowskim, następnie legnicko-głogowskim. Po 1970 r., nie bez związku z dramatycznymi wydarzeniami w grudniu tegoż roku, zwiększono też środki kierowane na rozbudowę Szczecina.

Pewne ożywienie i przyspieszenie procesów rozwoju w regionach zachodnich nastąpiło w latach 70., po wprowadzeniu ułatwień w przekraczaniu granicy dla obywateli Polski i NRD. W strefie Wybrzeża, na obszarach Pojezierza Gorzowskiego i Zielonogórskiego, w Sudetach wzrosły inwestycje w dziedzinie infrastruktury turystycznej, częściowo realizowane także przez prywatnych inwestorów. W latach 80. ożywienie to zostało przytłumione przez przywrócone utrudnienia graniczne i narastający kryzys gospodarczy.

Obecnie zachodnie regiony Polski odczuwają silnie skutki recesji, związanej z procesami przekształceń ustrojowo-systemowych w Polsce i innych krajach postsocjalistycznych oraz rozpadem dawnego rynku RWPG. Procesy transformacji przebiegają nierównomiernie, ogólnie biorąc, lepiej w regionach o funkcjach wykształconych wielokierunkowo, zwłaszcza posiadających na swym obszarze duże aglomeracje miejskie. Z regionów zachodniego pogranicza w grupie tej znalazła się tylko część woj. szczecińskiego, na pozostałych obszarach sytuacja jest gorsza niż przeciętna w kraju.

Według stanu na koniec 1991 r. stopa bezrobocia, przy przeciętnej dla kraju 11,4%, wynosiła: w woj. gorzowskim — 16,4%; w jeleniogórskim — 16,8%; w szczecińskim — 10,0%; w zielonogórskim — 12,8%¹⁰.

¹⁰ *Rocznik Statystyczny GUS 1992*. s. LIII.

W 1992 r. wskaźniki te uległy pogorszeniu. Przy średniej krajowej 13,6% stopa bezrobocia w woj. gorzowskim przekraczała 17,5%, w woj. jeleniogórskim i zielonogórskim sięgała około 16%, tylko w szczecińskim nieco poniżej średniej dla Polski¹¹. Nadal zagraża wzrost bezrobocia w regionach zachodnich, wiąże się to z postępującym upadkiem PGR-ów, które zajmowały znaczną część użytków rolnych.

Sytuację na rynku pracy w regionach zachodniego pogranicza komplikuje ich sąsiedztwo z obszarami, na których bezrobocie występuje w skali uznawanej powszechnie za katastrofalną. Są to województwa: koszalińskie i słupskie na północy oraz wałbrzyskie na południu (ponad 20% w grudniu 1992 r.). W województwach tych powstała też napięta sytuacja społeczna, jako następstwo wysokiego poziomu bezrobocia i braku skutecznych działań zaradczych.

Województwa zachodnie, prócz szczecińskiego, charakteryzowały w 1991 r. gorsze od średnich w kraju wskaźniki poziomu wynagrodzeń miesięcznych, gorsze są też inne wskaźniki standardu życia ludności¹².

Regiony zachodniego pogranicza, poza jeleniogórskim, wykazują przyrost naturalny ludności wyższy od przeciętnego w kraju, natomiast wszystkie miały w 1991 r. ujemne saldo migracji.

W opracowanej przez CUP w kwietniu 1993 r. diagnozie sytuacji regionów Polski po trzech latach procesu przebudowy ustrojowo-systemowej¹³, do obszarów pogranicza zachodniego o znaczących stratach zaliczono tylko fragment woj. szczecińskiego, obejmujący aglomerację szczecińską, rejon Świnoujścia i mały odcinek Wybrzeża. Resztę terenów woj. szczecińskiego zaliczono do obszarów depresji, rozciągających się w północnej części kraju (woj. koszalińskie, słupskie, gdańskie, z wyłączeniem aglomeracji Trójmiasta, i elbląskie), objętych najwyższym w kraju bezrobociem. Raport wskazuje też na znaczny udział gałęzi tradycyjnych i surowcowych w woj. jeleniogórskim, co w związku z recesją w tych gałęziach może także dostarczać powodów do niepokoju. Woj. zielonogórskie znalazło się w klasyfikacji „Raportu” w grupie regionów „pozostałych”, w których sytuacja ogólna, a raczej jej ewolucja zależeć będzie głównie od czynników koniunkturalnych¹⁴.

Na obszarze czterech województw zachodnich zlokalizowane są trzy obszary ekologicznie zagrożone: szczeciński, turoszowski, jeleniogórski

¹¹ *Raport o polityce regionalnej. Diagnoza*. CUP, Departament Polityki Przestrzennej i Regionalnej, Warszawa, kwiecień 1993, s. 22.

¹² *Rocznik Statystyczny GUS 1992*. s. LIII.

¹³ *Raport o polityce regionalnej*, op. cit., s. 29–30.

¹⁴ Tamże, s. 31.

— te dwa ostatnie w jednym województwie, sąsiadującym w dodatku od strony kraju z kolejnymi obszarami ekologicznie zagrożonymi: legnicko-głogowskim i wałbrzyskim. Pod tym względem sytuacja regionu jeleniogórskiego jest szczególna. Wspominaliśmy już, że jest on także atakowany przez napływ zanieczyszczonego powietrza z zachodu i południa, spoza terytorium Polski.

Wody rzek granicznych, Nysy Łużyckiej i Odry, należą do kategorii nadmiernie zanieczyszczonych (według kryteriów biologicznych) na całej swej długości¹⁵.

4. Warunki i potencjalne czynniki rozwoju

4.1. Położenie

Jednym z najważniejszych czynników, które mogą obecnie ułatwić rozwój ekonomiczny zachodnich regionów Polski jest ich **centralne położenie na kontynencie europejskim**, między obszarem EWG i krajami postsocjalistycznymi.

Walory położenia uwydatniają się zwłaszcza w północnej i południowej części polskiego pogranicza zachodniego.

Na północy za bardzo atrakcyjny należy uznać rejon Szczecin-Świnoujście, należący do zachodnich regionów nadbałtyckich, wchodzących w skład terytoriów Polski, Niemiec, Danii i Szwecji.

Na południu na uwagę zasługuje woj. jeleniogórskie, usytuowane na styku z regionami Niemiec i Czech. Wydaje się, że jest to rejon geograficznie predestynowany do rozbudowy funkcji związanych z trójstronną współpracą gospodarczą trzech sąsiadujących krajów, blisko jest stąd do Wrocławia, Drezna i Pragi.

Rozwój stosunków ekonomicznych Wschód-Zachód może uwydatnić także walory środkowej części polskiego pogranicza zachodniego, przez które przebiega wiązka trzech szlaków tranzytowych z Niemiec: 1) na Poznań, Warszawę i Moskwę; 2) na Elbląg, Królewiec, Rygę, Tallin i St. Petersburg; 3) na Wrocław, Kraków, Lwów, Bukareszt oraz Kijów. Ważna jest także bliskość chłonnego rynku rosnącej aglomeracji berlińskiej.

¹⁵ *Rocznik Statystyczny GUS 1992. s. 22.*

4.2. Zasoby i warunki naturalne

Podstawowym elementem zasobów naturalnych występujących w rozpatrywanych regionach jest węgiel brunatny, eksploatowany w wielkiej skali do celów energetycznych, w rejonie Bogatyni. Zasoby te są ograniczone, eksploatacja i przetwarzanie na energię węgla brunatnego jest także źródłem poważnych zagrożeń ekologicznych, nie wydaje się więc, by była to w tym rejonie dziedzina rozwojowa. Obecność w południowo-zachodniej części Polski silnej bazy energetycznej może mieć jednak znaczenie dla rozwoju przemysłów przetwórczych.

Mniejsze pokłady węgla brunatnego, dotąd nie eksploatowane, występują w środkowej części pasa obszarów przygranicznych. Dla przedsięwzięć o skali lokalnej stanowią one pewną rezerwę na przyszłość.

Zachodnie regiony Polski dysponują wystarczającymi zasobami surowców do produkcji materiałów budowlanych na potrzeby miejscowe, ale i na eksport.

Ważne znaczenie może mieć sąsiedztwo z Legnicko-Głogowskim Okręgiem Miedziowym. Sądzimy, że nie tylko ze względu na przesłanki polityki regionalnej należałoby dążyć do rozbudowy w regionach zachodnich gałęzi umożliwiających głębsze przetwórstwo miedzi w kraju i stopniowego ograniczania eksportu tego surowca. Dla takich gałęzi kooperacja z LGOM mogłaby być czynnikiem bardzo istotnym.

Na obszarach zachodniego pogranicza występują, ogólnie biorąc, dobre warunki naturalne dla produkcji rolniczej, a także dla przemysłu rolno-spożywczego. W środkowej części pogranicza mógłby on korzystać z renty położenia, wspomnianej już bliskości rynku rozwijającej się aglomeracji berlińskiej.

Regiony zachodnie należą do silnie zalesionych. Woj. zielonogórskie charakteryzuje wskaźnik lesistości zbliżony do 50%, gorzowskie — prawie 45%, jeleniogórskie — 39%. Lasy regionów zachodnich to łącznie 14,3% powierzchni leśnej Polski (udział tych regionów w powierzchni kraju = 10,1%), są liczącym się dostawcą drewna jako surowca.

Ważnym składnikiem zasobów naturalnych omawianych regionów są wody. Podstawowe znaczenie ma Odra, niestety, jak już wspomnieliśmy, w wysokim stopniu zanieczyszczona. Podobnie przedstawia się stan głównych dopływów Odry. Rzeki jako źródło zasilania gospodarki w wodę mogą być wykorzystane, jeśli poprawi się sytuacja ekologiczna.

Środkowa i północna część obszarów pogranicznych to pojezierza: Pomorskie i Wielkopolskie, bogate w jeziora różnej wielkości, stwarzające znakomite warunki dla wypoczynku i uprawiania sportów wodnych. Do terenów o dużej atrakcyjności należą także okolice samego Szczecina.

Sprzyjającym elementem środowiska naturalnego jest w zachodnich regionach Polski klimat, na ogół łagodny, w środkowej i południowej części pogranicza wyraźnie cieplejszy niż na innych obszarach kraju.

4.3. Miasta i infrastruktura

Trzy spośród czterech rozpatrywanych województw zachodnich wykazywały w 1991 r. poziom urbanizacji wyższy od krajowego, a jedno — równy krajowemu (zielonogórskie). Na terenach zachodniego pogranicza położone są 104 miasta (12,5% ogólnej ich liczby w kraju). Są to głównie miasta małe i średnie. Wyposażone są one w podstawowe urządzenia gospodarki komunalnej, choć obecnie w wysokim stopniu zużyte technicznie i ekonomicznie.

Prawie wszystkie miasta mają możliwość dalszej rozbudowy, niektóre dysponują jeszcze rezerwami terenów budowlanych w obrębie obszarów centralnych.

Wyposażenie w infrastrukturę drogową regionów zachodnich zbliżone jest obecnie do poziomu krajowego. Znacznie wyższym wskaźnikiem liczby abonentów telefonicznych na 1000 mieszkańców legitymuje się woj. szczecińskie (126,2, krajowy w 1991 r. 93,1), ustępując tylko warszawskiemu, łódzkiemu i krakowskiemu¹⁶.

Na 117 działających w Polsce w roku akademickim 1991/1992 szkół wyższych 7 ma swe siedziby w regionach zachodnich: 5 w Szczecinie i 2 w Zielonej Górze. Studiuje w nich 5,3% ogólnej liczby studentów w kraju. W rzeczywistości sytuacja regionów zachodnich w dziedzinie szkolnictwa wyższego jest nieco lepsza, na ich terenie działają filie lub wydziały zamiejscowe wyższych uczelni Wrocławia i Poznania, których nie uwzględnia Rocznik Statystyczny.

Głównym ośrodkiem nauki i szkolnictwa wyższego jest Szczecin, w którym działają: uniwersytet, politechnika, Akademia Rolnicza, Akademia Medyczna i Wyższa Szkoła Morska. W Zielonej Górze mają swe siedziby: Wyższa Szkoła Inżynierska i Wyższa Szkoła Pedagogiczna. W Je-

¹⁶ *Rocznik Statystyczny GUS 1992*. s. 423.

leniej Górze mieszczą się zamiejscowe wydziały wrocławskiej Akademii Ekonomicznej i Politechniki Wrocławskiej.

Na bliskim zapleczu omawianych regionów znajdują się dwa ważne ośrodki nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce: wrocławski i poznański (po 9 wyższych uczelni w każdym, nie licząc wojskowych), reprezentujące wszystkie rodzaje i dziedziny studiów, wspierające gospodarkę województw zachodnich także w zakresie prac badawczych i studialnych. Łącznie kadra nauczycieli akademickich uczelni mających swe siedziby w zachodnich województwach przygranicznych (Szczecin i Zielona Góra) oraz we Wrocławiu i Poznaniu liczy 14,4 tys. osób¹⁷, co stanowi około 23% wszystkich nauczycieli akademickich w Polsce w 1991 r.

Regiony zachodnie należą do przeciętnie wyposażonych w instytucje zaliczane do tzw. *business environment*. CUP zalicza do nich towarzystwa i izby gospodarcze, agencje rozwoju regionalnego, giełdy, fundacje inicjatyw społeczno-ekonomicznych, agencje inicjatyw lokalnych, fundacje szkolenia i doradztwa, inkubatory przedsiębiorczości, centra wspierania biznesu itp. Najlepiej pod tym względem wyposażone jest szczecińskie, najgorzej — jeleniogórskie¹⁸.

4.4. Walory rekreacyjno-turystyczne

Regiony zachodnie reprezentują pełną skalę walorów z punktu widzenia możliwości rozwoju gospodarki turystycznej: od plaż Bałtyku i wypoczynkowych miejscowości nadmorskich, poprzez obszary leśno-jeziorne pojezierzy, po tereny górskie, atrakcyjne we wszystkich porach roku. Regiony zachodnie to także interesujące miasta, zabytki architektury, stopniowo poprawiająca się sieć urządzeń usługowych, gęsty układ komunikacji drogowej, dobrze powiązany szlakami tranzytowymi.

Regiony zachodnie są też obszarami największego natężenia ruchu osobowego w relacjach Wschód–Zachód. Granicę polsko-niemiecką już w pierwszym roku (1991) wprowadzenia ruchu bezwizowego przekroczyło ponad 60 mln osób i około 15 mln samochodów. Ruch ten systematycznie rośnie. Istnieją ogromne możliwości wykorzystania go dla ożywienia gospodarczego rejonów, przez które przebiegają jego główne strumienie: szczecińskiego, zielonogórskiego, jeleniogórskiego. Niektóre tereny zie-

¹⁷ Tamże, s. 422–423.

¹⁸ *Raport o polityce regionalnej*, op. cit., s. 20–21.

lonogórskiego i gorzowskiego mogą być także zagospodarowywane pod kątem wypoczynku dla mieszkańców aglomeracji berlińskiej.

4.5. Czynniki ludzkie

Zachodnie regiony Polski zostały zasiedlone przez ludność polską po II wojnie światowej i w jej wyniku, część ludności przybyła tu z terenów zabranych Polsce na wschodzie przez ZSRR na mocy układów akceptujących porozumienia Ribbentrop — Mołotow z 1939 r., część — z obszarów Polski centralnej. Nastąpiło tu szczególne zderzenie i połączenie tradycji i kultur różnych regionów Polski, powstała społeczność oznaczająca się dużą dynamiką. Obszary zachodnie charakteryzował też stosunkowo wysoki przyrost naturalny (wskaźniki z reguły wyższe od średnich dla kraju), młoda struktura ludności, ale również — w następstwie utrzymujących się braków budownictwa mieszkaniowego i ograniczenia przedsięwzięć rozwojowych — umiarkowanie ujemne saldo ruchów migracyjnych.

Od lat 70. dynamika demograficzna regionów zachodnich słabnie, jednak liczba ich ludności nadal się powiększa. Zasługuje to na uwagę, tym bardziej że odwrotny proces występował i jeszcze występuje na sąsiednich terenach po stronie niemieckiej. Polskie przedsiębiorstwa i robotnicy budowali zakłady przemysłowe na zachodnim brzegu Odry w Schwedt i Eisehüttenstadt, zasilali załogi firm niemieckich we Frankfurcie nad Odrą i w Görlitz. Wzrost zasobów ludności w wieku produkcyjnym w regionach zachodnich Polski stanowi nadal potencjalny czynnik ich rozwoju, oczywiście pod warunkiem uruchomienia na tych obszarach procesów ekspansji, które mogłyby przełamać obecną depresję, grożącą przyrostem bezrobotnych.

4.6. Granica jako czynnik stymulujący rozwój

W pasie miast i gmin położonych przy samej granicy, a zwłaszcza w regionach, w których istnieją czynne przejścia graniczne, możemy obserwować ostatnio wyraźne ożywienie, przejawiające się w napływie przybyszów z zewnątrz. Granica oddziałuje przyciągająco i aktywizująco, oczywiście granica otwarta a nie zamknięta.

Nie bez znaczenia jest też fakt, że granica polsko-niemiecka oddziela od siebie obszary ekonomicznie i strukturalnie różne. Różnice cen zachęcają do handlu, rozwijającego się spontanicznie. Obszary pogranicza, a zwłaszcza miasta i gminy położone w obrębie samej strefy przygranicznej, uzyskują dzięki temu duże szanse. Należałoby ten handel otoczyć opieką, zbliżyć do europejskich standardów. Pożądane byłoby powiększenie liczby przejść granicznych i zmodernizowanie oraz rozbudowanie ich infrastruktury. Ideę wykorzystania handlu poprzez granicę wysunęli już planiści niemieccy. Wskazują oni na korzyści płynące z przyjazdów do Niemiec Polaków, oceniają ich zakupy na 300–500 marek w czasie jednego pobytu, sugerują budowę w pobliżu granicy specjalnych centrów handlowych, nastawionych na sprzedaż towarów poszukiwanych przez Polaków¹⁹. Wydaje się, że warto to rozważyć, podejmując odpowiednie przedsięwzięcia także po naszej stronie.

4.7. Ocena ogólna

Pomimo wielu braków w stanie zagospodarowania i trudności związanych z transformacją systemową zachodnie regiony Polski reprezentują istotne walory i potencjalne czynniki rozwoju ekonomicznego.

Już w latach 70., analizując warunki i czynniki lokalizacyjne występujące na obszarach zachodniego pogranicza Polski, wskazywaliśmy, że obszary te powinny być objęte procesami ekspansji gospodarczej. Wyszukaliśmy wówczas koncepcję uznania osi Odry za jeden z głównych kierunków strategicznych, przestrzennych w polskiej polityce regionalnej²⁰. Wydaje się, że w obecnej sytuacji politycznej w Europie koncepcja ta zyskuje dodatkowe uzasadnienie. Polskie zachodnie regiony przygraniczne są obszarami atrakcyjnymi dla lokalizowania nowych przedsięwzięć, dla alokacji nakładów kapitałowych.

¹⁹ *Koncepcja wspierania regionu Odry*, op. cit., s. 21–23.

²⁰ B. Winiarski: *Polityka regionalna*. PWE, Warszawa 1976, s. 330–331.

5. Niemieckie projekty współpracy i wspierania rozwoju obszarów pogranicza

5.1. Inicjatywy niemieckie

Wspomnieliśmy już we wstępie, że w sprawie rozwoju ekonomicznego i zagospodarowania obszarów naszego zachodniego pogranicza szereg inicjatyw wysunęła strona niemiecka, ona właśnie wykazuje największą aktywność w tej materii. Propozycje dotyczą współpracy na obszarach przygranicznych po obu stronach Odry i Nysy Łużyckiej, wspólnego planowania i koordynowania przedsięwzięć gospodarczych na tych obszarach, tworzenia wspólnych instytucji.

Jak wiadomo, w 1990 r. podpisany został Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy, a w 1991 r. — o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską i Niemcami. W kwietniu 1991 r. powołana została Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa do Spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, a wejście Polski do Rady Europy i starania o uzyskanie statusu członka stowarzyszonego ze Wspólnotą Europejską stworzyły faktyczny obowiązek respektowania przez stronę polską zasad stosowanych przez Wspólnotę Europejską w dziedzinie współpracy przygranicznej, już przed formalnym przystąpieniem do tzw. Konwencji Madryckiej (co nastąpiło w 1993 r.).

Konwencja dotyczy współpracy ponadgranicznej instytucji i organów samorządu terytorialnego, pod adresem burmistrzów miast i naczelników gmin przygranicznych kierowane były różne propozycje współpracy ze strony niemieckiej już od 1990 r. W grudniu 1990 r. powstał Związek Polskich Gmin Zachodnich z siedzibą w Zielonej Górze, stawiający sobie za zadanie m.in. koordynację poczynań jednostek samorządu terytorialnego strony polskiej w dialogu z sąsiadami zza Odry i Nysy.

W latach 1991–1992 strona niemiecka zgłosiła następujące projekty:

- a) wspierania rozwoju regionu Odry, opracowany przez berlińskie biura konsultingowo-projektowe na zlecenie rządu krajowego Brandenburgii, od nazwiska premiera tego rządu nazwany w Polsce Planem Stolpego;
- b) współpracy w dziedzinie planowania zagospodarowania strefy przygranicznej, przygotowany przez Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung w Berlinie;

- c) utworzenia „Euroregionu Trzech Ziem — Nysa”, zrealizowany w 1991 r.;
- d) utworzenia kolejnych euroregionów wzdłuż granicy polsko-niemieckiej: „Pomerania”, „Szprewa-Nysa, Bóbr”, „Frankfurt n. Odrą — Ślubice”, nazywany też „Środkowa Odra”.

Ze strony niemieckiej wychodzą również propozycje tworzenia różnych instytucji mających służyć rozwijaniu współpracy transgranicznej w dziedzinie gospodarki, kultury, nauki i szkolnictwa wyższego.

5.2. Plan Stolpego

Przypomnijmy ważniejsze fakty związane z tym dokumentem. „Koncepcja wspierania rozwoju regionu Odry” powstała w wyniku realizacji zlecenia, ulokowanego przez władze Berlina i Brandenburgii w marcu 1991 r. w firmach konsultingowych GOPA i BC Berlin Consult. Wywiązały się one szybko z zadania i po akceptacji przez zleceniodawców, premier rządu Brandenburgii przekazał w lipcu tego samego roku odpowiedni dokument ówczesnemu premierowi rządu polskiego J. K. Bieleckiemu.

O ile nam wiadomo, opracowanie to nie zostało poddane szczegółowej ekspertyzie naukowej w Polsce. Mimo zgłoszonego przez autora wniosku Plan Stolpego nie był też przedmiotem obrad Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej. Przeprowadzono natomiast konsultacje robocze w różnych agendach rządowych. Szersza opinia publiczna w Polsce dowiedziała się o Planie Stolpego z fragmentarycznych informacji zamieszczonych w „Głosie Szczecińskim”, a następnie z artykułu M. Henzlera „Zaliczka na integrację” w „Polityce”²¹.

W skład proponowanego „obszaru Odry” miały wchodzić po stronie niemieckiej tereny położone wzdłuż granicy z Polską, w pasie szerokości 40–50 km, o łącznej powierzchni około 21 tys. km², zamieszkałe przez około 2,4 mln ludności. Tereny te nie obejmują pobliskiej aglomeracji berlińskiej. Po stronie polskiej „obszar Odry” miał obejmować cztery województwa przygraniczne, a ponadto legnickie, z okręgiem miedziowym. Tereny „obszaru” po stronie polskiej tworzą szerszy pas, do około 100 km, liczą łącznie około 32 tys. km² powierzchni i 2,6 mln mieszkańców.

Projekt zakładał potrzebę udzielania specjalnego wsparcia rozwojowi gospodarczemu wymienionych obszarów. Zostały one dość szcze-

²¹ „Polityka” nr 40 z 5 X 1991, s. 7.

gółowo zaprezentowane w części inwentaryzacyjno-analitycznej opracowania. Organizatorem wsparcia powinien być w myśl projektu Niemiecko-Polski Bank Rozwoju, z kapitałem mieszanym, z 30% udziału strony polskiej. Prezesem Banku miał zostać obywatel RFN, powołany przez rząd Niemiec, prezes miał wyznaczyć następnie na swego zastępcę obywatela Polski. Przewidziano pięcioosobowy zarząd: 3 Niemców i 2 Polaków, skład rady nadzorczej miał odpowiadać proporcjom wkładów kapitałowych. Bank miał spełniać funkcje promocyjno-koordynacyjne w kształtowaniu rozwoju „obszaru Odry” i prowadzić działalność związaną z finansowaniem odpowiednich operacji, wykorzystując współpracę z bankami komercyjnymi.

Nie widzimy potrzeby szczegółowego omawiania zawartych w Planie Stolpego koncepcji dotyczących poczynąń rozwojowych. Znajdowała w nich wyraz przede wszystkim troska o interesy strony niemieckiej: proponowano m.in. obniżenie poziomu intensywności gospodarki rolniczej w naszych województwach przygranicznych, zielonogórskim i gorzowskim, na rzecz zwiększenia terenów na zalesienia, rezerwy przyrody, a także na budownictwo mieszkaniowe typu weekendowego. Wysunięto projekt rozbudowy urządzeń handlowych po stronie niemieckiej dla ułatwienia Polakom zakupów i oszacowano wartość zakupów (o czym już wspominaliśmy), zaproponowano utworzenie w rejonie Szczecina wolnego portu, a na wyspie Uznam (na terytorium Polski) — niemieckiego obszaru gospodarczego.

W tekście polskim opracowania znalazły się sformułowania, które — być może w wyniku wadliwego tłumaczenia — brzmią dość ostro: „korzyści, jeśli chodzi o koszt siły roboczej w Polsce i niskie ceny ziemi (...) należy wykorzystać bezkompromisowo”²². Są tam też propozycje, które mogłyby wywołać protesty ekologów, np. przetwórstwo odpadków z wielkich aglomeracji na „obszarze Odry”. Strona niemiecka sugerowała lokalizację autostrady Północ-Południe na polskich terenach przygranicznych, co wiązałoby się dla nich nie z samymi tylko korzyściami.

Naszym zdaniem, koncepcje Planu Stolpego miały służyć wysondowaniu reakcji strony polskiej i stworzeniu punktu wyjścia do właściwych negocjacji. W systemie gospodarki rynkowej jest rzeczą i zrozumiałą, i naturalną, że każda ze stron, przystępując do nich, reprezentuje przede wszystkim własne interesy i dąży do uzyskania rozwiązań najbardziej dla siebie korzystnych. Nie trzeba się z tego powodu oburzać, ale też nie trzeba takich propozycji od razu akceptować. Szkoda, że Planu Stolpego nie poddano

²² *Koncepcja wspierania rozwoju regionu Odry*, op. cit., s. 1–1a.

szerszej dyskusji w kręgu polskich specjalistów z zakresu gospodarki i polityki regionalnej, pozostawiając ocenę publicystom i urzędnikom i prowadząc analizy niemieckich propozycji w zbyt wąskim gronie, co budzi podejrzenia części opinii publicznej.

Strona niemiecka nie podtrzymywała później propozycji zawartych w Planie Stolpego, a w rozmowach prowadzonych na szczeblu Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej zaczęto poszukiwać rozwiązań bardziej zrównoważonych.

5.3. Memoriał „Pogranicze niemiecko-polskie jako problem polityki regionalnej”

Opracowanie to powstało na przełomie 1991 i 1992 r. na zamówienie ministra gospodarki rządu federalnego Niemiec. Prace wykonano w berlińskim instytucie badawczym (por. przyp. 2), pod kierownictwem dra D. Wiltersa. Wyjaśnił on w czasie zorganizowanego w Warszawie, w maju 1992 r. seminarium, że opracowanie opiera się wprawdzie na Planie Stolpego, ale przyjmuje inny punkt wyjścia: nie stawia sobie za cel porządkowania działalności na rozpatrywanym obszarze, lecz akcentuje potrzebę tworzenia ramowych instytucjonalnych i gospodarczych warunków rozwoju i zwraca uwagę na szczególne uwarunkowania polityczne.

Opracowanie zakłada wydatne w stosunku do ujęć poprzednich zwięźlenie obszaru określanego mianem pogranicza polsko-niemieckiego. Ma to być pas powiatów niemieckich przylegających do granicy i pas polskich gmin na ich bezpośrednim zapleczu: 19 powiatów, 9179 km² powierzchni i 964 tys. mieszkańców po stronie niemieckiej oraz 41 gmin, 8071 km² i 910 tys. mieszkańców po stronie polskiej. Obszar ten poddany został wnikliwej analizie, ustalenia diagnostyczne stanowią wartościową część memoriału, a zawarte w nim propozycje przygotowane zostały solidnie. Autorzy memoriału proponują wyodrębnić z całego obszaru pogranicza (w nowym ujęciu) trzy regiony: północny, środkowy i południowy, i wskazując na różnorodność poglądów na temat kierunków współpracy i pożądanych działań, wysuwają szereg sugestii pod adresem polityki regionalnej. Są one na ogół realistyczne i dotyczą w większości zagadnień wymagających istotnie ścisłej współpracy obu stron: modernizacji budowy nowych przejść granicznych i dróg tranzytowych, gospodarczego wykorzystania Odry i Nysy, poprawy warunków ekologicznych, handlu transgranicznego, kooperacji pro-

dukcyjnej, wspierania inicjatyw rozwojowych. Autorzy memoriału zwracają też uwagę na konieczność prowadzenia na całym obszarze aktywnej polityki gospodarczej, wspierania przedsiębiorczości, rozbudowy infrastruktury i sygnalizują występowanie głębokich różnic we wspieraniu rozwoju strukturalnego przez rządy Niemiec i Polski. Stwierdzają wprost, że polskie pogranicze ze strony państwa żadnego wsparcia finansowego nie otrzymuje. Dr D. Willers w swym wystąpieniu na seminarium w Warszawie w maju 1992 r. dodatkowo podkreślał konieczność wypracowania przez rząd Polski własnego stanowiska w sprawie rozwoju polskiego pogranicza, a także poszukiwania możliwości odpowiednich zasileń ze środków EWG²³.

W odróżnieniu od Planu Stolpego, opracowanie zespołu Willersa podane zostało w Polsce dyskusji na wspomnianym już seminarium w Warszawie w maju 1992 r., zorganizowanym przez Fundację Friedricha Eberta i Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Silnie zaakcentowano sprawy różnic w zagospodarowaniu i w działaniach prorozwojowych na niemieckich i polskich obszarach pogranicza, potrzebę ostrożnego oceniania możliwości wsparcia ze strony Wspólnoty Europejskiej i uruchamianych przez nią programów. Wskazano na zagadnienia wymagające dalszych studiów, m.in. wpływ aglomeracji berlińskiej, koszty wykorzystania szlaku Odry.

Istotne było zwrócenie uwagi na sprzeczności między interesami strony polskiej i niemieckiej w różnych kwestiach, np. w sprawie kierunków rozwoju i intensywności rolnictwa²⁴. Opracowanie niemieckie wyraża pewien niepokój wobec możliwości ekspansji polskiego eksportu produktów żywnościowych i rzemieślniczych i postuluje m.in. podniesienie kursu złotego (!) w stosunku do marki. Konkurencja dotyczyć może zwłaszcza rynku aglomeracji berlińskiej. Na tle tych obaw można lepiej zrozumieć wcześniejsze propozycje Planu Stolpego, dotyczące obniżenia w województwach zielonogórskim i gorzowskim poziomu intensywności rolnictwa i zwiększenia powierzchni zalesień.

Uznano potrzebę prowadzenia dalszych studiów i prac planistycznych dla obszarów pogranicza oraz współpracy w tej dziedzinie.

²³ Tamże, s. 11. Warto wspomnieć, że dr Willers przy tej okazji, jakby wiedząc o uczuleniu polskich polityków na słowo: planowanie, uznał za stosowne przypomnieć, że planowanie jest jednak niezbędne, choćby dlatego że bez planów nie uzyska się wsparcia ze strony EWG. Podkreślił również, że nie można w dziedzinie prawidłowego zagospodarowywania obszarów pogranicza liczyć na grę wolnego rynku.

²⁴ Tamże, s. 23, 33.

6. Euroregiony na zachodnim pograniczu Polski

Jak dobrze wiadomo, euroregiony są szczególną instytucją w dziedzinie międzynarodowych stosunków polityczno-gospodarczych, która pojawiła się w Europie Zachodniej po II wojnie światowej, w związku z rozwojem współpracy przygranicznej i ponadgranicznej organów samorządu terytorialnego sąsiadujących ze sobą, ale należących do różnych krajów regionów. Instytucja ta cieszy się poparciem Wspólnoty Europejskiej i traktowana jest przez nią jako istotny element kształtowania i umacniania europejskiej integracji oraz poczucia europejskiej tożsamości. Podstawową rolę w tworzeniu i funkcjonowaniu euroregionów — nie będących formalnie podmiotami prawa publicznego i międzynarodowego — odgrywają jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Euroregiony są trwałymi porozumieniami takich związków. Szczególną aktywność na polu tworzenia i rozwijania instytucji euroregionów wykazuje Republika Federalna Niemiec.

W niespełna dwa lata po przełomie politycznym w Europie Środkowej, ze strony Niemiec wyszły też pierwsze inicjatywy tworzenia euroregionów na pograniczu niemiecko-polskim i niemiecko-czeskim. W stadium projektowania i uzgadniania są obecnie trzy euroregiony na pograniczu niemiecko-czeskim, trzy na pograniczu niemiecko-polskim, a jeden, obejmujący tereny Polski, Niemiec i Czech, nazywany „Euroregionem Trzech Ziem — Nysa”, funkcjonuje już od drugiej połowy 1991 r. W przypadku zrealizowania zamierzeń całe terytorium Niemiec otoczone będzie łańcuchem euroregionów. Są to na ogół stosunkowo niewielkie jednostki przestrzenne, z wyjątkiem „Wspólnoty roboczej krajów alpejskich” i „Wspólnoty Alpy-Adriatyk”, o stosunkowo dużych obszarach, obejmujących znaczne połacie wchodzących w ich skład krajów.

6.1. „Euroregion Trzech Ziem — Nysa”

„Euroregion Nysa” utworzony został w sposób niemal w Polsce niezauważony, w wyniku spotkania w Zittau w dniach 23–25 maja 1991 r. przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego graniczących ze sobą terenów Polski, Niemiec i Czech. Organizatorem była strona niemiecka. Uczestnicy spotkania przyjęli memorandum proponujące utworzenie eu-

roregionu. W miesiącach letnich 1991 r. odbywały się częste i intensywne spotkania przedstawicieli sąsiadujących ze sobą regionów i działających na ich terenach różnych instytucji, w Zittau, Libercu i Jeleniej Górze, na których omawiano zakres i kierunki współpracy: ułatwień komunikacyjnych, ochrony środowiska, nauki, tworzenia „Eurouniwersytetu”, kultury itp. Uczestnicy liczyli na możliwość uzyskania dla euroregionu funduszy z Brukseli²⁵. Uzgodniono, że sekretariat biura euroregionu będzie mieścić się w Zittau, gdzie podjął też działalność utworzony przez stronę niemiecką Instytut Polityki Gospodarczej (Institut für Wirtschaftspolitik Zittau im Dreiländerderek), w skład którego weszli m.in. profesorowie z zachodniej części Niemiec.

W grudniu 1991 r. odbyło się w Zittau pierwsze posiedzenie trójstronnej rady euroregionu, na którym zainaugurowano jego działalność i przyjęto „Porozumienie ramowe”, regulamin rady, sekretariatu i grup roboczych. Stronę polską reprezentuje Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa (zarejestrowane w Sądzie Wojewódzkim w Jeleniej Górze 25 XI 1991 r.), a strony niemiecką i czeską — odpowiednie związki jednostek samorządu terytorialnego właściwych krajów, działające na terenie „Euroregionu Nysa”. W jego skład weszło 31 gmin (spośród 39) woj. jeleniogórskiego, deklarując wpłaty sum na wspólne cele po 1 tys. zł od jednego mieszkańca. Niektóre gminy woj. jeleniogórskiego, np. Platerówka i Piechowice, nie wchodzi w skład euroregionu, ale uczestniczą w jego pracach na prawach obserwatorów. W skład rady euroregionu wchodzi 10 członków „Konwentu mandatariuszy polskich do Rady Euroregionu Nysa”, 9 z nich to przedstawiciele gmin, dziesiąty jest wojewoda jeleniogórski, zajmujący też miejsce w trójstronnym prezydium euroregionu. Ze strony niemieckiej do euroregionu należy 9 powiatów oraz miasto Görlitz, a z czeskiej — dwa całe powiaty i części trzech dalszych powiatów²⁶.

„Euroregion Nysa” posiada silnie rozbudowaną strukturę organizacyjną, obejmującą grupy robocze typu branżowego: ekologii i energetyki, planowania regionalnego, komunikacji i turystyki, kultury, oświaty, spraw młodzieży, zabytków, gospodarki i rolnictwa, bezpieczeństwa i ochrony przed katastrofami, zdrowia i zagadnień socjalnych, administracji i samorządu. W ramach grup działają komisje. Mają one realizować zadania

²⁵ Euroregion trzech narodów. „Gazeta Dolnośląska”, nr 219, 19 IX 1991.

²⁶ Informacje zaczerpnięto z pracy Z. Przybyły: *Proces euroregionalizacji na pograniczu polsko-niemieckim*. Akademia Ekonomiczna Wrocław, Katedra Polityki Ekonomicznej, masyzynopsis, maj 1993 r.

krótko- i długookresowe, wśród których wymienia się opracowanie regionalnego planu gospodarczego dla całego euroregionu, ograniczenie oddziaływania granic państwowych, tworzenie wspólnego systemu komunikacyjnego, poprawę sytuacji ekologicznej, rozwój gospodarczy.

Okres działania instytucji „Euroregionu Nysa” — niecałe dwa lata — nie upoważnia jeszcze do dokonywania kompleksowych ocen uzyskanych wyników, potrzebna jest dalsza obserwacja i analiza. Można jednak zauważyć pewną asymetrię między szybko i sprawnie przeprowadzoną budową struktur instytucjonalno-administracyjnych oraz współpracą w dziedzinie organizacji imprez kulturalnych, a efektami typu trwałego i materialnego, które lokalizowane są zresztą w niemieckiej części euroregionu. Obejmują one powstanie wspomnianego już Instytutu Polityki Gospodarczej w Zittau, prowadzącego intensywne prace badawcze oraz współpracę z wyższymi uczelniami regionów pogranicza²⁷ oraz uruchomienie Wyższej Szkoły Gospodarki i Techniki (*Hochschule für Wirtschaft und Technik*), z siedzibą w Görlitz i Zittau, formalnie określanej jako uczelnia międzynarodowa (w jej pracach uczestniczy kilku przedstawicieli strony polskiej, a wśród studentów ma się znaleźć także pewna liczba Polaków). Działania materialne finansowane są niemal wyłącznie ze środków strony niemieckiej, trudno byłoby więc zgłaszać pretensje do niej, że nie inwestuje w części polskiej czy czeskiej. Jak dotąd strony polska i czeska nie uzyskały żadnego finansowego wsparcia z funduszy EWG, na które bardzo liczono.

6.2. „Euroregion Pomerania”

„Euroregion Pomerania” jest dopiero w trakcie tworzenia. Projekty datują się także od 1991 r., przy czym strona niemiecka, formalnie reprezentowana przez przedstawicieli powiatów Meklemburgii graniczących z Polską, sugerowała objęcie terenów pogranicza polsko-niemieckiego w północnej części i nadania mu formy związku jednostek samorządu terytorialnego, polskich i niemieckich.

W tym wypadku sprawy nie potoczyły się jednak tak gładko.

Strona polska wyszła z własnymi propozycjami: rozszerzenia terytorialnego zasięgu euroregionu „Pomerania” i objęcia nim także pobliskich

²⁷ Przykładem może być zorganizowana przez Instytut w dniach 26–28 maja 1993 r. konferencja w Oybin k. Zittau nt. ponadgranicznej regionalnej współpracy naukowej, na której zaprezentowano uczelnie, ich profil dydaktyczny i badawczy, możliwości współpracy itp. Do udziału w niej zaproszono przedstawicieli 6 wyższych uczelni z RFN, 6 z Polski, 5 z Czech.

obszarów Danii i Szwecji. Rokowania zaczęły się przeciągać, powstawały pewne kontrowersje. Jak wiemy z doniesień prasowych, bardzo jasne stanowisko zajął wojewoda szczeciński M. Tałasiewicz, stwierdzając, że współpraca polsko-niemiecka i tak będzie się rozwijać i utworzenie euroregionu na północnym zachodzie Polski nie jest do tego niezbędne. Sens miałby natomiast euroregion z udziałem czterech partnerów, m.in. w aspekcie współpracy w zagospodarowywaniu części Bałtyku, ochrony środowiska itp.²⁸ Część polskich działaczy samorządowych wysuwała obawy przed zdominowaniem proponowanego układu dwustronnego przez Niemców, w listopadzie 1992 r. negatywne stanowisko wobec takiej koncepcji „Pomeranii” wyraziło Szczecińskie Towarzystwo Naukowe, kierując list do ministra spraw zagranicznych, podniesiono sprawę możliwości wykorzystania euroregionu do penetracji przez Niemców polskich ziem zachodnich. Za „Pomeranią”, ale jako euroregionem ziem czterech, nie dwóch krajów, opowiedział się natomiast sejmik samorządowy województwa. Koncepcji tworzenia euroregionu bronił — odpowiadając na list Szczecińskiego Towarzystwa Naukowego — minister spraw zagranicznych²⁹.

Rozmowy w sprawie uczestnictwa Danii w tworzeniu euroregionu zostały skomplikowane przez niedawne zatargi związane z połowami na Bałtyku.

Projekt polski zakłada dwa warianty ukształtowania „Pomeranii”. Oba przyjmują uczestnictwo w nim czterech krajów, różny jest obszar. W pierwszym do euroregionu weszłyby 24 gminy woj. szczecińskiego, w drugim — wszystkie jego gminy. Odpowiednio węższy lub szerszy byłby także terytorialny kształt euroregionu w części niemieckiej i szwedzkiej. Jeśli chodzi o Danię, to jej „wkładem” miałyby być wyspa Bornholm.

W przypadku „Pomeranii” strona polska z większą już ostrożnością podchodziła do zapowiedzi wsparcia ze strony EWG. Przedstawiciel Wspólnoty Europejskiej, zaproszony na seminarium do Barzkowic w styczniu 1993 r. informował, że istnieje możliwość uzyskania pomocy z kwoty 15 mln ecu, przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionów przygranicznych Wspólnoty oraz że część środków będzie można zlokalizować także w krajach do Wspólnoty nie należących. Zdawano sobie już jednak sprawę, że wymieniona kwota nie jest duża i że dotyczyć ma wszystkich granic Wspólnoty. Współprzewodniczący Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej M. Rybicki zapew-

²⁸ T. Wolf: *Spór o „Pomeranię”*. „Życie Gospodarcze” nr 20, 16 V 1993 r.

²⁹ Tamże.

nienia premiera Meklemburgii p. Seite, że pomoc Wspólnoty w przypadku powstania euroregionu będzie dzielona równo między Niemcy i Polskę, ocenił jako antycypowanie rozwiązań tzw. programu Interreg II, który ma dotyczyć zewnętrznych granic Wspólnoty i może wejść w życie dopiero w przyszłym roku³⁰. Natomiast na landy wschodnie Niemiec pieniądze są już teraz — i z budżetu federalnego RFN, i ze środków EWG. Istnienie euroregionów ułatwia niemieckim związkom komunalnym uzyskiwanie także subwencji z tych wspólnotowych funduszy.

6.3. „Szprewa–Nysa–Bóbr” i „Środkowa Odra”

Proponowane euroregiony mają być zlokalizowane w środkowej części polsko-niemieckiego pogranicza. Do „Euroregionu Szprewa-Nysa-Bóbr” (ESNB) miałyby ze strony polskiej wchodzić miasta i gminy przygraniczne woj. zielonogórskiego, do „Euroregionu Środkowa Odra” (ESO) — gozłowskiego, a po stronie niemieckiej — sąsiednie powiaty Brandenburgii. Powołane zostały komisje organizacyjne złożone z przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego Polski i Niemiec.

Strona niemiecka wykazuje tu także inicjatywę i dąży — jak się wydaje — do przyspieszenia prac organizacyjnych. Jednym z ważnych kroków w tym kierunku było utworzenie w październiku 1992 r. stowarzyszenia powiatów i miast niemieckich, mających uczestniczyć w przyszłym euroregionie ESNB (Cottbus, Forst, Guben, Spremberg, m. Cottbus). Po stronie polskiej zbierane są deklaracje od poszczególnych gmin. Właściwe dla „Euroregionu Środkowej Odry” stowarzyszenie jednostek samorządowych niemieckich powstało w styczniu 1993 r. (Frankfurt n. Odrą, Seelow, Beeskow, Furtenwalde, Stransberg, Eisenhüttenstadt, Bad Freienwalde).

W przypadku utworzenia euroregionów ESNB i ESO oraz sfinalizowania organizacji „Pomeranii” polskie zachodnie obszary przygraniczne znajdują się w całości w zasięgu oddziaływania tych tworów instytucjonalno-organizacyjnych. Dodajmy, że euroregiony ESNB i ESO lokalizowane w środkowej części pogranicza obejmują tereny, których potencjał gospodarczy i struktury wykazują największą różnicę na niekorzyść Polski, obszar środkowy poddany jest oddziaływaniu aglomeracji berlińskiej, występują tu też wskazane w raporcie Willersa sprzeczności interesów polskich i nie-

³⁰ Trochę z „filozofii psa ogrodnika”, rozmowa z Marcinem Rybickim. „Rzeczpospolita — Społeczeństwo”, nr 115, z 19 V 1993, s. 5.

mieckich rolników. Dla strony niemieckiej zielonogórskie i gorzowskie to tania ziemia, rezerwy terenów dla budownictwa weekendowego; dla strony polskiej to konieczność zapewnienia pracy i źródeł dochodu dla rosnącej ludności. Nacisk ze strony niemieckiej jest jednak duży, wydaje się więc, że euroregiony ESO i ESNB mogą zostać utworzone już wkrótce.

6.4. Opinie w sprawie euroregionów

Dysponujemy na razie wynikami obserwacji tylko jednego działającego euroregionu, „Nysa”, i to w krótkim okresie. Obserwacje te nie upoważniają do oceny kompleksowej, wskazują jednak, że postęp w tworzeniu struktur administracyjnych i w powiększaniu liczby spotkań oficjalnych oraz imprez typu kulturalnego jest duży, natomiast brak jest zauważalnych efektów w sferze materialnej po stronie polskiej.

Warto w związku z tym przytoczyć opinie na temat przenoszenia na tereny pogranicza polsko-niemieckiego instytucji euroregionów wykształconych na zachodzie Niemiec. Na seminarium w Warszawie w maju 1992 r. przedstawiciel Fundacji im. Friedricha Eberta p. A. Sartorius zauważył, że doświadczenia euroregionów na zachodzie dadzą się zastosować tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Nie uwzględniają one skutków różnic gospodarczych, które tu występują, a ani EWG, ani inne kraje lub instytucje nie są w stanie zapewnić Polsce finansowania działań wyrównawczych³¹. Na tymże seminarium dr D. Scholich z Akademii Planowania Przestrzennego w Hannoverze stwierdził, że nie powinno tu chodzić o przenoszenie modeli współpracy typu euroregiony choćby dlatego, że od wprowadzenia tych modeli upłynęło ponad 30 lat, a warunki brzegowe nie są w ogóle porównywalne³².

Opinie te nie były jednak, jak się wydaje, brane poważniej pod uwagę przy pracach związanych z organizacją następnych po „Nysie” euroregionów na pograniczu niemiecko-polskim.

Już w 1993 r. sprawa euroregionów pojawiła się natomiast jako problem polityczny w związku z tworzeniem „Euroregionu Karpaty”. W dyskusji w Sejmie i w niektórych publikacjach prasowych przedstawiane były bardzo sprzeczne, skrajne i dramatycznie wyrażane poglądy, wykazujące czasem niedoinformowanie, ale być może również prawdziwą troskę, czy instytucje

³¹ *Pogranicze polsko-niemieckie jako problem polityki regionalnej*, op. cit., s. 23.

³² Tamże, s. 49.

tego typu nie pociągają za sobą ograniczenia tak niedawno odzyskanej polskiej suwerenności.

Trzeba stwierdzić, że z formalnoprawnego punktu widzenia statuty euroregionów suwerenności tej nie naruszają. Nie ulega jednak wątpliwości, że działanie wspólnych organów wywiera i musi wywierać wpływ na kierunki i treść poczynań podejmowanych na całym obszarze euroregionu; wiele z nich jest już przedmiotem wspólnych decyzji. Ich kształt zależy w dużej mierze od umiejętności reprezentantów danego kraju przedstawiania swych racji, dbania o jego interesy i stanowczości przy ich egzekwowaniu. Przed możliwością popełnienia błędów i ulegania partnerom nie można zabezpieczyć się samymi rozwiązaniami instytucjonalnymi.

Na ocenę zasługiwałyby także inne, nie omawiane tu projekty, wysuwane przez polityków niemieckich, zwłaszcza zarysowana przez Hartmuta Koschyka w 1991 r. koncepcja utworzenia „Euroregionu Śląska”³³. Miałyby on obejmować tereny od wschodnich Łużyc po Górny Śląsk (z nim łącznie), należące do Polski, a w części do Niemiec i Czech. H. Koschyk opowiadał się też za tworzeniem w granicach Polski autonomicznego regionu Śląska, przy ewolucji form ustrojowych naszego państwa w kierunku struktury federalnej.

Całość omawianych zagadnień komplikuje dobudowana do nich swoista ideologia, akcentująca w pełni zasadny postulat polsko-niemieckiego pojednania i tzw. wchodzenia Polski do Europy, prezentowanej jako „Europa nie państw, lecz regionów”. To „wchodzenie do Europy” jest hasłem nadużywanym, a określenie charakteru Europy — dyskusyjne. Zgadza się w pełni z opinią B. Jałowieckiego³⁴, że używana przez polskich zwolenników państwa federalnego frazeologia przesłania w gruncie rzeczy ich zaściankowy horyzont, związany z myśleniem kategoriami „plemiennymi”. Trzeba też mieć na uwadze, że — jak stwierdza M. S. Szczepański³⁵ — na Śląsku część opinii publicznej traktuje euroregiony jako krok wstępny do autonomizacji ziem włączonych do Polski po II wojnie światowej i do powolnej inkorporacji polskich regionów przygranicznych do państwa niemieckiego.

³³ H. Koschyk: *Schlesien heute. Eine Brücke zwischen Deutschen und Polen*. Wyd. H. Trienberg, Rautenberg Verlag, 1991; H. Koschyk: *Pomost zdrowego rozsądku*. „Wprost” nr 47, 1991.

³⁴ B. Jałowiecki: *Kwestia regionalna. Czy Polska będzie państwem regionalnym*. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Studia Regionalne i Lokalne nr 9(42), Warszawa 1993, s. 41.

³⁵ M. S. Szczepański: *Regionalizm górnośląski w świadomości społecznej*. (w:) *Czy Polska będzie...* op. cit., s. 214.

Jest faktem, że funkcjonowanie euroregionalnych instytucji ogromnie ułatwia wzajemne poznawanie gospodarki partnerów. Ułatwienia te działają oczywiście we wszystkich kierunkach, ale w praktyce korzyści osiąga strona działająca ofensywnie i posiadająca odpowiednie środki. Właśnie w tym aspekcie różnice w obrębie euroregionów na zachodzie Polski mogą być źródłem uzasadnionych niepokojów.

Pewnym powodem do obaw może być tendencja do znacznej rozbudowy administracyjno-biurokratycznych struktur euroregionów. Przy ich organizacji naśladuje się modele instytucji wspólnot europejskich. Pierwiastek biurokratyczny jest przy tym znaczny, a istnienie i funkcjonowanie euroregionalnych organów dostarcza źródeł satysfakcji z uprawiania *sui generis* zagranicznej polityki dla wielu urzędników i działaczy szczebla lokalnego. Trzeba też mieć na uwadze, że to właśnie organy administracyjne euroregionów zbierają i przetwarzają informacje o ich gospodarce i życiu społecznym, opracowują analizy i oceny, przygotowują projekty rozstrzygnięć i ich uzasadnienia, kontrolują realizację. Ta strona, która tworzy i zapewnia funkcjonowanie biura euroregionu ma w nim *de facto* pozycję silniejszą.

Z tych wszystkich względów zalecalibyśmy ostrożność i powściągliwość w „euroregionalizacji” naszych obszarów przygranicznych, doradzając najpierw prowadzenie uważnej obserwacji już istniejącego „Euroregionu Nysa”. Obawiamy się jednak, że zalecenie to nie spowoduje opóźnień rozwijającego się procesu.

7. Szanse rozwoju i scenariusze zagrożeń

Zarówno ocena warunków działalności gospodarczej w regionach polskiego zachodniego pogranicza, jak i duże zainteresowanie nimi ze strony naszych sąsiadów zza Odry i Nysy Łużyckiej potwierdzają tezę o znaczeniu tych regionów i o ich szansach na przyszłość. Są one ważne dla Europy, dla układu stosunków między Niemcami i Polską, ale także *last but not least* ważne są dla Polski. To ostatnie stwierdzenie trzeba szczególnie mocno podkreślić.

Uważamy, że w dobie stopniowej realizacji założeń integracyjnych Europy nasze zachodnie regiony przygraniczne, nie tylko rejon Szczecin–

Świnoujście, mają szanse stać się „lokomotywami postępu” w procesie wychodzenia gospodarki polskiej z recesji i przestawiania jej na tory wzrostu. Trzeba oczywiście dokonać pchnięcia tych procesów na tych terenach, uruchomić niezbędne wspomaganie i zachęty, uwzględnić i skutecznie zapropagować walory tych obszarów wobec potencjalnych inwestorów, zacząć wreszcie działania wykazujące wolę aktywizacji polskiego zachodniego pogranicza.

W gospodarce rynkowej funkcje organów państwowych i regionalnych w zakresie stymulowania procesów rozwoju obejmują przede wszystkim stwarzanie sprzyjających ekspansji gospodarczej warunków instytucjonalno-prawnych, zachęt ekonomiczno-finansowych, kształtowania niezbędnej infrastruktury ekonomicznej i społecznej.

Zachodnie regiony Polski mogą być obszarami korzystnej lokalizacji nakładów inwestorów krajowych i zagranicznych. Są tu szczególnie dobre warunki dla rozbudowy przemysłów przetwórczych o orientacji rynkowej i eksportowej, w tym przemysłu elektromaszynowego, drzewnego, meblarskiego, rolno-spożywczego, materiałów budowlanych, budownictwa, gospodarki morskiej, transportu (w tym obsługi ruchu tranzytowego), produkcji żywności, gospodarki turystycznej, rekreacji, handlu wewnętrznego i zagranicznego.

Do zadań rządu oraz władz regionalnych i lokalnych należałoby zaliczyć w związku z tym podjęcie działań w dziedzinie modernizacji i rozbudowy infrastruktury. Wydaje się, że występujące w tej sferze ograniczenia budżetowe można przezwyciężać, opierając się na skonkretyzowanych projektach, wykazujących ich znaczenie w skali międzynarodowej, i zwracając się do międzynarodowych instytucji finansowo-kredytowych. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych służących poprawie sytuacji ekologicznej, ułatwieniom komunikacyjnym itp.

Szanse regionów zachodnich wiążą się niewątpliwie z możliwościami współpracy ze stroną niemiecką. Trzeba je w pełni wykorzystać, poszukując przedsięwzięć pożytecznych dla nas i dla naszych partnerów i starannie oceniając i selekcionując w związku z tym różne propozycje i projekty.

Należy równocześnie pilnie poszukiwać sposobów przyciągnięcia inwestorów i kapitałów także z innych poza Niemcami krajów. Sądzimy, że można i trzeba naszym sąsiadom zza Odry i Nysy wyjaśnić, iż chodzi tu o dobrze pojętą przyszłość polsko-niemieckiego sąsiedztwa. Byłoby wielce ryzykowne dopuszczenie do sytuacji, w której na terenach zachodnich regionów Polski zaczęłyby dominować kapitał niemiecki i postępowanie

łaby stratyfikacja społeczna, grupująca po jednej stronie uboższą ludność miejscową, polską, mającą do zaoferowania głównie swą pracę, a po drugiej przedsiębiorców Niemców, którzy by tu inwestowali. Każda sprzeczność interesów i każdy konflikt między pracą i kapitałem mógłby wówczas rewitalizować historyczne reminiscencje narodowych zmagani między Polakami i Niemcami. Uważamy w związku z tym, że konieczna jest obserwacja i kontrola inwestycji zagranicznych na terenach regionów zachodnich i określone oddziaływanie na strukturę tych inwestycji ze strony rządu, władz regionalnych i lokalnych.

Wskazaliśmy tu na jedno z potencjalnych zagrożeń, jakie może pojawić się w scenariuszach przyszłego rozwoju regionów zachodnich. Zagrożeń tych jest więcej.

Zagrożeniem podstawowym jest pogłębianie się różnic w zagospodarowaniu i rozwoju regionów przygranicznych, położonych po przeciwległych brzegach Odry i Nysy Łużyckiej. Granica stawałaby się wówczas barierą dzielącą cywilizacyjnie oddalające się od siebie światy i wbrew intencjom musiałaby podlegać stopniowemu zamykaniu i uszczelnianiu. Nie musimy charakteryzować związanych z tym konsekwencji dla całego układu europejskiego, nie tylko dla Polski.

Innym potencjalnym zagrożeniem jest **możliwość ukształtowania kierunków i struktury rozwoju zachodnich regionów przygranicznych Polski pod wpływem oddziaływania centrów grawitacji i potencjału zlokalizowanych po stronie niemieckiej.** Rozmieszczenie istniejących ośrodków oddziałujących polaryzacyjnie nie jest dla nas korzystne. Najsilniejszy ośrodek po stronie polskiej — aglomeracja szczecińska, leży w odległości dwóch godzin jazdy samochodem od Berlina, który jako rozbudowująca się stolica zjednoczonych Niemiec, liczyć będzie na początku XXI wieku ponad 8 mln ludności i stanie się prawdopodobnie trzecią pod względem wielkości metropolią w Europie. Poznań i Wrocław są położone komunikacyjnie dalej, a siła ich potencjału jest nieporównanie słabsza. Po stronie niemieckiej siły polaryzacyjne rosną m.in. dzięki rozbudowie nowych ośrodków nauki i szkolnictwa wyższego, lokalizowanych na granicy z Polską lub w jej pobliżu (szkoły wyższe we Frankfurcie n. Odrą, w Cottbus, w Görlitz-Zittau, w Greisfeld). Następstwem utrwalania i pogłębiania różnic między oddziaływaniem ośrodków polaryzacji po stronie niemieckiej i polskiej może być stopniowe włączanie zachodnich regionów przygranicznych Polski do obszaru gospodarczego Niemiec, przekształcanie ich w obszary peryferyjne wobec centrów usytuowanych na terytorium niemieckim i przyjmowanie

struktur dla takich obszarów typowych. Rozbudowa instytucji „euroregionalnych” może tendencjom takim dodatkowo sprzyjać. Wydaje się, że taki scenariusz także nie odpowiadałby na dalszą metę potrzebie kształtowania dobrych stosunków między narodami Niemiec i Polski.

8. Kierunki niezbędnych działań

Na pilną potrzebę wypracowania przez rząd polski koncepcji interwencji na rzecz rozwoju obszarów zachodniego pogranicza wskazują nie tylko działacze Związku Polskich Gmin Zachodnich i środowisk regionalnych oraz naukowcy i publicyści, ale i przedstawiciele strony niemieckiej. Interwencja taka musi być oczywiście częścią składową ogólnej strategii walki z recesją i przechodzenia do polityki wzrostu gospodarczego w Polsce. Nie wyobrażamy sobie aktywnej polityki regionalnej bez aktywnej ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Przyspieszenie rozwoju zachodnich regionów Polski leży, w naszym przekonaniu, w interesie całego kraju, nie powinno być więc traktowane jako wymóg świadczeń na ich korzyść w imię tylko patriotycznych racji, lecz jako kierunek rozsądnego inwestowania naszych ograniczonych zasobów.

Podstawą podejmowanych operacji musi być realistyczny **program działań**. Ostatnio dużo mówiono i pisano o potrzebie opracowania takiego programu wspólnie ze stroną niemiecką. Nie podzielamy tych opinii. W chwili obecnej występuje wyraźna **asymetria** między stroną niemiecką i polską także w **dziedzinie zaawansowania prac koncepcyjno-programowych**. Rząd RFN posiada jasno wytyczoną koncepcję swej polityki, zmierzającej do wyrównania w ciągu kilku, kilkunastu lat poziomu gospodarczego wschodnich i zachodnich landów, ma też swoje założenia w kwestii ponadgranicznej polityki regionalnej. W Polsce jesteśmy daleko w tyle pod tym względem. Przed przystąpieniem do uzgodnień i wspólnych prac z partnerami trzeba najpierw przygotować własne koncepcje, ocenić możliwości, określić priorytety. Przygotowanie wspólnych planów ma zresztą sens wówczas, gdy są wspólne fundusze na ich realizację. Przy obecnych rozpiętościach w skali zasobów obu stron część ustaleń takich planów dotyczących terytoriów Polski pozostawałaby tylko na papierze jako ślad wspólnie przeprowadzonego aplikacyjnego ćwiczenia.

Uważamy w związku z tym, że przedmiotem wspólnych prac planistycznych powinny być te zagadnienia, w których istotnie trzeba już teraz działać razem. Do spraw tych zaliczylibyśmy: ochronę środowiska naturalnego w pasie o szerokości 100–150 km po każdej stronie granicy, rozbudowę i budowę urządzeń infrastruktury przejść granicznych oraz powiązania z nimi układów komunikacyjnych, zagospodarowywanie rzek granicznych, Odry i Nysy Łużyckiej i ochronę ich wód, rozbudowę i rekonstrukcję urządzeń infrastruktury komunalnej miast nadgranicznych, rozbudowę urządzeń handlu i usług w strefie przygranicznej, współpracę w zakresie zatrudnienia lokalnych zasobów siły roboczej.

Inne kwestie powinny być przedmiotem wspólnych dyskusji, seminariów, ekspertyz, ale przygotowywanie odnośnych decyzji może następować w drodze uzgodnień przeprowadzanych w miarę wyłaniania się poszczególnych problemów, a także w miarę przygotowywania się strony polskiej do rozstrzygnięć na temat opcji strategicznych dla całego pogranicza.

Rząd polski w porozumieniu z władzami regionów zachodnich powinien natomiast przygotować możliwie szybko **konceptę własnych działań**, kierujących procesy ożywienia gospodarczego w tych regionach i ich rozwoju.

Przewodnią myślą powinno być **zapewnienie umocnienia więzi naszych regionów zachodnich z resztą kraju**, eliminowanie wskazanego zagrożenia, że mogą się one pod wpływem rozwoju współpracy ponadgranicznej i rozbudowy euroregionalnych instytucji integrować z sąsiednimi niemieckimi landami, rozluźniając związki z gospodarką kraju, do którego należą. Sposobów realizacji tego założenia nie należy szukać poprzez blokowanie rozwoju współpracy z sąsiadem zza Odry i Nysy, lecz poprzez równoległe do niej, a nawet wyprzedzające aktywizowanie życia gospodarczego i społeczno-kulturalnego obszarów zachodnich i ich związków z innymi regionami Polski.

W programie powinna znaleźć się przede wszystkim **konceptja poczynąń najpilniejszych, uruchamiających procesy wzrostu**. Naszym zdaniem, bardzo duże znaczenie dla takiego „pchnięcia” miałoby podjęcie działań podobnych do prowadzonych przez stronę niemiecką w zakresie rozbudowy sieci placówek nauki i szkolnictwa wyższego. Niemcy nie kierują się wyrażanymi często w Polsce opiniami, że należy przede wszystkim wzmacniać uczelnie istniejące i, jak już wskazywaliśmy, w bezpośredniej bliskości granicy z Polską lub na samej granicy tworzą nowe uczelnie nawet skromnymi środkami. Podstawą są istniejące szkoły typu zawodowego,

które przekształca się w normalne wyższe uczelnie, np. w Görlitz i Zittau, czy w Cottbus. Tworzy się też nowe uczelnie od podstaw, sięgając również do wspomagania przez polską kadrę. Jak wiadomo, w Uniwersytecie we Frankfurcie i w Wyższej Szkole Gospodarki i Techniki Görlitz-Zittau zatrudnia się m.in. wykładowców dojeżdżających z Polski.

Należałoby, naszym zdaniem, utworzyć uniwersytet w Zielonej Górze na bazie istniejących tam szkół wyższych, inżynierskiej i pedagogicznej, zorganizować zamiejscowe wydziały w Słubicach i Gubinie, powołać do życia uniwersytet w Jeleniej Górze na bazie istniejących tam zamiejscowych wydziałów wyższych uczelni Wrocławia (Politechniki, Akademii Ekonomicznej), które obecnie wspomagają formowanie niemieckiej (nazywanej międzynarodową) uczelni w Görlitz-Zittau. Posunięcia te w pierwszym okresie nie musiałyby być łączone z rozbudową bazy materialnej, tworzone uniwersytety korzystałyby bowiem z obiektów, w których mieszczą się obecnie istniejące szkoły wyższe lub wydziały zamiejscowe. Rozbudowa szkolnictwa wyższego miałaby wielkie znaczenie psychologiczne, uwidaczniając wolę podnoszenia rangi ośrodków położonych w polskich regionach zachodnich, służyłaby ich promocji³⁶.

Polityka wspierania rozwoju regionów wymaga odpowiedniej **instrumentacji**. Jej zasadniczym elementem jest określenie preferencji i przywilejów dla inwestorów podejmujących przedsięwzięcia na wspieranych obszarach. Pod tym kątem należałoby przewidzieć modyfikacje w systemie podatkowym (ulgi, warunkowe zwolnienia dla przedsiębiorców podejmujących lub rozwijających działalność gospodarczą w regionach zachodnich), w systemie kredytowym (preferencje i gwarancje), w systemie budżetowym (subwencje) itd. Rozwinięte kraje gospodarki rynkowej mają z reguły dobrze wykształcone systemy instrumentacji polityki regionalnej i sięgnięcie do ich doświadczeń w tej materii byłoby ze wszelkich miar bardzo wskazane.

Zagadnieniem szczególnym jest przeprowadzenie **reformy podziału administracyjnego**, przygotowywanej w Polsce, na terenach tu omawianych. Sądzymy, że nie należy kierować się tendencją do upodabniania naszych struktur do występujących u sąsiada z zachodu, podzielamy tu w pełni poglądy wyrażone w tej sprawie przez B. Jałowieckiego w pracy *Kwestia regionalna*³⁷. Musimy też pamiętać, że ograniczenie ilości ośrodków woje-

³⁶ Można by tym uczelniom także nadać w nazwie określenie: europejski i zapewnić pewną liczbę miejsc dla studentów z zagranicy, występując równocześnie o wsparcie dla tych operacji przez odpowiednie fundusze międzynarodowe.

³⁷ B. Jałowiecki: *Kwestia regionalna*. op.cit.

wodzkich w regionach zachodnich z natury rzeczy miałyby charakter działań dezaktywizujących³⁸, a chodzi nam o coś zupełnie innego.

Szanse naszych zachodnich regionów są obecnie duże, większe niż były kiedykolwiek. Poważne są też zagrożenia, nie tylko dla tych regionów, ale i dla całokształtu polskich interesów narodowych. Trzeba mądrze działać, aby szanse wykorzystać, a zagrożeniom zapobiec. Problemów tych nie rozwiążą nawet najżyczliwsi sąsiedzi ani sama gra sił rynkowych, która, jak uczy doświadczenie, z reguły służy silniejszym.

Trzeba postulować szybkie opracowanie krajowego programu restrukturalizacji polskich regionów w ramach ogólnego programu makroekonomicznego rozwoju gospodarki³⁹. W programie krajowym powinno znaleźć miejsce wyznaczenie strategii pobudzania i przyspieszania wzrostu społeczno-gospodarczego w regionach zachodnich i umacniania ich ekonomicznych, społecznych i kulturalnych więzi z resztą kraju. Muszą to być poczynania pilne, bo w sprawach, o których mówimy, w pełni zasadne jest łacińskie powiedzenie „*periculum in mora*”.

³⁸ Zauważmy, że dezaktywizujące skutki będzie wywoływać także przygotowywane przesunięcie z regionów zachodnich części stacjonujących tam garnizonów wojskowych.

³⁹ A. Kukliński: *Siedem notatek. Państwo regionalne — restrukturyzacja regionów — studia regionalne*. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW (maszynopis), Warszawa 1993.

BOGDAN KACPRZYŃSKI

EUROPEJSKI SCHEMAT ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI W NOWYCH WARUNKACH

Ideą przewodnią prowadzonych od dawna prac Rady Europy było dopracowanie się pewnych zasad, które mogłyby być układem odniesienia przy prowadzeniu bezpośredniej polityki zagospodarowania przestrzeni. Układ ten powinien uwzględniać perspektywę rozwoju Europy, jej przyszłą politykę i jej wewnętrzną organizację.

„Europejski schemat zagospodarowania przestrzeni” (w skrócie SEAT) opracowany został w ramach prac Europejskiej Konferencji Ministrów Odpowiedzialnych za Zagospodarowanie Przestrzeni (CEMAT) Rady Europy. Przedstawił go p. Nicolas Momper, sekretarz instytucji odpowiedzialnej za zagospodarowanie przestrzeni w Wielkim Księstwie Luksemburg, w czasie VIII sesji CEMAT w 1988 r. w Lozannie¹. Zdaniem p. Catherine Lalumière, Sekretarza Generalnego Rady Europy, „The strategy reflects the work of the Council of Europe in the field of regional planning, which is guided by the concern to ensure that policies with an impact on development in Europe incorporate the notion of human rights and social justice”².

SEAT jest zbiorem celów rozwoju przestrzennego krajów i regionów należących do EWG, uważanych za cele o znaczeniu europejskim, jak np. bieguny rozwoju, strefy integracji ponadgranicznej, infrastruktura transpor-

¹ *Schémat européen d'aménagement du territoire*. 1991, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

² Tamże, s. 6.

towa o znaczeniu priorytetowym. Jednocześnie jest on układem odniesienia dla wszystkich decydentów publicznych i prywatnych, w szczególności dla rządów i władz regionalnych i lokalnych, podejmujących decyzje lokalizacyjne. Uważa się, że schemat ma stanowić pomoc przy podejmowaniu właściwych decyzji o charakterze długoterminowym, strategicznym.

SEAT z założenia powinien być dostosowany do aktualnej, wewnętrznej sytuacji krajów EWG oraz zewnętrznego otoczenia EWG, na które składają się pozostałe kraje europejskie i najważniejsze gospodarczo kraje pozaeuropejskie.

SEAT wymaga, by kraje i regiony nim objęte dostarczały informacji na temat lokalizacji elementów zagospodarowania terytorium o znaczeniu europejskim, by były one odpowiedzialne za wprowadzanie do zagospodarowania przestrzeni na obszarach im podległych elementów zagospodarowania o znaczeniu krajowym i regionalnym, oczywiście w ramach ogólnych zaleceń Rady Europy.

Wspólnota Europejska powinna umieć przekształcić cele europejskiego schematu zagospodarowania przestrzeni w ustalone priorytety programów i akcji w dziedzinach należących do kompetencji władz Wspólnoty.

Zmiany polityczne i gospodarcze odbywające się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stwarzają w Europie nową sytuację, umożliwiając rozpatrywanie Europy jako całości, tworzone są warunki dla nowego etapu głębokich zmian na terenie całego kontynentu, co wymaga przygotowania odpowiednich ram organizacyjnych, odpowiedniej polityki, uwzględnienia lokalizacji i wymiarów przestrzennych rozwiązywanych problemów, być może, stworzenia nowego SEAT, możliwego do zaakceptowania przez wszystkie kraje i regiony.

Trzeba pamiętać, że postsocjalistyczny proces przejścia odbywający się od kilku lat w Europie Środkowej i Wschodniej zmienił już częściowo sytuację wewnętrzną w EWG (skutki dodatkowego obciążenia gospodarki kosztami restrukturalizacji byłego NRD), zmienił sytuację na zewnątrz EWG w niektórych krajach postsocjalistycznych, a przede wszystkim zmienił w radykalny sposób perspektywę dalszego rozwoju całej Europy. Tej zmianie stanu oraz perspektyw rozwoju Europy będzie musiała towarzyszyć zmiana schematu zagospodarowania przestrzeni wewnątrz EWG i zasad zagospodarowywania przestrzeni w pozostałych krajach europejskich.

Jednocześnie brak konsekwencji w prowadzeniu postsocjalistycznego procesu przejścia w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz brak rzeczywistej chęci ze strony EWG włączenia krajów postsocjali-

stycznych do Wspólnoty powodują pewne trudności w przewidywaniu kierunku zmian sytuacji gospodarczej w Europie, a w konsekwencji — trudności w przewidywaniu kierunku zmian SEAT oraz wskazaniu, w których krajach i w jakim stopniu będzie on respektowany.

Sytuacja taka powoduje zwiększenie ryzyka podejmowania działań inwestycyjnych. Może być ono skutkiem nie tyle błędnych działań inwestorów, co braku koordynacji między działaniami podejmowanymi przez różne podmioty gospodarcze i chwiejności otoczenia systemowego.

Dlatego w interesie wszystkich krajów kontynentu europejskiego powinno być przekonanie o konieczności stworzenia ogólrnoeuropejskiego schematu zagospodarowania przestrzeni, uczestniczenia w ustalaniu jego aktualnej treści, znalezienia ram organizacyjnych umożliwiających dostosowywanie się do jego ustaleń oraz udział w jego regularnej rewizji i aktualizacji. Pozostawanie obok, jeśli SEAT będzie właściwie opracowany z punktu widzenia całego obszaru, którego ma dotyczyć, może przynieść krajom i regionom tylko straty.

Ogólne zasady kierowania zagospodarowaniem przestrzeni w skali kontynentu

Zagospodarowanie przestrzeni zawsze jest procesem krańcowo złożonym. Nawet w wyidealizowanej sytuacji trzeba je traktować jako proces polioptymalizacji. W ujęciu Pareto wski rozwiązania optymalne z zasady mają postać zbioru jednakowo dobrych rozwiązań, nie są więc określone w sposób jednoznaczny.

Znajdowanie rozwiązań polioptymalnych w układach złożonych, takich jak zagospodarowanie przestrzeni w skali kontynentu, jest, jak wspominaliśmy, ekstremalnie trudne i wymaga podjęcia różnych czynności, np. dekompozycji na mniejsze układy, podziału ze względu na koszt i czas obowiązywania rozwiązań (decyzji, przedsięwzięć), pozwalających łącznie na znaczne uproszczenia problemów i zmniejszenie niejednoznaczności rozwiązań optymalnych.

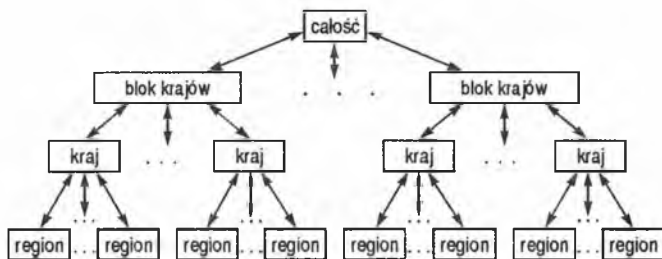
Wynika stąd konieczność tworzenia hierarchicznych struktur zarządzania. Z tych samych względów znaczenie koordynacji rozwiązań lokalnych, uzyskanych po dekompozycji przestrzennej, czasowej i tematycznej, jest

tak samo duże, jak samo ich znajdowanie. Okazuje się przy tym, że np. postsocjalistyczny proces przejścia w krajach Europy Środkowej i Wschodniej odbywa się w części wspomnianego układu hierarchicznego, w której brakuje niektórych ogniw, służących koordynacji rozwiązań lokalnych. Powoduje to, że z założenia nie może być prowadzona efektywna koordynacja rozwiązań lokalnych w zakresie zagospodarowania przestrzeni. Skutkiem takiej sytuacji może być m.in. zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego, wzrost bezrobocia, zwiększenie zrzutów zanieczyszczeń do środowiska, zaostrzenie problemów społecznych, powstanie złożonych sytuacji konfliktowych³.

Biorąc pod uwagę konieczność dekompozycji przestrzennej, zagospodarowanie terytorium Europy można rozpatrywać wyróżniając:

- 1) regiony,
 - 2) kraje,
 - 3) bloki krajów
- } są to różne poziomy dekompozycji przestrzennej,

oraz uwzględniając instytucję „główną”, odpowiedzialną za zagospodarowanie terytorium na poziomie bloków krajów i całego kontynentu.



Ryc. 1

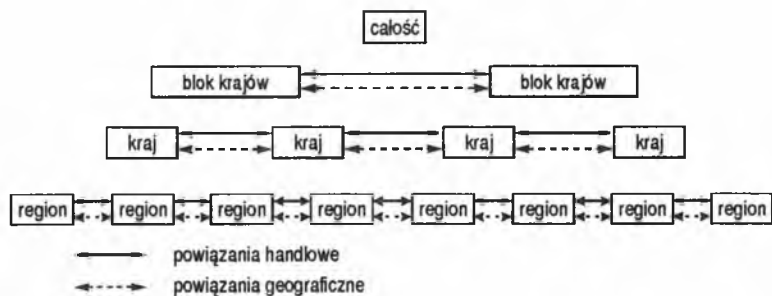
Tworzy się w ten sposób system o strukturze hierarchicznej z poziomami odpowiadającymi (por. ryc. 1):

- a) regionom,
- b) krajom,
- c) blokom krajów,
- d) całości.

³ M. Rybicki, 1993, *Kierunki polityki regionalnej w latach 1992–1994*. Gospodarka Narodowa 2 (38).

W systemie tym istnieją też powiązania poziome między podsystemami (regionami, krajami, blokami krajów), sąsiadującymi w sensie:

- geograficznym (dla tych powiązań będziemy stosować nazwę: powiązania geograficzne),
- systemowym, w postaci powiązań poprzez współpracę gospodarczą, migracje, handel, wymianę kulturalną i naukową (nazwiemy je powiązaniami handlowymi) (ryc. 2).



Ryc. 2

W omawianym systemie możliwe są też handlowe i geograficzne powiązania skośne, typu region z krajem lub blokiem krajów. Powiązania takie istnieją wtedy, kiedy partnerem w kontaktach jest władza kraju lub instytucja reprezentująca kraj czy blok krajów. Sytuacja taka istniała zawsze w krajach socjalistycznych z centralnie kierowaną gospodarką planową.

Powiązania ekonomiczne między podmiotami gospodarczymi zlokalizowanymi w przestrzeni również mogą tworzyć strukturę hierarchiczną z poziomami:

- 1) zakład produkcyjny,
- 2) przedsiębiorstwo,
- 3) duża organizacja gospodarcza (spółka, koncern, ponadnarodowa korporacja).

Częściej jednak podmioty gospodarcze są niezależne, natomiast istnieją między nimi powiązania typu technologicznego „w dół” i „w górę”, w kierunku produktów bardziej przetworzonych i produktów mniej przetworzonych, surowców.

Zakład produkcyjny i przedsiębiorstwo mogą być w całości zlokalizowane w regionie, można zatem wiązać je z regionem, natomiast duże orga-

nizacje gospodarcze wskazane jest wiązać z krajem lub nawet blokiem krajów.

W każdym systemie kierowania (sterowania) konieczne jest określenie władzy, kompetencji (zdolności do podejmowania decyzji) oraz sposobu wykonywania władzy (tzn. typu decyzji, jakie można legalnie podejmować) każdego podsystemu, na każdym poziomie hierarchicznej struktury władzy⁴.

Uważa się, że szczebel niższy podejmuje decyzje wymagające zaangażowania mniejszej władzy (np. ekonomicznej, wyrażonej wielkością nakładów) w jednostce czasu, zaś szczebel wyższy — decyzje wymagające większej władzy. W praktyce decyzji „mniejszych” jest zazwyczaj więcej niż decyzji „większych”, decyzje „mniejsze” związane są też zazwyczaj z realizacją celów taktycznych, a decyzje większe — strategicznych.

Tego typu dekompozycja zbioru zadań związanych z zagospodarowaniem terytorium znacznie ułatwia ich rozwiązywanie i koordynację, ale nie zawsze jest zgodna z rzeczywistymi podziałami władzy między poziomami struktury zarządzania. Jednak rezygnacja z możliwości segregowania zadań i przypisywania ich do decydentów związanych z odpowiednimi poziomami hierarchicznej struktury kierowania zagospodarowaniem przestrzeni znacznie utrudnia, lub wręcz uniemożliwia racjonalne organizacyjne działanie, prowadząc z zasady do sytuacji konfliktowych, wynikających z niemożności pogodzenia nadmiaru władzy i racjonalnego wykorzystania nadmiaru informacji. Negatywne doświadczenia polskiego postsocjalistycznego procesu przejścia (np. konflikty między władzami wojewódzkimi i gminnymi) potwierdzają jeszcze raz celowość takiego segregowania zadań.

W prawidłowej sytuacji odpowiedzialność za podejmowane decyzje powinna być proporcjonalna do wartości decyzji. Przez wartość decyzji rozumiemy wartość zasobów zaangażowanych w realizację przedsięwzięć objętych daną decyzją.

Decyzje podejmowane w zakresie zagospodarowania terytorium mogą dotyczyć lokalizacji:

- działalności produkcyjnej i usługowej,
- rozbudowującej się infrastruktury,
- nowych elementów sieci osadniczej,

⁴ B. Kacprzyński, 1991, *Polski kryzys, proces przejścia, restrukturalizacja*. Studia Regionalne i Lokalne 2(35), EIRRiL UW, Warszawa

oraz rozstrzygania sporów między użytkownikami terytorium, związanych z sytuacjami konfliktowymi, a w tym m.in.:

- ochrony środowiska człowieka,
- ochrony spuścizny kulturowej, krajobrazów, zasobów naturalnych itp.

Należy zauważyć, że w hierarchicznej strukturze władzy poziome powiązania handlowe mogą mieć duży wpływ na wielkość władzy regionów, krajów i bloków (poprzez dochody i podatki). Wielkość władzy może być też zmieniana dzięki stosowaniu odpowiedniej polityki na szczeblu wyższym, który może decydować o specjalnym rozdziale środków pochodzących z budżetu stopnia wyższego (krajowego, bloku krajów, centrum).

Należy też zauważyć, że poziome powiązania geograficzne są wolniej zmienne od powiązań typu handlowego, oczywiście poza takimi sytuacjami, jak wprowadzenie stanu wojny. Wraz ze wzrostem gospodarczym i wprowadzaniem nowych technologii znaczenie powiązań handlowych rośnie szybciej niż powiązań geograficznych, co oznacza, że czynnik przestrzeni gra obecnie coraz mniejszą rolę, m.in. na skutek szybkiego zmniejszania się kosztów transportu i komunikacji.

Wzrost intensywności powiązań poziomych w omawianej strukturze władzy i związane z tym zwiększanie władzy niektórych poziomów powoduje konieczność zwiększania władzy wyższych szczebli systemu hierarchicznego kierowania zagospodarowaniem przestrzeni po to, aby w systemie tym była zachowana możliwość koordynowania decyzji. Zwiększanie władzy wyższych szczebli realizuje się m.in. przez umożliwienie wyższym szczeblom stosowania polityki preferencji i dotacji z centralnego budżetu w stosunku do niektórych podsystemów niższych szczebli (regionów i krajów).

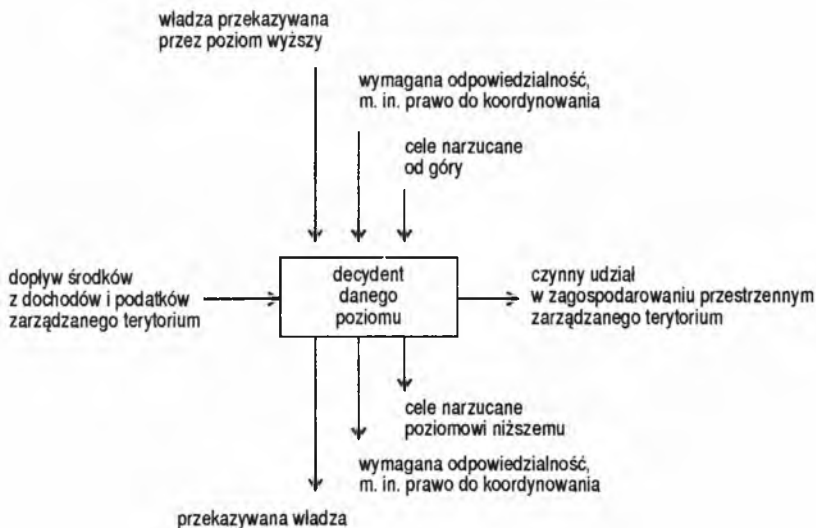
Jednocześnie zauważa się, że intensyfikacja powiązań poziomych (geograficznych i handlowych) w wyniku lokalnej zmiany władzy poszczególnych ogniw (np. regionów) na danym poziomie struktury władzy znacznie komplikuje podział kompetencji między wyższymi szczeblami struktury. W efekcie pewne ogniwa struktury (np. regiony), praktycznie rzecz biorąc, mogą być ubezwłasnowolnione, a inne mogą mieć bardzo dużą autonomię i możliwości swobodnego realizowania dowolnych własnych planów.

Zmienność w czasie intensywności powiązań poziomych wymagałaby wprowadzenia zmiennego podziału kompetencji między poziomami struktury odpowiedzialnej za zagospodarowanie przestrzeni. Częściowo jest to realizowane w praktyce, ale zawsze z pewnym opóźnieniem w stosunku do potrzeb efektywnej koordynacji, co powoduje okresowe intensyfikowanie

się sytuacji konfliktowych, które nie mogą być rozwiązane z braku odpowiednich kompetencji.

Reasumując powiemy, że każdy podsystem (region, kraj, blok krajów) systemu hierarchicznego kierowania zagospodarowaniem przestrzeni należy opisywać triadą:

- posiadana faktyczna władza ekonomiczna (zdolność do podejmowania decyzji),
- odpowiedzialność za podejmowane decyzje,
- cele działania (problemy, które należy rozwiązać) z wykorzystaniem posiadanej władzy (por. ryc. 3).



Ryc. 3

Część celów działania może być narzucona wraz z odpowiednią ilością władzy, a następnie koordynowana przez poziom wyższy hierarchicznej struktury władzy.

Często podsystem może rozwiązywać tylko część problemów związanych z obszarem, który mu podlega (por. wspomnianą selekcję celów), oczywiście wykorzystując do tego celu część posiadanej władzy, natomiast nie rozwiązana część problemów wraz z częścią władzy może przekazać podsystemom znajdującym się niżej w tej strukturze, oczywiście zachowując dla siebie prawo koordynowania ich rozwiązań.

W ten sposób każdy podsystem posiada władzę składającą się z władzy własnej wynikającej z gospodarczej działalności zarządzanego obszaru i z władzy przekazanej przez poziom wyższy. Z części tej władzy może dobrowolnie zrezygnować, przekazując ją do podsystemów na szczeblu niższym, oczywiście pozostawiając sobie prawo do koordynowania rozwiązań przyjętych przez te niższe szczeble.

Każdy podsystem rozwiązuje własne problemy oraz problemy przyjęte lub narzucone przez szczebel wyższy, przy czym część problemów może przekazać do rozwiązania na szczebel niższy, przekazując jednocześnie, jak powiedzieliśmy, część posiadanej władzy. Oznacza to, że niezawisłość podsystemu polega na swobodzie wiązania celów działania i problemów, które chce on sam rozwiązać z ilością władzy, którą chce na to poświęcić.

Z zasady podsystemy na szczeblach niższych muszą akceptować przekazywane im z góry problemy do rozwiązania i muszą też zaakceptować fakt koordynacji ich rozwiązań przez szczebel wyższy, bez względu na przekazywaną im łącznie z tym część władzy (np. w postaci środków budżetowych). Nie jest to wymóg wynikający z przerysowanego centralizmu, ale z założenia umożliwiającego dekompozycję problemów (zadań).

Koordinacja zagospodarowania przestrzeni w Europie

W Europie lat 80. istniała wyraźna struktura władzy odpowiedzialnej za zagospodarowanie przestrzeni, charakteryzująca się tym, że nie było poziomu „całość”, a poziom bloków (EWG i RWPG) nie obejmował swoimi kompetencjami wszystkich krajów Europy (ryc. 4).

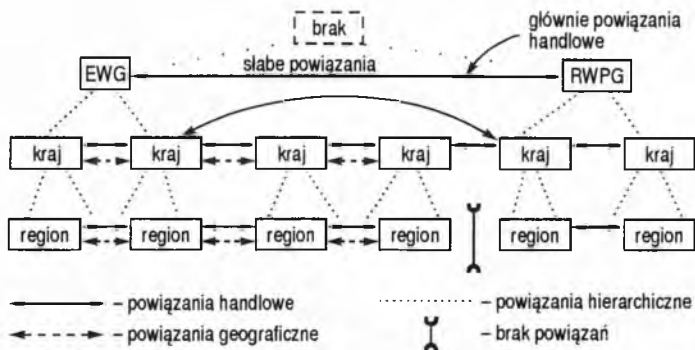
Warto podkreślić istnienie w tej strukturze silnych powiązań poziomych wewnątrz EWG i oddzielnie wewnątrz RWPG oraz słabszych, ale znaczących powiązań krajów, pozostających poza blokami.

Powiązania poziome na poziomie bloków krajów miały charakter powiązań traktatowych, np. traktat o rozbrojeniu, o ochronie zasobów środowiska naturalnego.

Wspólnota Europejska ustaliła swoją centralną władzę ekonomiczną jako nie przekraczającą 1,2% produktu wewnętrznego brutto. Celami bloku EWG w zakresie zagospodarowania terytorium były:

— zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny regionów,

- poprawa warunków życia,
- odpowiedzialne zarządzanie wykorzystaniem zasobów naturalnych i ochrona środowiska człowieka,
- racjonalne wykorzystanie terytorium⁵.



Ryc. 4

Ponieważ poszczególne kraje i regiony struktury koordynowanej przez EWG posiadają różne władze własne (jest to zależne od miejscowej aktywności gospodarczej, intensywności powiązań geograficznych i handlowych oraz poziomu rozwoju gospodarczego), opracowane zostały klarowne zasady przekazywania części władzy przez szczeble wyższe szczeblom niższym wraz z odpowiednimi pakietami zadań do rozwiązania, równolegle do związków wynikających z krajowej struktury władzy⁶.

Można zauważyć dążenie do uzyskania pewnej równowagi między problemami, jakie ma rozwiązać dany podsystem, i władzą netto, jaką może on na te problemy przeznaczyć. Równowaga ta jest wyrazem dążenia do osiągnięcia w ramach EWG zrównoważonego rozwoju ogólnego.

Powyższa równowaga nie oznacza, że silne powiązania poziome danego podsystemu z innymi podsystemami i płynące stąd duże dochody własne oznaczają słabe powiązania pionowe. Mogą przecież występować silne powiązania pionowe w zakresie przekazywanych problemów do rozwiązania i głęboko sięgająca koordynacja przyjętych przez podsystemy rozwiązań przy jednoczesnych słabych powiązaniach w zakresie przekazywanej władzy („górze” każe coś zrobić, nie dając na to środków).

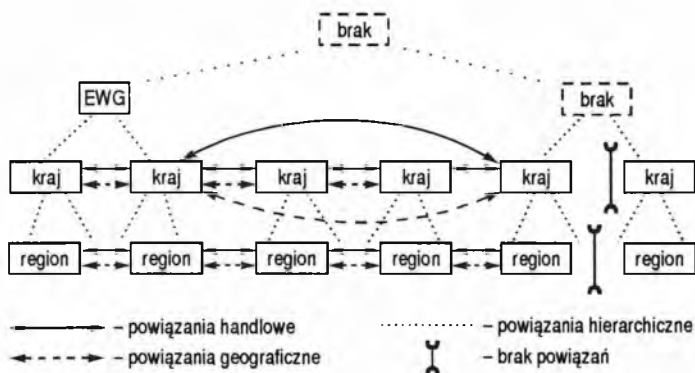
⁵ Schéma... op.cit.

⁶ Tamże, s. 62–67.

Można przyjąć, że do roku 1989 wytycznymi kształtującymi zagospodarowanie przestrzeni w Europie były:

- zestaw rezolucji i zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dotyczący zagospodarowania przestrzeni, reprezentujący poglądy Rady Europy w tym zakresie⁷,
- plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące dawniej w krajach należących do RWPG,
- zasady zagospodarowania przestrzeni, obowiązujące w krajach poza blokami (szczególnie ciekawe w Szwajcarii, ze względu na wewnętrzną strukturę władzy).

Cechami charakterystycznymi tej europejskiej struktury (por. ryc. 4) były, jak powiedzieliśmy, symboliczna tylko obecność poziomu najwyższego (centralnego, kontynentalnego), brak poziomych powiązań geograficznych między częścią struktury koordynowaną przez RWPG i resztą (skutek szczelnych granic) oraz brak koordynacji na poziomie bloków w stosunku do krajów europejskich nie należących ani do EWG, ani do RWPG.



Ryc. 5

W roku 1989 zlikwidowany został blok RWPG, NRD włączyła się do struktury zależnej od EWG, kilka krajów bloku RWPG rozpoczęło post-socjalistyczny proces przejścia, nastąpiło rozluźnienie lub nawet zerwanie powiązań poziomych na poziomie krajów i regionów w strukturze podległej dawniej RWPG, natomiast zacieśniły się powiązania poziome handlowe

⁷ Schéma..., op.cit.

między postsocjalistycznymi krajami znajdującymi się w procesie przejścia i krajami należącymi do EWG oraz niezależnymi (ryc. 5.).

Pojawiła się dodatkowa pustka na poziomie bloków, utrudniająca koordynację działań w zakresie racjonalnego zagospodarowania przestrzeni kontynentu.

Można przyjąć, że wytycznymi kształtującymi obecnie zagospodarowanie przestrzeni w Europie są:

- 1) europejski schemat zagospodarowania przestrzeni reprezentujący poglądy Rady Europy w tym zakresie (bez większych zmian w stosunku do lat poprzednich),
- 2) pozostałości planów zagospodarowania terytorialnego, opracowane i obowiązujące dawniej w krajach należących do RWPG, ale bez koordynacji między poszczególnymi krajami oraz między regionami wewnątrz krajów⁸,
- 3) nowe ustalenia, jakie wprowadzono po roku 1989 (nieliczne, częściowe i etapowe, dotyczące np. regionów dotkniętych klęską ekologiczną, katastrofalnym poziomem bezrobocia, regionów przygranicznych, sieci komunikacyjnej)⁹.

Obecnie, na skutek szybkich zmian struktury powiązań handlowych, struktury władzy i wielkości samej władzy, na każdym poziomie struktury hierarchicznej muszą nastąpić zmiany struktury władz odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzeni oraz zmiany samych zasad zagospodarowania.

Można wysunąć tezę, że następuje niekontrolowany proces szybkiego upodobniania dwu pierwszych sposobów zagospodarowania przestrzeni i że dominujący pozostanie schemat zagospodarowania powstały w EWG, jako bardziej dostosowany do zasad gospodarki wolnorynkowej i systemu demokratycznego, ale wielką niewiadomą pozostaje sposób, w jaki ten schemat uwzględni skutki zmian dokonujących się i wcale nie przesądzonych w Europie Środkowej i Wschodniej.

Niewątpliwie jesteśmy świadkami sterowanej odpowiednią polityką głębokiej zmiany ilościowej, odbywającej się w części krajów byłego RWPG, której towarzyszy wyraźna zmiana jakościowa, co upoważnia już do mówienia o procesie przejścia¹⁰.

⁸ J. Szlachta, S.M. Zawadzki, 1993, *Polityka regionalna w warunkach stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi*. Gospodarka Narodowa 2(38)

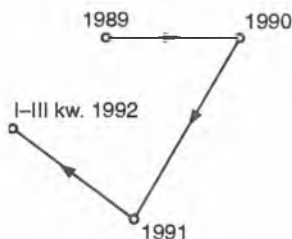
⁹ M. Rybicki, op.cit.

¹⁰ B. Kacprzyński, op.cit.

Zmiana ilościowa polega na zmniejszaniu władzy władz centralnych i przekazywaniu części tej władzy wraz z odpowiedzialnością na szczebel regionów i niżej, na szczebel lokalny. Nie została natomiast doprowadzona do koniecznej sprawności koordynacja rozwiązań regionalnych i lokalnych, co uniemożliwia np. przeprowadzenie restrukturalizacji gospodarki w regionach klęski ekologicznej, rozwiązanie sprawy restrukturalizacji rolnictwa, zaopatrzenia w wodę wymaganej jakości i bardzo ważnej sprawy katastrofalnego bezrobocia¹¹.

Zmiana jakościowa polega na zlikwidowaniu centralnie kierowanej gospodarki planowej i zastąpieniu jej gospodarką rynkową.

Analiza ewolucji struktury produktywności kapitału i pracy przeprowadzona dla gospodarki uspołecznionej w Polsce wskazała na występowanie dużych zmian struktury po roku 1989, a w 1992 r. powrót tej struktury w kierunku struktury z 1989 r. Oznacza to, że proces przejścia w tym zakresie zatrzymał się w pewnym momencie. Można szacować, że nastąpiło to w 1991 r. (ryc. 6)¹².



Ryc. 6

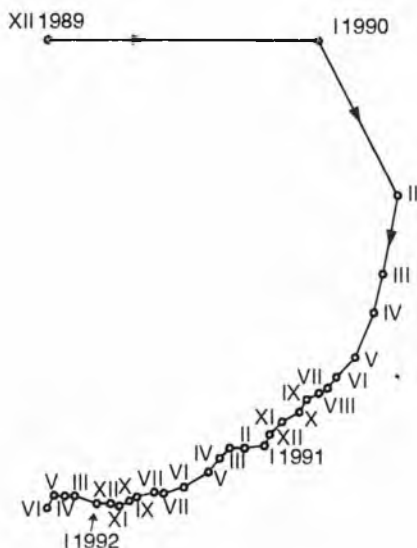
Analiza ewolucji struktury przestrzennej bezrobocia wskazuje, że szybkie zmiany tej struktury zakończyły się w połowie 1990 r., a późniejsze zmiany miały charakter zmian sezonowych, oczywiście przy stałym wzroście procentu bezrobotnych. Szybkie zatrzymanie się zmian struktury bezrobocia również pozwala wysunąć tezę o zatrzymaniu lub zakończeniu w Polsce postsocjalistycznego procesu przejścia i to już w połowie roku 1990 (ryc. 7)¹³.

¹¹ M. Rybicki, op.cit.

¹² B. Kacprzyński, 1993, *Polska nauka, technologia, restrukturalizacja 1993*. Studia Regionalne i Lokalne 10(43), EIRRiL UW, Warszawa.

¹³ B. Kacprzyński, 1993, *Czy postsocjalistyczny proces przejścia w Polsce już się zakończył?* EIRRiL UW, Warszawa, maszynopis.

Można przyjąć, że w Polsce postsocjalistyczny proces przejścia zatrzymał się lub zakończył między połową 1990 r. a połową 1991 r. utworzeniem systemu kapitalistycznego bez kapitału, ze wszystkimi wadami sytuacji trudno dostępnych kredytów inwestycyjnych i braku kapitału obrotowego, uniemożliwiających szybkie wyjście z kryzysu gospodarczego.



Ryc. 7

Europejski proces przejścia

Całość objętą punktami 1)–3) proponujemy nazwać ogólnie europejskim procesem przejścia w zakresie zagospodarowania przestrzeni, bowiem jest to niewątpliwie największa z możliwych zmian jakościowych i ilościowych, która nastąpiła w Europie bez wywoływania następnej wojny światowej.

Kierunek i szybkość zmian zasad zagospodarowania przestrzeni w Europie będą zależały od kierunku postsocjalistycznego procesu przejścia,

a po jego zakończeniu — od szybkości późniejszej ewolucji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz od reakcji „tła” ustabilizowanych rozwiniętych krajów europejskich na te zmiany. Reakcja „tła europejskiego” w latach 1992 i 1993 jest na tyle intensywna (restrykcje gospodarcze w stosunku do krajów postsocjalistycznych, restrykcje w stosunku do imigrantów), że upoważnia do mówienia o istnieniu europejskiego postsocjalistycznego procesu przejścia, którego elementem inicjującym był proces przejścia w krajach Europy Środkowej i Wschodniej¹⁴.

Kierunek zmian zasad zagospodarowania europejskiej przestrzeni zdecydowanie się w momencie zakończenia postsocjalistycznego procesu przejścia w Europie, szybkość zmian zależeć będzie od szybkości lokalnych ewolucji zmian systemu społeczno-gospodarczego po zakończeniu postsocjalistycznego procesu przejścia w poszczególnych krajach, a to nie jest już uzależnione wyłącznie od wewnętrznej sytuacji krajowej, lecz również od sytuacji w bloku krajów, która umożliwi, lub nie, wyrównanie dysproporcji władzy ekonomicznej poszczególnych regionów.

Sytuacja gospodarcza w bloku 12 krajów EWG kształtowana jest na szerszej arenie, wyznaczonej światowymi rynkami zbytu. Jest ona dosyć trudna (mówi się o kryzysie gospodarczym w EWG) i wymaga podjęcia dodatkowego wysiłku inwestycyjnego, umożliwiającego utrzymanie przez kraje EWG dotychczasowych zdolności konkurencyjnych. Oznacza to w praktyce spowolnienie procesu integracji krajów postsocjalistycznych z EWG, a tym samym spowolnienie procesu obejmowania europejskim schematem zagospodarowania przestrzeni części krajów należących dawniej do RWPG.

Rok 1989 wzbudził nadzieję, że każdy z krajów postsocjalistycznych szybko wyrówna opóźnienie w rozwoju i sprosta wyzwaniu Europy krajów rozwiniętych. Szybko okazało się, że jest odwrotnie, że zamiar taki jest już wyzwaniem w stosunku do tej Europy i że tak rozumiana Europa nie jest wcale zainteresowana szybkim wyrównaniem opóźnień.

Sytuacja wewnętrzna w postsocjalistycznych krajach znajdujących się w procesie przejścia nie pozwala odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, jaki kierunek będą miały dalsze zmiany w tych krajach¹⁵. Spektrum moż-

¹⁴ B. Kacprzyński: *Europejski postsocjalistyczny proces przejścia*, w niniejszym tomie.

¹⁵ A. Kukliński, 1992, *Évolution socio-politique dans les pays d'Europe Centrale et de l'Est: répercussions et transformations spatiales et économiques européennes*. [w:] *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000. Prospective et enjeux de l'aménagement du territoire dans une optique de développement durable*. Aménagement du territoire européen, n. 54, Conseil de l'Europe

liwych i prawdopodobnych opcji jest szerokie i do jego dalszego poszerzenia przyczynia się m.in. niezdecydowana polityka EWG. Jedno jest pewne: w strukturze hierarchicznej kierowania zagospodarowaniem terytorium zniknął poziom RWPG oraz wymuszane odgórnie powiązania poziome i skośne na dwu niższych poziomach, ale regiony i kraje pozostały, zwiększyła się nawet i większa ich liczba. Musi wytworzyć się teraz nowa wewnętrzna struktura hierarchiczna, umożliwiającą rozwiązywanie większych problemów ponadregionalnych (głównie likwidowanie sytuacji konfliktowych). W Polsce na przykład przygotowany jest obecnie jeszcze jeden poziom władzy: powiaty, a jednocześnie zmniejszenie liczby województw, co poza doraźnymi korzyściami natury politycznej (eliminacja resztek dawnego aparatu władzy), może ograniczyć nadmierną władzę samorządów lokalnych, realizowaną głównie w postaci sprzeciwów przeciwko inwestycjom, które mają służyć większym obszarom i zmusić samorządy do wykorzystywania ich wprawdzie mniejszej władzy, ale za to bardziej konstruktywnie niż w ciągu ostatnich trzech lat.

Postsocjalistyczny proces przejścia a zagospodarowanie terytorium

W Polsce postsocjalistyczny proces przejścia w zakresie zagospodarowania przestrzeni polega, jak powiedzieliśmy, m.in. na podziale władzy, jaką miały kiedyś organy centralne, między regiony (województwa) i samorządy lokalne (gminy) oraz na dostosowaniu odpowiedzialności podejmujących decyzje do wielkości władzy (ekonomicznej), jaką dysponują. Jest to sytuacja nowa. Nie mogła ona poprzednio istnieć bez kolizji z doktryną stanowiącą, że całą władzę może mieć centrum, nie ponoszące przy tym żadnej odpowiedzialności (formalnie rzecz biorąc PZPR w Polsce nie ponosiła żadnej odpowiedzialności, bowiem oficjalnie nie posiadała żadnej władzy, była tylko „siłą przewodnią”), zaś wszystkie inne szczeble hierarchii powinny otrzymywać „z góry” to, co jest im potrzebne do wykonania planu i plan ten wykonywać tak, aby nie pozostawały im rezerwy, które mogłyby być źródłem ich nieoficjalnej władzy. Jak wiadomo, w praktyce rezerwy jednak powstawały.

Nieuporządkowanie spraw własnościowych i powolne przeprowadzanie prywatyzacji hamują rozpoczęcie kosztownego, ale niezbędnego procesu restrukturalizacji¹⁶.

Postsocjalistyczny proces przejścia w krajach Europy Środkowej i Wschodniej wywołał, jak powiedzieliśmy, europejski proces przejścia. Nie wiadomo, kiedy się on zakończy, ile obejmie krajów, czy poprawi, czy też pogorszy sytuację krajów postsocjalistycznych. Bez wątpienia spowalnia on już proces tworzenia się powiązań poziomych typu handlowego i hamuje tworzenie się powiązań typu geograficznego.

Obserwowana w niektórych krajach postsocjalistycznych niechęć do tworzenia euroregionów jest przykładem reakcji na reakcję „tła europejskiego” na postsocjalistyczny proces przejścia. Jest to sytuacja bardzo złożona (podwójna reakcja na bodziec w postaci postsocjalistycznego procesu przejścia), o daleko idących konsekwencjach.

Europejskie kraje rozwinięte zmuszone są obecnie przez światowych liderów wzrostu gospodarczego (USA, Japonia) do wywołania u siebie procesu przejścia, umożliwiającego im radykalne poprawienie zdolności konkurencyjnych na rynkach zbytu, m.in. przez zmianę stopy dyskontowej w bankach, pobudzającą do inwestycji innowacyjnych i do intensyfikacji badań naukowych oraz technologicznych.

Nie można przewidzieć, jaka będzie relacja między europejskim procesem przejścia związanym z konsekwencjami 1989 r. a europejskim procesem przejścia, który musi być podjęty na wyzwanie światowych liderów gospodarczych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby połączenie tych dwóch procesów w jeden i stworzenie ogólnoeuropejskich zasad ładu gospodarczego i społecznego w końcu XX wieku. W EWG pod wpływem wrażliwości na bezrobocie może jednak przeważać opcja szybkiego zakończenia pierwszego procesu przejścia (np. przez usztywnienie zasad współpracy gospodarczej EWG z krajami postsocjalistycznymi) i intensywnego wkroczenia w drugi (przez zaostrzenie konkurencji z krajami postsocjalistycznymi na rynkach produktów, pracy i kapitału). Oznaczałoby to stworzenie nowego „muru berlińskiego”, tyle że nieco dalej na wschód (jeśli nie na Odrze i Nysie, to na Bugu) i na znacznie dłuższym odcinku. Obecnie (czerwiec 1993 r.) jest to bardzo prawdopodobne, wyraźnie przyczynia się do tego wewnątrz kryzys gospodarczy w EWG, spowodowany kosztami przyłączenia NRD do RFN i zapowiedzią nowej polityki gospodarczej USA.

¹⁶ B. Kacprzyński, 1993, *Polska nauka...*, op.cit.

Kraje postsocjalistyczne mogą, ale nie muszą stosować realistycznej, umiarkowanej polityki wyzwania wobec Europy krajów rozwiniętych, oznaczającej wymuszenie na ludności społecznej akceptacji:

- dużego wysiłku związanego z przygotowaniem warunków umożliwiających integrację z EWG na zasadach partnerskich,
- faktu, że kraje rozwinięte zechcą zapewne lokować na ich terenie produkcję produktów schyłkowych, zwalniając u siebie możliwości produkcyjne dla innowacji (w ramach wspomnianego drugiego europejskiego procesu przejścia),
- emigracji wysoko kwalifikowanej siły roboczej i imigracji kadry kierowniczej,
- importu produktów nie najbardziej nowoczesnych, co oczyści rynek EWG z nadmiernych, niezbywalnych zapasów, a jednocześnie bardzo szybko podniesie poprzeczkę wymagań w stosunku do produkcji lokalnej.

Społeczeństwa krajów postsocjalistycznych mogą też pójść za populistycznymi hasłami niektórych swoich liderów, a granica z Europą Zachodnią może bardziej dzielić, niż obecnie. Kraje te nie muszą swojej polityki gospodarczej wiązać ze światowymi tendencjami rozwoju (m.in. wprowadzania innowacji) za pośrednictwem EWG, mogą natomiast poszukać dla siebie wzorów typu irańskiego czy bałkańskiego, lub wpuścić na swoje tereny inwestorów z najbardziej rozwiniętych krajów świata (USA, Japonia, Daleki Wschód). Nie będzie wtedy powodów do unifikowania zasad polityki zagospodarowania przestrzeni ze schematem europejskim, bowiem nie będą uintensywniane powiązania poziome typu geograficznego i handlowego.

Polityka zagospodarowania przestrzeni jest zawsze wtórna w stosunku do polityki gospodarczej, ale też może być inspirująca, zwłaszcza wtedy, kiedy faktycznie w danym kraju nie ma polityki gospodarczej, natomiast społeczeństwo jest już dostatecznie rozwinięte i wie, czego chce oczekiwać w swoim otoczeniu od władz samorządowych i wyższych szczebli. Oznaczałoby to, że europejski schemat zagospodarowania przestrzeni przez swoją atrakcyjność jako źródło inspiracji mógłby być przyjęty niezależnie od powiązań handlowych i geograficznych, ale bez koordynacji z prowadzonymi zgodnie z nim działaniami w krajach EWG. Jest to możliwe, ale mało prawdopodobne w sytuacji kryzysu gospodarczego krajów postsocjalistycznych. Część działań wynikających z tego schematu nie ma bowiem bezpośredniego, natychmiastowego wpływu na produkt krajowy brutto, a więc na

szybkość wychodzenia z kryzysu, natomiast wymaga zaangażowania znacznych środków z budżetu.

W tym bardzo złożonym kontekście politycznym i organizacyjnym analiza schematu europejskiego zagospodarowania przestrzeni, opracowanego w realiach lat 80., nabiera specjalnego znaczenia, jako czynnik porządkujący wczesne dyskusje nad programami polityki gospodarczej przez pokazanie ich późniejszych konsekwencji w postaci zagospodarowania terytorium.

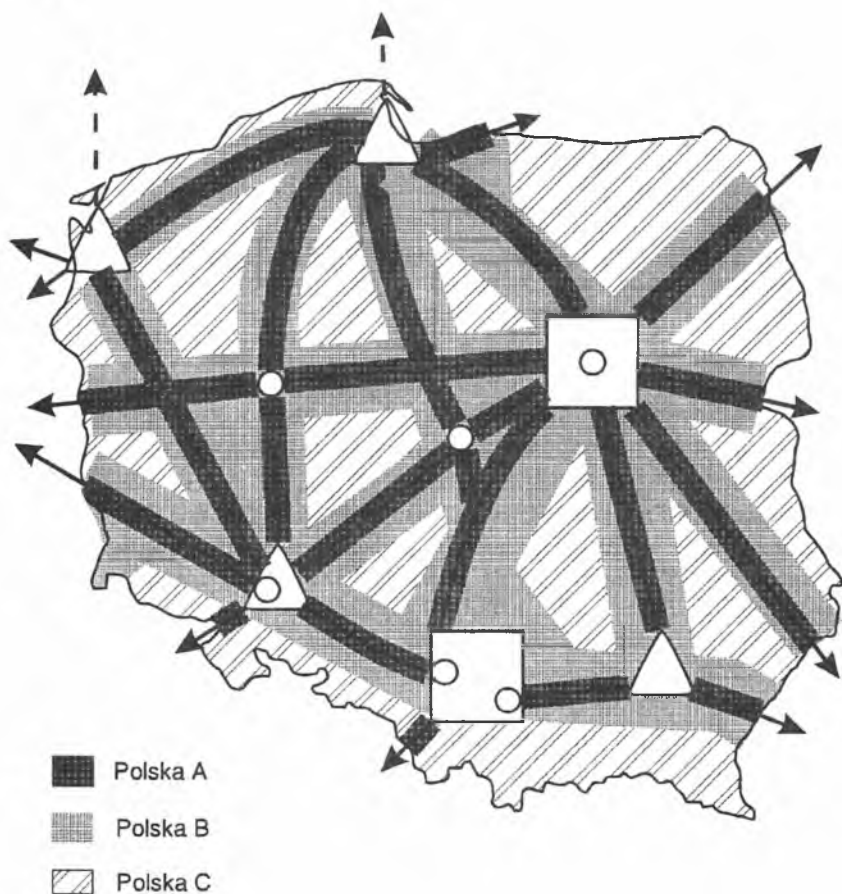
Jutro europejskiego schematu zagospodarowania przestrzeni a Polska A, B i C

Analiza treści 30 rezolucji i rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z lat 1967–1990, 65 rezolucji i rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z lat 1961–1991, 96 rezolucji Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy z lat 1957–1990 wskazuje, że same zasady, formy organizacyjne, proponowane środki i sposoby rozwiązania rozpatrywanych problemów można bez specjalnych zastrzeżeń zastosować w schemacie zagospodarowania przestrzeni obejmującym całą Europę.

Podstawową trudność stanowią jednak nadmierne dysproporcje stanu zagospodarowania przestrzeni, powodujące inną reakcję regionów na te same bodźce w postaci rekomendacji, zaleceń czy nawet dotacji oraz brak mechanizmów, które są konieczne do prowadzenia względnie jednolitej polityki na całym terytorium. Nie należy też zapominać o nagromadzonych konfliktach związanych ze skutkami wieloletnich zaniedbań w zakresie ochrony środowiska, rozbudowy sieci osadniczej, infrastruktury technicznej i organizacji produkcji przemysłowej i rolniej.

W związku z tym pojawia się zasadnicze pytanie: czy należy likwidować wspomniane dysproporcje, czy starać się dostosować do wymogów schematu dopasowanego do sytuacji bez tych dysproporcji i zaniedbań, zdobyć niezbędne środki, a następnie szybko usunąć wspomniane dysproporcje i zaniedbania. Oznaczałoby to utrzymanie przez pewien czas enklaw konfliktów i zaniedbań, wyłączonych ze schematu zagospodarowania terytorium, i rozwijanie tego, co może przynieść szybko trwały wzrost. Oznaczałoby to utworzenie dwustopniowej skali dysproporcji: kraje rozwinięte

— rozwinięte regiony krajów postsocjalistycznych oraz rozwinięte regiony krajów postsocjalistycznych — zacofane regiony tych krajów.



Ryc. 8

W sytuacji zamkniętego układu ekonomicznego przyjęcie podwójnej skali dysproporcji jest rozwiązaniem rozsądnym zarówno z taktycznego, jak i strategicznego punktu widzenia, bowiem pozwala na zdobycie środków, które mogą być przedmiotem odpowiedniej redystrybucji w celu zmniejszenia krajowych dysproporcji. Sytuacja międzynarodowa nie wskazuje na

możliwość traktowania krajów postsocjalistycznych jako otwartego układu ekonomicznego, bowiem nie ma realnych źródeł pomocy ekonomicznej, która mogłaby wesprzeć te kraje w ich wysiłku likwidowania zaniedbań (np. w budowaniu mieszkań).

W praktyce oznaczałoby to utworzenie w krajach postsocjalistycznych policentrycznej sieci ośrodków wzrostu, stanowiącej ciągłe przedłużenie sieci zachodnioeuropejskiej, omijającej regiony zacofane i konfliktowe. Byłby to obszar Polski A. W dalszym ciągu działań sieć (układ węzłowo-pasmowy) mogłaby oddziaływać na objęte nią enklawy zacofania, rozszerzając się i likwidując je stopniowo (ulegałaby likwidacji Polska B). Rezerwy terenów czystych ekologicznie, pozostających poza oddziaływaniem układu pasmowo-węzłowego, można nazwać Polską C (ryc. 8).

Rozwiązanie w postaci układu węzłowo-pasmowego ma tę zaletę, że z pewnym przybliżeniem pozwala, by układ ten był „przezroczysty” dla zewnętrznego otoczenia, np. omija się przeszkody w postaci niedorozwiniętej infrastruktury, poruszając się tylko po sieci.

W polskich warunkach układ taki jest technicznie trudny do zrealizowania ze względu na kolizję np. z siecią cieków powierzchniowych, stanowiących główne źródło zaopatrzenia w wodę, z dominującym kierunkiem wiatrów przenoszących zanieczyszczenia powietrza, z pozostałościami dawnych zaborów, z rozkładem obszarów klęski ekologicznej, największego bezrobocia i największego niedoboru mieszkań. Jest to jednak najprostszy sposób połączenia działań w skali europejskiej (po sieci) z działaniami lokalnymi (prostopadle do sieci).

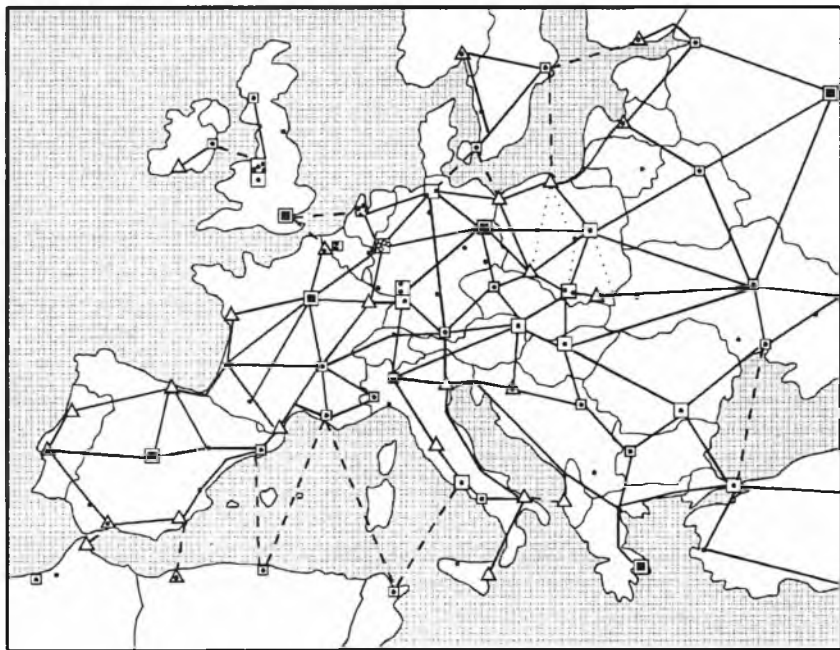
Punktem wyjścia do dyskusji nad policentrycznym układem węzłowo-pasmowym w postsocjalistycznych krajach bezpośrednio objętych europejskim schematem zagospodarowania przestrzeni może być rycina 12 w opracowaniu ARL i DATAR¹⁷ (por. ryc. 9). Przedstawiona tam struktura wymaga oczywiście uzupełnienia niezbędnego z punktu widzenia zainteresowanych krajów i regionów w tych krajach oraz większego obszaru, jakim jest nie stowarzyszona z EWG część Europy.

Układ pasmowo-węzłowy można utworzyć bazując na sieci infrastruktury komunikacyjnej i węzłach w postaci rozwiniętych ośrodków sieci osadniczej.

Drugą możliwością jest poprzestanie na praktyce stymulowania rozwoju regionalnego, wypróbowanej w dotychczasowej historii EWG. J. Szlachta

¹⁷ *Perspectiven einer europäischen Raumordnung. Perspectives de l'aménagement du territoire européen. Perspectives of Regional Development Policy in Europe*, 1992, ARL, DATAR, Hannover-Paris.

i S.M. Zawadzki w swoim opracowaniu przyjmują taki właśnie wariant polityki regionalnej w warunkach procesu stowarzyszania z EWG¹⁸. Niewątpliwie jest to wariant korzystniejszy dla krajów postsocjalistycznych, bowiem przy obecnych kryteriach obejmie on swoim zasięgiem pomoc EWG dla całych terytoriów postsocjalistycznych krajów stowarzyszanych. Pozostają tylko niewiadome: moment, kiedy to nastąpi, i czy w tym momencie stosowane będą jeszcze obecne kryteria polityki regionalnej Wspólnoty (pomocy dla regionów zacofanych).



Ryc. 9

Zahamowanie procesu integracji europejskiej może ożywić ideę stworzenia EWG-bis, na przykład na bazie układu wyszehradzkiego¹⁹. Jest to rozwiązanie mało prawdopodobne, ale znajdujące pewne obiektywne uza-

¹⁸ J. Szlachta, S.M. Zawadzki, op.cit.

¹⁹ A. Kukliński, op.cit.

sadnienie. M.Foucher rozważa na przykład układ, na który składają się: Polska, Czechy, Węgry i Słowenia²⁰.

Całkowite zatrzymanie procesu integracji europejskiej wymagałoby rozważenia możliwości wskrzeszenia układu RWPG-bis z obecnymi niezależnymi państwami, które powstały na miejsce państw tworzących niegdyś RWPG. Uważa się, że proces przejścia w większości tych krajów albo jest hamowany względami natury politycznej (Słowacja, Rumunia, Bułgaria), albo nie został jeszcze rozpoczęty (kraje powstałe w wyniku rozpadu ZSRR). Kryzys ekonomiczny wymusi jednak konieczność podjęcia odpowiedniej polityki regionalnej, aby uczynić te kraje atrakcyjnymi dla kapitału z krajów rozwiniętych. Byłoby źle, gdyby te działania odbywały się bez jakiegokolwiek koordynacji na poziomie ponadregionalnym i ponadkrajowym. Częściowo wynika to z własności obszarów zajmowanych przez te kraje (przeważają równiny z trudnymi stosunkami wodnymi) i typu istniejącego obecnie zagospodarowania terytorium, sprzyjającego powstawaniu sytuacji konfliktowych.

Wnioski

Właściwe zagospodarowanie przestrzeni kontynentu europejskiego wymaga istnienia struktury władzy umożliwiającej koordynację działań w tym zakresie na całym kontynencie. Wynika to m.in. z fizycznej natury niektórych komponentów środowiska człowieka (np. mechanizmu propagowania się zanieczyszczeń powietrza). Do tej pory nie istniała taka struktura, aczkolwiek niewiele brakowało do jej utworzenia (brakowało poziomu ponad EWG i RWPG oraz ponad krajami nie stowarzyszonymi).

W obecnej sytuacji nastąpiło w tym zakresie cofnięcie, wyrażające się zniknięciem RWPG jako poziomu koordynującego, natomiast EWG nie uważa za celowe z jej punktu widzenia rozszerzenia zasięgu koordynującego działań Wspólnoty w zakresie zagospodarowania terytorium nawet na kilka krajów postsocjalistycznych (Polskę, Węgry, Czechy i Słowację). Uważa się, że byłoby to zbyt kosztowne i ryzykowne dla EWG.

²⁰ M. Foucher, 1993, *Une interaction inédite: la France et l'Europe central et orientale*. [w:] *Le continent retrouvé*. Foucher M., Potel J-Y. (red.), DATAR, Éditions de l'Aube, Paris.

Nie można obecnie obiektywnie ocenić, czy z punktu widzenia EWG jest to działanie słuszne, a jednocześnie nic nie wskazuje na to, by kraje postsocjalistyczne same stworzyły ponadpaństwową strukturę koordynacji działań w tym zakresie.

Prawdopodobne są jedynie porozumienia dwustronne, ale tylko w lokalnym zakresie, i porozumienia wielostronne, dotyczące wybranych projektów z dziedziny infrastruktury (autostrady, szybka kolej). Tendencje separatystyczne w zakresie zagospodarowania przestrzeni mogą być zgodne z tendencjami separatystycznymi w zakresie działalności gospodarczej, co w efekcie znacznie spowolni proces wzrostu gospodarczego każdego z krajów postsocjalistycznych.

Można postawić pytanie, ile może kosztować wspólna koordynacja zagospodarowania europejskiej przestrzeni i jakie będą mieli korzyści jej uczestnicy. Zapewne tyle, ile kosztuje pomoc dla słabszych regionów w EWG powiększona proporcjonalnie do powierzchni obszaru objętego koordynacją. Jakie korzyści mogą mieć rozwinięte gospodarczo kraje finansujące? Zapewne nie mniejsze niż te, jakie mają z obecnie wspomaganych słabszych regionów EWG.

Dla krajów postsocjalistycznych przy obecnym poziomie ich dochodu narodowego koordynacja w ramach dużej EWG może być tylko korzyścią. Dla krajów EWG koordynacja w ramach dużej EWG oznacza ponowne postawienie starych pytań:

- czy finansować rozwój w kierunku Wschód–Zachód, czy w kierunku Północ–Południe²¹,
- czy pomagać finansowo regionom rozwiniętym, aby były lokalnymi „lokomotywnymi wzrostu”, czy zmniejszać dysproporcje rozwoju?

Jak wiadomo, zasięg przestrzenny powiązań geograficznych jest znacznie mniejszy od zasięgu powiązań handlowych i dlatego nie ma powodu, by wiązać europejskie problemy osi Północ–Południe z problemami osi Wschód–Zachód. Jest natomiast widoczna wyraźna różnica między możliwościami współpracy gospodarczej obecnej EWG z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z krajami leżącymi na południe od Morza Śródziemnego na korzyść osi Wschód–Zachód.

Likwidacja różnic w poziomie rozwoju może być, naszym zdaniem, rozpatrywana dwuetapowo: najpierw w stosunku do wyodrębnionego układu pasmowo-węzłowego, a dopiero potem w stosunku do regionów w całości.

²¹ B. Amoroso, S. Gomez y Paloma, D. Infante, N. Perrone, 1993, *Marginalization, Specialization and Cooperation in the Baltic and Mediterranean Region*. Federico Caffè Centre for Southern European and Mediterranean Studies, Roskilde University (draft)

Odpowiedź na pytanie, czy pomagać silnym, czy słabym, zależy od skali czasu, w jakiej będą uwzględniane skutki tej decyzji. W dużej skali czasu właściwsza jest odpowiedź: pomagać silnym, bo ogólny wzrost poprawi również sytuację słabych, w małej skali czasu należy pomagać słabym, aby szybko zmniejszyć rozpiętości w dochodach. Dramatyzm sytuacji w krajach postsocjalistycznych polega na tym, że kraje te mają słabe rządy, a te zajęte są polityką krótkookresową, pozostawiając problemy strategiczne na potem.

Europejski schemat zagospodarowania przestrzeni jest zmienny i powinien być dostosowywany do zmieniającej się sytuacji. Dobrze by było, gdyby zmiany sytuacji i schematu odbywały się w kierunku uważanym obiektywnie za pozytywny. Za pozytywne można niewątpliwie uznać założenia polityki w zakresie zagospodarowania przestrzeni deklarowane i realizowane dotychczas przez Komisję Europejską. Świadczą o tym:

- tempo wzrostu dochodu narodowego,
- tempo malenia stężeń zanieczyszczeń środowiska,
- tempo wzrostu poziomu życia ludności,
- zmniejszenie się stopnia koncentracji sytuacji konfliktowych, spowodowanych kolizyjnym użytkowaniem terytorium²².

²² *Europe 2000. Les perspectives de développement du territoire communautaire*, 1991, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelles, Luxembourg.

BOGDAN KACPRZYŃSKI

EUROPEJSKI POSTSOCJALISTYCZNY PROCES PRZEJŚCIA

Odbywający się obecnie w krajach Europy Wschodniej i Środkowej postsocjalistyczny proces przejścia, na skutek tego, że system światowy jest zamknięty, wywołuje oczywiste reakcje w krajach sąsiednich. Sąsiedztwo rozumiemy w sensie geograficznym oraz w systemowym. W ujęciu systemowym przez otoczenie „w dół” można rozumieć kraje bardziej rozwinięte gospodarczo, zaś przez otoczenie „w górę” — kraje mniej rozwinięte. Powoduje to, że w praktyce, proces przejścia realizowany w krajach postsocjalistycznych: b.NRD, Polsce, Węgrzech, Czechach, Słowacji i Słowenii odbywa się na znacznie większym obszarze.

Reakcje w krajach sąsiednich mogą mieć charakter lokalny, chwilowy, zanikający, ale mogą też stanowić rzeczywiste, trudne, bo narastające problemy, jak np. nielegalni imigranci, konieczność zmiany warunków współpracy gospodarczej, zmiany sposobów działania ponadnarodowych korporacji, wymagające podjęcia działań o znacznym wymiarze rzeczowym i czasowym. Do tego dochodzi reakcja na powstałą, przynajmniej chwilowo, próżnię w postaci zlikwidowania Układu Warszawskiego, zmuszającą do podjęcia działań restrukturalizacyjnych w zakresie przemysłu zbrojeniowego. Można zatem mówić o istnieniu europejskiego postsocjalistycznego procesu przejścia jako reakcji na duże jakościowe zmiany w postsocjalistycznych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Analiza europejskiego postsocjalistycznego procesu przejścia

Analiza tych nowych zjawisk składających się na europejski postsocjalistyczny proces przejścia wymaga zidentyfikowania i uporządkowania najważniejszych zjawisk i oddziaływań między sąsiednimi krajami, ponieważ bez tego nie ma możliwości odtworzenia ani kierunku, ani głębokości interesujących nas oddziaływań, ani też przewidzenia ich dalszych skutków w sensie geograficznym i systemowym.

Do celów analizy przyjmujemy hipotezę, że obecnie kraje europejskie można dosyć wyraźnie podzielić na trzy części:

- a) kraje rozwinięte o względnie ustabilizowanym systemie społeczno-gospodarczym,
- b) kraje w stanie wyraźnego postsocjalistycznego przejścia (realizujące proces przejścia) między dwoma stanami ustalonymi,
- c) kraje charakteryzujące się brakiem stabilizacji i brakiem wyraźnej orientacji prowadzonej polityki w zakresie gospodarczym, społecznym i militarnym.

Można też wysunąć hipotezę, że w państwach europejskich obserwuje się następujące nurty działań:

- 1) działania rozwojowe i integracyjne (w sensie integracji poprzez handel i współpracę gospodarczą), wynikające z długookresowej polityki krajów rozwiniętych, należących lub pozostających poza EWG, prowadzących względnie stabilną politykę społeczną, gospodarczą i militarną; tworzą one tło radykalnych zmian, jakie przynosi każdy proces przejścia¹;
- 2) działania antykrzysowe i restrukturalizacyjne krajów postsocjalistycznych (głównie b.NRD, Polski, Węgier i Czech) znajdujących się w postsocjalistycznym stanie przejścia od systemu nadmiernie scentralizowanej gospodarki planowej do bliżej nieokreślonego modelu gospodarki wolnorynkowej;
- 3) działania adaptacyjne stanowiące reakcję systemu społeczno-gospodarczego w krajach względnie ustabilizowanych (rozwiniętych lub nie) na proces przejścia w krajach postsocjalistycznych; reakcję systemu wzglę-

¹ I. Borenstein w swoich badaniach przyjmuje taki układ odniesienia w postaci Austrii, Belgii i Luksemburga, Danii, Francji, Niemiec bez NRD, Finlandii, Włoch, Holandii, Norwegii, Szwecji, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii (I. Borenstein, 1993, *Comparative GDP Levels. Physical Indicators, Phase III*. Economic Commission for Europe, Economic Studies No. 4, UN, New York).

dnie ustabilizowanego na proces przejścia będziemy nazywać w skrócie reakcją tła, w tym przypadku europejskiego;

- 4) działania adaptacyjne stanowiące reakcję systemu społeczno-gospodarczego w krajach znajdujących się w stanie przejścia na politykę tego stanu (jest to reakcja tej części systemu społeczno-gospodarczego, która nie jest bezpośrednio objęta działaniami antykrzysowymi i restrukturalizacją) oraz reakcję na reakcję tła w krajach ustabilizowanych;
- 5) działania dużych ponadpaństwowych korporacji (TNCs) w krajach ustabilizowanych i w krajach znajdujących się w stanie przejścia; kraje w stanie przejścia stają się nowym terenem nowej polityki ekspansji tych organizacji;
- 6) działania chaotyczne, w perspektywie dłuższego okresu nie znajdujące wyraźnego uzasadnienia, poza utrzymaniem wyodrębnionej państwowości.

Poszczególne działania różnią się intensywnością, rozkładem czasowym i przestrzennym. Dlatego też uważamy za celowe ograniczyć rozważania tylko do dwu reakcji na dany bodziec w postaci postsocjalistycznego procesu przejścia (por. p. 2): do reakcji „tła” (por. p. 3) i reakcji na reakcję „tła” (por. p. 4), natomiast poddać analizie każdy z powyższych sześciu nurtów oddzielnie. Oznacza to, że wskazane jest badanie:

- rozkładu czasowego działań w powyższych sześciu nurtach,
- związków między tymi rozkładami czasowymi,
- rozkładu przestrzennego działań w poszczególnych nurtach,
- związków między tymi rozkładami przestrzennymi.

Powyższy program badań europejskiego postsocjalistycznego procesu przejścia przewiduje analizę ogólnej struktury przestrzennej i czasowej głównych nurtów działań rozwojowych, integracyjnych i adaptacyjno-restrukturalizacyjnych po obu stronach granicy między państwami będącymi i nie będącymi w postsocjalistycznym stanie przejścia, poddanymi wpływowi specyficznego bodźca.

Czynnik w postaci granicy wytyczonej przez różnicę między stanem ustalonym lub chaosem a stanem przejściowym w systemie społeczno-ekonomicznym, jak można przypuszczać, gra dużą rolę zarówno po stronie państw bardziej rozwiniętych, jak i mniej rozwiniętych w stosunku do państw postsocjalistycznych znajdujących się w stanie przejścia. Granica ta stanowi źródło deformacji względnie ustabilizowanych zjawisk społeczno-gospodarczych (militarnych w mniejszym stopniu i z pewnym opóźnieniem), a jednocześnie źródło dodatkowych korzyści, wynikających z moż-

liwości nawiązania nowych, bliskich kontaktów między podmiotami gospodarczymi (łatwość wejścia na rynki) i bezpłatnych wyników doświadczeń w zakresie wprowadzania dużych zmian systemowych i strukturalnych w warunkach europejskich. Europejski proces przejścia odbywa się zatem wokół tej granicy (jak wiadomo, granica ta ma postać brzegu spójnego obszaru).

Istnienie wspomnianej granicy oznacza też dla ponadpaństwowych korporacji szansę zajęcia dogodnej pozycji wyjściowej do ekspansji na „pustym” terenie, jakim są dla nich kraje Europy Środkowej i Wschodniej, znajdujące się w stanie przejścia, oraz te, które znajdują się jeszcze w stanie chaosu.

Sekwencja poszczególnych typów działań oraz możliwość podjęcia działania 5 (funkcjonowanie ponadnarodowych korporacji) jednocześnie z 1, 2, 3, 4 i 6 powoduje konieczność zbadania 1, 2, 3, 4 i 5 w ramach analizy porównawczej poszczególnych krajów, po obu stronach wspomnianej granicy oraz w stosunku do kraju (krajów) oddalonych (geograficznie lub systemowo) od tej granicy.

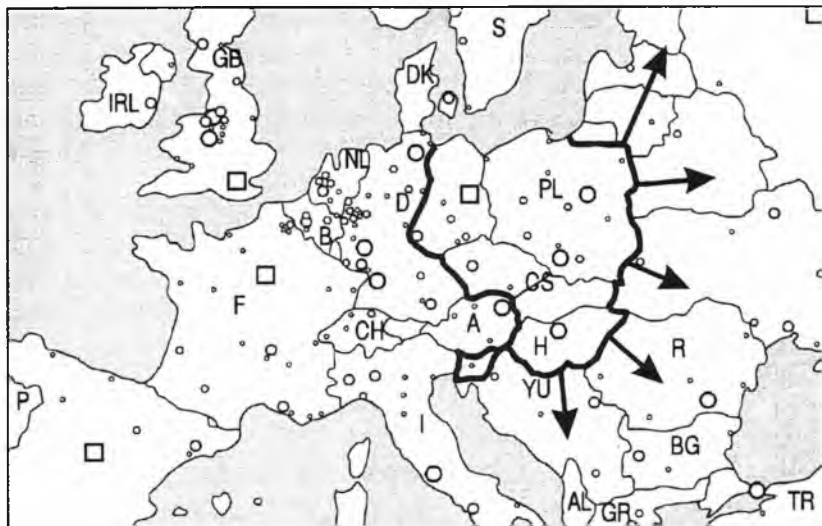
Liczba uwzględnianych nurtów wymaga objęcia analizą dostatecznie dużej liczby krajów po obu stronach wspomnianej granicy i dobrania ich tak, aby reprezentowane były różne stadia intensywności występowania poszczególnych nurtów działań.

Rola i znaczenie polityki ponadnarodowych korporacji narzuca tematyczny zakres badań zarówno nurtów działań 1, 2, 3, 4, jak i samych korporacji. Bez wątpienia badania muszą koncentrować się wokół R&D jako decydującego czynnika jakichkolwiek racjonalnych współczesnych europejskich działań strategicznych.

Zarys europejskiego postsocjalistycznego procesu przejścia

W roku 1993, w Europie granica między systemem rozwiniętym, względnie stabilnym, i systemem w stanie przejścia znajduje się na dawnej granicy NRD z RFN, na granicy Polski, Czech, Węgier i Słowacji z ich otoczeniem. Niektórzy autorzy uważają, że w zestawie tych państw Słowację

należy zastąpić Słowenią². Prawdopodobnie w najbliższych latach granica ta przesunie się na wschód i południe, na granicę między dawnym NRD i Polską, poza tereny byłej Jugosławii i Albanii oraz w głąb obszaru dawnego RWPG (ryc. 1).



Ryc. 1

W obecnym stadium rozwoju rozwinięte kraje europejskie natrafiają na typowe sytuacje konfliktowe, spowodowane działaniem konkurencji na rynkach zbytu, nadmiarem zdolności produkcyjnych w zakresie produkcji przemysłowej i rolnej, pewnym niedopasowaniem systemu społecznego do możliwości, jakie stwarza obecna sytuacja światowa, mniejszym lub większym niedostosowaniem struktury, wielkości nakładów i organizacji R&D do obecnych i przyszłych potrzeb, wzrastającym bezrobociem i trudnym do kontrolowania napływem imigrantów. Sytuacja konfliktowa powoduje przyhamowanie tempa wzrostu i będzie ograniczać możliwości wzrostu w przyszłości, nawet po zastosowaniu głęboko interweniujących programów rządowych.

² M. Foucher, 1992, *Une interaction inédite: la France et l'Europe Centrale et Orientale*. [w:] *Le continent retrouvé*. M. Foucher, J.-Y. Potel (red.), DATAR, Édition de l'Aube, Paris.

Kraje prowadzące postsocjalistyczny proces przejścia natrafiają na przeszkodę w postaci braku kapitałów potrzebnych do jednoczesnej restrukturalizacji prawie całej gospodarki, stoją przed koniecznością jednoczesnego zmieniania prawie wszystkich cech systemu społecznego oraz koniecznością uporania się z balastem nieaktualnych przyzwyczajęń kadry. Słabość rządów oraz deficyt budżetowy powodują, że można stosować jedynie politykę krótkoterminową, co kłóci się z racjonalnymi działaniami np. w zakresie R&D, polityki przemysłowej i rolnej. Konflikty społeczne i trudności gospodarcze zaostrzone są przez obserwowane przez społeczeństwo i niedostępne mu zdobycze społeczne europejskich krajów rozwiniętych oraz doraźną restryktywną polityką gospodarczą tych krajów.

Kraje niestabilizowane zainteresowane są przede wszystkim uzyskaniem stabilności politycznej, gospodarczej, społecznej i militarnej, a dopiero w dalszej kolejności restrukturalizacją i wzrostem. Warto zasygnalizować pojawiający się sceptyczny stosunek do szokowych kuracji stabilizujących³.

Reakcja europejskiego tła społeczno-gospodarczego, na jakim rozgrywa się proces przejścia w krajach postsocjalistycznych, jest zarówno pozytywna, jak i negatywna dla procesu przejścia, przy tym nie zawsze efekty są zgodne z intencjami i nie zawsze efekty wykorzystywane są jako źródło informacji umożliwiających adaptacyjne udoskonalanie działań. Warto podkreślić, że dla europejskiego tła często ważniejsze są cele wynikające z założeń polityki w stosunku do innych rejonów świata i często też polityka ta tworzona jest w tych innych rejonach. Dzieje się tak przynajmniej w zakresie ponadnarodowych korporacji i tej części polityki rządów, która uzależniona jest od wpływu TNCs⁴.

Sytuacja taka znacznie utrudnia poszukiwanie takiej polityki państw w stanie przejścia, która spowodowałaby pozytywną reakcję „tła” na prowadzony przez nie proces przejścia, a tym samym przyspieszenie tego procesu. Sytuacja staje się na tyle krytyczna, że można obawać się, czy proces przejścia utrzyma się i czy nie nastąpi cofnięcie się do sytuacji, jaka istniała w 1989 r., oraz czy kraje postsocjalistyczne będą w dalszym ciągu przewidywać w założeniach swojej polityki gospodarczej integrację gospodarczą z EWG.

³ *Economic Survey of Europe in 1992–1993*. 1993, Economic Commission for Europe, New York.

⁴ R. Petrella, 1993, *Le Techno-Monde. Les sociétés européennes entre puissance compétitive et nouveau contrat social*. Bruxelles.

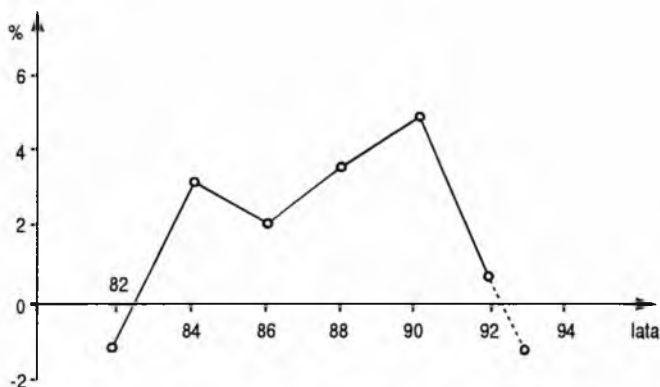
W krajach, które podjęły postsocjalistyczny proces przejścia, reakcja wewnętrzna na przeprowadzane zmiany jest też bardzo złożona, co oznacza, że w krajach tych mogą wystąpić poważne kłopoty z dalszym prowadzeniem tego procesu na skutek wewnętrznej sytuacji politycznej. Sytuacja w Polsce jest tego najlepszym przykładem. Wskazują na to zmiany w sytuacji społecznej. Należy też zauważyć, że rządy w krajach postsocjalistycznych pozostawiają pewne części stosunków społeczno-gospodarczych wyłącznemu oddziaływaniu słabych i niedoskonałych jeszcze rynków, co musi doprowadzić do wybuchowych sytuacji (w Polsce np. rolnictwo, zatrudnienie), tym bardziej że obserwowany kierunek ewolucji w tych częściach jest sprzeczny z tym, czego oczekuje EWG.

Polityka ponadpaństwowych korporacji w krajach rozwiniętych gospodarczo nie wydaje się być wzorem dla polityki tych organizacji w krajach w stanie przejścia. Nie może nim być także stan tej polityki sprzed 10–15 lat. Ze względu na interesy własne TNCs polityka ta musiałaby być brutalniejsza i angażować większe środki, a w związku z tym przeciwdziałanie jej w celu niedopuszczenia do miejscowych konfliktów i uzyskania stanu pewnej dającej się powszechnie zaakceptować równowagi musi być lepiej przygotowane, niż np. w Grecji, Portugalii czy Irlandii. Nie można bowiem dopuścić do wytworzenia się sytuacji, w której „ulica” będzie decydować o miejscu TNCs w systemie gospodarki krajowej (w Polsce już wytworzyła się taka sytuacja; por. FSM, Hutę Warszawa).

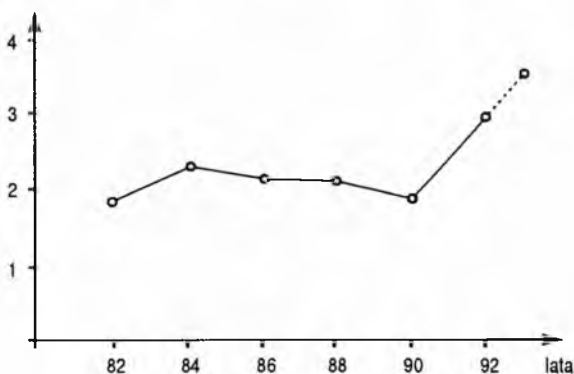
Jednocześnie wiadomo, że korzystne dla obu stron, tzn. TNCs i poszczególnych krajów, warunki współdziałania są niezmiernie trudne, ale możliwe do ustalenia. Dowodem jest pozycja TNCs w gospodarce EWG. Jednym z warunków jest dobre wzajemne poznanie mechanizmów i celów działania. To jednak powinno być poprzedzone poznaniem własnych mechanizmów i ustaleniem celów, co — przynajmniej w zakresie R&D — wymaga dużego wysiłku ze strony poszczególnych krajów (np. w Polsce w ciągu prawie 4 lat nie udało się opracować możliwej do przyjęcia przez rząd polityki przemysłowej).

Przedstawiony ostatnio w Bonn raport Funduszu Ludności ONZ (UNFPA) stwierdza, że 20 mln uciekinierów poszukuje obecnie miejsca do osiedlenia się. W ostatnich latach w Europie nieoczekiwana imigracja przekroczyła już 15 mln. Powoduje to tworzenie w ramach EWG pewnego rodzaju kordonu sanitarnego na południu Europy, chroniącego przed przyszłym napływem imigrantów. Skalę problemu wyznaczają dwie liczby: podwojenie się liczby ludności Afryki do roku 2020 i w tym samym czasie

wzrost liczby ludności Europy o około 2,7% . Sprawa osi Północ-Południe jest zatem i pozostanie z tego powodu jedną z większych długoterminowych trosk EWG, majoryzujących inne problemy.



Ryc. 2. Zmiany PKB Niemiec



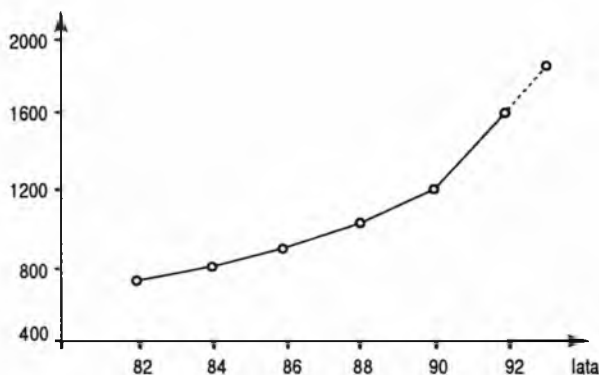
Ryc. 3. Bezrobotni w Niemczech (w mln)

Obecna sytuacja europejska ze względu na wyjątkową złożoność problemów i wzajemnych ich oddziaływań, wynikających ze względnej otwartości granic i braku jakichkolwiek „żelaznych kurtyn”, powodujących jaskrawe zróżnicowanie, jest niestabilna i nieprzewidywalna. Prowadzi to do niepotrzebnych strat czasu i środków, co jest i będzie widoczne w ujęciu

globalnym, w postaci przyhamowania tempa wzrostu w stosunku do innych rejonów świata. Jeżeli do tego doda się wymiar obecnego kryzysu gospodarczego, jaki przeżywają Niemcy w związku z restrukturalizacją gospodarki b. NRD, wyrażający się:

- spadkiem produktu krajowego brutto (ryc. 2),
- wzrostem bezrobocia (ryc. 3),
- wzrostem zadłużenia wewnętrznego (ryc. 4),

to jest zrozumiałe, dlaczego sprawy wewnętrzne są ważniejsze od spraw zewnętrznych, takich jak pomoc dla krajów postsocjalistycznych.



Ryc. 4. Zadłużenie wewnętrzne Niemiec (w mld DM)

Akcje strajkowe w niemieckim przemyśle stalowym dowiodły, że interesy pracujących są sprzeczne z celami EWG. Nawet Niemcy w obecnym stanie gospodarki nie mogą spełnić wszystkich kryteriów układu z Maastricht i wejść do unii gospodarczo-walutowej w przewidywanym poprzecznie terminie.

Negatywna reakcja na działania krajów postsocjalistycznych, sprowadzające się do chęci ściągnięcia z terenu EWG możliwie dużej ilości środków finansowych (poprzez eksport tego, co jeszcze można eksportować), będzie trwała prawdopodobnie dopóty, dopóki w EWG nie nastąpi poprawa koniunktury gospodarczej.

Wnioski

Postsocjalistyczny proces przejścia odbywający się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej znajduje swoje odbicie w europejskich krajach rozwiniętych. Sam proces będzie jeszcze trwał przez pewien czas, nasilając się w kolejnych krajach, które zechcą go przeprowadzić. Europejskie reakcje na ten proces będą jednak oddziaływać w podobnym stopniu na wszystkie kraje postsocjalistyczne, zarówno na te, które już go zakończyły, jak i na te, które mają go zacząć. Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że oddziaływanie to może być hamujące dla tych krajów, które później wejdą w postsocjalistyczny proces przejścia, i to nawet na tyle, że proces ten będzie zdeformowany lub nie zostanie podjęty.

Europa krajów rozwiniętych będzie zatem odgrywać decydującą rolę w dalszym przebiegu procesu zmian w krajach postsocjalistycznych dzięki możliwości łatwego wpływania na radykalne zmiany kierunku przemian w tych krajach. To nowe zjawisko wymaga stałej uwagi.

BOLESŁAW WINIARSKI

POLITYKA REGIONALNA W SKALI EUROPEJSKIEJ NA MARGINESIE OPRACOWANIA „PERSPEKTYWY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO EUROPY”¹

I.

Polityka regionalna, pojęta jako świadome oddziaływanie państwa na kształtowanie terytorialnych wymiarów społecznego procesu gospodarczego, stanowiła tradycyjnie dziedzinę wewnętrznej polityki ekonomicznej poszczególnych krajów. Starły się one, z mniejszym czy większym powodzeniem, rozwiązywać złożone problemy różnorodności warunków, poziomu i dynamiki rozwoju gospodarczego swych regionów we własnym zakresie, ograniczając uzgodnienia z sąsiadami, głównie do urządzeń infrastruktury komunikacyjnej o międzynarodowym znaczeniu i do lokalnych zagadnień zagospodarowania obszarów przygranicznych.

Od połowy naszego stulecia obserwujemy istotne zmiany w tej dziedzinie². Następuje — szczególnie w zachodniej części Europy — in-

¹ *Perspektiven einer europäischen Raumordnung. Perspectives de l'aménagement du territoire européen. Perspectives of Regional Development Policy in Europe.* Hannover-Paris 1992.

² Istotną rolę odegrały tu, naszym zdaniem, idee zawarte w tzw. Planie Schumana, zaakceptowane w ustaleniach Traktatu Paryskiego z 18 IV 1951 r. o utworzeniu Europejskiej

ternacjonalizacja polityki regionalnej. Przechodzi ona stopniowo ze sfery polityki wewnętrznej do obszaru międzynarodowej polityki gospodarczej, a nawet do obszaru międzynarodowych stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych, staje się jednym z ważnych czynników transformacji tych stosunków.

Takie też pierwsze i ogólne wrażenie sprawia lektura niezwykle interesującego opracowania *Perspectives de l'aménagement du territoire européen*, opublikowanego w trzech językach: niemieckim, francuskim i angielskim, przez Akademie für Raumforschung und Landesplanung w Hannoverze w 1992 r. Jest to praca zespołu znanych specjalistów z zakresu ekonomiki regionalnej i planowania przestrzennego Niemiec i Francji, w ramach grupy stworzonej przez Akademię w Hannoverze i paryski DATAR, przedstawiająca ewolucję problemów i podstawowe tendencje w dziedzinie rozwoju regionalnego w Europie.

Grupa powstała w październiku 1989 r., już po sformowaniu w Polsce pierwszego w Europie Środkowo-Wschodniej rządu niekomunistycznego, ale także w czasie, gdy dokonywał się przewrót polityczno-społeczny we wschodnich Niemczech, Czechosłowacji, na Węgrzech, w Rumunii. Nie tylko więc postęp w dziedzinie integracji wewnętrznego rynku EWG i zmiany w postawie wobec niego krajów EFTA, ale i transformacje w krajach odchodzących od „realnego socjalizmu” i zjednoczenie Niemiec musiały znaleźć się w centrum uwagi grupy wykonującej opracowanie. Szkoda, że problemy naszej części Europy zostały w nim tylko fragmentarycznie zasygnalizowane. Musimy jednak pamiętać, że w założeniu autorów mieściło się wysunięcie sugestii i propozycji, które mogłyby służyć formułowaniu kierunków polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej w jej obecnej strukturze, a nie tej, o której myślą kraje Europy Środkowo-Wschodniej, rozpoczynające swój staż w charakterze członków stowarzyszonych.

Wspólnoty Węgla i Stali. Jak pamiętamy, chodziło wówczas o stworzenie warunków długotrwałej współpracy i integracji przemysłu węglowego i hutniczego Francji, Niemiec Zachodnich i krajów Beneluksu oraz Włoch. Są to przemysły o strategicznej roli w gospodarce, a równocześnie w dużej mierze lokalizacyjnie związane z pewnymi regionami. Założenia w sprawie współpracy, a następnie integracji gałęziowej w skali ponadnarodowej musiały w związku z tym rzutować na kierunki regionalnej polityki krajów tworzących Wspólnotę. Idea międzynarodowej koordynacji polityki regionalnej znalazła swój bezpośredni wyraz w Traktacie Rzymskim z 25 III 1957 r.

II.

Opracowanie uwypatnia z naciskiem występujące w obrębie Europejskiej Wspólnoty zróżnicowania międzyregionalne, wskazując na ich wielką skalę zarówno w dziedzinie produkcji, jak i poziomu warunków życia. Poziom ekonomiczny regionów najsłabiej rozwiniętych w obrębie Wspólnoty ocenia się jako $\frac{1}{4}$ poziomu regionów bogatych. Objęcie oceną krajów do Wspólnoty nie należących zwiększyłoby ogromnie udział ludności zamieszkującej terytoria regionów najuboższych. Europejska polityka rozwoju regionalnego nie może w tej sytuacji stawiać sobie za cel likwidacji wszystkich nierówności, powinna ona jednak, kierując się zasadami solidarności międzyregionalnej a równocześnie potrzebami osłony dynamizmu rozwoju wszystkich regionów, nierówności te ograniczać. Nie dopuszczając do tłumienia sił napędzających gospodarkę rynkową, trzeba zapewnić regionom ubogim środki umożliwiające przyspieszenie ich rozwoju³.

Autorzy opracowania zwracają uwagę, że wejście do Wspólnoty Europejskiej Hiszpanii, Portugalii i Grecji przyczyniło się do pogłębienia nierówności międzyregionalnych⁴, ale nierówności te i związane z nimi problemy występowały także w pozostałych 9 krajach. Najwyższy poziom bezrobocia charakteryzował regiony Hiszpanii, ale także południowych Włoch (z Sycylią i Sardynią), całej Irlandii, a nawet niektóre obszary na pograniczu Francji, Belgii i Niemiec. W 1988 r. Hiszpania, Portugalia, Grecja, Irlandia, Południe Włoch wykazywały najniższy poziom produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca. Pełne otwarcie rynku Wspólnoty dla ruchu ludzi, towarów i kapitału pociągnie za sobą nasilenie międzyregionalnego współzawodnictwa; mechanizmy ekonomiczne działają raczej na rzecz pogłębienia nierówności i są słabo korygowane zarówno przez narzędzia polityki narodowej poszczególnych krajów, jak i polityki ogólnoeuropejskiej: budżet Wspólnoty, ograniczony do 1,2% PKB jej krajów, jest zbyt wąty, by stanowić narzędzie skuteczniejszej redystrybucji. I na tym tle rysują się zagrożenia szczególnego typu: migracje ludności, nieporównywalne do tych, które miały miejsce w przeszłości w Europie. Mieszkańcy Peloponezu nie będą się wprowadzić kierować ku Kopenhadze w poszukiwaniu pracy, wiedząc, że pracy dla nich tam nie będzie, ale mogą tam wyruszyć,

³ Posługujemy się tu tekstem francuskim, s. 73. W języku tym sporządzony był, jak informuje notatka na s. VI i 66, oryginał raportu grupy roboczej.

⁴ *Perspectives...*, op.cit, s. 75.

by realizować swe prawa do zasiłku dla bezrobotnych⁵, przestaną bowiem działać powstrzymujące masowe ruchy migracyjne bariery społeczne, językowe i kulturalne, a utrzymają się wysoce zróżnicowane w poszczególnych krajach świadczenia socjalne. Konieczne jest więc podjęcie i prowadzenie polityki regionalnej w wielkiej skali, opartej na wspólnej koncepcji przyszłej struktury europejskiego terytorium.

Pod kątem sprecyzowania podstaw takiej polityki autorzy opracowania prezentują problemy przemian demograficznych, rozwoju rolnictwa, przemysłu, usług, postępu technologicznego, ewolucji osadnictwa i procesu urbanizacji, infrastruktury transportowej i komunikacyjnej. Końcowe rozdziały raportu zarysowują problemy powiększania obszaru europejskiej integracji o kraje dotychczas do EWG nie należące, w tym zwłaszcza kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Terytorium Wspólnoty w jej obecnym kształcie traktowane jest jako biegun przyciągania, jako podstawa organizacji całego europejskiego kontynentu. Niezbędne staje się opracowanie koncepcji odpowiednio ukierunkowanej ewolucji instytucji służących organizacji przestrzeni, określenie obszarów interwencji w zakresie zagospodarowania przestrzennego europejskiego terytorium, ustalenie założeń kooperacji w różnych układach, określenie wspólnych zadań. Ważną rolę odgrywać powinno systematyczne aktualizowanie „Europejskiego schematu zagospodarowania przestrzennego” i konkretyzacja jego ustaleń.

Raport kończą wnioski i zalecenia. Autorzy stwierdzają, że Europa znalazła się w okresie głębokich przemian. Przemiany polityczne w Europie Wschodniej tworzą nowe warunki i narzucają konieczność nowego podejścia do problemów całego kontynentu. Nadszedł czas wprowadzenia do polityki **wymiaru przestrzeni**, wartości środowiska naturalnego, nowego obrazu problemów narodowościowych i regionalnych, uwzględniania faktu, że ludzie domagają się porównywalnych warunków życia, że kluczową rolę w strategii rozwoju odgrywać będą sprawy kształcenia i badań naukowych. Potrzebne jest stworzenie programu strategii rozwoju regionalnego dla Europy, obejmującego koncepcję przestrzennego zagospodarowania jej terytorium, umacniania europejskich ośrodków rozwoju, ośrodków regionalnych, określającego przyszłość obszarów rolniczych, ukształtowanie sieci systemów komunikacyjnych. Zarys schematu zagospodarowania przestrzennego terytorium Europy (obejmującego także kraje Europy Środkowej i wschodniej) przedstawiony w opracowaniu, traktowany

⁵ Tamże, s. 76.

jest przez autorów jako punkt wyjścia do dyskusji nad takim strategicznym programem.

III.

W ramach krótkiego artykułu nie sposób ustosunkować się do tak bogatego w treści — i to niezmiernie ważne — dokumentu. Istotne znaczenie mają w nim zarówno konstatacje, uwypuklające różne elementy społeczno-ekonomiczno-przestrzennej rzeczywistości współczesnej Europy w ostatniej dekadzie XX stulecia, jak i głębokie refleksje i oceny dotyczące procesów transformacji i kierunków ewolucji. Ustalenia bardziej precyzyjne i szczegółowe dotyczą, jak już wspomnieliśmy, tej części Europy, którą tworzą kraje EWG. W tej też skali scharakteryzowane zostały pewne tendencje rzutujące na przyszłość, m.in. w dziedzinie demografii, rolnictwa, przemysłu, procesów koncentracji przemysłu i usług, zmian w układzie warunków i czynników lokalizacji, wzrostu znaczenia korzyści zewnętrznych, wyposażenia infrastrukturalnego terenów, możliwości kooperacji itd. Lektura opracowania daje dużo do myślenia w sprawach tak ważnych obecnie w Polsce, jak atrakcyjność regionów w przyciąganiu inwestycji i sposoby promowania różnych ośrodków. Jednym z kierunków oddziaływań, uwzględniających obecne tendencje i wymogi, jest kształtowanie sieci technopolii o znaczeniu regionalnym, krajowym i europejskim, z czym musi być skorelowana polityka rozwoju systemu osadniczego, rozbudowy miast, sieci komunikacyjnej.

Dla czytelnika mieszkającego w kraju postsocjalistycznym, w którym w wypowiedziach polityków przejawia się uczulenie na samo słowo *planowanie*, bardzo pouczające jest podkreślanie w dokumencie znaczenia planowania w różnych skalach i formach. Warto przypomnieć, że każda rozumna decyzja musi być poprzedzona procesem myślowym, a proces ten nazywa się w języku prakseologii właśnie planowaniem. Nie musimy się obawiać postulowania budowy długookresowych programów i planów, także makroekonomicznych i makroprzestrzennych. Zalecenia autorów opracowania dotyczące konieczności prowadzenia wielkiej polityki regionalnej, opartej na spójnych koncepcjach i programach w ramach Europy, należałoby, być może, przedstawić tym naszym politykom gospodarczym

i „ekspertom”, którzy głosili i nadal głoszą, że najlepszą polityką ekonomiczną jest brak polityki. Moglibyśmy, patrząc z naszej strony, dostarczyć wielu jeszcze argumentów przemawiających za potrzebą strategicznego planowania oddziaływań na transformacje strukturalne.

IV.

Realizm i pragmatyzm podejścia autorów opracowania wyraża się w ujęciu roli i funkcji instytucji, które mają wpływać na organizację przestrzeni europejskiej. Autorzy traktują Wspólnotę Europejską jako stowarzyszenie państw i narodów, charakteryzujących się różnorodnością kultur, tradycji, systemów prawnych i politycznych. Jest to, jak się wydaje, ujęcie bliskie idei „Europy ojczyzn”, różne od propagowanego czasem przeciwstawiania poczucia tożsamości europejskiej i tożsamości narodowej. Konsekwencją tego podejścia jest stwierdzenie konieczności utrzymania podstawowej odpowiedzialności za procesy regionalnego rozwoju i przestrzennego zagospodarowania przez poszczególne państwa. Zadania Wspólnoty dotyczą działań korekcyjnych w celu redukcji nierówności między krajami i regionami, tworzenia szans i ułatwiania rozwoju. Istotne znaczenie mają wreszcie — z oczywistych względów — funkcje samych regionów. To one muszą aktywnie działać na rzecz poprawy swej sytuacji i rozwoju, wykorzystując mądrze własne warunki i zewnętrzne wsparcie.

Dla czytelnika polskiego interesujące jest pominięcie roli tzw. euro-regionów, do których nasi sąsiedzi zza Odry i Nysy Łużyckiej zdają się przywiązywać niezwykle wielką wagę, w ramach propagowanej przez siebie „transgranicznej polityki regionalnej”. Krytyczna analiza doświadczeń funkcjonowania „euroregionalnych” instytucji w zachodniej Europie mogłaby być bardzo pouczająca, także pod kątem zasadności przenoszenia na tereny stykowe między zjednoczonymi Niemcami i Polską rozwiązań ukształtowanych w odmiennych warunkach.

V.

Problemy Europy Środkowej i Wschodniej zostały w opracowaniu tylko zarysowane, nie ulega jednak wątpliwości, że ich ocena i konfrontacja z sytuacjami w zachodniej części naszego kontynentu ma kluczowe znaczenie dla projekcji i scenariuszy ma temat jego przyszłości, nie tylko zresztą w dziedzinie rozwoju regionalnego. Autorzy raportu bardzo subtelnie i ostrożnie mówią o perspektywach przyjęcia krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Europejskiej Wspólnoty, wskazując natomiast na zróżnicowania poziomu ekonomicznego we wschodniej części naszego kontynentu, mówią o dualizmie występujących tu struktur społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych i o związanych z tym problemach. Słabiej uwydatnili skomplikowane zagadnienia narodowościowe, które przesądziły o rozpadzie Czechosłowacji i dramacie Jugosławii. Wydaje się, że w tej części Europy podstawową formą polityczną muszą być państwa narodowe — suwerenność narodowa jest tu dobrem dopiero co uzyskanym, lansowanie rozwiązań federacyjnych nie znajdzie tu jeszcze długo odpowiedniego poparcia. Koncepcja tworzenia regionalnych podzespołów w Europie, np. wokół Bałtyku, Morza Egejskiego i Czarnego, obszaru śródziemnomorskiego, zasługują oczywiście na dalszą dyskusję, sprawą szczególnie pilną jest jednak w naszym przekonaniu powiązanie oddzielonych od siebie następstwami układów jałtańskich dwóch części kontynentu europejskiego układem połączeń komunikacyjnych i innych urządzeń infrastrukturalnych, a także przeciwdziałanie tendencjom swoistego „zamykania się” krajów należących do EWG przed gospodarką krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w obawie przed jej tanią siłą roboczą.

Stosunkowo mało uwagi poświęcono w raporcie problemom powiązań z regionami krajów należących do EFTA, choć wejście ich do wspólnego obszaru gospodarczego z EWG staje się już faktem.

VI.

Wyrażając uznanie zespołowi znakomitych specjalistów, którzy wchodzili w skład francusko-niemieckiej grupy roboczej i których dziełem jest

omawiany raport, trzeba także postulować kontynuację opracowań, rozwinięcie założeń strategii regionalnej w skali europejskiej na lata przełomu XX i XXI wieku, przygotowanie scenariuszy przybliżonych zdarzeń w różnych wariantach, ostrzeżeń i zaleceń pod adresem rządów państw i organów Wspólnoty. W dalszych pracach nad tymi problemami powinni wziąć udział także specjaliści z innych krajów, zwłaszcza z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Istnieją w nich dobrze zorganizowane ośrodki badań nad rozwojem regionalnym, posiadające tradycje i doświadczenia we współpracy z odpowiednimi instytucjami w Europie Zachodniej. Szerokie działania na rzecz jednoczenia Europy po obaleniu „żelaznej kurtyny” trzeba podejmować na różnych płaszczyznach, w tym zwłaszcza naukowych. Przygotowanie ogólnoeuropejskich koncepcji strategii i polityki regionalnego rozwoju ma tu znaczenie szczególne.

ANTONI KUKLIŃSKI

GEOGRAFIA NOWEJ EUROPY¹

Wprowadzenie

Seminarium „Wyzwanie, przed którym staje społeczeństwo europejskie w obliczu roku 2000” stwarza, według mnie, odpowiednie ramy tematyczne dla prezentacji raportu na temat geografii nowej Europy.

Spółeczeństwo Europy jest głęboko zróżnicowane, zarówno w wymiarze czasowym jak i przestrzennym. Prawdopodobnie słuszniej byłoby użyć liczby mnogiej i analizować „społeczeństwa europejskie”. Naturalnie można wysunąć przekonujące argumenty na rzecz tezy, że wspólne historyczne i kulturowe korzenie stwarzają „społeczeństwo europejskie” i w tym sensie tytuł naszego seminarium można łatwo zaakceptować.

Głębokie, przestrzenne zróżnicowanie społeczeństwa europejskiego jest przyczyną zastosowania w tym raporcie podejścia geograficznego i zaprezentowania pewnych koncepcji, związanych z geografią nowej Europy.

Referat mój składa się z siedmiu części:

- I. Trudna droga do nowej Europy XXI wieku.
- II. Cztery modele przemian społeczno- ekonomicznych w Europie.
- III. Cztery podstawy integracji paneuropejskiej.
- IV. Transformacje terytorialne w wielkiej Europie.

¹ Referat zaprezentowany na Seminarium: „The challenges facing European society with the approach of the year 2000”, zorganizowanym przez Sekretariat Generalny Rady Europy w Roubaix, w dniach 22–23 października 1992r. Opublikowany w języku angielskim w: European planning, no. 54, Council of Europe, Roubaix, 22–23 października 1992r.

- V. Typologia regionów europejskich.
- VI. Nowe perspektywy dla planowania regionalnego w nowej Europie.
- VII. Geografia nowej Europy — priorytety badawcze.

I. Trudna droga do Nowej Europy XXI wieku

Marzenie o nowej, zjednoczonej Europie ma bardzo głębokie korzenie historyczne, ale wizji tej zawsze skutecznie przeciwstawiała się rzeczywistość starej, podzielonej Europy. Lata 1989–1991, lata rewolucji² w Europie Środkowej i Wschodniej, upadek systemu komunistycznego i imperium sowieckiego stworzyły nadzieję, że największa przeszkoda na drodze do nowej, zjednoczonej Europy została wyeliminowana. Zmiana ta stwarza szansę, która może być wykorzystana przez społeczeństwo europejskie.

Na trudnej drodze do nowej Europy XXI wieku znajdują się wciąż cztery bariery:

- 1) spuścizna po komunistycznej przeszłości w Europie Środkowej i Wschodniej,
- 2) dziedzictwo nacjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej,
- 3) trudności w rozwoju efektywnych struktur rządowych, zapewniających silne kierownictwo w procesach przejścia w Europie Środkowej i Wschodniej,
- 4) brak historycznego i strategicznego myślenia na wielką skalę w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej w odniesieniu do zmiany stworzonej przez upadek systemu komunistycznego i szansy utworzenia nowej zjednoczonej Europy.

1. Spuścizna po komunistycznej przeszłości w Europie Środkowej i Wschodniej

Dziedzictwo to jest bardzo uciążliwe. Należy tu wymienić materialne dziedzictwo jakości i struktury majątku narodowego, zniekształconych przez stalinowską politykę uprzemysłowienia. Obecnie wielka część tego

² R. Dahrendorf: *Reflection on the Revolution in Europe*. Times Books, Random House 1990.

majątku nie jest przystosowana do warunków gospodarki światowej. Jest to strata o znaczeniu historycznym.

Z humanistycznego punktu widzenia istnieje problem *homo sovieticus*. Komunistyczne rządy odcisnęły swe piętno na mentalności i wzorcach zachowań. Tak więc dylemat: *homo sovieticus versus homo democraticus* jest rzeczywistym dylematem w Środkowej, a szczególnie we Wschodniej Europie. Nie należy jednak nadużywać argumentu *homo sovieticus*. Jeżeli np. polski górnik protestuje przeciwko zamknięciu ewidentnie niewydajnej kopalni węgla, nie prezentuje zachowania typowego dla *homo sovieticus*. Polski górnik reaguje w podobny sposób, jak brytyjscy, niemieccy czy belgijscy górnicy w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Przeciwdziałanie się zmianom strukturalnym jest powszechnym problemem historycznym, odnoszącym się nie tylko do Europy Środkowej i Wschodniej.

2. Dziedzictwo nacjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej

Ideologia i praktyka nacjonalizmu są bardzo głęboko wrośnięte w różnorodne nurty historii europejskiej. Nacjonalizm jest zjawiskiem paneuropejskim, występującym także w Europie Zachodniej. W tym referacie skoncentrujemy jednak naszą uwagę na Europie Środkowej i Wschodniej. Nadmienimy zwięźle o roli nacjonalizmu w zdeintegrowanych trzech państwach federalnych: w Związku Radzieckim, Jugosławii i Czechosłowacji.

Przypadek Związku Radzieckiego jest niezwykle skomplikowany, ale na szczęście okazał się znacznie mniej dramatyczny, niż spodziewano się w pesymistycznych przewidywaniach. Szczególnie ważne jest umiejętne i pokojowe prowadzenie stosunków między Rosją a Ukrainą.

Dramat Jugosławii jest znacznie większy niż zakładano w najbardziej pesymistycznych oczekiwaniach. Jest to tragedia³ spowodowana przez bardzo silny typ bałkańskiego nacjonalizmu i niestety także przez błędne oceny zachodnioeuropejskiej i amerykańskiej dyplomacji.

Przypadek Czechosłowacji jest ewidentnie smutny, ale jednocześnie będzie on przykładem eleganckiego rozvodu, przy którym nacjonalistyczne uczucia utrzymały się w ramach tradycji kultury europejskiej.

Zjawisko nacjonalizmu jest wielowymiarowe. Ewolucja nacjonalizmu jest znacznie bardziej skomplikowana niż ewolucja komunizmu. Te dwie ideologie są bardzo odmienne jeśli chodzi o genezę, motywacje i wizje przy-

³ Por.: *Der Krieg in Jugoslawien. Der Westen wacht auf*. „Der Spiegel”, 6 VI 1990.

słości. Należy o tym pamiętać, gdyż zarówno spuścizna komunizmu, jak i dziedzictwo nacjonalizmu są wymieniane łącznie jako bariery na drodze do nowej Europy.

3. Trudności w rozwoju efektywnych struktur rządowych, zapewniających silne kierownictwo w procesach przejścia w Europie Środkowej i Wschodniej

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej potrzebują rządów, równocześnie demokratycznych i silnych. Nie jest łatwo stworzyć i utrzymać takie rządy w obecnie panujących warunkach historycznych. Ideologiczny i polityczny klimat w Europie Środkowej i Wschodniej jest mieszaniną dwóch ideologii: ideologii populizmu oraz ideologii XIX-wiecznego leseferyzmu.

Jest to bardzo osobliwa mieszanina, obniżająca skuteczność struktur rządowych i stwarzająca trudności w procesach formułowania silnej, przynajmniej średnioterminowej polityki społeczno-ekonomicznej.

4. Brak historycznego i strategicznego myślenia na wielką skalę w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej w odniesieniu do zmiany spowodowanej upadkiem systemu komunistycznego i szansy utworzenia nowej, zjednoczonej Europy

Nie przedstawia trudności wymienienie dużej ilości działań podjętych w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej w celu uporania się z historyczną zmianą w Europie Środkowej i Wschodniej. Te działania międzynarodowych organizacji i rządów są oceniane bardzo wysoko. Osiągnięto pozytywne rezultaty w wielu dziedzinach o szczególnym znaczeniu. Jednakże działania te są *grosso modo* krótkoterminowe i są koordynowane bardzo słabo, jeżeli w ogóle. Nie istnieje żaden imponujący program dla Europy Środkowej i Wschodniej porównywalny do Planu Marshalla po II wojnie światowej czy do świetnie zaplanowanej działalności Wspólnoty Europejskiej, budującej wspólną przyszłość dwunastu państw.

Podążając za tezami czarującego artykułu lorda Skidelskiego⁴, warto porównać reakcję wielkiego światowego establiszmentu na I i II wojnę

⁴ Lord Skidelsky: *Keynes here, how can I help you?* Weekend Financial Times, 4/5 IV 1992.

światową oraz na upadek komunizmu. Wielkie idee, włączając w to Plan Marshalla, zostały stworzone po II wojnie światowej. Natomiast reakcja na upadek komunizmu przypomina raczej słabość myślenia strategicznego po I wojnie światowej.

W tym kontekście należy zacytować ostatnią wypowiedź Josefa Antalla⁵, premiera Węgier:

„Naród węgierski otrzymał tylko historyczną szansę, by dołączyć do szczęśliwszej części narodów europejskich. Naród ten potrzebuje pomocy, by utrzymać to, co już zostało osiągnięte. (...)

Jeżeli Zachód pozostawi region Środkowej Europy samemu sobie i izolacjonistyczny sposób myślenia zdobędzie przewagę, wówczas mogą odżyć pewne stare, negatywne reakcje i myślenie imperialne może ponownie znaleźć dla siebie podatny grunt”.

Proces przejścia w Europie Środkowej i Wschodniej jest właśnie teraz w bardzo trudnym stadium rozwoju. Jesteśmy wciąż przekonani, że obecny kryzys nie osiągnie szczytu w negatywnych punktach zwrotnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Głównym wyzwaniem konfrontującym społeczeństwo europejskie ze zbliżającym się rokiem 2000 jest wykorzystanie historycznej okazji do rozpoczęcia procesu integracji Zachodniej, Środkowej i Wschodniej Europy oraz stworzenia silnych podwalin pod ten proces, tak by został on pomyślnie zrealizowany w XXI wieku. Aktualny *modus operandi* nie jest wystarczająco dobry do tego celu. Potrzebujemy nowych podejść, dyktowanych przez długoterminowe myślenie strategiczne.

II. Cztery modele społeczno-ekonomicznych przemian w Europie

Dynamika przemian społeczno-ekonomicznych w Europie jest zjawiskiem głęboko zróżnicowanym. Dylematy tego zróżnicowania można sformułować w następujący sposób:

- zmiany pozytywne czy negatywne,
- zmiany spokojne czy gwałtowne,
- zmiany spontaniczne czy sterowane,

⁵ „Rzeczpospolita”, 15 VI 1992.

- wzrost gospodarczy czy zmiany społeczne,
- polityka regionalna o nastawieniu globalnym czy polityka regionalna o orientacji społecznej⁶.

W ramach tego raportu niemożliwa jest prezentacja wszechstronnego przeglądu społeczno-ekonomicznych zmian w Europie. Możliwe jest jednak przedstawienie czterech modeli społeczno-ekonomicznych przemian w Europie, które łączą w sobie charakterystyczne cechy tych przemian w Zachodniej, Środkowej i Wschodniej Europie.

Według mnie, istnieją cztery tego rodzaju modele:

- 1) model brukselski,
- 2) model wyszehradzki,
- 3) model belgradzki,
- 4) model moskiewski.

1. Model brukselski. Jest to zorientowany na przyszłość model współczesnego zachodniego społeczeństwa, gospodarki i państwa. Jest to model szalenie atrakcyjny. Członkostwo Wspólnoty Europejskiej obejmuje coraz większą liczbę państw: od sześciu, które pierwotnie podpisały Traktat Rzymski, do ponad dwudziestu, które będą członkami Wspólnoty około roku 2000. Jest niemożliwe, by w ciągu najbliższych trzydziestu lat została „zbrukselizowana” cała Europa. Model brukselski jest dobrym przykładem integracji spontanicznego rozwoju sił rynkowych oraz sterowanego rozwoju, lansowanego przez Wspólnotę i państwa członkowskie. Dylemat *efektywność versus równość* jest rozwiązywany przez jednoczesną promocję wzrostu gospodarczego oraz pewną racjonalną wersję społecznej sprawiedliwości, zawarte w filozofii Wspólnoty Europejskiej w zakresie polityki socjalnej i regionalnej.

Brzmi to jak bezkrytyczna „laudacja” na cześć Wspólnoty. Oczywiście Wspólnota Europejska jest instytucją ludzką, zatem słabości i niedociągnięcia są oczywistym elementem jej funkcjonowania. Dobrze wyważony i wszechstronny przegląd działań Wspólnoty został zaprezentowany w numerze „The Economist” z 11 lipca 1992 r. Jednakże nie ulega wątpliwości, że Wspólnota Europejska stworzyła historyczny model zawierający charakterystyczne cechy przemian społeczno-ekonomicznych na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

⁶ Por.: A. Kukliński: *Efficiency versus Equality: Old Dilemmas and New Approaches in Regional Policy*. Research Paper no 8. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Regional and Industrial Policy Research Series, 1990.

2. Model wyszehradzki. Jest to model przemian społeczno-ekonomicznych rozwinięty przez trzy państwa Europy Środkowej: Polskę, Węgry i Czecho-Słowację. Niektóre cechy tego modelu są już ewidentnie dostrzegalne. „Trio” przyjęło jasną definicję przejścia z realnego socjalizmu do realnego kapitalizmu. Dotychczas nie dyskutuje się o tzw. trzeciej drodze w Środkowej Europie. Jest to model zorientowany na przyszłość w tym sensie, że „trio” deklaruje pełne członkostwo we Wspólnocie jako swój cel zasadniczy. Tak więc przystosowanie się do reguł gry ustanowionych przez Wspólnotę Europejską wydaje się być głównym programem tych trzech państw w latach dziewięćdziesiątych.

Niestety „trio” w pewnych dziedzinach pozostaje bardziej pod wrażeniem abstrakcyjnych XIX-wiecznych podejść leseferystycznych niż pod wpływem pragmatycznych dwudziestowiecznych doświadczeń Wspólnoty Europejskiej. W funkcjonowaniu tych trzech państw, szczególnie Polski, można bardzo dokładnie zaobserwować niedoceniające mechanizmu zmian sterowanych, racjonalnej interpretacji sprawiedliwości społecznej oraz dobrze zaplanowanej polityki regionalnej.

Wyrażam nadzieję, że te oczywiste braki zostaną skorygowane w najbliższej przyszłości. Problem długoterminowego myślenia i planowania strategicznego w Europie Środkowej musi zostać rozwiązany⁷.

Sukces w opracowaniu i wprowadzeniu w życie modelu wyszehradzkiego jest bardzo ważny nie tylko dla tych trzech państw, ale również dla Bałkańskiej i Wschodniej Europy. Efekt demonstracji sukcesów i porażek Europy Środkowej jest bardzo ważny.

Aktualne trudności w Europie Środkowej oraz wystąpienie premiera Węgier powinny być bardzo poważnie potraktowane. Sukces Europy Środkowej będzie sukcesem paneuropejskim, porażka przesunie nadzieję na stworzenie nowej Europy w bardzo odległą przyszłość.

3. Model belgradzki. Jest to model historycznej katastrofy, spowodowanej skumulowanym działaniem sił negatywnych. Wszystkie cztery bariery przedstawione w I części tego artykułu są widoczne w modelu belgradzkim.

Dziedzictwo komunizmu i nacjonalizmu, nieskuteczność struktur rządowych oraz brak myślenia historycznego i strategicznego na wielką skalę, przyczyniły się do wywołania tragedii w byłej Jugosławii. Doświadczenie to jest szczególnie bolesne z uwagi na fakt, że Jugosławia w latach

⁷ Por.: F. Archibugi: *The Resetting of Planning Studies*. [w:] A. Kukliński (red.), *Society-Science-Government*. Science and Government Series, vol. 2, Warszawa 1992.

pięćdziesiątych i sześćdziesiątych miała pewne wyjątkowe osiągnięcia we Wschodniej Europie, jako kraj, który pierwszy przezwyciężył sowieckie zasady imperialne oraz przyjął pewne wzory z gospodarki globalnej.

Model belgradzki powinien być przeanalizowany bardzo dokładnie jako przypadek politycznego Czarnobyla. Miejmy nadzieję, że wybuch bałkańskiego reaktora zostanie wkrótce powstrzymany, a pokój w byłej Jugosławii zostanie przywrócony.

Nie będzie łatwo uporać się z konsekwencjami zniszczenia ludzkiego życia, bogactwa materialnego oraz z politycznymi i psychologicznymi skutkami tej tragedii.

4. Model moskiewski. Przyszłość Rosji jest wielkim znakiem zapytania. Prawdopodobnie Rosja jest wystarczająco duża i silna, by rozwinąć swój własny model rozwoju, wiążący się z oryginalną i skomplikowaną historią tego kraju. Status supermocarstwa — być może słabego supermocarstwa — jest z tego punktu widzenia zarówno pozytywnym, jak i negatywnym czynnikiem.

Ta idea pierwotnego moskiewskiego modelu może być zakwestionowana przez pogląd, iż może on ewoluować w kierunku modelu wyszehradzkiego i wreszcie „brukselizacji” Rosji.

Pod znakiem zapytania pozostaje również przyszłość: czy Rosja przyjmie status normalnego państwa, czy też będzie usiłowała powrócić do nowej wersji imperialnych tradycji i uzyskać nowe strefy wpływów.

W obecnym okresie „burzy i naporu” można odnieść wrażenie, że model brukselski jest jedynym słusznym modelem zmian społeczno-ekonomicznych w Europie XXI wieku. Takie wrażenie można by odnieść szczególnie w sytuacji, gdyby lata dziewięćdziesiąte ukazały niekwestionowany sukces demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej w Europie Środkowej, prowadząc do pełnego członkostwa Polski, Węgier, Czech i Słowacji we Wspólnocie Europejskiej.

Powinniśmy jednak bardzo dokładnie zbadać zasadniczy problem: czy „brukselizacja” Europy jest jedyną możliwą przyszłością dla Europy XXI wieku? Oczywiście termin *brukselizacja* należy interpretować w sposób nie pozbawiony wyobraźni. Bruksela XXI wieku powinna być nową Brukselą, wolną od nadmiernie centralistycznych i czasami monopolistycznych tendencji, które dają się obecnie zauważyć.

Można byłoby założyć silną decentralizację Wspólnoty Europejskiej i ustanowienie Wschodniego Euro-City (Euro-City East) na przykład w Mińsku lub w Rydze.

W tym aspekcie należy przedyskutować alternatywny, wysoce negatywny scenariusz bałkanizacji Europy XXI wieku. Zgodnie z wszelkimi oczekiwaniami jest to zanikający scenariusz, ale jego groźba nie zniknie tak łatwo z politycznego klimatu Europy.

Wyrażam nadzieję, że druga część mojego referatu będzie inspiracją do sformułowania tematu: „Modele zmian społeczno-ekonomicznych w Europie — doświadczenia XX wieku — perspektywy wieku XXI.”

Rozważając ten temat należy wziąć pod uwagę zbiór napisanych z wyobraźnią artykułów, opublikowanych przez Promethée w kwietniu 1992 r.⁸. Należy kontynuować poszukiwanie mapy nowej Europy.

III. Cztery podstawy paneuropejskiej integracji

Dylemat: *jednolitość versus różnorodność* jest stałym dylematem europejskiej historii. Będzie on również istotny w XXI wieku. Siłę i czar Europy można częściowo wytłumaczyć bogatą i inspirującą różnorodnością europejskich kultur i europejskich krajobrazów, widzianą zarówno w perspektywie nauk przyrodniczych, jak i humanistycznych. Ów wzorzec różnorodności nie ulegnie zniszczeniu wskutek integracji nowej Europy. Jednak integracja ta — konieczny proces historyczny, stworzy *ex necessitate rei* pewne trendy uniformizacyjne w ważnych dziedzinach strategicznych. W nowej zintegrowanej Europie niektóre „wspólne mianowniki” muszą zostać stworzone i zaakceptowane. Według mnie istnieją cztery podstawy paneuropejskiej integracji.

Pierwszą podstawą jest demokracja parlamentarna — zestaw wartości i instytucji odpowiadających za panujący klimat polityczny.

Drugą podstawą jest współczesna gospodarka rynkowa promująca wzrost ekonomiczny i dobrobyt ludzi.

Trzecią podstawą jest czyste środowisko naturalne. Stara podzielona Europa jest odpowiedzialna za ekologiczne zniszczenie wielu europejskich

⁸ A. Bressand (red.), *Project Promethée Perspectives* No 20. Promethée, Paris, kwiecień 1992.

regionów. Nowa Europa musi stworzyć warunki dla ekologicznego odrodzenia naszego kontynentu.

Czwartą podstawą jest efektywna infrastruktura techniczna wspierająca ruch osób, wymianę idei, towarów i usług.

Generalnie rzecz ujmując, możemy zaobserwować dwa historyczne modele zróżnicowania czterech wyżej wymienionych dziedzin. Pierwszy model jest wykreowany przez różnice między centrum i peryferiami Europy. Drugi model wypływa z różnic między Zachodnią, Środkową i Wschodnią Europą. Oczywiście Środkowa, a szczególnie Wschodnia Europa jest *grosso modo* częścią europejskiej peryferii.

Rewolucja w Europie Środkowej i Wschodniej stworzyła wielką historyczną szansę przyspieszenia rozwoju demokracji parlamentarnej oraz gospodarki rynkowej.

Przyspieszenie to osiąga różne poziomy w poszczególnych krajach, ale ogólna pozytywna tendencja jest mniej więcej przejrzysta. Na początku XXI wieku Europa Środkowa i Wschodnia będą *grosso modo* zdominowane przez demokrację parlamentarną i gospodarkę rynkową, pod warunkiem, że bariery wymienione w pierwszej części mojego artykułu zostaną wyeliminowane lub przynajmniej zneutralizowane.

Proces stworzenia w Środkowej i Wschodniej Europie czystego środowiska naturalnego i efektywnej infrastruktury technicznej jest szczególnie trudny. Niestety *modus operandi* zastosowany w Neue Länder w Niemczech nie jest modelem ogólnym dla Europy Środkowej i Wschodniej. Kapitałochłonność tego modelu — jako przykładu dla Europy Środkowej i Wschodniej — wykracza poza granice rzeczywistości, czy nawet wyobraźni.

Niemniej jednak należy opracować długoterminowy plan strategiczny, w jaki sposób stworzyć czyste środowisko naturalne oraz efektywną infrastrukturę techniczną w Europie Środkowej i Wschodniej. Założenia finansowe tego planu strategicznego powinny mieć paneuropejski czy nawet globalny charakter. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej są po prostu zbyt słabe, by samodzielnie rozwiązać problemy środowiska i infrastruktury technicznej.

Te dwa przykłady wskazują równocześnie, jak ważne jest długookresowe strategiczne myślenie na temat przyszłości nowej, zintegrowanej Europy. Zjednoczenie oznacza m.in. stworzenie więzi między Zachodnią, Środkową i Wschodnią Europą.

Przytoczona uprzednio publikacja „Promethée” dostarcza pewnych interesujących materiałów na temat wschodnio-zachodniej interkomunikacji. Szczególnie istotny jest pomysł, by rozwinąć sieć osi rozwoju, łączących Zachodnią, Środkową i Wschodnią Europę⁹.

Naturalnie koncepcja podstaw integracji paneuropejskiej może być widziana również w odmiennej perspektywie. Moglibyśmy na przykład analizować koncepcję duchowej, instytucjonalnej i materialnej integracji kontynentu europejskiego. Jednakże w kontekście tego artykułu cztery wymienione wyżej podstawy mają bezpośredni związek z geografą nowej Europy.

Rozwój tych czterech założeń może być przeanalizowany w ramach wszechstronnych badań empirycznych, odpowiadających na pytanie, czy pozytywna jednolitość realnie wzrasta w tych czterech dziedzinach.

IV. Transformacja terytorialna w wielkiej Europie

Likwidacja „żelaznej kurtyny” stanowi najważniejszą terytorialną transformację w Europie drugiej połowy XX wieku. Bliska przyszłość odpowie na pytanie, czy ta unikalna historyczna okazja, by stworzyć Wielką Europę, nie zostanie zmarnowana przez nieskuteczność struktur rządowych w Środkowej i Wschodniej Europie oraz przez brak historycznego i strategicznego myślenia na wielką skalę w Zachodniej Europie i Ameryce Północnej.

Wielka Europa musi być Europą zjednoczoną. Jest to otwarta kwestia, do jakiego stopnia konieczne ujednolicenie przestrzeni europejskiej, analizowane w III części mojego referatu może być realnie osiągnięte. Dylemat centrum i peryferii jest tak stary jak europejska historia. A zatem naiwnością byłoby oczekiwać, że koncepcja peryferii przestanie być użyteczna w opisie Europy XXI wieku. Możemy jednak sformułować pytanie, jak głębokie będą różnice między centrum i peryferiami Europy. Logicznym następstwem jest pytanie, czy „żelazna kurtyna” nie wyłoni się ponownie na mapie Europy w formie „złotej kurtyny”, oddzielając bogate państwa, regiony i strefy od biednych. Załóżmy, że europejska społeczność, a przede wszystkim decydujące elity tej społeczności, będą wystarczająco mądre, by nie zrealizować tego negatywnego scenariusza, oraz że realny kształt wielkiej Europy zacznie wyłaniać się w latach dziewięćdziesiątych.

⁹ A. Bressand, op.cit., artykuł C. Distlera, A. Kuklińskiego.

W tej wyłaniającej się wielkiej Europie największe znaczenie będą miały następujące transformacje:

1. Wzrost zróżnicowania politycznej mapy Europy, paradoksalnie związany ze wzrastającą polityczną integracją kontynentu.
2. Zmiana relacji między państwami, regionami i miejscowościami, ze wzrastającą rolą regionów i miejscowości.
3. Rozwój przestrzennego zasięgu jednego rynku europejskiego, wchłaniającego powoli, ale nieprzerwanie państwa Północnej, Środkowej i Wschodniej Europy. Jest to ekspansja terytorialna Wspólnoty Europejskiej.
4. Restrukturyzacja regionów europejskich nie przystosowanych do realiów gospodarki rynkowej.
5. Rozwój przestrzennego zasięgu bezrobocia jako istotnego zjawiska socjalnego, ekonomicznego, politycznego i psychologicznego;
6. Zwiększenie przestrzeni czystego środowiska w Europie, związane z ekologicznym odrodzeniem naszego kontynentu.

Oczywiście ta lista zagadnień związanych z terytorialnymi transformacjami nie jest ani kompletna, ani wyczerpująca. Potrzeba oddzielnych analiz, by przedstawić skuteczną metodologię badań empirycznych, która posłuży do analizy terytorialnych transformacji wielkiej Europy.

V. Typologia regionów europejskich

Istnieje wiele typologii regionów. Jednak w procesie zastanawiania się nad przyszłością wielkiej Europy najważniejsza jest teoria powstawania i dyfuzji innowacji. Z tego punktu widzenia można wyróżnić¹⁰:

- regiony innowacyjne,
- regiony adaptacyjne,
- regiony stagnujące (*the lagging regions*).

1. Regiony innowacyjne

Wszystkie rewolucje przemysłowe i wielkie innowacje zostały stworzone w konkretnych miejscach, miejscowościach i regionach. Regiony innowacyjne są pionierami globalnych przemian, które w tym przypadku mają

¹⁰ Por.: przyp. 6.

najpierw zasięg regionalny, a dopiero potem przyjmują zasięg globalny. Powinno się tak przygotować mapy, by uwidocznic zmiany w innowacyjnych regionach Europy i wyjaśnić mechanizm ich narodzin, rozwoju i zanikania. Instytucje odpowiedzialne za politykę regionalną muszą nauczyć się odkrywać i promować regiony innowacyjne, jako awangardę danego państwa i Europy w ogóle. Promowanie innowacyjnych regionów w Europie jest przeciwne starej zasadzie równości międzyregionalnej, ale jest w pełni uzasadnione w perspektywie zasady efektywności regionalnej, jako narzędzia do osiągnięcia równości interkontynentalnej.

2. Regiony adaptacyjne

Regiony adaptacyjne są najważniejszymi środowiskami w procesie dyfuzji innowacji. W tych regionach indywidualne osiągnięcia pionierskich sektorów oraz pionierskich regionów są przekształcane w zmiany strukturalne o szerokim zasięgu, tworzące nowe realia, najpierw regionalne, a następnie globalne. Przywodzi to na myśl otwartą kwestię, do jakiego stopnia procesy adaptacji powinny być uznane za spontaniczne, a w jakim stopniu należy nimi kierować poprzez zróżnicowaną politykę społeczno-ekonomiczną, włączając politykę regionalną. Oczywiście w praktyce musimy wziąć pod uwagę fakt, że różnice między regionami innowacyjnymi i adaptacyjnymi nie zawsze są klarowne, w wielu przypadkach spotykamy się z sytuacją tzw. innowacyjnej adaptacji. Region, który jest pionierem w procesach adaptacji do zmian globalnych, jest również stosunkowo innowacyjnym regionem w danym kraju.

3. Regiony stagnujące¹¹

Regiony stagnujące to regiony niezdolne do uczestniczenia w procesach globalnych przemian. Bariery ekonomiczne, socjalne i polityczne, uniemożliwiające rozwinięcie zdolności adaptacyjnych, są w tych regionach tak silne, że nie tylko na krótki okres, ale również na długi mechanizmy zmian strukturalnych są tam częściowo lub całkowicie sparaliżowane. Społecznie zorientowana polityka regionalna lat sześćdziesiątych zakładała, że najważniejszym zadaniem jest zmiana lub przynajmniej polepszenie sytuacji regionów stagnujących.

Typologia powyższa jest szczególnie ważna z punktu widzenia ocen porównawczych rzeczywistości regionalnej w Zachodniej, Środkowej i Wscho-

¹¹ Por. przyp. 6

dniej Europy oraz dyskusji na temat centrum i peryferii Europy. Ogólnie wiadomo, że większość innowacyjnych regionów Europy jest zlokalizowana wewnątrz figury geometrycznej objętej linią łączącą Paryż, Londyn, Berlin, Rzym, Paryż.

Istnieje bardzo wiele regionów innowacyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej zarówno jeśli chodzi o doświadczenia historyczne, jak i aktualną sytuację.

Trudności okresu przejścia znajdują odbicie w powstawaniu wielkiej liczby zacofanych regionów, w których bariery dla społeczno-ekonomicznej restrukturyzacji są szczególnie uciążliwe.

Regiony stagnujące istnieją również w Zachodniej Europie, ale tu wiele problemów restrukturyzacji regionalnej rozwiązano już w latach 1950–1975.

Problem regionów stagnujących w rzeczywistości regionalnej Środkowej i Wschodniej Europy będzie bardzo istotny i bardzo dramatyczny. Niektóre z tych regionów należy postrzegać w perspektywie europejskiej, ponieważ skala koniecznych transformacji przekracza możliwości finansowe gospodarki danego kraju. W tym kontekście można przytoczyć dramatyczny przykład Górnego Śląska.

W diagnostycznych i prognostycznych studiach nad rzeczywistością regionalną wielkiej Europy typologia regionów innowacyjnych, adaptacyjnych, stagnujących jest najistotniejszym ujęciem metodologicznym. Sukces transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej zostanie odzwierciedlony na mapie zmniejszającą się liczbą regionów stagnujących oraz wzrastającą liczbą regionów adaptacyjnych. Miejmy jednak nadzieję, że współczesna gospodarka kapitalistyczna w Europie Środkowej i Wschodniej stworzy mechanizmy i warunki rozwoju innowacyjnych regionów w tej części Europy.

Przedstawione podejście metodologiczne jest również bardzo istotne w dyskusji na temat historycznie zmieniającego się przestrzennego zasięgu europejskiego centrum i peryferii. Obecne odrodzenie przemysłowe Europy Śródziemnomorskiej dowodzi, że adaptacyjne, a czasami innowacyjne regiony mogą zaprezentować równie szybki postęp w miejscach, które uznano za klasyczne przykłady peryferii europejskich, gdzie zacofany region był dominującym modelem zachowań przestrzennych. Czy sukces Europy Śródziemnomorskiej zostanie powtórzony w Europie Środkowej i Wschodniej? Czy XXI wiek stworzy nowy model „kurczących się” peryferii europejskich, oddzielonych od centrum mniejszymi różnicami w poziomie rozwoju?

VI. Nowe perspektywy dla planowania regionalnego w wielkiej Europie

Europa XXI wieku będzie Europą regionów. Region, a nie państwo, będzie prawdopodobnie podstawową jednostką zachowań przestrzennych na scenie europejskiej. Nie oznacza to, że autonomia regionalna zniszczy ideę władzy państwowej, która w każdym razie zostanie bardzo ograniczona na rzecz wzrastających kompetencji organizacji międzynarodowych. Ta hipoteza gwałtownego wzrostu roli regionów jako aktorów na scenie europejskiej powinna zostać rozwinięta we wszechstronnych studiach, wskazujących również na tendencje, które afirmują *status quo* w zakresie państwa narodowego. Jestem przekonany, że region powinien być podstawową jednostką przestrzenną w nowej geografii nowej Europy. Państwa Wspólnoty Europejskiej rozwinęły już rozległy system regionów, który znajduje odzwierciedlenie we wszystkich publikowanych dokumentach. Obecnie konieczny jest specjalny wysiłek badawczy, by rozwinąć rozległą sieć regionalną, pokrywającą całą powierzchnię wielkiej Europy.

W tym kontekście można odpowiedzieć na pytania dotyczące nowych perspektyw planowania regionalnego w wielkiej Europie.

1. Dla rozwoju wielkiej Europy potrzebujemy integracji mechanizmów spontanicznego i sterowanego rozwoju.
2. W mechanizmach rozwoju sterowanego ważną rolę może odegrać analiza wielkiej polityki¹² i planowanie regionalne.
3. Planowanie regionalne XXI wieku będzie planowaniem innowacyjnym, strategicznym i pluralistycznym. Doświadczenie alokacyjnego planowania regionalnego XX wieku ma ograniczone możliwości zastosowania w warunkach XXI wieku¹³.
4. Nie ulega wątpliwości, że w bliskiej przyszłości wyłoni się nowy typ planowania strategicznego, będzie to europejskie planowanie regionalne.
5. Europejskie planowanie regionalne powinno być badane przede wszystkim jako koncepcja innowacyjna, by jego urzeczywistnienie nastąpiło około roku 2000.
6. Grupa badawcza Europejskiego Planowania Regionalnego (*Europejskie Planowanie Regionalne*) powinna rozpocząć swoją działalność od

¹² Y. Dror: *Grand Policy Analysis. Presidential Address Paper*. Policy Study Association Annual Meeting. Washington D.C., sierpień 1991.

¹³ Por.: *Regional Science — Theory and Policies*. International Social Science Journal Vol. 112, maj 1987.

wszechstronnej diagnozy rzeczywistości regionalnej wielkiej Europy. Ta zdolność diagnostyczna stworzy również zdolność doradczą dla wszystkich regionów europejskich, które będą zainteresowane zebraniem porównawczych materiałów i informacji na temat innowacyjnych, adaptacyjnych i stagnujących regionów w wielkiej Europie.

Ten nowy typ europejskiego strategicznego planowania regionalnego uzupełni istniejącą sieć instytucji planowania regionalnego, funkcjonujących w mniej lub bardziej konwencjonalny sposób w niemal wszystkich państwach europejskich.

W Europie Środkowej i Wschodniej mamy obecnie do czynienia z głębokim kryzysem polityki regionalnej i planowania regionalnego, spowodowanym ogólnym kryzysem myślenia długookresowego i długoterminowej polityki, spotęgowanym przez nadmiar zaufania do automatycznego błogosławieństwa podejść leseferystycznych.

A zatem odrodzenie i restrukturyzacja instytucji planowania regionalnego oraz metodologii planowania regionalnego w Europie Środkowej i Wschodniej są ważnymi problemami, które zostaną rozwiązane w najbliższej przyszłości.

Nowe perspektywy dla planowania regionalnego w Wielkiej Europie oparte są:

- na antycypacji istotnej roli mechanizmu sterowanych zmian oraz myślenia geostrategicznego w Europie XXI wieku,
- na uznaniu faktu, że planowanie regionalne może być przystosowane do warunków Europy XXI wieku, oraz będzie znaczącym i użytecznym narzędziem polityki w tych nowych warunkach,
- na hipotezie gwałtownie wzrastającej roli regionów jako aktorów sceny europejskiej.

VII. Geografia nowej Europy — priorytety badawcze¹⁴

Trudno jest nakreślić wyczerpującą i przekonującą listę priorytetów badawczych na temat geografii nowej Europy. Jestem przekonany, że poszczególne podejścia w tej dziedzinie należy rozwinąć i przedyskutować

¹⁴ Jest to nowe sformułowanie pewnej starej idei, rozwiniętej w 1990 r. wspólnie z dr. W. Tietze (red., GeoJournal, Helmstedt, Niemcy).

w międzynarodowej dyskusji. Może po krytycznej rewizji poszczególnych list wyłoni się *sui generis consensus*. A zatem proszę zapoznać się z wykazem trzynastu tematów, które mogłyby również stać się tytułami kolejnych tomów serii „Nowa geografia nowej Europy”.

- I. Trudna droga do nowej Europy XXI wieku
- II. Instytucjonalne modele społeczno-ekonomicznych zmian w Europie
- III. Demokracja w Europie — transformacja i dyfuzja
- IV. Gospodarka rynkowa w Europie
- V. Katastrofa ekologiczna podzielonej Europy — szanse i bariery dla promocji odrodzenia ekologicznego zjednoczonej Europy
- VI. Geografia nowej Europy i stworzenie zintegrowanej europejskiej infrastruktury technicznej. Doświadczenia XX wieku. Zadania na wiek XXI
- VII. Innowacja w Europie — zmieniające się modele regionów innowacyjnych, adaptacyjnych i stagnujących
- VIII. Zmieniająca się hierarchia metropolii w Europie
- IX. Przekształcenia krajobrazu europejskiego
- X. Modele rozwoju lokalnego w Europie
- XI. Wielka Europa jako kontynent konkurencyjny w światowej gospodarce XXI stulecia
- XII. Wielka Europa w ramach globalnych przemian geostrategicznych. Doświadczenia wieku XX. Perspektywy na wiek XXI
- XIII. Spontaniczne i sterowane zmiany strukturalne. Doświadczenia i perspektywy w Europie.

Jest to tylko szkic do dyskusji, być może oferta dla kreatywnej destrukcji. Nie ma jednak wątpliwości w sprawie czterech następujących obserwacji:

1. Nowa Europa wyłania się jako fakt politycznej i ekonomicznej rzeczywistości.
2. Środowisko akademickie musi podjąć wyzwanie naszych czasów i stworzyć nową geografii nowej Europy. Stara geografia należy do historii, łącznie ze starą podzieloną Europą.
3. Ta nowa geografia nie będzie stworzona wyłącznie w sposób spontaniczny. By przyspieszyć i promować ów proces, należy pilnie rozwinąć nowe programy naukowe i nowe serie publikacji.
4. Zapotrzebowanie na nową geografii tworzy się nie tylko przez wewnętrzne siły środowisk akademickich i edukacyjnych. Popyt jest również wywołany przez opinię publiczną oraz przez międzynarodowe koła

bankowe i biznesu, bardzo zainteresowane geograficzną interpretacją przeszłości i przyszłości Europy.

Wnioski

Referat ten, przygotowany na seminarium w Roubaix, zorganizowane przez Sekretariat Generalny Rady Europy, nie jest przykładem eleganckiego wytworu konwencjonalnej wiedzy. Referat ów zawiera wiele słabości i niespójności. Jednak wyrażono tu skromną nadzieję, iż może on być wykorzystany jako stanowiący pretekst do „burzy mózgów” wkład w seminarium w Roubaix, a także, iż referat ów będzie promować debaty nad geografią nowej Europy, widzianą jako program badań naukowych, temat konferencji i publikacji.

ZBYSZKO CHOJNICKI

POSTMODERNISTYCZNE ZMIANY GLOBALNEGO PORZĄDKU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Wstęp

Przejście do nowego porządku ekonomicznego i politycznego, realizującego zasady gospodarki rynkowej i demokracji, jakie dokonuje się w Polsce i niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, odbywa się w czasie ujawniania się nowych zjawisk gospodarczych, politycznych i kulturowych w wysoko rozwiniętych gospodarczo i cywilizacyjnie krajach zachodnich. Występują one w sferze organizacji pracy, produkcji i zarządzania, funkcjonowania władzy i zachowań politycznych, podziałów społeczeństwa i jego mobilności, charakteru kultury i innych. Kształtuje się w związku z tym pogląd, że zjawiska te są przejawem daleko idących zmian społeczeństwa i gospodarki krajów wysoko rozwiniętych. Zmiany te prowadzą do powstania odmiennych od dotychczasowych form i struktur społecznych i gospodarczych. Nasuwa to pytanie o charakter przemian współczesnego świata.

Pytanie to znalazło nie tylko odpowiedź, ale i uzasadnienie w koncepcji przełomu modernistyczno-postmodernistycznego, na którego gruncie rozwinęła się dyskusja dotycząca charakteru zachodzących przemian. Dyskusja ta, nazwana debatą postmodernistyczną, ma różne aspekty: filozoficzny, ekonomiczny, kulturowy i polityczny, i uwikłana jest w podstawowe

dla niej rozumienie postmodernizmu jako nurtu lub koncepcji filozoficznej dostarczającej nowego podejścia i narzędzi pojęciowych dla przedstawienia i zrozumienia przemian, jakie zachodzą we współczesnym świecie. Jak stwierdza Wilkoszewska (1992, s. 9), „Pojęcie postmodernizmu jest nam potrzebne, bo dość już powszechnie spostrzegana jest różnica co do jakości zjawisk drugiej połowy naszego wieku w stosunku do przylegającej przeszłości. Owa nowa jakość jest w pełni odczuwalna, choć jej rozpoznanie i opis napotyka jeszcze na trudności. I to jest właśnie jądro postmodernistycznej debaty — by ową nową jakość rozpoznać, nazwać i opisać. Rzecz idzie o zrozumienie naszej teraźniejszości”.

Nie wdając się w przedstawianie treści postmodernistycznej debaty, należy zauważyć, że postmodernizm jako nurt refleksji filozoficznej zawiera różne stanowiska i opcje. Jest programowo pluralistyczny, co ma prowadzić do przezwyciężenia perspektywy całości i jedności. Trudno jest więc sformułować dla niego jakiś całościowy i jednolity zbiór zasad filozoficznych. W odniesieniu do sfery społecznej da się jednak wyróżnić ogólne elementy programu poznawczego postmodernizmu, które przede wszystkim dotyczą krytyki charakteru i sposobu uprawiania nauk społecznych. Program ten można w skrócie sformułować następująco: „Postmoderniści mają skłonność do faworyzowania tych form badań społecznych, które zawierają wyraźnie praktyczne lub moralne kategorie pojęciowe, które mają charakter kontekstualny i ograniczony (lokalne opisy ceni się wyżej niż generalne) i które są raczej opisowo-strukturalne aniżeli artykułujące ogólne teorie” (Seidman, Wagner 1992, s. 7).

Nie kontynuując omawiania charakteru postmodernizmu jako nurtu refleksji filozoficznej, przejdźmy do przedstawienia koncepcji przełomu modernistyczno-postmodernistycznego.

Na gruncie tej koncepcji ujawniło się przekonanie o epokowym charakterze zmiany, jaka dokonuje się w formach i strukturach społeczno-gospodarczych. Kończy się więc długotrwała faza rozwoju nazwana „modernizacją” lub „modernizacją”, w której wyniku ukształtowała się współczesna cywilizacja¹. Różnorodne zjawiska w sferze kultury, gospodarki i polityki świadczą o powstawaniu nowych form i struktur, które nie mie-

¹ Oprócz rozumienia postmodernizmu jako epoki występuje również rozumienie postmodernizmu jako stylu. W tym drugim sensie miał on istotny wpływ na architekturę, sztukę i wzornictwo. Umberto Eco pisze (*Imię róży*, Warszawa, 1987, PIW, s. 617), że „postmodernizm nie jest prądem, który dałoby się opisać w określonych ramach czasowych, lecz kategorią duchową lub raczej *Kunstvollen*, sztuką działania. Można by powiedzieć, że każda epoka ma swój postmodernizm”.

szcą się już w ramach modernistycznej fazy rozwoju i są określane jako „postmodernizacyjne” lub „postmodernizacja”. Termin „postmodernizacyjny” lub „postmodernizacja” ma oddawać odmienny, ale bliżej nieokreślony charakter tych przemian.

Rozpatrując znaczenie tych nazw jako określenie fazy rozwoju, Featherstone (1991, s. 3) pisze o nich następująco:

„Powszechnie uważa się, że modernizm pojawił się wraz z renesansem i został zdefiniowany przez odniesienie do starożytności, jak w debacie Starożytnych ze Współczesnymi. Z punktu widzenia niemieckiej teorii socjologicznej z przełomu XIX i XX wieku, z której czerpiemy dużą część obecnego znaczenia tego terminu, modernizm stoi w opozycji do porządku tradycyjnego i implikuje ciągłą gospodarczą i administracyjną racjonalizację i różnicowanie się świata społecznego (Weber, Tönnies, Simmel): procesy, które stworzyły współczesne państwo kapitalistyczno-przemysłowe i które były często postrzegane w wyrażnie anty-modernistycznej perspektywie. W konsekwencji mówiąc o postmodernizmie sugeruje się epokowe przejście lub zerwanie z modernizmem, związane z wynurzaniem się nowej społecznej całości z własnymi odrębnymi zasadami organizacyjnymi”.

Niezależnie od trafności określenia zasięgu i fazy modernizacji należy jednak zauważyć, że zachodzące zmiany i wyłaniające się formy i struktury postmodernizacyjne nie są ani w pełni ukształtowane i wyraźnie ukierunkowane, ani też rozpoznane, zarówno co do swego charakteru jak i determinacji. Zmiany te przedstawiają się według Huyssensa (1984, s. 5) następująco:

„To, co na jednym poziomie wydaje się być najświeższą nowinką, żargonem reklamowym lub pustym widowiskiem, jest częścią powoli wyłaniającej się transformacji kulturowej społeczeństw zachodnich, zmianą wrażliwości, dla której termin „postmodernizm” jest całkowicie adekwatny, przynajmniej na razie. Można się spierać o charakter i głębokość tej transformacji, ale nie o to, że jest to transformacja. Nie chciałbym być źle zrozumiany: nie twierdzę, że w porządku kulturowym, społecznym i gospodarczym następuje masowe przesunięcie paradygmatu: twierdzenie tego typu byłoby wyraźnie naciągane. Ale w ważnym dziale naszej kultury istnieje zauważalne przesunięcie we wrażliwości, praktykach i formacjach dyskursywnych, które odróżnia postmodernistyczny zespół założeń, doświadczeń i sądów od zespołu z poprzedniego okresu”.

Niekiedy formułuje się jednak pogląd, że w wyniku zmian postmodernizacyjnych powstał nowy system społeczny. Pogląd ten głosi Bauman (1988, s. 811), który twierdzi, że „postmodernizm (...) jest aspektem w pełni ukształtowanego, zdolnego do życia systemu społecznego, który

zastąpił „klasyczne” współczesne społeczeństwo kapitalistyczne, a zatem teoretyzowanie na jego temat powinno wykorzystywać jego własne kategorie”. Ujęcie takie jest zbyt daleko idące i trudno się z nim zgodzić, gdyż procesy postmodernizacyjne dopiero kształtują nowe formy społeczno-gospodarcze, których charakter nie jest ustalony.

Przejawem przełomu modernizacyjno-postmodernizacyjnego było wystąpienie zjawisk, które świadczyły o załamaniu się lub wygasaniu trendów modernizacyjnych w różnych dziedzinach kultury, a zwłaszcza sztuki i architektury, oraz polityki i gospodarki. Do zjawisk tych zaliczono m.in. obok pop-artu, muzyki rockowej i collage city, również ruchy feministyczne i elastyczną organizację produkcji.

Określenie momentu lub daty przełomu modernizacyjno-postmodernizacyjnego jest przedmiotem sporów. Dotyczy to zwłaszcza sfery sztuki i architektury, gdzie występuje znaczna rozpiętość w czasie pojawiania się zjawisk uznawanych za znaczące dla tego przełomu. Natomiast w interesującej nas sferze zmian społecznych, politycznych i gospodarczych za przełomowy dla kształtowania ich postmodernistycznego charakteru przyjmuje się początek lat siedemdziesiątych. Według Seidmana (1992, s. 50), „przejście polityki lewicowej w latach 70. od polityki o orientacji roboczej do nowych ruchów społecznych i postmarksistowskiej krytyki społecznej tworzy ważną społeczną matrycę kształtującą postmodernistyczny dyskurs społeczny”. Harvey (1990, s. 124) przyjmuje rok 1973 jako datę ujawnienia się warunków postmodernizacyjnych, które ukształtowały postfordowską organizację produkcji w postaci elastycznej akumulacji. Według niego (1990, s. 145),

„silna recesja roku 1973, zaostzona szokiem naftowym, wstrząsnęła światem kapitalistycznym wyrывая go z dławiącego otępienia „stagflacji” (...) i wprawiła w ruch cały zespół procesów, które podważyły fordowski kompromis. W rezultacie lata 70. i 80. były burzliwym okresem restrukturalizacji gospodarki i ponownego przystosowywania się społecznego i politycznego. (...) W przestrzeni społecznej stworzonej przez całą tę płynność i niepewność zaczęła kształtować się seria nowych eksperymentów w dziedzinie organizacji przemysłowej, jak również w życiu politycznym i społecznym. Eksperymenty owe mogą reprezentować wczesne poruszenia, zwiastujące przejście do całkowicie nowego reżimu akumulacji, sprzęgniętego z zupełnie odmiennym systemem regulacji politycznej i społecznej”.

Na ogół zgodny jest pogląd, że kształtowanie warunków postmodernistycznych stanowi otwarty okres będący czasem przejścia ujawniającym odmienne procesy i struktury. Wychodząc z tych założeń przedstawię:

- 1) procesy modernizacyjne i postmodernizacyjne kształtujące struktury społeczno-gospodarcze,
- 2) postmodernizacyjne zmiany form i struktur produkcji oraz akumulacji i regulacji,
- 3) zagadnienie transformacji gospodarki polskiej w świetle koncepcji postmodernizacyjnych.

1. Modernistyczne i postmodernistyczne procesy kształtujące struktury społeczno-gospodarcze

Zasadnicze znaczenie dla zrozumienia istoty przemian mają zmiany podstawowych procesów rozwoju i powstających w wyniku ich działania form i struktur społeczno-gospodarczych. Aby więc określić charakter przemian postmodernizacyjnych, trzeba skoncentrować się na procesach rozwoju, kształtujących modernistyczne i postmodernistyczne formy i struktury społeczno-gospodarcze.

Określenie podstawowych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego jest przedmiotem sporów. W analizie rozwoju społecznego za podstawowe uznaje się procesy różnicowania i integracji (Chojnicki 1989, s. 114). Za podstawę dalszych rozważań przyjmę jednak koncepcję procesów rozwoju przedstawioną przez Crooka, Pakulskiego i Watersa (1992), dotyczącą przekształceń modernizacyjno-postmodernizacyjnych i kształtowania form i struktur społeczno-gospodarczych. Rozwija ona i integruje główne wątki dyskusji na ten temat.

Podstawowymi procesami *modernizacji* są według Crooka i in. (1992) dwie główne grupy procesów: 1) procesy różnicowania oraz związane z nimi procesy utowarowienia i racjonalizacji, oraz 2) procesy organizacji.

Procesy *różnicowania* polegają na specjalizacji i funkcjonalizacji jednostek wchodzących w skład systemów społecznych. Są one zasadniczym składnikiem modernizacji.

Z procesami różnicowania ściśle powiązane są procesy utowarowienia i racjonalizacji. Ich charakterystyka jest następująca. „*Utowarowienie* jest procesem, w którym stale rosnąca część obiektów społecznych wciągnięta jest w orbitę relacji wymiany, tak że są one kupowane i sprzedawane na

rynku za pieniądze” (Crook i in. 1992, s. 7). Natomiast *racjonalizacja* pociąga za sobą „depersonalizację stosunków społecznych, wyrafinowanie technik obliczeniowych, uwypuklenie społecznej wagi wiedzy specjalistycznej oraz objęcie racjonalną technicznie kontrolą procesów przyrodniczych i społecznych” (Brubaker 1984, s. 2).

Chociaż procesy te są ściśle powiązane i wykazują ten sam kierunek zmian, gdyż zwiększaniu się procesu różnicowania towarzyszy wzrost natężenia procesu utowarowienia i racjonalizacji, to jednak pełnią one inne role.

„Utowarowienie i racjonalizacja są ściśle związane z formami i podziałem władzy w społeczeństwie. Poziom ich rozwoju jest wskaźnikiem tego, do jakiego stopnia producenci towarów i „producenci reguł” są w stanie rozciągnąć kontrolę nad obiektami materialnymi i kulturowymi, a także nad innymi ludźmi. W przeciwieństwie do nich pojęcie różnicowania dotyczy wymiaru modernizacji, który jest neutralny względem władzy; oznacza ono raczej rozmieszczenie działań w przestrzeni społecznej niż sposób, w jaki są one kontrolowane lub uporządkowywane” (Crook i in. 1992, s. 10).

Procesy *organizacji* systemów społecznych dotyczą zmian poziomu lub zakresu koncentracji władzy. Chodzi o to, w jakim zakresie systemy społeczne są centralnie zorganizowane. Wyróżnia się dwa poziomy organizacji, specyficzne dla procesów modernizacji: 1) dyfuzyjny i 2) systematyczny.

„Na dyfuzyjnym poziomie organizacji władza jest stosunkowo rozproszona i powiązana wewnętrznie z układami gospodarstw domowych. (...) Natomiast na systematycznym poziomie organizacji, zarządzanie (lub „sterowanie”, jak chcą niektórzy) oddzielone jest od poziomu gospodarstw domowych i skupione w stosunkowo niewielu rękach. (...) Przyjmujemy, że termin: *modernistyczny* obejmuje oba te poziomy organizacji, ale identyfikujemy centralny proces zmiany w ramach modernizacji jako przejście od poziomu dyfuzyjnego do systematycznej koncentracji i rozszerzenia władzy kontrolowania produkcji gospodarczej (utowarowienie) i regulacji administracyjnej (*racjonalizacja*)” (Crook i in. 1992, s. 10–11).

Procesy różnicowania i organizacji ukształtowały zatem współczesne systemy społeczne; stanowią one główne procesy ich zmian. Społeczeństwo rozwiniętego kapitalizmu „jest społeczeństwem wysoce zróżnicowanym, wykazującym wysoki poziom specjalizacji i złożoności, co rodzi problemy integracyjne; jest to także wysoce zorganizowane społeczeństwo wykazujące wysoki poziom procesów racjonalizacji i utowarowienia, co sprzyja scentralizowanemu zarządzaniu poprzez władzę biurokratyczną i pieniądze” (Crook i in. 1992, s. 32).

Procesy modernizacji nie pozostały jednak bez zmian. Zmiany te wyraziły się głównie w krańcowym natężeniu procesów różnicowania i organizacji. Zmieniło to ich działanie i rolę w kształtowaniu form i struktur społecznych i nadało im odmienny charakter, określony mianem postmodernizacji.

Ujęcie procesów *postmodernizacji* jako konsekwencji skrajnego natężenia tych dwóch procesów modernizacyjnych przedstawia się następująco.

„Różnicowanie się w rozwiniętym społeczeństwie kapitalistycznym ma zasadniczo charakter funkcjonalny. Dwudziestowieczne społeczeństwa kapitalistyczne składają się z wielu typów jednostek społecznych wyspecjalizowanych według funkcji. Jednostki społeczne o podobnej funkcji mają również podobną strukturę. Tak więc, na przykład wszystkie jednostki produkcyjne są z grubsza podobne pod względem struktury — mają zespoły „człowiek-maszyna”, własność jest w nich oddzielona od kontroli, a pracownicy od kierownictwa, zorientowane są na zdominowanie rynku produkcją masową itd. (...) Jednakże współcześnie jesteśmy świadkami rozszerzenia tego procesu, w którym jednostki społeczne różnicują się na poziomie struktury i funkcji. Tak więc obecnie jest dużo trudniej odczytać strukturę jakiejś jednostki z jej funkcji. Na przykład, w przypadku jednostek produkcyjnych można ciągle jeszcze znaleźć systemy produkcji masowej, ale również producentów wypełniających nisze rynkowe, spółdzielnie, spółki technokratyczne, rozczłonkowane organizacje, podwykonawców, chałupników i tak dalej. Można powiedzieć, że układy produkcji ekonomicznej *hiperróżnicują się*, prezentując wielość kierunków z braku jakiejś jednoczącej zasady strukturalnej. Owo hiperzróżnicowanie struktury (...) jest ogólną i szeroko rozpowszechnioną cechą.

Drugim ważnym procesem modernizacji (...) jest rosnąca centralizacja organizacji. (...) Coraz silniej scentralizowaną organizację można rozpatrywać jako rosnącą zdolność jednostek państwowych i gospodarczych do wykorzystania środków, jakie produkują: władzy i pieniędzy, by przejąć kontrolę nad prywatnymi (domowymi) i publicznymi (środki masowego przekazu) dziedzinami środowiska życia człowieka (*life world*). Analitycznie rzecz biorąc, logicznym przedłużeniem wymiaru organizacji jest *kondycja monocentryczna*. W niej struktury środowiska życia człowieka (rodzina, społeczność i kultura) są całkowicie poddane scentralizowanemu systemowi sterowania” (Crook i in. 1992: 32–33).

Tak więc modernizacyjne procesy różnicowania i organizacji oraz związane z nimi procesy utowarowienia i racjonalizacji stają się postmodernizacyjnymi procesami *hiperróżnicowania* i *monocentrycznej organizacji*, oraz *hiperutowarowienia* i *hiperracjonalizacji*. Powstaje tu jednak nowa sytuacja, gdyż zbieżność procesów *hiperróżnicowania* i *monocentrycznej organizacji* prowadzi do ich sprzecznego działania i w dłuższym okresie

nie da się utrzymać. Charakter tych sprzeczności przedstawia się następująco.

„Sprzeczność między hiperzróżnicowaniem a organizacją monocentryczną ma trzy aspekty: związane ze źródłami środków kontroli, związane z podatnością obiektów na kontrolę i związane z kurczeniem się odległości między jednostkami społecznymi.

Źródła: W warunkach modernizacyjnych zdolność niektórych jednostek społecznych do kontrolowania lub kolonizowania innych jest konsekwencją zróżnicowanej zdolności generowania środków wymiany. (...) Hiperzróżnicowanie implikuje, że nie ma już ograniczonej grupy typów jednostek społecznych (ekonomicznych, politycznych, itd.), ale raczej teoretycznie nieograniczone pole, w obrębie którego dane jednostki mogą generować mieszanki środków różnego typu. (...) Innymi słowy, nie ma już oligopolistycznego zbioru źródeł pieniędzy i władzy, i tak więc tracą one skuteczność jako źródła kontroli.

Obiekty: Hiperzróżnicowanie zmniejsza również podatność na kontrolę jednostek społecznych jako obiektów. Na złożonym poziomie zróżnicowania podobieństwa struktury powstają z podobieństw funkcji. Manipulacja danym wymiarem struktury wywoła zatem przewidywalny, szeroko rozpowszechniony efekt wśród jednostek danego typu. W warunkach postmodernizacyjnych, hiperzróżnicowanie powoduje, że konsekwencje konkretnej manipulacji biurokratycznej czy ekonomicznej nie dadzą się przewidzieć. Państwa stają się trudne do rządzenia, gospodarka trudna do prowadzenia, a środowisko życia człowieka — anarchistyczne.

Odległość: Kontrola monocentryczna kształtuje się jako proces odchodzenia od zróżnicowania (de-dyferencjacji), redukowania do minimum odległości pomiędzy sferą publiczną (państwo i gospodarka/system) a domową (społeczeństwo obywatelskie/światy potoczne). Zazębianie się tego, co publiczne, z tym co domowe, neguje hiperzróżnicowanie, sprowadzając jednostki społeczne do jakiejś nieokreślonej mieszanki. Jest tak wiele typów jednostek społecznych, tyle indywidualnych odrębności, że granice i odległości nie mogą się utrzymać” (Crook i in. 1992: 34–35).

Efektem wzajemnego przecinania się i uwikłania głównych procesów postmodernizacji jest więc odejście od zasadniczych kierunków modernizacji i tendencja do wielokierunkowych zmian. Na tej podstawie przyjmuje się założenie, że

„postmodernizacja charakteryzuje się bezprecedensowym stopniem nieprzewidywalności i pozornego chaosu. Działanie oddzielone jest od materialnych ograniczeń leżących u jego podstaw (lub raczej ograniczenia te znikają) i wkracza w woluntarystyczny świat gustów, wyborów i preferencji. (...) Władza takich wielkoskalowych zjawisk społecznych współczesności, jak państwa,

monopolistyczne organizacje gospodarcze, kościoły, siły wojskowe i zakłady naukowe, słabnie w miarę, jak prądy kulturowe rozchodzą się, omiatając całą kulę ziemską i przecinając się na szereg nieokreślonych sposobów" (Crook i in. 1992, s. 35).

Koncepcja postmodernizacji jako procesu wyłaniania się nowych form i struktur społecznych sformułowana przez Crooka, Pakulskiego i Watersa (1992) zasadniczo różni się zarówno od (1) postmodernizacji jako w pełni ukształtowanej odrębnej formacji społecznej, jak i od (2) postmodernizacji jako etapu rozwoju kapitalizmu. Tę pierwszą reprezentuje Bauman (1988, 1991, s. 8), według którego postmoderność jest samoutrzymującą się i samozawierającą się kondycją społeczną wyznaczoną przez własne cechy dystynktywne. Drugą koncepcję reprezentują głównie Jameson (1984) i Harvey (1990). Jameson (1984, s. 53) definiuje postmoderność jako „kulturową logikę późnego kapitalizmu, która stanowi nową „dominantę kulturową” i nowy społeczno-ekonomiczny etap rozwoju kapitalistycznego”. Zaś według Harveya (1990, s. 328) postmoderność to po prostu kolejny rozdział w historii kapitalizmu, najnowszy zespół przekształceń podyktowanych logiką kapitalistycznego sposobu produkcji. „Tęgo typu przesunięcia nie są niczym nowym, a (...) jego najświeższa wersja (postmoderność) mieści się swobodnie w zakresie dociekań materializmu historycznego, a nawet można o niej teoretyzować używając metanarracji o rozwoju kapitalizmu zaproponowanej przez Marksa”.

Ujęcie Crooka i innych (1992) unika obu tych skrajności i kładzie główny nacisk na określenie procesów, które wywołują postmodernistyczne formy społeczne, a więc dotyczą charakteru zmian. Nie przedstawia natomiast wizji nowego społeczeństwa i nie przesądza historycznej determinacji tych procesów. Dostarcza przede wszystkim podstaw teoretyczno-konceptualnych dla zrozumienia nowych zjawisk społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturowych. Równocześnie jednak na tym gruncie zostają podważone nadmiernie optymistyczne wizje rozwoju społeczno-gospodarczego jako ciągłego postępu oraz nieuchronność tych zmian, przedstawiana przez marksistowskie lub marksizujące interpretacje.

Jak w każdym przypadku formułowania teorii lub podstaw konceptualno-teoretycznych, ich rola polega na interpretacji i wyjaśnianiu zjawisk, do których odnoszą się. Koncepcja postmodernizacji dotyczy szerokiej gamy zjawisk społecznych, kulturowych, gospodarczych i politycznych, jakie ujawniają się współcześnie i ujawnią się w bliskim czasie. Szczególną wagę przywiązywano do zjawisk kulturowych w szerokim znaczeniu oraz gospodarczych. Wykorzystując przedstawione założenia, w dalszych roz-

ważaniach ograniczę się do przedstawienia problematyki zmian społeczno-gospodarczych o charakterze postmodernizacyjnym.

2. Postmodernizacyjne zmiany form i struktur produkcji oraz akumulacji i regulacji

Zasadnicze zmiany gospodarki mają charakter strukturalno-systemowy i dotyczą przede wszystkim form i struktur produkcji. Wynika to z roli produkcji w rozwoju społeczno-gospodarczym, która nie ogranicza się jednak do gospodarki, lecz odgrywa także istotną rolę w kształtowaniu polityki i kultury. Nie oznacza to jednak jakiegoś determinizmu produkcyjnego, gdyż sfera działalności produkcyjnej nie jest autonomiczna i jest ściśle związana z postępem naukowo-technicznym oraz działaniem rynku i popytu konsumpcyjnego, a więc uwikłana w działalność kulturową i polityczną, a zatem dotyczy całego systemu społecznego².

W analizach postmodernizacyjnych zmian form i struktur produkcji występują różne orientacje, które upatrują za podstawę zmian odmienne sfery działalności lub procesy. Jako główne należy wśród nich wyróżnić dwie orientacje: 1) koncentrującą się na zmianach organizacji pracy i produkcji, oraz 2) rozpatrującą jako podstawę zmian procesy akumulacji i regulacji. Oba rodzaje zmian nie dadzą się rozdzielić i są uwikłane w koncepcję postfordyzmu. Zmiany te nie wyczerpują też wszystkich aspektów postmodernizacji sfery produkcji, jednak stanowią jej główne ogniwo. Analiza zmian stanowiących przejście od modernistycznych do postmodernistycznych form i struktur produkcji nie daje pełnego rozpoznania ich charakteru, gdyż dotyczy zjawisk, które dopiero ujawniają się.

² Na gruncie systemowym nowoczesną gospodarkę ujmuje się jako podstawowy podsystem społeczeństwa lub systemu społecznego. Gospodarka jest złożona z podsystemów różnie identyfikowanych, takich jak produkcja, usługi, dystrybucja itp. W skład systemu społecznego jako podsystemy wchodzi oprócz gospodarki także kultura i polityka. Główną formą występowania systemów społecznych w skali globalnej jest państwo. Państwo stanowi terytorialny system społeczny integrujący działalność podsystemów społecznych (gospodarki, polityki i kultury) i wyodrębniający je w aspekcie terytorialnym (por. Chojnicki 1989). Ujęcie takie, niezależnie od jego interpretacji realistycznej (system jako realny obiekt) lub konwencjonalistycznej (sposób rozpatrywania złożoności obiektu), stanowi dogodny punkt wyjścia w analizie struktury gospodarki.

2.1. Zmiany organizacji produkcji

Przyjmuje się, że przejście do fazy postmodernizacji produkcji jest związane z zastosowaniem nowych technologii, a w szczególności technologii informatycznych i automatycznych. Nie tyle jednak zdeterminowały one zmiany organizacji pracy i produkcji, co umożliwiły je. Jak stwierdza Roobeck (1990, s. 140, 154),

„w procesie transformacji nowe technologie rdzeniowe można widzieć jako główne katalizatory przyspieszające conceptualizację regulacji postfordowskiej. (...) W przeciwieństwie do koncepcji produkcji masowej, tak charakterystycznej dla fordyzmu, pojawiają się teraz inne cechy: elastyczność, deregulacja, dualizacja, a także polaryzacja i segmentacja”.

Wpływ nowych technologii na zmianę organizacji pracy i produkcji przedstawia się według Crooka i in. (1992, s. 170) następująco:

„Technologia informatyczna i zautomatyzowana pozwala na powstanie trzech możliwych zbiorów takich zmian organizacji pracy. (...) Po pierwsze, dopuszcza ekspansję organizacji pracy w sektorze usługowym przez obniżenie nakładu pracy niezbędnej do produkcji towarów (postindustrializacja); po drugie, obniżając koszty kapitałowe produkcji zwiększa możliwości zatrudnienia we własnym przedsiębiorstwie, zarówno w dziale usług jak i towarowym (drobna przedsiębiorczość); i po trzecie, dopuszcza alternatywne formy organizacji samej produkcji towarowej (produkcja elastyczna). Te trzy możliwości razem wzięte stanowią o zróżnicowaniu procesu produkcji, umożliwiającym szeroki wachlarz sposobów zorganizowania kapitału i pracy”.

Decydującą rolę w procesie przejścia do postmodernizacji produkcji odgrywa jednak kształtowanie się nowej formy organizacji pracy i produkcji przemysłowej, jaką jest elastyczna produkcja przemysłowa, która zastępuje fordyzm, a właściwie jest jego potencjalnym sukcesorem.

Główną formą organizacji pracy i produkcji przemysłowej w warunkach modernizacji gospodarki i wysoko rozwiniętego kapitalizmu stał się fordyzm. Określa się go jako system przemysłowy oparty na masowej produkcji standaryzowanych dóbr w połączeniu z systematycznie rosnącym rynkiem masowego konsumenta i regulowany przez keynesowskie zarządzanie makroekonomiczne (Tickell, Peck 1992, s. 190)³. Rozwój fordyzmu po II wojnie był modyfikowany i wzmacniany przez działalność regulacyjną

³ Fordyzm rozwinął się z idei i praktyk Henry'ego Forda, a jego zapleczem teoretycznym były zasady „zarządzania naukowego” F.W. Taylora (1911). Głównym elementem fordowskiej organizacji pracy i produkcji była kontrola wydajności pracy przy pomocy linii montażowej. Organizację tę cechowała: 1) wysoka standaryzacja — produkcja przy linii montażowej zakłada minimum różnorodności towarów; 2) ciągłość — wielką ilość czynności maszynowych; 3) ograniczenia — zadania muszą być precyzyjnie rozplanowane w czasie i należy im

państwa, dotyczącą przede wszystkim standardów płacowych i pobudzania popytu. Według Harveya (1990, s. 135–136),

„powojenny fordyzm należy widzieć (...) nie jako zwykły system masowej produkcji, a raczej jako całościowy sposób życia. Masowa produkcja oznaczała standaryzację towaru oraz masową konsumpcję, a to z kolei oznaczało zupełnie nową estetykę i utowarowienie kultury. (...) Formy interwencjonizmu państwowego (oparte na zasadach racjonalności biurokratyczno-technicznej) oraz konfiguracja władzy politycznej, która nadała systemowi spójność, opierały się na pojęciach masowej demokracji ekonomicznej utrzymywanych przez równowagę sił interesów specjalnych”.

Spadki popytu występujące na rynkach krajów o wysokim rozwoju produkcji przemysłowej opartej na założeniach fordyzmu spowodowały modyfikację strategii wielkich korporacji przemysłowych, którą nazwano neofordyzmem. Wyraziła się ona w postaci trzech procesów: 1) dywersyfikacji, tj. ekspansji na przyległe rynki towarowe lub rozwijania nowych rynków towarowych, 2) internacjonalizacji, tj. rozszerzenia korzyści skali przez ekspansję poza rynek krajowy, oraz 3) intensyfikacji, tj. intensywnego stosowania technologii, by obniżyć koszty (Piore, Sabel 1984, s. 195). Nie zapobiegło to jednak występowaniu zjawisk kryzysowych, które pojawiły się w latach siedemdziesiątych.

Kryzys naftowy w 1973 r. rozpoczął ujawnianie się szeregu zjawisk kryzysowych w ciągu następnego dwudziestolecia. Zalicza się do nich szok gwałtownych podwyżek cen surowców i produktów niskoprzetworzonych, spadek stopy zysku spółek, inflację i stagflację, wzrost bezrobocia i utratę dużej części dynamiki fordowskich gałęzi motorycznych: produkcji samochodów, trwałych dóbr konsumpcyjnych i dóbr kapitałowych (por. Johnston, Taylor 1989, s. 18 i dalsze).

Zarówno przejawy kryzysu i jego charakter, jak i źródła oraz trwałość są przedmiotem sporów i różnych interpretacji. Jednak długotrwała utrata dynamiki rozwojowej i szeregu innych negatywnych zjawisk gospodarczych zostały uznane za oznaki wyczerpywania się potencjału rozwojowego dotychczasowych form gospodarczych, a więc za kryzys o charakterze strukturalnym⁴, przy czym dość powszechnie uznaje się, że jest to kryzys

podobać, a pracownicy muszą się trzymać wytycznych; oraz 4) uproszczenie celów — praca pozbawiona jest wartości czy zainteresowania (Hirschorn 1986, s. 8). Organizacyjne idee Forda były składnikiem jego filozofii społeczno-gospodarczej. Jej kluczowym elementem był pogląd o zależności taniej i seryjnej produkcji od wielkiego rynku oraz o stymulowaniu rynku przez wzrost płac robotników.

⁴ Galtung (1980, s. 1–3) tak charakteryzuje źródła tego kryzysu: „Niektórzy chcieliby, żebyśmy wierzyli, iż kryzys korzeni to przede wszystkim kryzys zasobów. (...) Inni chcieliby,

fordyzmu. Jak twierdzą Tickel i Peck (1982, s. 190), „To, co w retrospekcji nadało temu kryzysowi szczególną wagę to fakt, że rzekomo zadał on śmiertelny cios tej formie kapitalistycznej industrializacji, która dominowała przez większą część dwudziestego stulecia: fordyzmowi”. Kryzys jest więc wynikiem zmniejszania się efektywności społecznej i ekonomicznej organizacji pracy i produkcji opartej na fordyzmie i neofordyzmie. Równocześnie jednak występują wyraźne oznaki przechodzenia do nowej postfordowskiej struktury organizacji produkcji.

Mechanizm kształtowania się tego kryzysu i dokonujących się w związku z nim przemian o charakterze postmodernizacyjnym przedstawia się według Crooka i in. (1992, s. 173) następująco:

„Intensywne stosowanie technologii w produkcji przemysłowej przyniosło w końcu zarówno zaspokojenie popytu na masowo produkowane dobra konsumpcyjne, jak i spadek zatrudnienia. Kryzys wchodzi w samonapędzające się błędne koło: przedsiębiorstwa mają kłopoty z powodu słabego popytu, co powoduje dalszy wzrost bezrobocia, co z kolei obniża popyt i tak w kółko. Ponadto rosnąca interwencja państwa w imieniu zdemokratyzowanych mas prowadzi do wzrostu kosztów i obniżenia rentowności, a zatem przyspiesza cykl. W rezultacie w całym zindustrializowanym świecie lata 70. i 80. były niespokojnym okresem przegrupowania przemysłowego i organizacyjnego. Jest to częścią ogólnego wzorca racjonalizacji organizacyjnej, zmierzającej do zredukowania akcjonariatu, czasu i kosztów pracy przez zmniejszenie skali produkcji z masowej do krótkoseryjnej i przez nacisk raczej na kwalifikacje siły roboczej, niż na autorytarną kontrolę pracy”.

Zmiany wywołane przez zjawiska kryzysowe w gospodarce występują w postaci trzech postfordowskich tendencji rozwoju, stanowiących „przegrupowanie” form modernizacyjnych w postmodernizacyjne. Są to: 1) postindustrializacja, 2) mała przedsiębiorczość, oraz 3) elastyczna produkcja przemysłowa. Spośród tych tendencji istotne znaczenie dla kształtowania postmodernizacyjnego charakteru organizacji pracy i produkcji ma trzecia tendencja, tj. elastyczna produkcja przemysłowa.

żebyśmy sądzili, iż kryzys korzeni to przede wszystkim kryzys cenowy. (...) zaś jeszcze inni. że to z czym mamy do czynienia to kryzys demograficzny. (...) U korzeni tych kryzysów nie tkwi deficyt zasobów, czy rosnące ceny, czy też nacisk ludnościowy, ale *struktura świata*. Byłoby podejściem naiwnym postrzeganie kryzysów naszego świata jako listy problemów i kojarzenie każdej pozycji ze zbiorem rozwiązań technicznych. (...) Nie chciałbym umniejszać tych rozwiązań technicznych, jako że w każdym z nich są elementy słuszne, ale wprowadzają one w błąd lub wręcz stają się niebezpieczne, jeśli nie towarzyszy im analiza struktury świata i głębokie zaangażowanie w podstawową przemianę tej struktury”.

2.1.1. Postindustrializacja

Postindustrializacja jest procesem zmniejszania się dominacji produkcji przemysłowej w gospodarce wysoko rozwiniętej na rzecz sektora usługowego. Bell (1973) wyróżnia dwa kierunki ekspansji sektora usługowego: 1) odbywa się redystrybucja siły roboczej z sektorów pierwszego (rolniczego) i drugiego (przemysłowego) do sektora trzeciego (usługowego), oraz 2) redystrybucja zawodowa, która oznacza wzrost liczby pracowników umysłowych, i co ważniejsze, obecny bardzo szybki wzrost udziału osób pracujących w wolnych zawodach, techników i menedżerów. Prowadzi to do zmiany struktury społecznej.

Co do redystrybucji sektorowej, to zauważa się krytycznie, że w społeczeństwach przemysłowych zawsze w produkcji zatrudniona była mniejszość (około jednej trzeciej) siły roboczej. Dokonał się istotny spadek udziału osób zatrudnionych w sektorze pierwszym (por. Kumar 1978, s. 200). Proces redystrybucji sektorowej można też za Harveyem (1990, s. 156–157) objaśnić następująco. U podstaw niezwyklej fali zatrudnienia w usługach obserwowanej od wczesnych lat 70. leżą przesunięcia po stronie konsumpcji w połączeniu ze zmianami w produkcji, gromadzeniu informacji i finansowaniu. Szybkie kurczenie się zatrudnienia w przemyśle po roku 1972 uwypukliło gwałtowny wzrost zatrudnienia w usługach i to nie tyle w handlu detalicznym, dystrybucji, transporcie czy usługach dla ludności, ile w usługach dla producentów, finansach, ubezpieczeniu i handlu nieruchomościami, a także w paru innych działach, np. służbie zdrowia i oświacie. To, jak zinterpretować owo zjawisko, jest przedmiotem poważnych kontrowersji. Część tej ekspansji może być przypisana, np. rozwojowi podwykonawstwa i usług konsultacyjnych, które pozwalają na przejęcie czynności uprzednio wykonywanych w jednej firmie produkcyjnej (usługi prawne, marketing, reklama, maszynopisanie itd.) przez osobne przedsiębiorstwa. Może też być tak, że potrzeba przyspieszania czasu obrotu w konsumpcji doprowadziła do przesunięcia akcentów z produkcji dóbr na produkcję wydarzeń. Jakikolwiek byłoby pełne wyjaśnienie, każdy opis transformacji rozwiniętej gospodarki kapitalistycznej od roku 1970 musi uwzględniać to zdecydowane przesunięcie w strukturze zawodowej. Duże znaczenie ma więc redystrybucja zawodowa ze względu na rosnącą rolę sektora usług związanych z wolnymi zawodami, wykorzystującego informację i naukę, i stały wzrost tego sektora w społeczeństwach zachodnich.

Przyjmuje się, że postfordowska organizacja pracy w sektorze profesjonalnym będzie mieć zasadniczo odmienną strukturę od przedstawionej przez M. Webera. Będzie to niehierarchiczna struktura kolegialna, w której dominujące znaczenie będzie miał konsensus ekspertów wyspecjalizowanych w określonej dziedzinie o słabej regulacji biurokratycznej. Zmniejszy ona biurokratyczny racjonalizm i zwiększy rolę ekspertów (Waters 1989, s. 956, Crook i in. 1992, s. 175).

2.1.2. Mała przedsiębiorczość

Wzrost ilości małych przedsiębiorstw, jaki wystąpił w latach 70. w krajach rozwiniętych gospodarczo, uważa się za przejaw postmodernizacyjnych zmian gospodarki. Działalność małych przedsiębiorstw przełamuje sztywność fordyzmu w zakresie zaspokajania potrzeb rynkowych i wyraża się w szybkiej reakcji na zmiany popytu, co przejawia się w produkcji krótkich serii. Zwraca się jednak uwagę na to, że małe przedsiębiorstwa nie mogą we własnym zakresie zapewnić wielu istotnych usług i nakładów na nie, takich jak marketing, rachunkowość, kursy podnoszenia kwalifikacji i in. Jako grupa mogą jednak stanowić masę krytyczną, która, dobrze zorganizowana, mogłaby zapewnić tego rodzaju korzyści (Scott 1992, s. 223).

Wraz z procesami wzrostu liczby małych przedsiębiorstw kształtują się dwa rodzaje form i powiązań organizacyjnych: 1) nowy system koordynacji poprzez skomplikowane układy subkontrahenckie, które łączą małe firmy z wielkoskalowymi lub potężnymi organizacjami finansowymi lub marketingowymi, i 2) nowy system promocji i rozwoju lokalnego i regionalnego przez inkubatory i korporacje rozwoju regionalnego i lokalnego (por. Kukliński, Jałowiecki 1991).

Z procesami powiększania ilości małych przedsiębiorstw wiąże się również wzrost samozatrudnienia. Według Steinmetza i Wrighta (1989), istnieją trzy możliwe wyjaśnienia tego zjawiska: 1) w kategoriach podaży, sugerujące, że jest to prosta konsekwencja rosnącego bezrobocia, 2) w kategoriach procesu postindustrializacji, oparte na twierdzeniu, że usługi postindustrialne są bardziej ukierunkowane na samozatrudnienie, oraz 3) w kategoriach elastycznej produkcji.

Rozpatrując całościowo charakter procesów wzrostu małej przedsiębiorczości i samozatrudnienia, nie mamy jednak pewności, że stanowią one istotny składnik ogólniejszego procesu dezagregacji i zmniejszenia

skali zarówno w sektorze przemysłowym, jak i postindustrialnym (Crook i in. 1992, s. 178).

2.1.3. Elastyczna produkcja przemysłowa

Pogląd, że elastyczna produkcja przemysłowa stanowi główną postfordowską organizację produkcji lub formę działalności w sferze produkcji jest powszechnie uznawany na gruncie rozważań nad zmianami postmodernizacyjnymi. Sporne jest natomiast określenie jej charakteru, roli i trwałości. Używa się też zamiennie lub w sposób zbliżony takich nazw, jak elastyczna produkcja, elastyczna akumulacja, elastyczna organizacja itp.

Spośród różnych określeń szczególnie trafnie charakter elastycznej produkcji przemysłowej przedstawia Harvey (1990, s. 147), według którego „akumulacja elastyczna (...) znajduje się w bezpośredniej konfrontacji ze sztywnością fordyzmu. Opiera się ona na giętkości procesów pracy, rynków pracy, produktów i wzorców konsumpcyjnych. Jej charakterystyczną cechą jest pojawienie się całkowicie nowych działów produkcji, nowych sposobów świadczenia usług finansowych, nowych rynków, a przede wszystkim niezwykle natężenie innowacji handlowych, technologicznych i organizacyjnych”. Doprowadziła ona do szybkiego przesunięcia w rozkładzie nierównomiernego rozwoju, zarówno między sektorami jak i regionami geograficznymi, wywołując m.in. olbrzymią falę zatrudnienia w sektorze usługowym oraz przyczyniając się do powstania zupełnie nowych zespołów przemysłowych w regionach dotychczas zacofanych.

Rozpatrując charakter elastycznej produkcji przemysłowej, będziemy się koncentrować na samej organizacji produkcji i jej przemianach postfordowskich. Występuje jednak również odmienne podejście, w którym elastyczną produkcję przemysłową rozpatruje się w szerszym kontekście zmian postfordowskich dokonujących się w reżimach akumulacji kapitalistycznej i ich regulacji. Przedstawimy je w następnym podrozdziale.

Charakterystyka elastycznej produkcji przemysłowej jako postfordowskiej formy organizacji produkcji nie jest jednolita i różni autorzy uwzględniają jej odmienne aspekty. Jednak za jej istotną cechę przyjmuje się to, że jest to taka forma produkcji, która odznacza się dobrze rozwiniętą zdolnością do szybkiego przechodzenia od jednego sposobu wytwarzania lub asortymentu wyrobów do innych oraz do błyskawicznego zmniejszania lub zwiększania produkcji bez ujemnych konsekwencji dla poziomu efek-

tywności (Domański 1992, s. 51). Tak więc jej działanie polega na szybkiej reakcji produkcji na zmiany popytu.

Analiza elastyczności produkcji przemysłowej wykazuje, że występuje ona w obrębie trzech elementów procesu produkcji: (1) technologii, którą łatwo dostosować czy przeprogramować, (2) rozproszenia kompetencji organizacyjnych i odpowiedzialności, tak że różne działy organizacyjne mogą swobodnie śledzić to, co się dzieje na rynku i szybko reagować, i (3) pracowników o większych możliwościach i swobodzie nabywania umiejętności i wiedzy, a także stosowania ich w sposób decydujący w celu podniesienia wydajności produkcji (Crook i in. 1992, s. 181). Tak więc głównymi składnikami elastycznej produkcji przemysłowej są: 1) elastyczna technologia, 2) elastyczna organizacja oraz 3) elastyczna praca.

2.1.3.1. Elastyczna technologia

Zasadniczym warunkiem kształtowania się elastycznej produkcji jest rozwój nowych technologii. Decydującą rolę ma zastosowanie komputerów do kontroli i sterowania wielozadaniowymi operacjami maszyn i urządzeń produkcyjnych. Technologie komputerowe tworzą różne formy i układy urządzeń produkcyjnych sterowanych komputerowo, które nazywa się CIM (*computer-integrated manufacturing*). Zalicza się do nich trzy grupy technik wspomagania komputerowego: CAD (*computer-aided design*), CAP (*computer-aided planning*) oraz CAM (*computer-aided manufacturing*). Ten ostatni zbiór technik komputerowych odgrywa decydującą rolę w kształtowaniu nowych, elastycznych technologii i obejmuje wykorzystanie różnych form urządzeń, od maszyn numerycznie kontrolowanych, komputerowo-numerycznie kontrolowanych i robotów przemysłowych, aż do pełnych elastycznych systemów produkcji, integrujących kontrolowane operacje produkcji z transportem technologicznym (patrz Fix-Sterz, Lay 1987, s. 87).

Nie wdając się w bliższą charakterystykę technologii komputerowych, należy zauważyć, że: 1) komputery te służą nie tylko elastyczności, lecz także wzrostowi produktywności, 2) są one instalowane głównie w zakładach o średniej wielkości produkcji i umiarkowanej zmienności produktów, oraz 3) ciągle jeszcze nie odgrywają decydującej roli w produkcji ze względu na ich ograniczoną liczbę (por. Crook i in. 1992, s. 182).

Rzeczywiście rozwój nowych technologii nie ogranicza się jednak do zastosowania w produkcji komputerów. W kształtowaniu elastycznej produkcji przemysłowej coraz większe znaczenie mają biotechnologie i nowe materiały

tworzące innowacje techniczne. Ich zespół określony mianem *core technologies* stanowi zasadniczy składnik przemian postfordowskich. Ich rolę tak określa Roobeck (1990, s. 154):

„Cechami wspólnymi nowych *core technologies* są: większa kontrola dyrekcji nad procesem produkcji i pracy, większa elastyczność, wyższa produktywność i obniżenie kosztów. (...) Skutki tych zmian nie ograniczą się do nowych procesów pracy i wyższej produktywności. Zbiorczym efektem zastosowania nowych technologii będzie to, że naprawdę pożegnamy się z fordyzmem”.

2.1.3.2. Elastyczna organizacja

Elastyczną organizację produkcji tworzą radykalne zmiany w sposobach działalności przedsiębiorstw, przejawiające się przede wszystkim w decentralizacji i dehierarchizacji zarządzania oraz w powiązaniach między nimi. Dokonują się one głównie w przemyśle Japonii, którego struktury organizacyjne uznawane są za wzór nowego stylu zarządzania przedsiębiorstwami. Do głównych własności tej organizacji zalicza się: 1) zarządzanie strategiczne, 2) system zaopatrzenia *just-in-time* „wszystko we właściwym czasie”, 3) kontrolę jakości, 4) pracę zespołową, oraz 5) decentralizację zarządzania. Ich charakterystyka przedstawia się następująco (Crook i in. 1992, s. 184).

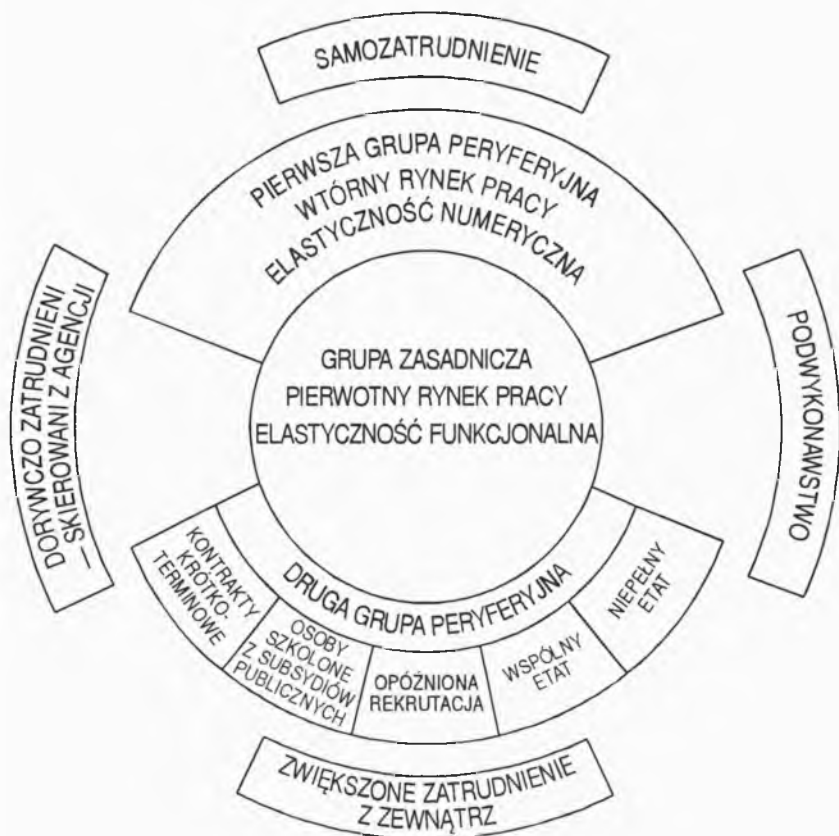
Ad 1. Strategiczne zarządzanie, w przeciwieństwie do fordowskiego zarządzania taktycznego, zmierza przede wszystkim do zdobycia na długą metę największego udziału na rynkach poprzez antycypowanie przyszłej sytuacji rynkowej i długoterminowe kontrakty. Odbywać się to może kosztem zaniżania cen w początkowych stadiach i uzyskiwania zysków w dłuższych okresach.

Ad 2. Podstawową zasadą systemu *just-in-time* jest minimalizacja zasobów magazynowych na każdym etapie procesu produkcji, ponieważ nadwyżka inwentarzowa reprezentuje wartość nie zrealizowaną. W tym celu dzieli się proces produkcji na określone stadia i dostarcza dla nich materiały i części bezpośrednio od dostawców, ograniczając zapasy w warunkach niepewności i częstych zmian w produkcji (por. Fix-Sterz i Lay 1987, s. 11).

Ad 3. W przeciwieństwie do fordowskiej kontroli jakości produkcji wykonywanej przez kontrolerów, nowy system kontroli jakości stosowany przez Japończyków opiera się na wciągnięciu wszystkich pracowników do uzyskiwania wysokich standardów produkcji. Dokonuje się tego przez

podawanie informacji technologicznych i operacyjnych pozwalających eliminować błędy.

Ad 4. Wiąże się z tym nowa organizacja pracy w postaci pracy zespołowej, polegająca na tworzeniu małych, autonomicznych grup pracowników, którzy zespołowo wykonują określone zadania produkcyjne. Ma to stanowić alternatywę taśmowej i wyspecjalizowanej pracy w systemie fordowskim.



Ryc. 1. Struktura rynku pracy w warunkach elastycznej akumulacji

Ad 5. Decentralizacja zarządzania powstaje na skutek osłabienia oraz zanikania centralnie zorganizowanego układu kierowania w przedsiębior-

stwach. Staje się ono bezkształtną i płynną matrycą zmiennej i elastycznej wymiany, federacją stylów i procedur organizacyjnych, z których każda trwa dlatego, że jest zdolna reagować na popyt. W ramach takiej formy organizacyjnej zarządzanie ma do spełnienia nowy, zredukowany zbiór funkcji. Jego zadaniem nie jest już kontrola pracy i zapewnienie określonego poziomu produkcji, lecz ustalenie organizacyjnych ram odpowiedzialności i bodźców, co pozwala rynkowi przypisać zasoby i ludzi do określonych zadań. Skrajną formą takiej struktury jest eksternalizacja elastyczności, kiedy to produkcja składników, kwalifikacje pracowników i inne aktywa znajdują się poza organizacją. Tworzy się wówczas dość powszechny w Japonii układ powiązań między przedsiębiorstwami oparty na długoterminowych kontraktach, i podział na przedsiębiorstwa kontraktujące, używające nowoczesnych technologii, wielkie i dobrze płacące pracownikom, oraz przedsiębiorstwa subkontraktujące, o mniejszej skali i nisko opłacanych pracownikach (Crook i in. 1992, s. 187, Domański 1992, s. 53).

2.1.3.3. Elastyczna praca

Elastyczność pracy jest przejawem zasadniczych zmian, jakie zachodzą w charakterze i roli pracy w postfordowskiej organizacji produkcji. Zmiany te dotyczą różnych aspektów pracy, ale do zasadniczych należą: 1) zmiany charakteru rynku pracy i 2) zmiany kontroli procesów pracy przemysłowej.

Rynek pracy uległ radykalnej restrukturalizacji. Harvey (1990, s. 150) tak ją przedstawia:

„Mając do czynienia ze zmiennością rynku, wzmożoną konkurencją i malejącą marżą zysku, pracodawcy skorzystali z osłabienia związków zawodowych i nadwyżek pracowników (bezrobotnych i nie w pełni wykorzystywanych), by forsować dużo elastyczniejsze reżimy pracy i kontrakty o pracę. Trudno o jasny obraz ogólny, ponieważ celem tej elastyczności jest właśnie zaspokajanie często bardzo specyficznych potrzeb każdej firmy”.

W zakresie zmian charakteru rynku pracy występują dwa rodzaje elastyczności: 1) elastyczność numeryczna lub zewnętrzna, czyli możliwość zmiany ilości zatrudnionej siły roboczej i jej doboru pod względem umiejętności i kwalifikacji w zależności od popytu na rynku, oraz 2) elastyczność funkcjonalna lub wewnętrzna, czyli duża umiejętność pracowników dostosowania się zarówno do szerokiego zakresu zadań, jak i wysiłku jakiego wymagają fale wzmożonego popytu (Pollert 1988, s. 283, Crook i in. 1992, s. 188).

Dobłą podstawą odniesienia obu rodzajów elastyczności pracy jest model struktury rynku pracy w warunkach elastyczności opracowany przez British Institute of Management Studies (ryc. 1) (Harvey 1990, s. 151, Crook i in. 1992, s. 189). Interpretacja tego modelu według Harvey'a (1990, s. 150) przedstawia się następująco.

Grupa zasadnicza składa się z pracowników pełnoetatowych o stałym statusie; ma on zasadnicze znaczenie dla długoterminowej przyszłości organizacji. Przy większej pewności pracy, dobrych perspektywach na awans i przekwalifikowanie się oraz stosunkowo wysoką emeryturę, ubezpieczenie i inne dodatki, od tej grupy oczekuje się, że będzie adaptowalna, elastyczna i w razie konieczności ruchliwa przestrzennie. Pracownicy trzonu są funkcjonalnie elastyczni.

Grupa peryferyjna składa się z dwóch podgrup. Pierwsza podgrupa obejmuje pracowników pełnoetatowych o kwalifikacjach łatwo dostępnych na rynku pracy: urzędniczych, sekretarskich, oraz kwalifikacjach do pracy fizycznej, rutynowej i wymagającej mniejszych umiejętności. Mając mniej szans na zrobienie kariery, grupa ta odznacza się na ogół dużą płynnością, co sprawia, że redukcja zatrudnienia jest łatwiejsza z powodu naturalnego wykuszania się siły roboczej. Druga podgrupa pozwala na jeszcze większą elastyczność numeryczną, gdyż obejmuje pracowników na niepełnym etacie, zatrudnionych dorywczo, na czas określony lub tymczasowo, subkontrahentów i osoby szkolone z subsydiów publicznych, których posady są jeszcze mniej pewne niż w pierwszej grupie peryferyjnej. Wszystko wskazuje na znaczny wzrost w ostatnich latach tej kategorii pracowników. Pracownicy peryferyjni i zewnętrznici dają elastyczność numeryczną.

Kontrola pracy stanowiąca drugi aspekt zachodzących w postfordyzmie zmian uległa znacznemu osłabieniu i stała się elementem łańcucha kontroli całego procesu produkcji.

Podsumowanie analizy postmodernizacyjnych zmian organizacji pracy i produkcji pozwala stwierdzić, że nie doprowadziły one do utworzenia w pełni ukształtowanego nowego postfordowskiego systemu organizacji gospodarki. Natomiast wykazuje, że działają nowe procesy zmian, które kształtują formy i struktury, stanowiące istotne elementy tego systemu. W syntetycznym ujęciu zmiany te można, za Crookiem i in. (1992, s. 192), scharakteryzować następująco:

„Wylaniający się postmodernizacyjny układ produkcji nie jest ani prostą kontynuacją procesu pracy, ani nową ortodoksją w formie czy to usług postindustrialnych, czy elastycznej specjalizacji. (...) Mówiąc zatem ogólnie, życie gospodarcze doświadcza procesów zmian strukturalnie podobnych do tych,

które zachodzą w innych dziedzinach: ekstremalnego poziomu rzeczywistego zróżnicowania, które, paradoksalnie, często doprowadza do ponownej integracji sfery gospodarki i gospodarstw domowych rozdzielonych przez modernizację; towarzyszącej mu decentralizacji, w wyniku której formy życia gospodarczego stają się coraz mniej zdeterminowane przez główne branże masowej produkcji; i wreszcie poziomu zróżnicowania technologicznego, który znacząco redukuje ograniczenia materialne w organizacji życia gospodarczego, tak że jego charakter zależy bardziej od kulturowych przepływów wiedzy i informacji o preferowanych sposobach organizacji, niż od samej technologii”.

2.2. Zmiany reżimu akumulacji i regulacji

Oprócz przedstawionego w poprzednim podrozdziale ujęcia, zgodnie z którym elastyczna organizacja produkcji stanowi formę kształtowaną przez postmodernistyczne procesy społeczno-gospodarcze, występuje drugie, komplementarne ujęcie postmodernizacji, oparte na koncepcji zmian charakteru akumulacji i regulacji. Choć podobnie przedstawia się przejawy kryzysu i jego skutki oraz przełomu postfordowskiego, to jednak procesy te rozpatruje się na gruncie bardziej podstawowych zmian, które są związane z kryzysem całego systemu kapitalistycznego, a w szczególności z kryzysem fordyzmu jako głównej formy organizacji produkcji kapitalistycznej.

Podstawą tego podejścia jest przekonanie, że gospodarka kapitalistyczna znajduje się w stanie kryzysu strukturalnego, a jego główna forma organizacyjna — fordyzm — wyczerpała swoje możliwości rozwoju i wymaga głębokiej restrukturalizacji. Fordyzm jest interpretowany jako intensywny reżim akumulacji. Zmiany postmodernizacyjne gospodarki polegają właśnie na załamaniu się fordowskiego reżimu akumulacji i związanego z nim sposobu regulacji i kształtowania nowego postfordowskiego reżimu w postaci elastycznej akumulacji.

2.2.1. Podejście regulacyjne

Podejście regulacyjne, zwane też teorią regulacji, stanowi zbiór założeń i pojęć odnoszących się do procesów przekształceń strukturalnych gospodarki kapitalistycznej. Kluczowe znaczenie dla określenia i zrozumienia charakteru tych procesów mają pojęcia: reżimu akumulacji, systemu aku-

mulacji i sposobu społecznej regulacji⁵. Pojęcia te używane są w różnych znaczeniach i odmiennych relacjach. Ich spójną koncepcję można za Pec-kiem i Tickellem (1992, s. 349) przedstawić następująco.

Pojęcie *reżimu akumulacji*, które ma centralny charakter dla podejścia regulacyjnego, „opisuje fazy rozwoju kapitalistycznego, w których schemat reprodukcji pozostaje w harmonii, tzn. podczas których proces akumulacji toczy się w środowisku stosunkowo bezkryzysowym”. Pojęcie to

„składa się z dwóch elementów: systemu akumulacji i sposobu regulacji społecznej. Te dwa składniki reżimu akumulacji można opisać następująco:

(a) *System akumulacji* jest dominującym czynnikiem wzrostu gospodarczego i dystrybucji. Wśród elementów systemu akumulacji znajdują się warunki produkcji (takie jak wielkość zainwestowanego kapitału, rozkład kapitału na różne gałęzie, i normy produkcji) oraz warunki konsumpcji (takie jak model konsumpcji, wydatki na konsumpcję zbiorową).

(b) Sposób regulacji społecznej działa jako gwarancja, że dominujący system akumulacji jest odtwarzalny w średnio długim okresie poprzez łagodzenie, mediację i normalizację tendencji kryzysowych. Sposób społecznej regulacji zawiera takie elementy, jak zwyczaje i nawyki, normy społeczne, egzekwowalne prawa i formy państwowe”.

Na gruncie podejścia regulacyjnego określenie i zrozumienie charakteru przekształceń gospodarki kapitalistycznej sprowadza się głównie do problemu funkcjonowania systemu akumulacji oraz roli sposobu społecznej regulacji w utrzymywaniu się reżimu akumulacji⁶.

Samo pojęcie systemu akumulacji (lub reżimu akumulacji rozumianego w tym samym znaczeniu co system akumulacji) jako względnie stabilnego i odtwarzalnego układu relacji między produkcją a konsumpcją występuje

⁵ Zasady i koncepcje podejścia regulacyjnego czy też teorii regulacji zostały opracowane przez tzw. francuską szkołę regulacjonistyczną i oparte na pracy Aglietty (1979), a rozwinięte m.in. przez Lipietza (1987). Rozróżnia ona szereg reżimów akumulacji i w przeciwieństwie do odmian amerykańskiej i brytyjskiej kładzie większy nacisk na rolę państwa w regulacji gospodarki i warunkach reprodukcji pracy.

⁶ Wykorzystując określenie Lipietza (1986, s. 19), Harvey (1990, s. 121) charakteryzuje reżim akumulacji w następujący sposób: „Reżim akumulacji opisuje długotrwałą stabilizację rozdziału produktów netto między konsumpcję i akumulację; implikuje on pewną zgodność pomiędzy transformacją obu warunków reprodukcji pracobiorców”. Dany system akumulacji może istnieć, ponieważ „jego schemat reprodukcji jest spójny”. Problemem jest jednak sprowadzenie zachowań wszelkiego rodzaju jednostek: kapitalistów, pracowników, pracowników państwowych, finansistów i innych osób zaangażowanych w działalność polityczno-gospodarczą, do takiej konfiguracji, która podtrzymywałaby funkcjonowanie tego reżimu akumulacji. Musi zatem istnieć „materializacja reżimu akumulacji w postaci norm, nawyków, praw, sieci regulacyjnych itd., która zapewnia temu procesowi jedność, tzn. odpowiednią spójność zachowań jednostek ze schematem reprodukcji. Ten ogół uwewnętrznionych reguł i procesów społecznych nazywa się *sposobem regulacji*”.

w analizach rozwoju gospodarki niezależnie od podejścia regulacyjnego. Jednak dopiero w połączeniu z koncepcją sposobu społecznej regulacji pozwala zrozumieć mechanizmy wzrostu i kryzysów gospodarczych kapitalizmu. Obie podstawowe właściwości systemu akumulacji: odtwarzalność i stabilność, które decydują o jego utrzymaniu się, zależą przede wszystkim od sposobu społecznej regulacji, która odgrywa decydującą rolę w umocnieniu integralności i spójności procesu kapitalistycznej akumulacji.

Pojęcie sposobu społecznej regulacji obejmuje te składniki sfery społecznej, które integrują i spajają system akumulacji. Tworzą one kompleks wzajemnie powiązanych elementów, do których zalicza się: normy, zwyczaje, prawo, instytucje, działalność polityczną, działalność państwa i stanowienie prawa. Według Mardena (1992, s. 753), chodzi tu jednak głównie o te „instytucje i normy, które zapewniają dostosowanie się pojedynczych osób i grup społecznych do spinających wszystko zasad reżimu akumulacji”, do których zalicza „formę relacji monetarnych i kredytowych, typ konkurencji, relację zarobek–praca, sposób związania z reżimem globalnym i formę interwencjonizmu państwowego”.

W obrębie koncepcji sposobu społecznej regulacji jako narzędzia oddziaływania na system akumulacji wyróżnia się poziomy jego konkretyzacji (lub abstrakcji). Według Pecka i Tickella (1992, s. 350), są to: 1) *funkcje regulacyjne*, które należy wydzielić w ramach każdego sposobu regulacji społecznej, jeśli system akumulacji ma być ustabilizowany i odtworzony (np. regulacja konkurencyjna, regulacja monopolistyczna); 2) *systemy regulacyjne*, które są konkretniejszymi i geograficznie określonymi przejawami abstrakcyjnego sposobu regulacji społecznej, zwykle artykułowanymi na poziomie narodu–państwa (np. amerykański keynesjanizm); 3) *mechanizmy regulacyjne* specyficzne dla każdego systemu regulacji, które są historycznie i geograficznie określonymi reakcjami na wymogi regulacyjne systemu akumulacji (np. mobilizacja ludzi pracy i kodyfikacja regulacji finansowej); 4) *formy regulacyjne* reprezentujące te konkretne struktury instytucjonalne, poprzez które realizują się mechanizmy regulacyjne (np. „państwa lokalne” i systemy legislacyjne).

Formy i mechanizmy regulacji nabierają odmiennego charakteru w różnych skalach przestrzennych: regionalnej lub lokalnej, narodu lub państwa czy ponadnarodowej, co przedstawia tabela 1. Nie rozwijając tego zagadnienia, należy zwrócić uwagę na dwa aspekty dotyczące przestrzennego stanowienia regulacji. Po pierwsze, uważa się, że instytucjonalny charakter zarówno systemu akumulacji, jak i sposobu regulacji społecznej różni

się w zależności od narodu – państwa, co implikuje istnienie szeregu specyficznych narodowych połączeń między systemem akumulacji a sposobem regulacji społecznej. Po drugie, żeby reżim akumulacji był stabilny, połączenie to musi być funkcjonalne na poziomie narodu – państwa, jako że połączenia niefunkcjonalne mają skłonność do ulegania kryzysowi strukturalnemu (Peck, Tickell 1992, s. 351).

Podejście regulacyjne stało się podstawą analizy przemian reżimów akumulacyjnych. Przyjmuje się, że załamanie reżimu akumulacji następuje pod wpływem kryzysu strukturalnego. Kryzysy strukturalne pojawiają się, gdy sposoby regulacji nie są dostosowane do działania systemu akumulacji, a jego potencjał rozwojowy wyczerpuje się. Zmiana tego stanu rzeczy i przywrócenie wzrostu gospodarczego wymaga ukształtowania nowego strukturalnego połączenia sposobu społecznej regulacji z systemem akumulacji. Połączenie to jest zasadniczym elementem podejścia regulacyjnego i głównym przedmiotem rozważań i krytyki (Tickell, Peck 1992, s. 193).

Połączenie systemu akumulacji i sposobu społecznej regulacji stabilizuje sytuację społeczno-gospodarczą i zapewnia w miarę zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, łagodząc tendencje kryzysowe. Jak objaśnia to Jessop (1988, s. 150), „reżimy akumulacji są stabilne na tyle, na ile mobilizują konkretne sposoby przeciwdziałania rodzajowym i gatunkowym technikom kryzysowym danego stadium kapitalizmu”. Podobnie sposoby regulacji „dostarczają środków zinstytucjonalizowania walki klasowej i ograniczenia jej do pewnych parametrów dających się pogodzić z nieprzerwaną akumulacją”.

2.2.2. Regulacja fordowska i postfordowska

W rozwoju gospodarki kapitalistycznej w XX wieku wyróżnia się na gruncie podejścia regulacyjnego dwa reżimy akumulacji: reżim ekstensywny i reżim intensywny lub fordowski. Ekstensywny reżim akumulacji dominował według tej koncepcji na przełomie XIX i XX wieku. Cechały go tradycyjne metody organizacji produkcji przemysłowej, długi czas pracy i niskie płace oraz mała interwencja państwa w reprodukcję siły roboczej. Ekstensywny system akumulacji był związany z konkurencyjnym sposobem regulacji.

Intensywny lub fordowski reżim akumulacji wystąpił wyraźnie po drugiej wojnie światowej. Okres międzywojenny interpretuje się jako fazę przejściową, w której wystąpiły ostre sprzeczności między wzrostem inten-

Tabela 1

Formy i mechanizmy regulacyjne w różnych skalach przestrzennych,
przykłady

Forma, mechanizm regulacyjny	Skala przestrzenna		
	regionalna lub lokalna	narodu lub państwa	ponadnarodowa
Relacje między przedsiębiorcami (w tym formy konkurencji)	Koalicje na rzecz wzrostu lokalnego Zlokalizowane sieci międzyzakładowe	Polityka państwa względem konkurencji i monopolu Ciała reprezentujące przedsiębiorców i grupy interesów	Układy handlowe Transnarodowe przedsięwzięcia wspólne i sojusze strategiczne
Relacje pracownicze (w tym formy płac)	Struktury i instytucje lokalnego rynku pracy Instytucjonalizacja procesów pracy	Instytucje prowadzące rokowania zbiorowe Polityka państwa względem rynku pracy i kształcenia	Międzynarodowe konwencje pracy i społeczne Regulacja migracyjnych przepływów siły roboczej
Pieniądz i finanse	Regionalne rynki mieszkaniowe Instytucje kredytowe i pożyczające kapitał na inwestycje o dużym stopniu ryzyka	Struktura fiskalna Zarządzanie zasobami pieniężnymi	Ponadnarodowe systemy finansowe Struktura globalnych rynków pieniężnych
Formy państwowe	Forma i struktura „państwa lokalnego” Lokalna polityka gospodarcza	Orientacja polityki makroekonomicznej Stopień centralizacji-decentralizacji struktur państwowych	Ponadnarodowe instytucje państwowe Międzynarodowe bloki handlowe
Spółeczeństwo obywatelskie (w tym polityka i kultura)	Lokalna polityka względem związków zawodowych i produkcji Struktura rodzajowa gospodarstw domowych	Normy konsumpcyjne Polityka partyjna	Globalizacja form kulturowych Globalne formy polityczne

Źródło: Peck, Tickell (1992, s. 353)

sywności akumulacji, dążeniem do stworzenia efektywnego popytu i dostosowaniem go do wzrostu produkcji a dotychczasowym sposobem regulacji, czego przejawem miał być wielki kryzys lat trzydziestych. Nowy system akumulacji cechuje masowa produkcja i wzrost masowej konsumpcji, zmniejszenie czasu pracy i wzrost płac. Przyjmuje się, że został ukształtowany przez postęp technologiczny i nową organizację pracy i produkcji, ale zasadnicze znaczenie dla jego utrwalenia miało połączenie go z tzw. monopolistycznym sposobem regulacji. Ten sposób regulacji wyznacza warunki utrzymywania się wysokiego poziomu zatrudnienia i wzrostu efektywnego popytu oraz — poprzez politykę keynesowską — zmniejszania podatności systemu na recesję i cykliczne kryzysy. W ujęciu regulacyjnym długoletni powojenny wzrost gospodarczy krajów kapitalistycznych jest uwarunkowany współstabilizacją i połączeniem systemu intensywnej akumulacji i monopolistycznego sposobu regulacji.

Na tej podstawie szerokie uznanie uzyskał pogląd, że zatrzymanie się wzrostu gospodarczego, recesje, trwały wzrost bezrobocia, osłabienie popytu i inne objawy osłabienia gospodarki, jakie wystąpiły od lat 70. w krajach wysoko rozwiniętych, należy wyjaśnić powstawaniem kryzysu strukturalnego, który jest rezultatem załamania się fordowskiego reżimu akumulacyjnego, głównie na skutek niewłaściwego działania mechanizmów regulacyjnych, i nieodpowiedniego systemu regulacyjnego. Rozwiązanie zaś tego kryzysu strukturalnego może nastąpić, gdy ukształtuje się nowy reżim akumulacji, przede wszystkim gdy zostanie ukształtowany odpowiedni system regulacji komplementarny w stosunku do warunków działania systemu akumulacji.

Nie wdając się w przedstawianie zasadności uwarunkowań i diagnozy załamania się fordowskiego reżimu akumulacji, należy podkreślić, że przyjęcie tej interpretacji stawia problem sukcesji postfordowskiej oraz charakteru nowego, powstającego reżimu akumulacji, który określa się jako reżim elastycznej akumulacji, lub po prostu jako elastyczną akumulację. Teoria regulacji w zasadzie nie zajmuje się jednak określeniem charakteru formacji postfordowskiej, a więc i nowego reżimu akumulacji, jako sukcesora fordyzmu (Lipietz 1987, Jessop 1990). Jak twierdzą Tickell i Peck (1992, s. 196), „Teoria regulacji rozwinęła się jako sposób rozumienia ewolucji, reprodukcji i kryzysu reżimów akumulacji, a w szczególności fordyzmu. Teoria ta jednakże nie jest ani preskryptywna, ani deterministyczna; w sprawie sukcesora fordyzmu jest agnostyczna”. Jednak na jej podstawie i przy pomocy jej aparatu pojęciowego rozwinęła się dyskusja i sformuło-

wano koncepcje postfordowskiej formacji w postaci elastycznej akumulacji. W sprawie tej zarysowują się co najmniej dwa stanowiska.

Jedno stanowisko (prezentowane m.in. przez: Amina i Robinsa 1990) przyjmuje, że nie można jeszcze uznać powstania ustabilizowanego, elastycznego reżimu akumulacji, gdyż brak jest na to dowodów. Stwierdza się przy tym, że kraje o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego pozostają w ostrym i głębokim kryzysie regulacyjnym.

Drugie stanowisko (które przedstawiają Harvey 1990, Schoenberger 1989 i inni) natomiast uznaje powstanie nowego reżimu elastycznej akumulacji i jego identyfikowalność. Jednak i tu występują różnice w poglądach co do jego trwałości i stopnia krystalizacji. Dość reprezentatywny jest tu pogląd Harveya (1990, s. 124), który tak to przedstawia:

„Nie jest wcale jasne, czy nowe systemy produkcji i marketingu, charakteryzujące się elastyczniejszymi procesami pracy i rynkami, geograficzną ruchliwością i szybkimi zmianami zwyczajów konsumpcyjnych, zasługuje na miano nowego reżimu akumulacji i czy odrodzenie przedsiębiorczości i neokonserwatyizmu w połączeniu z kulturowym zwrotem w stronę postmodernizmu zasługują na miano nowego sposobu regulacji. Zawsze istnieje niebezpieczeństwo pomieszczenia tego, co przelotne i efemeryczne, z bardziej fundamentalnymi przeobrażeniami życia polityczno-gospodarczego. Ale kontrasty między obecnymi praktykami polityczno-gospodarczymi a tymi z powojennego okresu rozkwitu są na tyle duże, że hipoteza o przejściu od fordyzmu do czegoś, co można by nazwać „elastycznym” reżimem akumulacji, jest wymowną charakterystyką najświeższej historii”.

Argumentacja uzasadniająca powstanie reżimu elastycznej akumulacji, a zwłaszcza elastycznej produkcji, przynajmniej częściowo pokrywa się z wcześniej przedstawioną w tej pracy analizą postfordowskich form i struktur produkcji.

Próba przedstawienia różnorodnych aspektów reżimu elastycznej akumulacji wymagałaby bardzo szerokiego przeglądu przeprowadzonych w tej sprawie analiz i dokonanych ustaleń. Dlatego też w jej miejsce warto przedstawić kontrastowe zestawienie różnych aspektów fordyzmu i elastycznej akumulacji (tabela 2), opracowane przez Swyngedouwa (1986), a zamieszczone przez Harveya (1990, s. 176–178). I chociaż kładzie nacisk głównie na aspekty produkcyjne, a następnie społeczne i polityczne, a w małym stopniu na regulacyjne, to jednak daje dość pełny obraz (choć zapewne dyskusyjny) reżimu elastycznej akumulacji.

3. Zagadnienie transformacji gospodarki polskiej w świetle koncepcji postmodernizacyjnych

Transformacja gospodarki polskiej w zasadzie przebiega od centralnie planowanej gospodarki socjalistycznej z mechanizmem nakazowo-rozdzielczym do gospodarki kapitalistycznej z mechanizmem rynkowym. Transformacja ta dokonuje się w warunkach powstawania ustroju demokratycznego, kryzysu ekonomicznego, który ma przezwyciężyć, rozkładu starych struktur i kształtowania się nowego pojałtańskiego porządku politycznego.

Proces przemian gospodarki polskiej ma charakter docelowy i jest ukierunkowany na realizację modelu kapitalistycznego ustroju gospodarczego, występującego w wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej. Gospodarka krajów wysoko rozwiniętych wykazuje jednak liczne objawy sytuacji kryzysowej, której źródeł upatruje się w niewydolności mechanizmów i struktur społeczno-gospodarczych, a więc w kryzysie strukturalnym. W związku z tym formuluje się hipotezę, że w systemach społeczno-gospodarczych krajów wysoko rozwiniętych zachodzą procesy transformacyjne, które kształtują zmienione lub nowe mechanizmy i struktury społeczno-gospodarcze i prowadzą do zasadniczej przebudowy ustroju gospodarczego. Jedną z podstaw teoretycznych, na której próbuje się ustalić i określić charakter tych procesów transformacyjnych, jest właśnie koncepcja zmian postmodernizacyjnych gospodarki i społeczeństwa i kształtowania się modelu elastycznej organizacji pracy i produkcji, reżimu elastycznej akumulacji i sposobów społecznej regulacji.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, jak przedstawiają się procesy przemian zachodzące w gospodarce polskiej w świetle koncepcji postmodernizacji. W szczególności zaś należy zastanowić się nad następującymi sprawami:

- 1) czy i w jakim stopniu gospodarka polska w okresie powojennym miała charakter fordowski, a więc opierała się na intensywnej akumulacji,
- 2) czy kryzys polskiej gospodarki miał charakter fordowski,
- 3) jaki charakter mają zachodzące w gospodarce polskiej zmiany transformacyjne w ujęciu modernizacyjno-postmodernizacyjnym,
- 4) jakie funkcje mogą pełnić koncepcje postmodernizacyjne w analizie restrukturalizacji i rozwoju społeczno-gospodarczego?

Kontrasty między fordyzmem a akumulacją elastyczną

Produkcja fordowska	Produkcja „just-in-time”
A. PROCES PRODUKCYJNY	
masowa produkcja ujednoliconych dóbr	produkcja krótkoseryjna
uniformizacja i standaryzacja	elastyczna i krótkoseryjna produkcja dużego asortymentu towarów
duże zapasy zabezpieczające i magazyny	żadnych zapasów
kontrola jakości <i>ex post</i> (odrzućty i błędy wykrywane późno)	kontrola jakości częścią procesu produkcyjnego (natychmiastowe wykrywanie błędów)
odrzućty ukrywane w zapasach zabezpieczających	natychmiastowy odrzućty części wadliwych
strata czasu produkcyjnego z powodu długiego czasu rozruchu, wadliwych części, wąskich gardeł, itp.	redukcja traconego czasu, zmniejszenie „porowatości dnia roboczego”
napędzanie przez zasoby	napędzanie przez popyt
integracja pionowa i (w niektórych przypadkach) pozioma	(quasi) pionowa integracja podwykonawstwa
redukcja kosztów poprzez kontrolę płac	„nauka przez robotę” jako integralna część planowania długoterminowego
B. SIŁA ROBOCZA	
pracownik wykonuje pojedyncze zadanie	pracownik wykonuje wiele zadań
płaca wg stawek (opartych na kryteriach definiujących danę stanowisko)	zapłata osobista (szczegółowy system premiovania)
wysoki stopień specjalizacji stanowisk	eliminacja podziału na stanowiska
brak lub ograniczone kursy dokształcające	długie kursy dokształcające
pionowa organizacja pracy	pozioma organizacja pracy
brak uczenia się w pracy	uczenie się w pracy
nacisk na zmniejszenie odpowiedzialności pracownika (dyscyplinowanie siły roboczej)	nacisk na współodpowiedzialność pracownika
brak pewności pracy	duża pewność zatrudnienia dla pracowników grupy zasadniczej (praca na całe życie); brak pewności pracy i kiepskie warunki pracy dla pracowników okresowych

Źródło: Harvey (1990, s. 176-178).

Tabela 2.

według Swyngedouw'a (1986)

Produkcja fordowska	Produkcja „just-in-time”
C. PRZESTRZEŃ	
funkcjonalna specjalizacja przestrzenna (centralizacja–decentralizacja)	przestrzenne skupiska i aglomeracje
przestrzenny podział pracy	integracja przestrzenna
ujednoczenie regionalnych rynków pracy (przestrzenna segmentacja rynków pracy)	zróznicowany rynek pracy (segmentacja ryнку pracy w jednym miejscu)
ogólnoświatowe źródła komponentów i podwykonawców	przestrzenna bliskość pionowo quasi-zintegrowanych firm
D. PAŃSTWO	
regulacja	deregulacja–reregulacja
szytywność	elastyczność
układy zbiorowe	podział–indywidualizacja, negocjacje lokalne lub w przedsiębiorstwach
uspołecznienie dobrobytu (państwo dobrobytu)	prywatyzacja potrzeb zbiorowych i bezpieczeństwa socjalnego
międzynarodowa stabilizacja poprzez układy wielostronne	międzynarodowa destabilizacja; wzmoczenie napięć geopolitycznych
centralizacja	decentralizacja i zaostrzona konkurencja międzyregionalna – między miastami
państwo lub miasto „subsydiujące”	państwo lub miasto „przedsiębiorcze”
pośrednia interwencja na rynkach przez politykę dochodów i cen	bezpośrednia interwencja państwa na rynkach poprzez zaopatrzenie
krajowa polityka regionalna	„terytorialna” polityka regionalna
badania i rozwój finansowane przez firmy	badania i rozwój finansowane przez państwo
innowacje inspirowane przez przemysł	innowacje inspirowane przez państwo
E. IDEOLOGIA	
masowa konsumpcja dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku	konsumpcja indywidualna: kultura „yuppie”
modernizm	postmodernizm
reforma całościowa lub strukturalna	specyficzność–adaptacja
uspołecznienie	indywidualizacja: społeczeństwo „widowskie”

Konstruktywne i w pełni uzasadnione odpowiedzi na te pytania wymagają osobnego studium. Dlatego przedstawię jedynie refleksyjne uwagi zamiast właściwych odpowiedzi.

Ad 1. Gospodarka polska w okresie powojennym w swej centralno-nakazowej formie ustrojowej nie miała charakteru fordowskiego przede wszystkim dlatego, że nie ukształtował się w niej intensywny reżim akumulacji, stanowiący główny element fordyzmu. Już samo pytanie, czy gospodarka polska w swej centralno-nakazowej formie ustrojowej miała charakter fordowski, może wydawać się niewłaściwie postawione, ponieważ koncepcja fordyzmu w zasadzie odnosi się do zmian organizacji gospodarki kapitalistycznej. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do analizy gospodarki centralno-nakazowej można zastosować kategorie pojęciowe związane z koncepcją fordyzmu.

Dominującą formą gospodarki polskiej w okresie powojennym była ekstensywna akumulacja. Wzrost gospodarczy opierał się na włączaniu ekstensywnych czynników produkcji, głównie pracy. Akumulacji dokonywano najpierw na koszt sektora rolniczego oraz przemysłów konsumpcyjnych. Głównym sektorem rozwojowym stał się przemysł środków produkcji (węglowy, żelaza i stali, metalurgiczny i elektromaszynowy, głównie na cele wojskowe). Postęp techniczny ograniczał się do nich, ale nie osiągnął międzynarodowego poziomu jakości. System regulacji, którego podstawowymi składnikami były: centralne planowanie, własność państwowa i przedsiębiorstwa państwowe, uniemożliwiał lub ograniczał efektywność gospodarki i kompleksowy rozwój gospodarczy, czego wynikiem stało się zaco-fanie technologiczne i produkcyjne oraz niski poziom gospodarczy i cywilizacyjny.

Próby przejścia do intensywnej akumulacji na początku lat 70., które polegały na rozbudowie przemysłu o charakterze konsumpcyjnym, a zwłaszcza przemysłu samochodowego, budowy telewizorów i spożywczego, i dokonanie postępu technicznego (zakup licencji) zawiodły przede wszystkim na skutek działania starego systemu regulacyjnego, który uniemożliwił wprowadzenie racjonalnego zarządzania i mechanizmów regulacji rynkowej, a poprzez nie — zwiększenie efektywności gospodarowania. Pewne podobieństwa strukturalno-produkcyjne gospodarki polskiej do modelu fordowskiego, takie jak tworzenie wielkich zakładów przemysłowych i masowa produkcja, ale nie w dziedzinie dóbr konsumpcyjnych, oraz dążenie do pełnego zatrudnienia nie mogą być interpretowane jako elementy fordyzmu wobec zasadniczych odmienności ustrojowych (por. Parysek 1992,

s. 82). Nie stały się też one istotnym elementem funkcjonalnym wzrostu dobrobytu społeczeństwa. Co prawda w jakimś stopniu wprowadzono do wielkich zakładów przemysłowych fordowskie zasady organizacji pracy, to jednak były one izolowanym elementem zmian i nie stanowiły składnika całościowych zmian organizacji produkcji i reżimu akumulacji.

Ad 2. Kryzysy, jakie występowały w polskiej gospodarce w okresie powojennym, a zwłaszcza kryzys lat 80., nie miały charakteru czysto ekonomicznego, lecz także, a może przede wszystkim, charakter ustrojowy, a więc polityczny i społeczny. Nie wdając się w analizę i przedstawianie ich charakteru (patrz Müller 1985, Chojnicki 1990, Krawczyk 1990), można na gruncie rozważań modernistyczno-postmodernistycznych kryzysy te, a zwłaszcza ostatni (1980–1990), interpretować w kategoriach modernizacji a nie postmodernizacji. Nie miał on charakteru wyłącznie produkcyjnego i nie mógł być rozwiązany w kategoriach organizacji produkcji, lecz na drodze przebudowy całego systemu społeczno-gospodarczego, której zasadniczym składnikiem jest przejście do gospodarki rynkowej.

Ad 3. Zasadnicze znaczenie ma jednak pytanie, jaki mają charakter i jak przedstawiają się zmiany transformacyjne polskiej gospodarki w perspektywie koncepcji modernizacyjno-postmodernizacyjnych. Aby odpowiedzieć na to pytanie, rozpatrzmy zmiany, które zachodzą w polskiej gospodarce w kategoriach (1) podstawowych procesów transformacji, (2) form organizacji produkcji, oraz (3) reżimu akumulacji i sposobu regulacji.

(1) Powrót na drogę modernizacji kapitalistycznej wzmacnia procesy dyferencjacji, utowarowienia i racjonalizacji w kształtowaniu i funkcjonowaniu systemu społeczno-gospodarczego. Analiza zachodzących zmian potwierdza to, jednak w różnym stopniu. Najsilniej występują procesy dyferencjacji i utowarowienia, słabiej natomiast procesy racjonalizacji, zwłaszcza w dziedzinie administracji publicznej i zarządzania gospodarczego i usług publicznych. Chodzi przede wszystkim o to, jak dalece mogą pogłębić się procesy dyferencjacji, głównie o charakterze funkcjonalnym, prowadzące do atomizacji społeczeństwa. Jeszcze bardziej niejednoznaczna jest sprawa charakteru i roli drugiego głównego procesu modernizacyjnego, jakim jest wzrost centralnej organizacji i jej kontroli nad różnymi przejawami życia społecznego i gospodarczego. Właściwy i korzystny jest wzrost efektywności działania władz centralnych państwa, a jednocześnie konieczne jest zmniejszenie zakresu tej działalności i przeniesienie jej na szczeble regionalne i lokalne, a więc decentralizacja. Chodzi zatem o uniknięcie tych przekształceń, które mogłyby doprowadzić do połączenia

swoistej hiperdyferencjacji i monocentrycznej organizacji, prowadząc do sprzeczności i konfliktów. Ich wynikiem są w wysoko rozwiniętych krajach zachodnich zakłócenia rozwoju społeczno-gospodarczego i pojawienie się nowych sytuacji kryzysowych. Pewne objawy tego stanu rzeczy występują już w Polsce i w jakimś stopniu są one wynikiem działania procesów postmodernizacyjnych.

(2) Głównym składnikiem zmian jest przekształcanie się form organizacji produkcji. Wyłaniające się formy organizacji nie mają jednak charakteru czysto fordowskiego i zawierają elementy postfordowskie. Słaby rozwój fordowskich form organizacji ogranicza się do usprawniania strony techniczno-organizacyjnej i jest związany z recesją i nieokreśloną sytuacją ekonomiczną dużych zakładów przemysłu państwowego. Zmiany sytuacji własnościowej wymuszają pewne elementy organizacji fordowskiej, zwiększające ich efektywność. Równocześnie jednak dokonują się pewne przekształcenia typu postmodernizacyjnego i postfordowskiego. Ograniczają się one do wzrostu udziału sfery działalności usługowej i nowo powstałych małych przedsiębiorstw oraz charakteru rynku pracy. Słabo natomiast formują się elastyczne formy organizacji produkcji (łatwa do przeprogramowania technologia, rozproszenie organizacyjne władzy i odpowiedzialności, elastyczność rynku pracy), które w krajach wysoko rozwiniętych w coraz wyższym stopniu stanowią czynniki antyrecesyjne i czynniki adaptacji rynkowej.

(3) Zmiany zachodzące w reżimie akumulacji, interpretowane jako syntetyczny wyraz przekształceń dokonujących się w gospodarce, są ukierunkowane na ukształtowanie systemu intensywnej akumulacji. Jednak postęp w tym względzie jest ciągle mały i ograniczony. Rzeczywiste zmiany dokonujące się w gospodarce polskiej wykazują, że kształtujący się reżim akumulacji zawiera elementy intensywnej akumulacji i elastycznej akumulacji. Świadczą o tym: zmiany proporcji struktury przemysłu polegające na zwiększaniu udziału przemysłu konsumpcyjnego, dostosowywanie produkcji do potrzeb rynkowych, przejawy demonopolizacji produkcji, próby realizacji nowych form regionalnego rozwoju gospodarczego (korporacje rozwoju regionalnego, inkubatory przemysłowe) i inne (patrz Kukliński, Jałowiecki 1991).

Zasadniczym instrumentem przekształcania systemu społeczno-gospodarczego i reżimu akumulacji są sposoby regulacji. Uległy one w toku kształtowania się demokratycznego ustroju politycznego w Polsce podstawowym zmianom polegającym na utworzeniu demokratycznej drogi legi-

slatury parlamentarnej oraz podejmowaniu decyzji gospodarczych przez różne władze i ośrodki polityczne i gospodarcze. Powstały też różne grupy nacisku, przede wszystkim w postaci związków zawodowych i zrzeszeń. Kształtują się więc nowe formy i mechanizmy regulacji. Ich podstawą ideologiczną są odmienne programy, na których gruncie występują spory zarówno o zakres regulacji, w tym o przeregulowanie gospodarki, jak i o rolę i charakter systemu rynkowego oraz rolę państwa i zakres interwencjonizmu.

Rozpatrując te zmiany z punktu widzenia formowania się modelu elastycznej regulacji można przyjąć, że w pewnym stopniu prowadzą one do tego modelu. Przy czym chodzi tu nie tyle o regulację gospodarki rynkowej, co o eliminację elementów dysfunkcyjnych i faktyczną decentralizację regulacyjną, w tym przede wszystkim w aspekcie regionalnym i lokalnym. Ważne przy tym jest zdanie sobie sprawy z konsekwencji takiego podejścia w sferze poszerzania wolności i tworzenia mechanizmów samoregulacyjnych przy uwzględnieniu interesów różnych grup społecznych, w tym także mniejszościowych.

Ad 4. Konceptje postmodernizacji społeczeństwa i gospodarki mogą pełnić w analizie restrukturalizacji i rozwoju społeczno-gospodarczego Polski trzy funkcje: poznawczą, prognostyczną i programową.

Funkcja poznawcza polega na możliwości wykrycia na gruncie koncepcji postmodernizacyjnych ukrytych właściwości dokonujących się zmian. Wymaga to jednak sformułowania skonkretyzowanych hipotez, dotyczących modernizacyjnych procesów tych zmian i ich weryfikacji.

Na gruncie założeń i przy pomocy aparatu pojęciowego koncepcji postmodernizacji można też sformułować prognozy ostrzegawcze. W tym celu konieczne jest śledzenie uwarunkowań sytuacji kryzysowych, a jednocześnie procesów wyłaniania się struktur postmodernizacyjnych w krajach wysoko rozwiniętych i wykorzystanie tych doświadczeń dla wyznaczenia trajektorii rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.

Rozpatrzenie negatywnych konsekwencji kontynuowania trendów modernizacyjnych może też stanowić podstawę przebudowy programów rozwoju społeczno-gospodarczego i modeli docelowych, a więc realizować funkcję programową.

Przedstawione powyżej rozważania nad zagadnieniem transformacji gospodarki polskiej w świetle koncepcji postmodernizacyjnych mają szkicowy charakter. Chodziło w nich o zasygnalizowanie problemu. Pełna analiza wymagałaby podjęcia badań, które, wykorzystując krytycznie koncepcje po-

stmodernistyczne i weryfikując ich przydatność, dostarczyłyby nowych ustaleń w tej sprawie.

Literatura

- Aglietta M., 1979. *A theory of capitalist regulation*. London, New Left Books.
- Amin A., Robins K., 1990. *The re-emergence of regional economics? The mythical geography of flexible accumulation*. Environment and Planning D: Society and Space 8, 7–34.
- Bauman Z., 1988. *Sociology and postmodernity*. Sociological Review 36, 790–813.
- Bauman Z., 1991. *Socjologiczna teoria postmoderny*. [w:] Zeidler-Janiszewska A. (red.), *Postmodernizm w perspektywie filozoficzno-kulturoznawczej*. Warszawa, Instytut Kultury, 7–25.
- Bell D., 1973. *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*. New York, Basic Books.
- Brubaker R., 1984. *The limits of rationality: an essay on the social and moral thought of Max Weber*. London, Allen and Unwin.
- Chojnicki Z., 1988. *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*. Przegląd Geograficzny 60/4, 491–510.
- Chojnicki Z., 1989. *Podstawowe aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego*. [w:] Kukliński A. (red.), *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*. Warszawa: Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny 18, 107–121.
- Chojnicki Z., 1990. *The anatomy of the crisis of the Polish economy*. [w:] Kukliński A., Jałowiecki B. (red.), *Local development in Europe: experiences and prospects*. Regional and Local Studies 5. Warsaw, University of Warsaw, 58–87.
- Crook S., Pakulski J., Waters M., 1992. *Postmodernization. Change in advanced society*. London, Sage Publications.
- Domański B., 1992. *Postfordowski elastyczny model produkcji a jej przestrzenna organizacja*. [w:] *Studia geograficzne przemian społeczno-gospodarczych*. Chojnicki Z. (red.), Biuletyn KPZK PAN z. 159. Warszawa, 49–73.

- Featherstone M., 1991. *Consumer culture and postmodernism*. London, Sage Publication.
- Fix-Sterz J., Lay G., 1987. *The role of flexible manufacturing systems in the framework of new developments in production engineering*. [w:] Wobbe W. (red.), *Flexible manufacturing in Europe*. Brussels: Commission of the European Communities, 83–115.
- Galtung J., 1980. *The true worlds*. New York, Free Press.
- Harvey D., 1990. *The condition of postmodernity*. Cambridge, Blackwell.
- Hirschorn L., 1986. *Beyond mechanization*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Huysens A., 1984. *Mapping the post-modern*. New German Critique 33, 5–52.
- Jameson F., 1984. *Postmodernism: or the cultural logic of late capitalism*. New Left Review 146, 53–92.
- Jessop B., 1988. *Regulation theory, post-Fordism and the state: more than a reply to Werner Bonefeld*. Capital and Class 34, 147–168.
- Jessop B., 1990. *Regulation theories in retrospect and prospect*. Economy and Society 19, 153–216.
- Johnston R.J., Taylor P.J., 1989. *A world in crisis? Geographical perspectives*. Oxford, Basil Blackwell.
- Krawczyk R. 1990. *Wielka przemiana. Upadek i odrodzenie polskiej gospodarki*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza.
- Kukliński A., Jałowiecki B. (red.), 1991. *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*. Studia Regionalne i Lokalne 1, Warszawa, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW.
- Kumar K., 1978. *Prophecy and progress*. Harmondsworth, Penguin.
- Lipietz A., 1986. *New tendencies in the international division of labour: regimes of accumulation and modes of regulation*. [w:] Scott A., Storper M. (red.), *Production, work, territory; the geographical anatomy of industrial capitalism*. Boston, Allen and Unwin, 16–40.
- Lipietz A., 1987. *Mirages and miracles: the crises of global Fordism*. London, New Left Books.
- Marden P., 1992. *'Real' regulation reconsidered*. Environment and Planning A 24, 751–767.
- Müller A. (red.), 1985. *U źródeł polskiego kryzysu*. Warszawa, PWN.
- Parysek J., 1992. *Polski przemysł a nowe warunki społeczno-ustrojowe*. Biuletyn KPZK PAN z. 159. Warszawa, 75–88.

- Peck J.A., Tickell A., 1992. *Local modes of social regulation? Regulation theory, Thatcherism and uneven development*. *Geoforum* 23/3, 347–363.
- Piore M.J., Sabel C.F., 1984. *The second industrial divide*. New York, Basic Books.
- Pollert A., 1988. *Dismantling flexibility*. *Capital and Class* 34, 42–75.
- Roobeck A.J.M., 1990. *The crisis in Fordism and the rise of a new technological paradigm*. [w:] Kukliński A. (red.), *Globality versus locality*. Warsaw, Institute of Space Economy, University of Warsaw, 139–166.
- Schoenberger E., 1989. *Thinking about flexibility: a response to Gertler*. *Transactions of the Institute of British Geographers* 14, 98–108.
- Scott A.J., 1992. *The Roepke lecture in economic geography. The collective order of flexible production agglomerations: lessons for local economic development policy and strategic choice*. *Economic Geography* 68/3, 219–233.
- Seidman S., 1992. *Postmodern social theory as narrative with a moral intent*. [w:] Seidman S., Wagner D.G. (red.), *Postmodernism and social theory*. Cambridge, Blackwell, 47–81.
- Seidman S., Wagner D.G. (red.), 1992. *Postmodernism and social theory*. Cambridge, Blackwell.
- Steinmetz G., Wright E.O., 1989. *The fall and rise of the petty bourgeoisie: changing patterns of self-employment in the post-war United States*. *American Journal of Sociology* 94 (5), 973–1018.
- Swyngedouw E., 1986. *The socio-spatial implications of innovations in industrial organization*. Working Paper 20. Lille, Johns Hopkins European Center for Regional Planning and Research.
- Tickell A., Peck J.A., 1992. *Accumulation, regulation, and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research*. *Progress in Human Geography* 16/2, 190–218.
- Waters M., 1989. *Collegiality, bureaucratization and professionalization*. *American Journal of Sociology* 94 (5), 945–972.
- Wilkoszewska K., 1992. *O pojęciu „postmodernizm” uwagi kilka*. [w:] Zeidler-Janiszewska A. (red.), *Oblicze postmoderny*. Warszawa, Instytut Kultury.

ROMAN SZUL

RESTRUKTURYZACJA GOSPODARCZA POJĘCIE I DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE

1. Uwagi wstępne

Restrukturyzacja gospodarcza stała się ostatnio w Polsce ważnym zagadnieniem. O restrukturyzacji jako pilnym i pożądanym działaniu wypowiadają się naukowcy, politycy i działacze gospodarczy; przygotowuje się lub zapowiada przygotowanie programów restrukturyzacji poszczególnych obszarów kraju (regionu wałbrzyskiego, Górnego Śląska, Łodzi, Mielca itd.), gałęzi gospodarki narodowej (górnictwa, hutnictwa itd.), a także przedsiębiorstw. Jednocześnie następuje szybka i istotna restrukturyzacja gospodarki w wyniku działania sił obiektywnych: systemu gospodarczego, powiązań międzynarodowych itd., niezależnie od wiedzy i woli polityków gospodarczych, której efekty tak politycy, jak i naukowcy powinni przynajmniej poznawać, jeśli nie przewidywać.

Idea restrukturyzacji gospodarczej, rozumianej jako świadome działanie (w domyśle: władz państwowych i (lub) samorządowych), zmierzające do zmiany rzeczowej struktury gospodarki narodowej zwiększającej jej efektywność i ograniczającej negatywne następstwa zmiany systemu gospodarczego i międzynarodowych powiązań gospodarczych, pojawia się również jako reakcja na politykę gospodarczą lat 1990–1991. Politykę tę często oskarża się o wąskie rozumienie gospodarki narodowej jedy-

nie jako systemu instytucjonalno-finansowo-monetarnego i lekceważenie negatywnych następstw takiego podejścia w dziedzinie rzeczowej (spadek produkcji, bezrobocie, kryzys całych branż wytwórczości i regionów kraju). W takim kontekście idea restrukturyzacji przedstawia się jako przeciwwaga dla nadmiernie liberalnej polityki gospodarczej lub też jako uzupełnienie i naprawa niektórych negatywnych skutków tej polityki.

Gwoli ścisłości należy stwierdzić, że termin *restrukturyzacja* (nieco rzadziej: *restrukturalizacja**) stał się popularny w Polsce w publicznym obiegu już dość dawno, mniej więcej w połowie lat osiemdziesiątych. W ówczesnej sytuacji, podobnie jak obecnie, „restrukturyzacja” znajdowała się w pewnej opozycji do „zmian systemowych” i w zależności od poglądów (w tym politycznych) autorów była prezentowana jako substytut niemożliwych zmian systemowych lub jako zabezpieczenie przed koniecznością zmian w systemie gospodarczym i społeczno-politycznym.

Tak pojęcie, jak i zjawisko restrukturyzacji gospodarczej nie dotyczy oczywiście wyłącznie Polski. Istnieje na ten temat obszerna literatura i doświadczenie międzynarodowe, zwłaszcza w wysoko rozwiniętych państwach zachodnich. Zapoznanie się z tym doświadczeniem może być pomocne przy formułowaniu polityki i programów restrukturyzacji w Polsce.

Omówienie doświadczeń międzynarodowych w dziedzinie restrukturyzacji wymaga uprzedniego „uporządkowania terenu”, tzn. określenia sposobu rozumienia samego terminu *restrukturyzacja* (i jego odpowiedników w innych językach oraz ich synonimów). Potrzeba takiego uporządkowania wynika z niebywalej różnorodności znaczeń terminu *restrukturyzacja* (nawet w obrębie jednego języka) i, co za tym idzie, z odmienności implikacji dla polityki gospodarczej

Temu właśnie „oczyszczaniu terenu” poświęcone jest niniejsze opracowanie. Składa się ono z kilku części. W pierwszej omawia się sposoby rozumienia pojęcia *restrukturyzacja* w literaturze międzynarodowej. Nie jest to jednak przegląd dorobku literatury przedmiotu, a jedynie zaprezentowanie istoty różnic w rozumieniu omawianego zagadnienia. W kolejnych czterech częściach przedstawia się problematykę restrukturyzacji w jej czterech

* Z punktu widzenia poprawności językowej należałoby stosować termin *restrukturalizacja*. Zdaniem W. Doroszewskiego, „mając do wyboru formy *strukturalizacja* i *strukturyzacja* (...) wybierzemy formę pierwszą *strukturalizacja*; jest ona utworzona nie bezpośrednio od rzeczownika *struktura*, ale od przymiotnika *strukturalny*, nie wywołującego zastrzeżeń i mogącego się stać podstawą rzeczowników takich, jak *idealizacja*, *normalizacja* i innych podobnych” (W. Doroszewski: *O kulturę słowa. Poradnik językowy*. PIW, Warszawa 1980, t.III, s.249–250)(przyp. red.)

głównych rozumieniach: a) jako samoczynnego procesu zmian w strukturze gospodarki (w różnej skali przestrzennej i organizacyjnej i pod wpływem różnych czynników obiektywnych), b) restrukturyzacji mikroekonomicznej tj. kierowanego procesu zmian w strukturze organizacyjnej pojedynczego przedsiębiorstwa, c) restrukturyzacji makroekonomiczno-systemowej, tj. sterowanych przez państwo zmian w systemie funkcjonowania gospodarki i jej instytucji, d) restrukturyzacji mezo-i makroekonomiczno-rzeczowej, tj. sterowanych przez państwo lub inne podmioty zmian w rzeczowej strukturze gospodarki narodowej i-lub jej działów i regionów.

Nie wszystkie z wymienionych zagadnień zostaną omówione z jednakową dokładnością. W niektórych przypadkach chodzi jedynie o zasygnalizowanie ich istnienia. Niektóre z poruszonych wątków będą rozwijane w dalszych opracowaniach.

2. Sposoby rozumienia terminu *restrukturyzacja*

Termin *restrukturyzacja* (i jego odpowiedniki w innych językach, np. ang. *restructuring*, niem. *Restrukturierung* lub częściej *Umstrukturierung*, hiszp. *reestructuración*, wchodzące ostatnio do języka rosyjskiego *структурная перестройка* itd.) używany jest w różnych znaczeniach i w różnych kontekstach. Pomijając prace o charakterze teoretycznym, w których przedmiotem rozważań jest samo pojęcie *restrukturyzacji*, termin ten zwykle nie jest definiowany i o jego rozumieniu należy wnioskować z kontekstu. Różnice w rozumieniu są różnicami między krajami, a jednocześnie różnicami między międzynarodowymi środowiskami naukowców i polityków.

Gdyby spróbować podać definicję restrukturyzacji (ekonomicznej), która obejmowałaby wszystkie sposoby rozumienia tego pojęcia, to byłaby ona niezwykle ogólnikowa i uboga w treść. Brzmiałaby ona mniej więcej tak: **restrukturyzacja ekonomiczna jest to istotna zmiana w strukturze gospodarczej następująca w dość krótkim czasie, po której gospodarka funkcjonuje w sposób jakościowo odmienny od poprzedniego.**

Definicja taka nie precyzuje, o jaką strukturę gospodarczą chodzi (wypowiadający się na ten temat zwykle uważają, że wiadomo o co chodzi i że ich sposób rozumienia pojęcia *struktura* jest taki sam jak sposób rozumie-

nia adresatów wypowiedzi), ani kto jest sprawcą restrukturyzacji i czego ona dotyczy, ani też nie zawiera oceny wartościującej zjawiska.

Sposoby rozumienia pojęcia *restrukturyzacja* można sklasyfikować według kilku kryteriów.

— **Kryterium oceny i celu restrukturyzacji (a)**

Według tego kryterium restrukturyzację przedstawia się na dwa zasadniczo odmienne sposoby: 1) jako pewien obiektywny fakt, niezależnie od jego wartościowania (zdając sobie przy tym sprawę z jego różnorodnych implikacji), 2) jako zjawisko pożądane i postulowane, a tym samym będące celem świadomej działalności (ze świadomością negatywnych skutków ubocznych). Jeśli odniesiemy się do polskiego zwyczajowego rozumienia *restrukturyzacji*, to zdecydowanie dominuje ten drugi sposób interpretacji. Znalazło to odbicie nawet w żargonie politycznym, gdzie *restrukturyzacja* pojawia się jako częsty postulat partii politycznych, żądanie protestujących środowisk pracowniczych czy regionalnych. W tym znaczeniu termin *restrukturyzacja* stał się słowem wytrychem znaczącym jedynie tyle, co „zmiana na lepsze” (w podtekście: „szybko, dla wszystkich i bez uciążliwych skutków ubocznych”), podobnie jak na początku lat osiemdziesiątych znaczyło słowo „reforma”. Z tym kryterium ściśle wiąże się drugie kryterium.

— **Kryterium siły sprawczej restrukturyzacji (b)**

Tutaj również występują dwa odmienne sposoby rozumienia: 1) siły te nie są określone (mogą to być również anonimowe reguły gospodarki rynkowej), lub 2) siły te są ściśle określone i są nimi instytucjonalne podmioty polityki gospodarczej. W tych kontekstach, w których restrukturyzacja opisywana jest jako obiektywne zjawisko, niezależnie od oceny wartościującej, z reguły nie ma ona jednego określonego sprawcy, a zazwyczaj jest rezultatem działania anonimowych praw gospodarki rynkowej, postępu technicznego itd. Natomiast tam, gdzie restrukturyzacja występuje jako rzecz pozytywna i postulowana, zawsze wskazuje się konkretnego adresata jako realizatora restrukturyzacji. Z reguły są to władze państwowe, najczęściej szczebla centralnego. Mogą to być również władze organizacji gospodarczych. Tak też jest w przypadku „restrukturyzacji” w Polsce.

— **Kryterium przedmiotu (obiektu) restrukturyzacji (c)**

Przedmiotem restrukturyzacji może być: 1) pojedyncze przedsiębiorstwo (całe lub część), 2) branża gospodarcza, 3) region kraju, 4) kraj (gospodarka narodowa w układzie terytorialnym, gałęziowym lub instytucjonalnym), 5) świat (gospodarka światowa).

Kryterium to nałożone na dwa poprzednie tworzy różne kombinacje sposobu oceniania, siły sprawczej i obiektu restrukturyzacji. Restrukturyzacja pojedynczego przedsiębiorstwa przedstawiana jest zwykle jako działanie postulowane wykonywane przez konkretny podmiot: władze tegoż przedsiębiorstwa lub władze państwowe. Synonimem tak rozumianej restrukturyzacji jest sanacja lub uzdrawianie przedsiębiorstwa. W przypadku restrukturyzacji regionu lub branży możliwy jest cały zastaw podejść. Restrukturyzacja gospodarki narodowej występuje w literaturze bądź jako samoczynny proces powodowany czynnikami obiektywnymi (zmiany w światowym podziale pracy, technologii, organizacji produkcji, stosunkach między kapitałem a pracą, roli i polityce gospodarczej państwa), bądź jako postulat pod adresem władz centralnych. Z kolei restrukturyzacja gospodarki światowej przedstawiana jest jako samoczynny, obiektywny proces, bądź jako postulat pod adresem mniej lub bardziej określonych instytucji międzynarodowych, rządów najważniejszych państw świata itd. lub nieokreślonego adresata, np. idea „nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego”. W Polsce w wypowiedziach polityków i działaczy gospodarczych najczęściej mówi się o restrukturyzacji jako restrukturyzacji branż i regionów. W literaturze naukowej, zwłaszcza lat osiemdziesiątych, jest mowa o restrukturyzacji w kontekście całej gospodarki narodowej.

— Kryterium sfery restrukturyzacji (d)

Chodzi tutaj o to, jaki aspekt obiektu będącego przedmiotem restrukturyzacji objęty jest zmianami restrukturyzacyjnymi. Występują tu dwa wyraźnie różniące się rozumienia: 1) restrukturyzacja materialna (rzeczowa), 2) restrukturyzacja systemowo-instytucjonalna. To drugie rozumienie restrukturyzacji całkowicie pokrywa się z pojęciem reformy (przekształceń) systemowo-instytucjonalnej, które w myśli ekonomicznej występuje zwykle niezależnie od pojęcia restrukturyzacji, a dość często nawet w pewnej opozycji do niego. W polskich warunkach restrukturyzacja gospodarcza ciągle kojarzy się głównie ze zmianami w strukturach rzeczowych, choć ostatnio opracowywane i dyskutowane programy restrukturyzacji poszczególnych regionów czy gałęzi gospodarki przewidują prócz zmian w strukturach rzeczowych (np. wielkości produkcji, zatrudnienia) również zmiany instytucjonalne.

Przedstawione wyżej klasyfikacje rozumienia terminu *restrukturyzacja* można „nałożyć” jedna na drugą. Dałoby to bardzo duży zbiór teoretycznych sposobów pojmowania „restrukturyzacji”. Niektóre jednak teoretycznie możliwe elementy tego zbioru w praktyce nie istnieją, lub występują

bardzo rzadko. Wydaje się, że najczęściej spotyka się cztery sposoby użycia terminu *restrukturyzacja*:

- 1) restrukturyzacja jako zjawisko obiektywne wynikłe z działania anonimowych sił rynkowych; posługując się powyższymi kryteriami klasyfikacji można to rozumienie określić symbolami: a1, b1, c1-5, d1-2);
- 2) restrukturyzacja mikroekonomiczna (pojedynczego przedsiębiorstwa) (a2, b2, c1, d1-2);
- 3) restrukturyzacja systemowo-instytucjonalna gospodarki narodowej (a2, b2, c4, d2);
- 4) restrukturyzacja rzeczowa mezo-i makroekonomiczna (jej synonimem w literaturze zachodniej jest często *rekonwersja*) (a2, b2, c2-4, d1).

Jest oczywiste, że każdy z tych sposobów rozumienia *restrukturyzacji* ma różną wartość dla odbiorców literatury na temat restrukturyzacji. Na przykład dla odbiorców szukających wskazówek, jak przeprowadzić zmiany strukturalne (w skali kraju, regionu lub branży) rozważania mieszczące się w pierwszym sposobie rozumienia restrukturyzacji są bezużyteczne, a najbardziej użyteczny jest sposób czwarty. Natomiast dla badaczy prawidłowości i mechanizmów rządzących gospodarką rynkową i jej wpływu na przemiany strukturalne najwartościowsze są właśnie rozważania pierwszego nurtu.

3. Restrukturyzacja jako samoczynne, obiektywne zjawisko rynkowe

Zgodnie z tym sposobem rozumienia analizowanego pojęcia, „restrukturyzacja gospodarcza” jest skondensowaną w czasie, istotną (jakościową) zmianą w funkcjonowaniu gospodarki, obejmującą wszystkie jej główne wymiary: rzeczowo-techniczny (pojawienie się jakościowo nowych wyrobów: innowacje produktowe i nowych technologii: innowacje procesowe), organizacyjny (zmiany w organizacji przedsiębiorstw i ich zarządzaniu), społeczny (zmiany w stosunkach między kapitałem a pracą, w stratyfikacji społecznej, we wzorcach konsumpcji, w pozycji społecznej, majątkowej, w znaczeniu itp. poszczególnych grup społeczno-zawodowych), polityczny (zmiana roli państwa w gospodarce, zmiana układu sił politycznych) i przestrzenny (zmiany w przestrzennym rozmieszczeniu działalności gospodar-

czej, dochodów, ludności, siły politycznej, zmiany w sposobie użytkowania przestrzeni).

Zgodnie z tym rozumieniem, restrukturyzacja gospodarcza ma charakter globalny. (W domyśle chodzi o światową gospodarkę rynkową, gdyż w rozważaniach na ten temat w literaturze zachodniej z lat 70. i 80. nie ma odniesień do gospodarek ówczesnych krajów socjalistycznych). W takiej sytuacji przestrzenny wymiar restrukturyzacji gospodarczej w skali globalnej oznacza zmianę w światowym podziale pracy, przemieszczenia działalności gospodarczej, technologii i kapitału w skali światowej. Zmiany zachodzące w skali grupy krajów, pojedynczego kraju, w skali regionalnej i lokalnej są tylko przestrzennym wyrazem szerszych tendencji.

Restrukturyzacja gospodarcza, w myśl takiego rozumienia, jest wywołana przyczynami obiektywnymi, dającymi się sprowadzić do obiektywnych mechanizmów rządzących gospodarką rynkową. Świadoma i celowa działalność, np. państwa czy kierownictw przedsiębiorstw, jest tylko częścią składową szerszych procesów restrukturyzacyjnych, przy czym raczej częścią bierną a nie czynnikiem sprawczym. Miarą sprawności świadomych procesów restrukturyzacyjnych jest stopień dostosowania się do wymagań wynikłych z obiektywnej restrukturyzacji gospodarki.

Restrukturyzacja gospodarcza, w odróżnieniu od zwykłej zmiany nie ma charakteru ciągłego, lecz skokowy i oddziela wielkie fazy (cykle) procesów gospodarczych.

W takiej sytuacji zadaniem badacza jest przede wszystkim badanie obiektywnych cech procesu restrukturyzacji, wynikających ze zjawisk gospodarczych, technicznych, społecznych itp, badanie ich reperkusji społecznych, politycznych i przestrzennych, a także analiza poszczególnych wielkich cykli z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania gospodarki i stosunków społeczno-politycznych w każdym z nich.

Takie rozumienie *restrukturyzacji* potwierdzają poniższe cytaty pochodzące z prac ekonomistów i geografów ekonomicznych z kilku krajów zachodnich (Anglii, Niemiec, USA i Hiszpanii). Ponieważ, jak wcześniej wspomniano, termin *restrukturyzacja* rzadko jest definiowany wprost i o sposobie jego pojmowania można wnioskować jedynie z kontekstu, poniżej przytacza się dłuższe cytaty pozwalające przedstawić właśnie ów kontekst.

Spośród cytowanych poniżej prac zadanie zdefiniowania pojęcia *restrukturyzacja* najbardziej zdecydowanie stawiają sobie dwie angielskie autorki L. J. Crewe i Ch. M. Leigh. Piszą one:

Najpierw podejmuje się próbę dokładnego zdefiniowania, co termin *restrukturyzacja* znaczy, gdyż jest to pojęcie często stosowane lecz rzadko ściśle i rygorystycznie określone. Ważne jest rozróżnienie pomiędzy wielkimi okresami restrukturyzacji a bardziej płynnymi dostosowaniami, które przechodzą wszystkie firmy, nie zasługują one jednak na użycie terminu *restrukturyzacja*. Zmiana ekonomiczna zawiera zespół procesów, które polegają na większej lub mniejszej reorganizacji i przetasowaniach, zarówno w dziedzinie przestrzennej jak i organizacyjnej, w poszukiwaniu sposobów poprawy rentowności i konkurencyjności. Restrukturyzacja natomiast jest czymś więcej i zakłada serię zmian, które ustanawiają nowy i odmienny reżim produkcji, zasadniczo odmienną od poprzedniej konfigurację przestrzenno-organizacyjną.

Można wewnątrz społeczeństw kapitalistycznych zidentyfikować historyczne przesunięcia z jednego typu organizacji procesu pracy i produkcji do innego. Takie przesunięcia są przejściami z jednego ustalonego reżimu do innego i implikują restrukturyzację i nowe uporządkowanie produkcji, tak pod względem przestrzennym jak i organizacyjnym. Każda faza przedstawia nowy i odmienny sposób łączenia pracy i kapitału w celu podniesienia zyskowności i konkurencyjności, w zgodzie z kapitalistycznym imperatywem akumulacji. Byłoby nadmiernym uproszczeniem i fałszywym przedstawieniem rzeczywistości sztywne delimitowanie okresów, w których takie transformacje zachodziły, tym niemniej można wyróżnić kilka wyraźnych okresów w ewolucji gospodarki brytyjskiej. Sprawą zasadniczą jest, by restrukturyzacja nie była postrzegana jako transformacja, które następuje raz na zawsze, lecz jako proces nakładania się, budowania nowego „porządku” na podkładzie tego, co go poprzedzało¹.

Z powyższego cytatu wynika wyraźnie, że restrukturyzacja gospodarcza jest rozumiana jako obiektywny proces sekularny wynikły z logiki gospodarki rynkowej: „kapitalistycznego imperatywu akumulacji i walki konkurencyjnej”.

O restrukturyzacji w następujący sposób pisze zachodnioniemiecki badacz kwestii miejskiej S. Krätke w artykule „Miasta w okresie przełomu. Hierarchie i kształt przestrzenny miast w procesie restrukturyzacji społecznej”:

Współczesna faza przełomu społecznego jest powiązana z restrukturyzacją ukształtowania przestrzeni i hierarchii miast. Należy tu przesunięcie w skali światowej centrów przemysłowych i ośrodków wzrostu, jak też zróżnicowanie typów rozwoju miast w wysoko rozwiniętych przemysłowych krajach kapitalistycznych. Niegdyś znaczące centra produkcji przemysłowej, wzrostu gospo-

¹ L. J. Crewe, Ch. M. Leigh: *The Conceptualisation of Industrial Restructuring: Theoretical Underpinnings and Prospects*. Working Paper 524, School of Geography, University of Leeds, Leeds 1989, s. 2–3. Przytaczana w cytowanym fragmencie praca: R. Walker, M. Stopper: *Capital and Industrial Location*. Environment and Planning A 13, s. 321–338.

darczego i relatywnie stabilnego zatrudnienia charakteryzują się dzisiaj procesami dezinvestycji i upadku przemysłu („dezindustrializacji”). Dotknięte tym miasta stoją przed problemami chronicznego wysokiego bezrobocia, malejącej liczby ludności, zaniedbanych gruntów przemysłowych i zaostrego kryzysu finansów komunalnych. Dla odmiany inne regiony miejskie zyskują na przestrzennie selektywnej koncentracji potencjału wzrostu nowoczesnego kapitalizmu: uprzywilejowane regiony miejskie rozwijają się w ośrodki lokalizacji produkcji wysokiej techniki, a nowo powstające usługi zorientowane na produkcję przyczyniają się, obok dalszej ekspansji i usamodzielniania się kapitalistycznego sektora finansowego, do rewitalizacji i prosperity wielkomiejskich centrów biznesu, czego kulminacją jest powstawanie „metropolii wysokiej techniki” i „miast globalnych”.

Chciałbym w tym artykule spróbować naszkicować na podstawie krytycznej prezentacji różnych nowszych teorii z dziedziny badań miejskich procesy przestrzennej restrukturyzacji systemu miast Republiki Federalnej Niemiec. Dyskutowane są koncepcje badaczy miejskich i regionalnych, którzy wiążą współczesne przekształcenia przestrzenne ze światowymi procesami ekonomiczno-społecznej przebudowy społeczeństw kapitalistycznych. Te globalne procesy restrukturyzacji obejmują następujące podstawowe tendencje: a) uelastycznienie produkcji i rynku pracy, b) internacjonalizację produkcji i kapitału, c) wydzielenie się „realnej” produkcji i wykorzystania kapitału w toku usamodzielniania się mechanizmów wykorzystania kapitału finansowego, a ponadto d) deregulację zastanych polityczno-instytucjonalnych mechanizmów kierowania, e) komercjalizację coraz szerszych dziedzin, łącznie z funkcjami państwa jako zleceniodawcy, f) polaryzację struktur zatrudnienia i struktur społecznych, g) hierarchizację modeli konsumpcji i fragmentaryzację stosunków społecznych. Równoległe do tych ogólnie działających tendencji odbywa się proces restrukturyzacji przestrzennej, który przynosi ze sobą nowe zjawiska przestrzennej nierówności: rosnąca internacjonalizacja i uelastycznienie produkcji i wykorzystania kapitału, jak również postępująca funkcjonalna fragmentaryzacja wielkich przedsiębiorstw kapitalistycznych prowadzi do rosnącej przestrzennej mobilności kapitału, do zwiększonej elastyczności wyboru lokalizacji inwestycji. Z tym związana jest selektywna koncentracja potencjałów wzrostu na nielicznych wybranych obszarach. Znajduje to odbicie w polaryzacji rozwoju miast, jak również w dezindustrializacji niegdyś kwitnących regionów przemysłowych i w przekształcaniu się regionów peryferyjnych w nowe centra wzrostu produkcji. Rosnąca mobilność kapitału i groźba „odwartościowania” istniejących lokalizacji prowadzą do intensyfikacji konkurencji interlokalnej. Równocześnie ze wzmocnioną orientacją rynkową i deregulacją państwowych mechanizmów kierowania, konkurencja miast przynosi komercjalizację i uelastycznienie polityki lokalnej, która sprzyja ustanowieniu nowych modeli produkcji i konsumpcji. W ten właśnie sposób ogólne tendencje do polaryzacji

struktur zatrudnienia i struktur społecznych oraz hierarchizacji wzorców konsumpcji mogą działać na poziomie lokalnym. Przede wszystkim w „metro-poliach wysokiej techniki” i „miastach globalnych” dochodzi do ostro wyrażonej polaryzacji rynku pracy i do heterogenizacji społeczno-przestrzennych warunków reprodukcji; wytworzeniu się nowych modeli konsumpcji sprzyjają procesy przebudowy przestrzennej, np. tzw. uszlachetnianie, architektoniczno-estetyczna rewaloryzacja obszarów miejskich i budowa nowoczesnych centrów konsumpcji i kultury, realizowane właśnie w tych ośrodkach wielkomiejskich, jak też nowe formy regulacji planowania przestrzennego. Procesy segregacji na coraz mniejszych wycinkach przestrzeni w miastach kapitalistycznych odpowiadają ogólnospołecznej tendencji do postępującej heterogenizacji struktur socjalnych i fragmentaryzacji życia społecznego. W ten sposób tematyka restrukturyzacji społecznej w wielu punktach łączy się z tematyką restrukturyzacji przestrzennej².

Powyżej cytowany tekst, podobnie jak poprzedni, przedstawia restrukturyzację jako obiektywny proces właściwy gospodarce rynkowej (kapitalistycznej). Podkreśla przy tym mocno powiązania procesów restrukturyzacji gospodarczej w skali światowej (globalnej), krajowej i lokalnej. Z tonu cytowanego tekstu można również wnioskować o ambiwalentnej, jeśli nie wyraźnie negatywnej, ocenie restrukturyzacji. Tak więc zgodnie z tym rozumieniem nie jest *restrukturyzacja* traktowana jako postulat, zjawisko pożądane, lecz jako samoczynne zjawisko podporządkowujące sobie aktorów życia gospodarczego, społecznego i politycznego i przynoszące różne rezultaty: korzyści jednym, a straty drugim.

Na ścisłą zależność restrukturyzacji w skali lokalnej (miasta) od restrukturyzacji gospodarki światowej wskazuje też następujący krótki cytat z artykułu nt. miast globalnych:

„Restrukturyzacja gospodarcza na poziomie globalnym oznacza przebudowę wszystkich ważnych powiązań, w których żyją gospodarstwa domowe i rodziny, łącznie z miastem i społecznością lokalną. (...) Analizujemy pięć podstawowych typów restrukturyzacji miast, które są częścią przekształceń globalnych, a które badacze od czasów Marksa nazywają „nowym międzynarodowym podziałem pracy”, a mianowicie: a) gospodarczą restrukturyzację w miastach, b) państwową restrukturyzację w miastach, c) restrukturyzację odnoszącą się do gospodarstw domowych (łącznie z migracjami) w miastach,

² S. Krätke: *Städte im Umbruch. Städtische Hierarchien und Raumgefüge im Prozess gesellschaftlicher Restrukturierung*. (w:) R. Borst. S. Krätke, M. Mayer, R. Roth, F. Schmoll (Hrsg.): *Das neue Gesicht der Städte*. Birkhäuser Verlag, Basel-Boston-Berlin 1990, s. 7,8.

- d) restrukturyzację społeczności lokalnych (i polityki lokalnej) w miastach,
e) przestrzenną restrukturyzację w miastach"³.

Amerykański naukowiec, Edward Soja, swój artykuł na temat restrukturyzacji regionu Los Angeles rozpoczyna od rozważań o restrukturyzacji jako koncepcji teoretycznej, koncepcji interpretowania zmian zachodzących w rzeczywistości, a następnie pisze o restrukturyzacji gospodarki światowej jako o ramach, w których odbywa się restrukturyzacja konkretnego regionu:

„Koncepcje restrukturyzacji i internacjonalizacji wykazały użyteczność dla ogarnięcia zasięgu, sposobu przebiegu i znaczenia głębokich przeobrażeń, jakie zaszły w ostatnich dwudziestu latach w całej gospodarce światowej. Najogólniej, restrukturyzacja oznacza przełom w trendach sekularnych i przejście do zasadniczo innego porządku i struktury życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Z tym związany jest szereg załamań i faz odbudowy, demontażu i prób odnowy, które wynikają z określonej niezdolności lub słabości zastanego porządku, których nie mogą usunąć konwencjonalne dopasowania i które wymagają zdecydowanych zmian strukturalnych.

Chociaż kwestia ta jest często niewyraźna i ukryta w idealistycznych schematach rozwoju, według których zmiany zachodzą gładko, albo udają jakiś rzekomo niepowstrzymany marsz ku postępowi, to przecież restrukturyzacja ma swoje korzenie w kryzysie i pełnej konfliktów walce konkurencyjnej między Starym i Nowym, między porządkiem zastanym a projektowanym. Nie jest to żaden mechaniczny i automatyczny proces, a możliwe rezultaty nie są z góry określone. Proces restrukturyzacji musi być postrzegany w pełnym zakresie, w jakim się współcześnie przejawia: od skali lokalnej do globalnej, jako proces, którego źródła należy szukać w ciężkich wstrząsach obecnych warunków i struktur społecznych i w reakcjach na nie, oraz jako czynnik powodujący ostrą walkę konkurencyjną o panowanie nad siłami, które kształtują materialne warunki życia. Restrukturyzacja oznacza więc tok i przejście, postawę ofensywną i defensywną, skomplikowaną mieszaną ciągłości i zmiany.

Zgodnie z hipotezą restrukturyzacyjną, internacjonalizacja odnosi się zarówno do określonego poziomu, na którym ma miejsce restrukturyzacja (tj. do poziomu globalnego, systemu światowego, organizacji międzynarodowego

³ J. R. Faegin, M. P. Smith: „*Global Cities*” und neue Internationale Arbeitsteilung. (w:) R. Borst i in. op. cit., s. 72. Cytowany artykuł w oryginale ukazał się w tomie: M. P. Smith, J. R. Faegin (ed.), *The Capitalist City*, Oxford 1987, Basil Blackwell. Na temat globalizacji, miast globalnych itp. obszernie pisał też m.in. J. G. Lambooy: *Local and global economy; a new dilemma?* (w:) A. Kukliński ed., *Globality versus Locality*. Warsaw 1990.

podziału pracy), jak i do określonych procesów, które dotyczą restrukturyzacji gospodarczej na wszystkich poziomach⁴.

Restrukturyzacja traktowana jest w powyższym cytacie, podobnie jak w poprzednich, jako proces wynikający z reguł gospodarki rynkowej, przy czym mocniej niż poprzednio podkreśla się żywiołowy charakter tego zjawiska. Stwierdzenie, że restrukturyzacja nie jest procesem mechanicznym i automatycznym, nie oznacza wcale zaprzeczenia, że chodzi tu o proces samoczynny, bez określonego podmiotu sprawczego. Co więcej, podkreśla się nie tylko brak takiego podmiotu, ale i niepewność rezultatów procesu restrukturyzacji poza tym, że rezultatem restrukturyzacji będzie nowy porządek gospodarczy, społeczny i polityczny.

Takie rozumienie terminu *restrukturyzacja* implikuje też podejście do kwestii pożądania i oceny zjawiska restrukturyzacji. Restrukturyzacja jest tu zjawiskiem obiektywnym, a więc nie można do niego zastosować a priori oceny wartościującej, ani mówić, że jest to zjawisko pożądane. Przytoczony fragment, a jeszcze bardziej cały tekst cytowanego artykułu, zwraca uwagę na negatywne strony procesu restrukturyzacji: rozwarstwienie społeczne, pauperyzację i spadek bezpieczeństwa socjalnego szerokich rzesz ludności, zwłaszcza migrantów, ludności kolorowej, gorzej wykwalifikowanej itd.

Znacznie bardziej optymistycznie o zjawisku restrukturyzacji wyraża się hiszpański specjalista od problemów rozwoju lokalnego i regionalnego A. Vazquez Barquero. Poniżej cytowany fragment jego artykułu daje też chyba najpełniejszą definicję pojęcia *restrukturyzacja*, zgodną z omawianym tu sposobem rozumienia tego pojęcia:

„Restrukturyzacja produkcyjna i terytorialna tym samym może być pojmowana jako proces adaptacji przestrzennej i przemysłowej, który pojawia się w fazie depresyjnej długiego cyklu ekonomicznego. Massey (1983) rozszerza ten sposób rozumowania wskazując, że proces ten stanowi „jeden z mechanizmów, za pośrednictwem których struktura społeczna adaptuje się do nowych warunków, stosunki społeczne zmieniają się, a baza działania politycznego określa się lub rekonstruuje”. Można dodać, że efekty tego procesu przeksztalcają się we wzrost wydajności i stopy zysku, a na krótką metę — w redukcję zatrudnienia (Camagni, 1986).

Wzrost wydajności, kluczowy czynnik procesu restrukturyzacji, zależy od nowych form łączenia czynników produkcji jako konsekwencji powiększenia wiedzy, energii i, w końcu, innowacji technologicznych i organizacyjnych. Pro-

⁴ E. W. Soja: *Ökonomische Restrukturierung und Internationalisierung der Region Los Angeles*. (w:) R. Borst i in., op. cit., s. 170. Cytowany artykuł w oryginale ukazał się w tomie: M. P. Smith, J. R. Faegin (ed.), *The Capitalist City*. Oxford 1978, Basil Blackwell.

ces ten charakteryzuje się wprowadzeniem i rozwojem nowych powiązań technicznych produkcji, co Castells (1989) określa mianem nowego „sposobu rozwoju”.

Istnieją pozytywne sprzężenia między adaptacją i zmianą strukturalną a specjalizacją produkcyjną gospodarki w ramach międzynarodowego systemu gospodarczego i rolę, jaką dana gospodarka odgrywa w międzynarodowym podziale pracy w każdym momencie historycznym (Fröbel i in., 1980). Wzrost konkurencji na rynkach produktów dzięki wejściu nowych konkurentów i zmiana popytu międzynarodowego są, jak powiedziano wyżej, niektórymi z czynników, które warunkują przesunięcie środka ciężkości gospodarki z jednej grupy przemysłów i działań do innych, z jednych produktów do innych i z jednych regionów do innych.

Teorie cyklu gospodarczego i międzynarodowego podziału pracy podkreślają, że gospodarki regionalne i narodowe przechodzą głębokie transformacje. Można powiedzieć, że znajdują się w ciągłej restrukturyzacji i że faktycznie geografia produkcji nie przestaje się rekonstruować, w miarę jak postępują procesy zmiany strukturalnej i wzrostu. (...)

Restrukturyzacja krajowego systemu gospodarczego wynika więc z restrukturyzacji międzynarodowego systemu gospodarczego, a wewnątrz krajowy i międzynarodowy podział pracy są wzajemnie powiązane. Żadnego z tych zjawisk nie można zrozumieć osobno, gdyż są przestrzennymi odzwierciedleniami tych samych procesów, chociaż każde z terytoriów ma specyficzne cechy adaptacji przestrzennej. (...)

Nie mniej ważne niż zmiany w sposobie akumulacji i organizacji gospodarki są zmiany zachodzące w systemie interwencji państwa. W dwóch ostatnich dekadach model regulacji wzrostu gospodarczego powstały z kryzysu lat trzydziestych ulega rozkładowi. Od systemu opiekuńczego, opartego na keynesowskiej koncepcji państwa, przechodzi się do redukcji państwa opiekuńczego, do prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych, do deregulacji życia społecznego i gospodarczego, do reformy systemów podatkowych i polityki redukcji wydatków budżetowych.

Ponadto restrukturyzacja państwa ułatwia wprowadzenie bardziej elastycznych form organizacji i gestii publicznej, jak np. w polityce rozwoju regionalnego⁵.

⁵ A. Vazquez Barquero: *Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política*. Estudios Territoriales (Madrid) 35, enero-abril 1991, s. 139, 139. Przytaczane w cytowanym artykule prace:

D. Massey: *Industrial Restructuring and Class Restructuring: Productions Decentralization and Local Uniqueness*. 1983, *Regional Studies*, no. 2, s. 72–89,

R. Camagni: *Robotique industrielle et revitalisation du Nord-Ouest Italien*. 1986 (w:) J. Federswisch, Gh. Zoller: *Technologie nouvelle et ruptures regionales*. Paris, Economica,

M. Castells: *The Informational City*. 1989 Oxford, Basil Blackwell,

W powyższym fragmencie spotykamy w większości te same myśli co we wcześniejszych cytatach. Zwraca uwagę wzmianka o restrukturyzacji państwa, jako o części ogólnego procesu restrukturyzacji. Tak więc państwo nie występuje tu jako czynnik sprawczy, podmiot restrukturyzacji, lecz przeciwnie, jako przedmiot restrukturyzacji. Cytowany hiszpański autor nie jest oczywiście pod tym względem wyjątkiem. Traktowanie zmian w organizacji władzy państwowej i w polityce państwa jako elementu szerszego zjawiska restrukturyzacji spotyka się bardzo często w rozważaniach na temat koncepcji restrukturyzacji.

Powyższe cytaty miały na celu przedstawienie kontekstu, w jakim używany bywa termin *restrukturyzacja* po to, by unaocznic sposób jego rozumienia. Należy stwierdzić, że mimo iż cytaty pochodziły z prac wydanych w kilku krajach i kilku językach, sposób pojmowania terminu *restrukturyzacja* jest w nich, mimo pewnych niuansów, bardzo zbliżony. Można mówić o istnieniu międzynarodowej „szkoły pojęcia restrukturyzacji”. O istnieniu takiej szkoły świadczy m.in. podobieństwo terminologiczne, obieg informacji wyrażający się we wzajemnych cytatach itp. Powyższa uwaga służy podkreśleniu, że analiza pojęcia *restrukturyzacja* w tym rozdziale opracowania odnosi się tylko do jednej szkoły i tym samym, w innych szkołach być może jest ono rozumiane inaczej.

Fragmenty cytowane wyżej, przy okazji przedstawiania kontekstu użycia terminu *restrukturyzacja*, zawierały również informacje na temat samego zjawiska restrukturyzacji. Informacje te należy teraz uzupełnić i uporządkować.

Jak było stwierdzone na początku tego rozdziału, restrukturyzacja odnosi się do pięciu wymiarów życia gospodarczo-społeczno-politycznego: technicznego, organizacyjnego, społecznego, politycznego i przestrzennego i polega na przejściu od jednej jakości (porządku) do innej.

Z prac na temat restrukturyzacji w ramach analizowanej „szkoły” nie wynika jednoznacznie, czy termin *restrukturyzacja* dotyczy tylko zmian zachodzących ostatnio, tj. w latach 70. i 80., czy też zmian w bardziej odległych czasach. Większość piszących o restrukturyzacji ma na myśli ostatnie zmiany. Problem ten ma jednak jedynie znaczenie drugorzędne dla uporządkowania teorii restrukturyzacji. Ci bowiem, którzy piszą o restrukturyzacji mając na myśli ostatnie zmiany, zapewne nie mieliby nic przeciwko zastosowaniu tego terminu do zmian w poprzednich okresach historycz-

nych, a jednocześnie ci, którzy traktują termin *restrukturyzacja* bardziej historycznie, gdy opisują ostatnią restrukturyzację, niczym nie różnią się od tych pierwszych.

Historyczne podejście do teorii restrukturyzacji zwykle nawiązuje do teorii długich cykli Kondratieffa i do teorii innowacji Schumpetera, tworząc z tych trzech teorii jedną całość. Bez wnikania w szczegóły tej „zintegrowanej teorii” można zasygnalizować, że zakłada ona skokowość ewolucji systemów gospodarczo-techniczno-społeczno-politycznych, wydziela w historii gospodarczej (zwłaszcza wysoko rozwiniętych państw zachodnich ostatnich dwustu-trzystu lat) długie cykle (długi cykl to okres, w którym wspomniane wyżej elementy techniczne, organizacyjne, społeczne, polityczne i przestrzenne powiązane są jednakowo), opisuje cechy poszczególnych długich cykli oraz stara się wyjaśnić przyczyny i mechanizm przejścia od jednego cyklu do drugiego, widząc je głównie w wielkich innowacjach technicznych i zmianach w stosunkach społecznych między pracą a kapitałem.

Jako przykład takiego podejścia można przedstawić cytowaną już pracę *The Conceptualisation of Industrial Restructuring: Theoretical Underpinnings and Prospects*. W pracy tej wyróżnia się sześć okresów w historii gospodarki brytyjskiej w latach 1700–2000. Każdy okres charakteryzuje się pewnym dominującym typem organizacji gospodarki, na który składa się odpowiedni sposób organizacji produkcji, stosunków pracy i rozmieszczenia działalności gospodarczej w przestrzeni. Każdy z typów organizacji gospodarczej powstaje w czasie, gdy dominuje jeszcze typ poprzedni, a zanika, gdy dominuje już jego następca.

Owe typy organizacji gospodarki i okresy ich dominacji w Wielkiej Brytanii są następujące: 1) system domowy (lub chałupniczy) — przed 1750, 2) manufaktura — 1750–1850, 3) maszynofaktura — 1850–1940, 4) wczesny fordyzm — 1940–1960, 5) późny fordyzm — 1960–1980, 6) postfordyzm — po 1980.

Cechy tych typów z punktu widzenia organizacji produkcji (A), stosunków pracy (B) i przestrzennej organizacji gospodarki (C) przedstawiają się następująco: 1A — tradycyjne rzemiosło, przemysł chałupniczy; 1B — elementarny podział pracy w rodzinie, osobista kontrola nad procesem produkcyjnym, zadania umysłowe i manualne nierozdzielne; 1C — produkcja rozproszona na obszarach wiejskich wokół zagród; 2A — podział zadań, każda maszyna używana przez robotnika-specjalistę, maszyny zgrupowane w małych fabrykach, kapitał „niedomowy”; 2B — pojawienie się podziału pracy i hierarchii władzy w stosunkach pracy, pewne odsunięcie ro-

botnika od kontroli nad procesem produkcyjnym, powstanie miejsc pracy wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej; 2C — rozproszone fabryki współistniejące z pracą chałupniczą, lokalizacja na obszarach wiejskich; 3A — duży wkład kapitału, mechanizacja, masowy wzrost zdolności produkcyjnych, wydajności i produkcji; 3B — wyraźny podział pracy, rozszerzenie zakresu specjalizacji wraz z „dekwalfikacją” (*deskilling*) dominującego procesu produkcyjnego, zadanie produkcyjne polega na obsłudze określonej maszyny, utrata przez robotnika kontroli nad procesem produkcji, kontrola staje się osobnym procesem; 3C — aglomeracja miejska, specjalizacja sektorowa stworzyła różnice regionalne, np. regiony specjalizujące się w produkcji tekstylnej, przemyśle stalowym, stoczniowym itd., wszystkie stadia produkcji zgromadzone na jednym obszarze geograficznym, nie ma przestrzennej separacji poszczególnych funkcji w procesie produkcyjnym; 4A — elektryczność, taśma produkcyjna, produkcja masowa, niskie koszty jednostkowe, rosnąca kapitałochłonność; 4B — proste cykle zadaniowe, sztywny podział między zadaniami, oddzielenie pracy umysłowej od manualnej, powtarzalność zadań; 4C — nowe miejskie skupiska przemysłu oparte na produkcji dóbr konsumpcyjnych, często w dawniej słabiej rozwiniętych regionach, upadek przemysłów surowcowych; 5A — rosnący współczynnik kapitał–praca, konkurencja kosztowo-cenowa, zróżnicowane produkty, sztywny podział między pracą koncepcyjną a wykonawczą; 5B — poszukiwanie nowych źródeł pracy (kraje rozwijające się, niezorganizowana siła robocza, kobiety), nowe hierarchie oparte na kwalifikacjach, techniczny podział pracy reprezentujący odsunięcie pracowników kontroli pracy; 5C — internacjonalizacja, dezindustrializacja, upadek całych gałęzi przemysłu, zróżnicowana sytuacja regionów, przesunięcie przemysłu z regionów zurbanizowanych do nie zurbanizowanych, kryzys centrów miast, koncentracja kontroli nad gospodarką w regionie południowo-wschodnim (tj. wokół Londynu), zakłady filialne, przestrzenne rozdzielenie produkcji; 6A — elastyczność, racjonalizacja rozmiarów działalności, produkcja specjalistyczna, technologie pracooszczędne, robotyzacja, automatyzacja; 6B — uelastycznienie stosunków pracy, defeminizacja, wzrost roli pracy dorywczej (tj. bez stałej umowy o pracę), zmiany zawodu, dekwalfikacja, rekwalfikacja i multikwalfikacja; 6C — zamykanie zakładów filialnych (we włókiennictwie), decentralizacja zarządzania, nowe międzynarodowe stosunki produkcji⁶.

⁶ L. J. Crewe, Ch. M. Leigh, op. cit, s. 4

Powyższą periodyzację i opis, choć explicite odnoszą się jedynie do sytuacji brytyjskiej, można odnieść również do innych wysoko rozwiniętych państw europejskich. W przypadku Ameryki, a zwłaszcza Japonii periodyzacja wyglądałaby zapewne inaczej. W periodyzacji tej zwraca uwagę wydzielenie dwóch okresów fordyzmu: wczesnego i późnego, jako samodzielnych okresów. Jest to raczej nietypowe podejście, gdyż zwykle o fordyzmie mówi się jako o jednym okresie, który, jak inne, miał fazę rozkwitu i załamania.

Badacze zajmujący się teorią i praktyką restrukturyzacji w ramach omawianej tu szkoły, na ogół nie zapuszczają się w odleglejsze okresy historyczne i zajmują się dwoma ostatnimi okresami: fordyzmem i postfordyzmem i okolicznościami przejścia od jednego do drugiego. Na temat fordyzmu i postfordyzmu powstała w latach 80. w Europie Zachodniej i Ameryce niezwykle obszerna literatura. Można powiedzieć, że opisywanie i interpretowanie rzeczywistości gospodarczej i społecznej przez pryzmat koncepcji fordyzmu — postfordyzmu stało się głównym paradygmatem nauk społecznych (w tym ekonomii i geografii ekonomicznej) na Zachodzie.

Usystematyzowany opis literatury i koncepcji fordyzmu — postfordyzmu wykracza poza zadania niniejszego opracowania⁷.

Ponieważ jednak omawiane tu pojęcie *restrukturyzacja* najczęściej dotyczy właśnie przejścia od fordyzmu do postfordyzmu, celowe jest zwrócenie uwagi na główne cechy tych dwóch okresów.

Fordyzm, jeśli pominąć ściśle techniczne rozumienie tego terminu jako sposobu organizacji pracy w przedsiębiorstwie przemysłowym opartej na taśmie produkcyjnej (po raz pierwszy wprowadzonej w zakładach samochodowych Forda), występuje w dwu zakresach znaczeniowych: węższym, jako pewien sposób organizacji pracy, zarządzania w przedsiębiorstwie i stosunków między pracownikami i przedsiębiorcami, i szerszym, obejmującym również cele i narzędzia realizacji polityki społeczno-gospodarczej. W tym pierwszym znaczeniu terminowi *fordyzm* towarzyszy zwykle termin *keynesizm*.

Fordyzm (z keynesizmem jako swą częścią składową lub uzupełnieniem) pojawił się w latach trzydziestych w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, swój rozkwit przeżywał w pierwszych dwudziestu latach po-

⁷ Do najwnikliwszych analiz tego zagadnienia można zaliczyć A. J. M. Roobeek: *The Crisis in Fordism and the Rise of a New Technological Paradigm*. (w:) A. Kukliński (ed.), *Globality versus Locality*, Warsaw 1990; F. Moulaert, E. Swyngedouw: *Regionalentwicklung und die Geographie der flexibler Produktionssysteme. Theoretische Auseinandersetzung und empirische Belege aus Westeuropa und den USA*. (w:) R. Borst i in., op. cit., s. 89–108.

wojennych i załamał się w latach siedemdziesiątych. Jego powstanie było bezpośrednią reakcją na Wielki Kryzys, a pośrednio również na wyzwanie ze strony komunizmu, upadek symbolicznie wyznacza kryzys energetyczny lat 70.

Fordyzm stanowi zwarty system, na który składają się elementy techniczno-technologiczne, organizacyjno-menedżerskie, kulturowe, społeczne i polityczne.

Elementami techniczno-technologicznymi były: rodzaj, wielkość i sposób produkcji. Dominującym rodzajem produkcji były prócz uzbrojenia trwałe dobra konsumpcyjne zorientowane na masowego odbiorcę, jak samochody (czołowy i symboliczny wyrób tego okresu), telewizory, lodówki, pralki i inny sprzęt gospodarstwa domowego. Dobra te produkowano w masowych ilościach, w długich seriach, w formach ujednoliconych i standardowych.

Bardzo efektywnym, z technicznego punktu widzenia, sposobem wytwarzania była taśmowa organizacja produkcji. Taśmowej organizacji produkcji były podporządkowane stosunki pracownicze i organizacja zarządzania polegająca na ścisłej specjalizacji zadań, hierachii zarządzania, bezwzględnej dyscyplinie w wykonywaniu poleceń, co w przypadku robotników bezpośrednio produkcyjnych oznaczało sprowadzenie ich roli do wykonawcy czynności mechanicznych. Taki system organizacji pracy bywa nazywany „naukową organizacją pracy” albo „tayloryzmem”.

Standardowej produkcji masowej sprzyjały też wielkie rozmiary zakładów przemysłowych, w których mogły być realizowane korzyści skali: korzyści wielkiej produkcji potaniające koszty jednostkowe. W efekcie czołową rolę w gospodarce uzyskały wielkie zakłady, gromadzące pod swoimi dachami masy robotników wykonujących proste czynności mechaniczne.

Masowa produkcja dóbr trwałego użytku była możliwa dzięki szybkiemu wzrostowi dochodów szerokich warstw społeczeństwa, a przede wszystkim świata pracy, dzięki stałemu wzrostowi płacy realnej oraz wzrostowi zatrudnienia. Tak więc w przeciwieństwie do wcześniejszych faz rozwoju kapitalizmu, w których robotnik był traktowany głównie jako siła robocza, której koszty należało ograniczać, w okresie fordyzmu robotnik był traktowany również jako konsument, którego dochody tworzą popyt na towary dające pracę pracownikom i zysk przedsiębiorcom.

Stały wzrost płac realnych nie tylko zapewniał stały wzrost popytu, ale i spokój społeczny. Wzrost płac realnych — kluczowy element w tym mechanizmie — następował dzięki mniej lub bardziej sformalizowanym poro-

zumieniom między światem pracy (reprezentowanym przez związki zawodowe) a światem kapitału (reprezentowanym przez związki pracodawców) z udziałem państwa, jako arbitra i gwaranta porozumień. Porozumienia te miały formę zbiorowych umów pracy. Były one wyrazem solidaryzmu klasowego i społecznym fundamentem systemu fordyzmu.

Standardowa produkcja masowa była również możliwa — i wymagała ich — dzięki jednolitym gustom i potrzebom konsumpcyjnym. Ta jednolitość gustów i potrzeb częściowo wynikała z przyczyn obiektywnych: zubożenia społeczeństw w okresie wojny i rozpowszechniania wcześniej nie znanych lub mało rozpowszechnionych dóbr, a częściowo była promowana i narzucana przez system reklamy, promocji sprzedaży itp. Tak więc masowa i standardowa produkcja w „fordystowskich” fabrykach wymagała ujednoliconego społeczeństwa konsumpcyjnego. W ten sposób społeczeństwo dążące do stałego wzrostu konsumpcji standardowych towarów było kolejnym filarem systemu fordyzmu.

Stały wzrost popytu, stałość i przewidywalność jego struktury były, prócz interwencjonizmu państwowego, ważnymi czynnikami stabilizowania koniunktury, co umożliwiało przewidywanie i planowanie średnio-i długookresowe w przedsiębiorstwach, co również zwrotnie wpływało na stabilizację systemu gospodarczego i społecznego.

Stały wzrost płac realnych, będący warunkiem stałości wzrostu popytu (konsumpcyjnego, a łańcuchowo również inwestycyjnego) i stabilności systemu społeczno-politycznego — jeśli miał być możliwy do zrealizowania przez przedsiębiorców — wymagał stałego wzrostu wydajności pracy. Osiągnąć to na trzy sposoby: przez wzrost intensywności pracy (w ramach taylorowskiej organizacji pracy), przez wzrost uzbrojenia pracy oraz przez zatrudnienie tanich robotników, np. kobiet, imigrantów ze wsi, a przede wszystkim z zagranicy. Zatrudnienie taniego pracownika daje efekt finansowy — porównanie wytworzonego przez niego zysku czy produkcji do jego płacy — analogiczny do wzrostu wydajności pracownika wysoko opłacanego. Doprowadziło to z czasem do osiągnięcia faktycznego pełnego zatrudnienia.

Ważnym elementem tego systemu było państwo opiekuńcze („keynezm”). Grało ono rolę stabilizatora sytuacji społeczno-politycznej jako mediator i gwarant kompromisu między światem pracy a światem kapitału (co implikowało również aktywną i rozbudowaną politykę socjalną, regionalną, walkę z bezrobociem), a jednocześnie grało rolę promotora i stabilizatora rozwoju gospodarczego poprzez politykę interwencjonizmu państwowego,

finansowanie rozbudowy infrastruktury, badań podstawowych, zamówienia rządowe itp.

Fordyzmowi sprzyjały oraz wymuszały go również czynniki zewnętrzne. Pierwszym czynnikiem zewnętrznym było wyzwanie komunistyczne: szybki i regularny wzrost gospodarczy i poprawa warunków życia szerokich mas ludności w ZSRR i innych krajach o gospodarkach centralnie planowanych, jaki miał miejsce mniej więcej do połowy lat 70., i sukcesy ruchów lewicowych w wielu krajach trzeciego świata. Rodziły one niebezpieczeństwo, że idee komunistyczne znajdą posłuch również wśród klasy robotniczej wysoko rozwiniętych krajów Zachodu. Wzrost zamożności, stabilność społeczno-gospodarcza i bezpieczeństwo socjalne klasy robotniczej były tymi czynnikami, które miały czynić i czyniły idee komunistyczne mało atrakcyjnymi.

Drugim czynnikiem zewnętrznym były tanie surowce, zwłaszcza ropa naftowa — warunek szybkiego rozwoju motoryzacji, tak ważnego filaru organizacji fordystowskiego społeczeństwa konsumpcyjnego.

Fordowski system organizacji gospodarki, społeczeństwa i państwa miał swój wymiar przestrzenny.

Symbolem „fordowskiej przestrzeni przemysłowej” były duże zakłady, zwłaszcza przemysłu samochodowego, maszynowego i chemicznego, często zlokalizowane w miastach portowych (ze względu na eksport produkcji i import tanich surowców). Zakłady te ściągały do miast, w których się znajdowały, siłę roboczą wypychaną z mechanizującego się rolnictwa i z zagranicy, zwłaszcza z dawnych kolonii (w przypadku W. Brytanii i Francji) i—lub Europy Południowej. Wielkie zakłady przemysłowe często powstawały w regionach słabiej rozwiniętych, a to dzięki polityce regionalnej zmierzającej do wyrównania poziomu rozwoju regionów i walki z bezrobociem, zwłaszcza w ramach koncepcji biegunów (ośrodków) wzrostu.

Odwrotnością szybkiego wzrostu dużych miast i okręgów przemysłowych było wyludnianie się małych miasteczek, obszarów wiejskich i obszarów o niekorzystnych warunkach naturalnych.

Fordyzm kształtował również przestrzeń wewnątrz obszarów zurbanizowanych. Wzrost zamożności wyrażający się w rozpowszechnieniu motoryzacji indywidualnej i prywatnej własności domów jednorodzinnych powodował rozrastanie się podmiejskich dzielnic mieszkaniowych z zabudową jednorodziną i wielkimi centrami handlowymi zorientowanymi na obsługę zmotoryzowanych klientów dokonujących rzadkich (np. raz na tydzień), lecz dużych zakupów. Uzupełnieniem dzielnic domków jednorodzinnych było wspomagane przez państwo budownictwo wielorodzinne, zasiedlane

przez ludność uboższą, w tym robotników cudzoziemskich, często korzystającą z pomocy socjalnej. Rozwojowi suburbiów towarzyszył odpływ ludności i degradacja dzielnic centralnych, w których warunki życiowe i jakość substancji mieszkaniowej nie odpowiadały aspiracjom bogacącej się ludności.

Załamanie się fordyzmu datuje się na lata 70., choć pewne oznaki kryzysu pojawiły się pod koniec lat 60. Kryzys był spowodowany tak czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, tak natury ekonomicznej, jak i społecznej.

Stały wzrost płac realnych i wydajności — główny filar całego systemu — odbywał się głównie dzięki wzrostowi uzbrojenia pracy, gdyż możliwości intensyfikacji wysiłku są ograniczone. Powodowało to wzrost kapitałochłonności, wzrost wydajności pracy i produkcji, ponieważ każdy przyrost wydajności pracy i produkcji musiał być okupiony coraz większymi nakładami inwestycyjnymi, lub inaczej, takie same nakłady inwestycyjne dawały coraz mniejsze przyrosty wydajności pracy. Wzrostowi wydajności pracy i efektywności inwestycji nie sprzyjało też pełne zatrudnienie (i związany z tym wzrost siły związków zawodowych domagających się, by płace, jak dotychczas, rosły w niezmiennym tempie) oraz obciążenie dochodów przedsiębiorców podatkami na rzecz nieprodukcyjnych wydatków państwa opiekuńczego. Rosnąca kapitałochłonność, płace i obciążenia podatkowe oznaczały podrażanie produkcji w porównaniu z niektórymi konkurentami spoza systemu fordowskiego, przede wszystkim Japonii i krajów nowo uprzemysłowionych cechujących się szybszym wzrostem wydajności pracy. Dla osłabionego tymi czynnikami systemu fordyzmu silnym ciosem był raptowny wzrost cen surowców, zwłaszcza podwyższenie cen ropy naftowej w 1973 i 1979 r. W latach 70. nastąpiła też zasadnicza zmiana w światowym systemie walutowym — odejście od wymienialności dolara na złoto w 1971 r., co spowodowało rozchwianie światowego systemu walutowego, którego stabilność w latach powojennych była ważnym czynnikiem stabilności całego światowego systemu gospodarczego oraz ważną przesłanką organizacji i strategii gospodarczej fordystycznych korporacji.

Na przełomie lat 60. i 70. zakwestionowane też zostały kulturowe fundamenty „społeczeństwa masowej konsumpcji” (studentkie buntury roku 1968, działalność Czerwonych Brygad we Włoszech i Frakcji Czerwonej Armii w RFN).

Ważną rolę odegrał również czynnik technologiczny: pojawienie się nowych produktów, zwłaszcza elektronicznych, i nowych, pracooszczędnych

technologii produkcji. Jest problemem rozważań teoretycznych, czy innowacje techniczne były jedną z przyczyn, czy rezultatem załamania się fordyzmu.

System, który zaczął wyłaniać się z kryzysu fordyzmu w latach 70. i 80., zwany bywa postfordyzmem lub systemem elastycznym, elastyczną organizacją produkcji, systemem akumulacji elastycznej.

Główne cechy nowego systemu polegają na odejściu od masowej produkcji wyrobów standardowych i przejściu do zróżnicowanej produkcji w małych seriach, odejściu od wielkich zakładów przemysłowych i przejściu do produkcji w mniejszych jednostkach produkcyjnych (co wcale nie oznaczało upadku dużych przedsiębiorstw), subkontraktowaniu, rozdzielaniu poszczególnych faz produkcyjnych i lokalizowaniu każdej z nich w optymalnych miejscach, często w różnych krajach, w tym często w krajach o taniej i zdyscyplinowanej sile roboczej, na ograniczaniu „sztywnych” stosunków pracy (np. stałych umów o pracę) i stosowaniu „elastycznych” (umowy czasowe, nienormowany czas pracy, zatrudnienie pracowników nielegalnych itp) w celu ograniczenia kosztów pracy i złamania siły związków zawodowych, na zastępowaniu rutynowej pracy ludzi pracą urządzeń mechanicznych. W wyniku tych działań nastąpiło dalsze pogłębienie podziału na funkcje decyzyjne, koncepcyjne i wykonawcze (bezpośrednio produkcyjne) oraz wzrost przestrzennej mobilności kapitału, internacjonalizacji i globalizacji gospodarki. Towarzyszył temu wzrost specjalizacji obszarów świata w określonych funkcjach gospodarczych, w tym zwłaszcza wyodrębnienie się tzw. miast światowych, koncentrujących funkcje decyzyjne o znaczeniu światowym, z „wielką trójką” w składzie Nowy Jork, Londyn i Tokio. Wyodrębnieniu się miast światowych, a zwłaszcza wspomnianej trójki sprzyjał proces oddzielenia się „gospodarki realnej” od „gospodarki finansowej” i raptowny wzrost operacji w sferze finansowej, w tym spekulacyjnych, będących efektem destabilizacji światowego systemu walutowego. W operacjach tych szczególna rola przypadła giełdom finansowym w wymienionych trzech miastach. Internacjonalizacji gospodarki sprzyjały również innowacje technologiczne, a zwłaszcza postęp w dziedzinie telekomunikacji umożliwiający zarządzanie z jednego miejsca przedsięwzięciami rozlokowanymi w różnych częściach świata.

Nowe technologie produkcji oraz nowa struktura produkcji (odchodzenie od przemysłu ciężkiego) zmniejszyły zapotrzebowanie na surowce oraz siłę roboczą. Pojawiło się masowe bezrobocie, przy czym w przeciwień-

stwie do poprzedniego okresu bezrobocie dotykało w niemal jednakowym stopniu regiony przemysłowe i rolnicze.

Nowe produkty, nowe sposoby wytwarzania dotychczasowych produktów oraz nowe rodzaje działalności często wymagały nowych lokalizacji. Dała się np. zauważyć tendencja do lokalizacji przemysłów elektronicznych, badań nad nowymi technologiami itp. w takich regionach dawniej słabiej rozwiniętych, jak wybrzeże śródziemnomorskie we Francji, Badenia i Wirtembergia oraz Bawaria w RFN, umocnienie dominacji gospodarczej regionu południowo-wschodniego w W. Brytanii. Regiony te cechują się korzystnymi warunkami naturalnymi, wolnymi przestrzeniami, które można na nowo zorganizować, oraz dobrym wyposażeniem w infrastrukturę, zwłaszcza komunikacyjną. Zaczęły podupadać regiony związane z tradycyjnymi przemysłami, zwłaszcza te, które wcześniej korzystały z dotacji państwowych w ramach polityki regionalnej. Polityka ta straciła na znaczeniu wskutek polityki redukcji wydatków budżetowych, a była ona głównym sposobem walki z inflacją, która pojawiła się w latach 70. Walka z inflacją poprzez ograniczenie deficytu budżetowego stała się od końca lat 70. główną doktryną gospodarczą zarówno rządów (choć nie zawsze faktycznie realizowaną, jak np. w USA), jak i myśli ekonomicznej, dziś szczególnie widoczną w zaleceniach MFW. W sumie system elastyczny cechuje się wzrostem zróżnicowań sytuacji w przekroju społecznym i terytorialnym⁸.

Nie zawsze elastyczny system produkcji był wynikiem innowacji technicznych czy organizacyjnych. Niekiedy był on przeżytkiem z okresów przedfordowskich. Ma to miejsce np. w znanym przypadku „trzecich Włoch” czy regionu Walencji w Hiszpanii, znanych z produkcji tradycyjnych wyrobów wysokiej jakości, wymagających zwłaszcza dobrego wzornictwa, jak produkcja obuwia, mebli itd. Produkcja ta oparta jest właśnie na systemie elastycznym: zmienny czas pracy (wtedy, gdy są zamówienia), brak gwarancji zatrudnienia, minimalne świadczenia socjalne, wysokie kwalifikacje i wielofunkcyjność robotników zorganizowanych w małych zespołach⁹.

⁸ Jako przykład szczegółowego opisu zmian zachodzących w organizacji i rozmieszczeniu gospodarki pod wpływem przejścia od fordyzmu do systemu elastycznego może służyć książka: F. Lever (ed.): *Industrial Change in the United Kingdom*. Longman, 1987; por. też: B. Domański: *Postfordowski elastyczny model produkcji a jej przestrzenna organizacja*. Biuletyn KPZK PAN z. 159, Warszawa 1982

⁹ Por. A. Vazquez Barquero: *Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política*. Estudios Territoriales (Madrid) Nr. 35, 1991; R. Stough: *Restructuring and change in the space economy of the European Common Market* (w:) A. Kukliński ed., *Globality versus Locality*, Warsaw 1990.

4. Restrukturyzacja mikroekonomiczna oraz restrukturyzacja rzeczowa mezo- i makroekonomiczna

Synonimem restrukturyzacji mikroekonomicznej, czyli restrukturyzacji przedsiębiorstwa, jest sanacja lub proces uzdrawiania przedsiębiorstwa. Zjawisko to jest znane od dawna w praktyce gospodarczej i nie wymaga dodatkowego omówienia. Chodzi tu o świadome, celowe i zaplanowane działanie, którego przedmiotem jest konkretna jednostka gospodarcza, a podmiotem kierownictwo tej jednostki lub czynnik zewnętrzny, np. państwo. Restrukturyzacja polega na zmianach w jednej, a najczęściej w kilku następujących dziedzinach: kadrowej (zmiana kierownictwa), techniczno-technologicznej (zmiana wyposażenia technicznego celem produkowania nowych wyrobów lub poprawy jakości i obniżki kosztów produkcji dotychczasowej, zwłaszcza kosztów materiałowych i płac, obniżenia emisji zanieczyszczeń itd) i organizacyjnej (np. podział jednostki na mniejsze części, oparcie powiązań pomiędzy nimi na zasadach komercyjnych i likwidacja tych, które są nierentowne, lub odwrotnie, łączenie poszczególnych jednostek w większe całości celem lepszego wykorzystania korzyści skali, uniknięcia konkurencji na rynku zewnętrznym itp). Niekiedy do restrukturyzacji przedsiębiorstwa zalicza się także jego prywatyzację.

Interesującego doświadczenia w masowej restrukturyzacji przedsiębiorstw dostarcza gospodarka dawnej NRD. Główne cechy tej akcji polegają na oddaniu wielkiego przedsięwzięcia restrukturyzacji większości przedsiębiorstw całego kraju jednej państwowej agendzie, Urzędowi Powierniczeniu (Treuhandaanstalt) i na dominacji prywatyzacji nad restrukturyzacją sensu stricto w działalności tej instytucji, przy czym projekty restrukturyzacji danego przedsiębiorstwa składane przez kandydatów do jego nabycia są jednym z kryteriów wyboru oferty.

Restrukturyzacja przedsiębiorstw byłej NRD, w tym zwłaszcza działalność Treuhandu, wymaga osobnego omówienia, wychodzącego poza ramy niniejszego opracowania. Można jedynie stwierdzić, że priorytet prywatyzacji i reprivatyzacji, a także zmian kadrowych, polegających na usuwaniu z kierownictw przedsiębiorstw dawnych dyrektorów NRD-owskich i zastępowaniu ich kadrami sprowadzonymi z zachodnich Niemiec, nad restrukturyzacją jest bardzo często przedmiotem krytyki w Niemczech, jako przyczyna marnotrawstwa środków budżetu państwa (nie zrestrukturyzo-

wane przedsiębiorstwa sprzedawane są po bardzo niskich cenach), biurokracji, nadużyć i dyskryminowania mieszkańców b. NRD¹⁰

Restrukturyzacja rzeczowa mezo- i makroekonomiczna dotyczy przekształceń w rzeczowej strukturze gospodarki narodowej, gałęzi lub regionów, dokonywane w sposób celowy przez określone podmioty władzy, najczęściej centralne władze danego państwa. Takie rozumienie terminu *restrukturyzacja* jest w Polsce chyba dominujące, a do niedawna niemal jedyne. Dominację takiego sposobu rozumienia restrukturyzacji narzuciła zapewne literatura połowy lat 80., koncentrująca się na dokonaniach polityki restrukturyzacji w państwach zachodnich, która przyniosła odczuwalne rezultaty w postaci zmniejszenia surowcochłonności, zwłaszcza energochłonności dochodu narodowego w tych państwach po szoku cenowym lat siedemdziesiątych¹¹.

Polityka restrukturyzacji gospodarki narodowej polega na promowaniu jednych gałęzi gospodarki i hamowaniu rozwoju lub ograniczaniu działalności innych, po to by uzyskać określone cele, takie jak zmniejszenie surowco- i energochłonności dochodu narodowego i uzależnienia od niepewnych źródeł zaopatrzenia, wzrost innowacyjności gospodarki narodowej, poprawa gospodarczej pozycji kraju na arenie międzynarodowej, poprawa sytuacji ekologicznej itp. Synonimem tak rozumianej polityki restrukturyzacji jest termin *polityka przemysłowa*. Przedsięwzięcia restrukturyzacji określonej gałęzi lub regionu nazywa się też często *rekonwersją* (*reconversion, reconversión*).

W praktyce krajów zachodnich wyróżnia się dwa podejścia do polityki przemysłowej: pasywne (zwane reaktywnym) i aktywne¹².

Polityka reaktywna polega na reagowaniu na sytuację i ogranicza się niemal wyłącznie do działań wobec dziedzin gospodarki, które znalazły się w trudnościach. Działania te mogą iść w jednym z dwu przeciwstawnych kierunków, albo też oba te kierunki łączyć. Kierunki te to: ograniczenie danej dziedziny albo jej ochrona. Podjęcie działania następuje wtedy, gdy dana dziedzina staje się obciążeniem dla budżetu państwa, albo gdy grozi jej upadek z negatywnymi skutkami socjalnymi. Działanie redukcyjne polega na ograniczeniu rozmiarów danego sektora, np. gałęzi przemysłu,

¹⁰ Więcej na ten temat w: R. Szul: *Przekształcenia własnościowe w b. NRD (na tle procesu zjednoczenia Niemiec)*. Samorząd Terytorialny, nr 1–2/1992, s. 96–103.

¹¹ Por. A. Karpiński: *Restrukturyzacja gospodarki w Polsce i na świecie*. Warszawa 1986, PWE.

¹² H. Bujard: *Zur Industriepolitik in der EG am Beispiel von Kohle und Stahl*. (w:) *Industrial Policy in the EEC and CMEA*, Gdańsk 1988, s. 74.

ograniczeniu dotacji budżetowych do bieżącej działalności tego sektora, czemu zwykle towarzyszy przeznaczenie zaoszczędzonych środków na modernizację tej części, która nie została zlikwidowana. Klasycznym przykładem takiej polityki jest restrukturyzacja górnictwa w W. Brytanii za rządów M. Thatcher, we Francji, w Belgii, Holandii, gdzie zamknięto najmniej wydajne kopalnie a pozostałe zmodernizowano, zwiększając wydobyte przy redukcji zatrudnienia (w tych krajach górnictwo zostało praktycznie zlikwidowane). Podobnie rzecz się miała w przypadku przemysłu stalowego i stoczniowego.

Ochrona danej gałęzi gospodarki przed upadkiem polega na niedopuszczeniu konkurencji zagranicznej na rynek krajowy poprzez bariery celne, kontyngenty ilościowe w imporcie itp. Swoistym rodzajem niedopuszczania do konkurencji zagranicznej jest urzędowe zobligowanie niektórych krajowych nabywców danego towaru do zaopatrywania się tylko u krajowych producentów, jak to ma miejsce na szeroką skalę np. w Niemczech w przypadku węgla energetycznego. Ten rodzaj polityki przemysłowej stoi oczywiście w sprzeczności z literalnym rozumieniem pojęcia *restrukturyzacja*, bo jej celem jest akurat zachowanie struktury, a nie jej zmiana.

Polityka aktywna polega na tworzeniu lub promowaniu nowych dziedzin gospodarki poprzez państwowe dotacje i ułatwienia finansowe, zamówienia, finansowanie badań naukowych itd. Taki rodzaj polityki strukturalnej miał miejsce np. w Japonii czy Francji: promowanie niektórych najnowocześniejszych dziedzin, jak energetyka atomowa, szybka kolej, przemysł lotniczy itp.¹³.

W latach 80. restrukturyzacji (w praktyce: redukcji rozmiarów działalności) poszczególnych gałęzi w krajach zachodnioeuropejskich zaczęły towarzyszyć przedsięwzięcia łagodzące jej negatywne skutki uboczne na określonym terytorium. Przedsięwzięcia takie nazywa się restrukturyzacją albo rekonwersją regionalną. Były one połączeniem polityki gałęziowej z polityką regionalną. Od tradycyjnej polityki regionalnej różniły się tym, że dotyczyły nie regionów słabo rozwiniętych, wymagających tworzenia źródeł dochodów, infrastruktury technicznej i społecznej itp, lecz regionów wysoko rozwiniętych, których gospodarka popadła w stan depresji i wymaga przestawienia, czyli rekonwersji, przy czym działania dotyczące danego terytorium były wtórne w stosunku do działań wobec danej gałęzi gospodarki.

¹³ Por.: J. Volz: *Einige Probleme der Industriepolitik in der Europäischen Gemeinschaft — dargestellt am Beispiel Belgiens und Frankreichs*. (w:) *Industrial Policy in the EEC and CMEA*. Gdańsk 1988.

Polityka rekonwersji regionalnej w krajach EWG prowadzona jest na co najmniej trzech poziomach terytorialnych: lokalnym (regionalnym), krajowym i wspólnotowym.

Na poziomie Wspólnoty Europejskiej polityka rekonwersji regionalnej jest częścią ogólnej polityki regionalnej¹⁴. Zmieniało się znaczenie tej polityki w ogólnej polityce Wspólnoty, cele i metody realizacji. W systemie, który ukształtował się pod koniec lat 80., polityka regionalna stanowiła część polityki zmian strukturalnych. Zmiany te realizowane są za pomocą trzech funduszy: regionalnego, socjalnego i przekształceń w rolnictwie. Na te trzy „fundusze strukturalne” na przełomie lat 80. i 90. przypadało około 1/5 budżetu Wspólnoty (prawie całą resztę budżetu pochłaniały dotacje na rolnictwo).

Polityka regionalna obejmowała następujące cele: 1) promowanie rozwoju i dopasowania strukturalnego w regionach słabo rozwiniętych; na ten cel, zgodny z klasycznym pojmowaniem polityki regionalnej, przeznaczają się gros środków polityki strukturalnej, 2) transformowanie (rekonwersję) regionów, zwłaszcza granicznych i dotkniętych upadkiem przemysłu, 3) zwalczanie trwałego bezrobocia, 4) ułatwianie młodzieży wejścia na rynki pracy, 5a) przyspieszenie dostosowania strukturalnego w rolnictwie, 5b) promocję rozwoju obszarów wiejskich.

Restrukturyzacja regionów depresji przemysłu mieści się w celu nr 2. Polityka względem tego typu regionów polega na ich delimitacji i przyznaniu określonych środków wspomagających programy ich restrukturyzacji, przy czym środki Wspólnoty nie mogą przekraczać 50% środków przeznaczonych na dany program. Kryteria wyróżnienia tych obszarów są jednolite dla całej Wspólnoty i obejmują trzy warunki, które trzeba spełniać jednocześnie: stopa bezrobocia w ostatnich trzech latach powyżej średniej dla Wspólnoty; udział zatrudnienia w przemyśle przez kilka lat, od roku 1975 wyższy od średniego dla Wspólnoty; spadek zatrudnienia w przemyśle. Do obszarów tych mogły być zaliczone również te, które nie spełniały niektórych kryteriów, ale miały stopę bezrobocia powyżej 50% średniej EWG i niektóre inne. Ustala się przy tym ograniczenie, że obszar objęty celem nr 2 nie może przekraczać 15% obszaru pozostającego poza obszarem objętym celem nr 1. Kryteria te, a tym samym delimitacja, mają charakter

¹⁴ Dokładniej politykę tę na tle całej polityki restrukturyzacyjnej Wspólnoty omawiają m.in. artykuły: R. Camagni, P. C. Cheshire, J. R. Cuadrado, J. P. de Gaudemar: *Las políticas regionales la Comunidad Europea: pasado y futuro*. Estudios Territoriales, nr 35, enero-abril 1991, s. 17-48; L. L. Araujo: *La política regional comunitaria y los fondos estructurales ante el mercado unico*. Estudios Territoriales, nr 38, enero-abril 1992, s. 17-43

mocno biurokratyczny, czego wyniki są niekiedy padaroksalne¹⁵. Bywały przypadki, że kryteria EWG-owskie zaliczały do regionów mających prawo do pomocy Wspólnoty obszary, które wedle kryteriów danego kraju były uznane za nieźle prosperujące, ale zasada, że środki Wspólnoty mogą tylko uzupełniać środki krajowe, powodowała, że do regionów tych kierowano pomoc władz krajowych, by nie stracić okazji uzyskania pomocy ze strony EWG. Pomoc dla tych obszarów polega na udziale Funduszu Regionalnego EWG (FEDER) w operacjach: 1) renowacji zapuszczonych terenów przemysłowych, 2) tworzenia lub rozwoju organizacji zajmujących się koordynacją działalności gospodarczej lub doradztwem, 3) promocji innowacji w przemyśle i usługach poprzez wymianę informacji, opracowywanie business plan, oferowanie lokali użytkowych itp, 4) badania rynku, 5) ułatwiania dostępu małym i średnim przedsiębiorstwom do kapitału inwestycyjnego, 6) wspierania inwestycji przez udzielanie kredytów nisko oprocentowanych i subwencje kapitałowe.

Oprócz EWG-owskiej polityki restrukturyzacji regionalnej istnieją też przedsięwzięcia podejmowane z inicjatywy władz krajowych i regionalnych (lokalnych), bardzo zmienne w czasie i różniące się pod względem głównych celów, metod ich realizacji, środków i ich pochodzenia¹⁶. Cele tych przedsięwzięć były różne: od ratowania lub tworzenia miejsc pracy przez wspomaganie lokalnego biznesu lub przyciąganie inwestycji z zewnątrz, do „marketingu miasta”, tj. tworzenia wizerunku miasta, jako miejsca sprzyjającego biznesowi i atrakcyjnego do mieszkania, celem przyciągnięcia inwestorów-podatników najlepiej z dziedziny finansów, usług konsultingowych, siedzib firm i organizacji o znaczeniu międzynarodowym, którzy niekoniecznie tworzą miejsca pracy itp. Takie tworzenie wizerunku niekiedy pociąga za sobą działania jawnie niezgodne z interesami uboższych grup społecznych, jak np. wysiedlanie ludności z terenów atrakcyjnych dla

¹⁵ Np. do regionów wymagających pomocy według tych kryteriów zaliczono 1/3 terytorium Katalonii, zamieszkałą przez 2/3 ludności regionu, przy czym znalazły się tu też gminy należące do najbogatszych w Katalonii i Hiszpanii, m.in. takie, w których spadek zatrudnienia w przemyśle spowodowany był rozwojem usług a nie upadkiem przemysłu, a nie znalazły się obszary znacznie bardziej zasługujące na pomoc. Por.: L. Viladimiu Canela, J. Rosell Foxa: *La política regional comunitaria en la zona objetivo nr 2 en Cataluña*. Estudios Territoriales, nr 38, 1992, s. 87–102.

¹⁶ Por.: W. F. Lever (ed.), *Industrial Change in the United Kingdom*. 1987, Longman, zwłaszcza część: Introduction to Policies for Industry; Ch. 13 National policy (by W. F. Lever), Ch. 14 Regional policy (by A. R. Townsend), Ch. 15 Urban policy (by W. L. Lever), s. 209–257.

inwestycji, np. centrów miast, utrzymywanie wysokiego bezrobocia i ograniczanie pomocy socjalnej celem „zdyscyplinowania” siły roboczej¹⁷.

Należy jednak zaznaczyć, że w krajach EWG zakres krajowej polityki regionalnej ma ograniczenia wynikające z istnienia pułapu pomocy (subsydowania) działalności gospodarczej.

5. Restrukturyzacja makroekonomiczna systemowo-instytucjonalna

Zgodnie z omawianą w tym rozdziale szkołą myślenia restrukturyzacja ekonomiczna oznacza zmiany w systemie prawno-instytucjonalnym, regulującym ogólne zasady funkcjonowania gospodarki narodowej. Ponieważ w myśl zasad tej szkoły, którą można nazwać monetarno-rynkową, efektywność gospodarki narodowej zależy od sprawności mechanizmu rynkowego, przez restrukturyzację ekonomiczną zmierzającą do poprawy efektywności gospodarki rozumie się usuwanie barier w sprawnym funkcjonowaniu rynku. Restrukturyzacja polega więc głównie na: prywatyzacji, stymulowaniu konkurencji przez liberalizację cen, demonopolizację, usuwanie barier utrudniających mobilność kapitału, siły roboczej i towarów, na reformie systemu bankowego, by bardziej odpowiadał potrzebom rynku, na reformie struktury i administrowania systemem podatkowym itp.

Najwybitniejszym przedstawicielem tej szkoły jest Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Dla ścisłości należy zaznaczyć, że termin *restrukturyzacja gospodarcza* w pracach tej szkoły bywa używany rzadko, najczęściej zastępują go terminy: *reformy strukturalne* lub *polityka strukturalna*.

Rozumienie pojęć *reformy strukturalne*, *restrukturyzacja gospodarcza* przez omawianą tu szkołę myślenia ilustrują poniższe cytaty z biuletynu MFW „IMF Survey”, zawierające urywki z wypowiedzi Dyrektora Zarządzającego MFW M. Camdessus i komunikatów prasowych Funduszu.

Być może najpełniej sposób rozumienia terminu *reformy strukturalne* oddaje następujący fragment wypowiedzi M. Camdessus na Uniwersytecie Georgetown nt. transformacji gospodarki postradzieckiej. Głównym zadaniem wynikającym z tej transformacji są według niego:

¹⁷ Por.: M. Mayer: *Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt*. (w:) *Das neue Gesicht der Städte*. 1990, Birkhäuser.

„Reformy strukturalne i stabilizacja makroekonomiczna. To pierwsze sugeruje:

- szybkie ustanowienie ram prawnych i instytucjonalnych dla funkcjonowania rynku, dla narzucenia konkurencji i dla przyciągnięcia kapitału zagranicznego; obejmuje to prawo handlowe, procedury upadłościowe etc. oraz prywatyzację, szczególnie w takich sektorach, jak rolnictwo, gdzie można oczekiwać szybkiej reakcji podaży,
- wczesne wprowadzenie określanych przez siły rynkowe wolnych cen większości produktów, aby system cen mógł wysyłać właściwe sygnały konsumentom i producentom, co obejmuje też kluczowe „ceny” finansowe, mianowicie kurs wymiany walutowej i stopę procentową,
- równolegle z liberalizacją cen mocną dyscyplinę makroekonomiczną, obejmującą w szczególności ostrą redukcję deficytu budżetowego, aby zapobiec przerodzeniu się nieuniknionego początkowego wzrostu cen w obłądną spiralę hiperinflacji,
- otworenie się kraju na handel z resztą świata oraz wprowadzenie wymienialności waluty dla zapewnienia powiązania cen krajowych z cenami na rynkach światowych,
- szybkie kroki w kierunku prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych gdzie to tylko możliwe i spowodowanie, by przedsiębiorstwa publiczne działały na zasadach komercyjnych przez zredukowanie ich dostępu do subsydiów, ulg podatkowych albo łatwego kredytu. I co jest z tym powiązane — sugeruje decentralizację podejmowania decyzji i odpowiedzialności¹⁸.

Podobny sposób rozumienia widoczny jest też w komunikacie MFW o przyznaniu kredytu *stand-by* Bułgarii, w którym tak przedstawia się zadania Bułgarii w zakresie finansowanej przez ten kredyt polityki strukturalnej:

„Główne elementy rządowej polityki strukturalnej zawierają ostatnio uchwaloną ustawę restytucyjną obejmującą znaczną część gruntów rolnych, małych sklepów i hurtowni, niektóre obiekty przemysłowe i nieruchomości miejskie i obiekty mieszkalne; zobowiązanie się [rządu] do przekazania w prywatne ręce większościowych udziałów w prywatyzowanych przedsiębiorstwach państwowych oraz usunięcie pozostających jeszcze ograniczeń sprzedaży gruntów rolnych”¹⁹.

Artykuł na temat programu gospodarczego Rumunii na 1992 r., wspieranego przez Fundusz, zawiera stwierdzenie:

¹⁸ *Managing Director's Address... IMF Could Provide \$ 25-30 Billion to Republics of the Former U.S.S.R.*, IMF Survey nr 9 (21), April 27, 1992.

¹⁹ *Bulgaria: Stand-By Credit. Press Release Nr. 92/31.* April 20, IMF Survey Nr. 9 (21), April 27, 1992.

„Te przedsięwzięcia stabilizacyjne będą uzupełnione reformami strukturalnymi, które mają uczynić gospodarkę bardziej efektywną i produktywną. Reformy te będą obejmować dalszą liberalizację cen, prywatyzację, wzmocnienie dyscypliny finansowej przez restrukturyzację przedsiębiorstw państwowych oraz stałe reformy sektora finansowego i fiskalnego”²⁰.

W sprawozdaniu z działalności dwóch rodzajów kredytów IFW, których celem jest kształtowanie struktury gospodarczej najuboższych klientów Funduszu, a mianowicie Structural Adjustment Facility (SAF) i Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF), tak definiuje się reformy strukturalne:

„Reformy strukturalne. Czterema głównymi typami reform strukturalnych w programach wspieranych przez SAF/ESAF są według autorów: prywatyzacja lub likwidacja przedsiębiorstw publicznych i poprawa cenotwórstwa i efektywności tych, które pozostaną we własności publicznej; reformy struktury podatków; wzmocnienie administracji podatkowej, poprawa rachunkowości budżetowej oraz struktury i kontroli wydatków budżetowych”²¹.

Na zakończenie cytowanego artykułu stwierdza się, że przy ocenie programów SAF/ESAF należy brać pod uwagę nie tylko czysto ilościowe wskaźniki finansowe krajów, w których były realizowane, ale również „istotny postęp w restrukturyzacji gospodarczej” tych krajów. Mając na względzie zilustrowany wyżej sposób rozumienia reform strukturalnych można wątpić, czy termin *restrukturyzacja gospodarcza* oznacza tu to samo co w poprzednim rozdziale tej pracy.

Na marginesie można zauważyć, że w rozumowaniu omawianej tu szkoły rynkowo-monetarnej, koncentrującej się na „makroekonomii” nie ma wyraźnego rozgraniczenia między pojęciami *reforma strukturalna* i *reforma systemowa*. Często występują one łącznie jako *reformy systemowe i strukturalne*, a niekiedy nawet jako synonimy.

Tym, co łączy sposób rozumienia pojęć *restrukturyzacja gospodarcza* czy *reformy strukturalne* w tym rozdziale i w poprzednim, jest świadome realizowanie pożądanych działań przez określony podmiot. W poprzednim rozdziale były to władze państwowe (różnych szczebli), a w tym centralne władze państwowe (często wspierane przez MFW).

²⁰ Romania Adopts Strong Adjustment Program for 1992. IMF Survey, Nr. 13 (21), June 22, 1992.

²¹ SAF/ESAF-Supported Programs Have Yielded Many Fiscal Benefits, Says IMF Study. IMF Survey, Nr. 13 (21), June 22, 1992.

6. Restrukturyzacja a transformacja

Życie gospodarcze, społeczne i polityczne Polski i innych byłych krajów socjalistycznych, a pośrednio i szerszej społeczności międzynarodowej, zdeteminowane jest wielkim historycznym procesem transformacji ustrojowej: odchodzeniem od systemu gospodarki zwanej socjalistyczną lub centralnie planowaną ku gospodarce rynkowej. Z transformacją czysto gospodarczą wiąże się konsekwencje społeczne i polityczne, przy czym w różnych krajach objętych procesami transformacji różna jest relacja znaczenia owych trzech wymiarów procesu transformacji: ekonomicznego, społecznego i politycznego, różna jest głębokość procesów transformacji, ogólnie i w poszczególnych wymiarach. W jednych krajach, zwłaszcza tych określanych terminem środkowoeuropejskich, główny jest wymiar ekonomiczny, podczas gdy w innych, np. w krajach dawnego ZSRR, transformacja zdominowana jest przez wymiar społeczno-kulturowy: załamanie się tradycyjnego systemu wartości, które można nazwać kryzysem cywilizacji radzieckiej, lub przez wymiar polityczny związany z powstawaniem nowych państw i narodów.

Zadaniem badaczy i polityków jest śledzenie procesów transformacji. Jednym z problemów, które w związku z tym się pojawiają, jest określenie relacji między transformacją systemu gospodarczego a restrukturyzacją gospodarki, a także trzema wymiarami procesu transformacji ustrojowej.

Przydatne wydaje się następujące zdefiniowanie relacji pojęć *transformacja systemu gospodarczego* i *restrukturyzacja gospodarcza*:

Transformacja systemu gospodarczego = przekształcenia
instytucjonalno-ekonomiczne + restrukturyzacja gospodarcza

Przekształcenia instytucjonalno-ekonomiczne oznaczają tu zmiany w instytucjonalnej organizacji gospodarki, wliczając w to strukturę własnościową gospodarki i sposób zarządzania organizacjami gospodarczymi, charakter interesów podmiotów gospodarujących (organizacji gospodarczych, gospodarstw domowych i władz państwowych różnych szczebli) oraz zmiany w celach i instrumentach polityki gospodarczej państwa. Natomiast restrukturyzacja gospodarcza oznacza tu przekształcenia w materialnej strukturze gospodarki, łącznie z jej strukturą działowo-gałęziową i przestrzenną, w rzeczowych parametrach gospodarki (łącznie z materiało- i pracochłonnością gospodarki) i sieci materialnych powiązań między podmiotami gospodarującymi.

Pytaniem kluczowym dla polityki gospodarczej jest stosunek do tak pojmowanej restrukturyzacji gospodarczej: czy powinna być ona wyłącznie wypadkową zmian instytucjonalno-ekonomicznych (zakładając, że pożądane zmiany instytucjonalno-ekonomiczne dadzą automatycznie pożądane zmiany strukturalne), a jeśli nie, to jaki powinien być zakres i sposoby bezpośredniego regulowania tego procesu bez narażania na szwank zmian instytucjonalno-ekonomicznych.

Dotychczasowe doświadczenie transformacji jest w tej dziedzinie zróżnicowane. W początkowym okresie, zwłaszcza w krajach środkowoeuropejskich, dominowało podejście instytucjonalno-makroekonomiczne, dające się ująć w stwierdzeniu, że najlepszą polityką restrukturyzacji gospodarczej jest brak polityki restrukturyzacji. Takie rozumowanie było zapewne do jakiegoś stopnia odzwierciedleniem sposobu rozumienia problemu i pojęcia *polityka strukturalna* przez MFW, jak to przedstawia poprzedni rozdział. Ostatnio ten sposób myślenia wyraźnie się zmienia, przynajmniej w Polsce, i przyjmuje się, że chociaż samoczynne procesy restrukturyzacji generalnie idą w dobrym kierunku, to pojawiają się wycinkowe zjawiska negatywne, których nie można ignorować ze względów społecznych i politycznych i które wymagają bezpośredniej ingerencji państwa. Inaczej bowiem doszłoby do destabilizacji społeczno-politycznej i zagrożenia degeneracją procesu transformacji systemowej. Stąd koncepcja restrukturyzacji regionów i gałęzi gospodarki jako działania świadomego i celowego, (współ)organizowanego przez władze centralne państwa.

Zależności istnieją nie tylko na ogólnym poziomie zmian instytucjonalno-ekonomicznych i restrukturyzacji gospodarczej. Na uważną analizę zasługują przede wszystkim zależności szczegółowe. Do takich należy np. relacja między systemem walutowym a prywatyzacją, zmianami w strukturze gałęziowej i zmianami w sieci powiązań gospodarczych. W tej dziedzinie w dawnych krajach socjalistycznych można wyróżnić trzy sytuacje:

1. Wzmocnienie waluty krajowej stymuluje (lub przynajmniej nie hamuje) zmiany w pozostałych dziedzinach. Najdobitniejszym przykładem jest d. NRD, a w mniejszym stopniu Polska (zwłaszcza w latach 1990–1991), zaliczyć tu można też Czechosłowację i Węgry. Wymienialność waluty krajowej wraz z realnym wzrostem jej siły nabywczej w stosunku do walut wymienialnych spowodowała potaniecie towarów importowanych, wzrost ich importu i konsumpcji, ograniczenie popytu na towary krajowe nie wytrzymujące konkurencji, bankructwo ich producentów itd. Jednocześnie wzmocnienie waluty krajowej było neutralne w stosunku

do procesu prywatyzacji, zwłaszcza handlu, która sprzyjała wzrostowi konkurencji i ekspansji handlu i usług, szczególnie widocznej w centrach dużych miast.

2. Słaba pozycja waluty krajowej powoduje rozdwojenie gospodarki i zrywanie więzi gospodarczych. Taka sytuacja występuje przede wszystkim w Rosji. Słabość rubla, wyrażająca się w niskim stopniu jego wymienialności, bardzo niskim kursie wymiany (w stosunku do jego nominalnej siły nabywczej) oraz szybkiej dewaluacji powoduje, że jest on wypierany i uzupełniany przez inne waluty (dolar i markę) jako środek płatniczy, co powoduje, że część gospodarki funkcjonuje w sferze rubla, a część w sferze twardej waluty, podział ten ma nie tylko charakter instytucjonalny, ale również społeczny i przestrzenny (np. jedne sklepy sprzedają za ruble, a inne za „walutę”); jednocześnie powoduje to unikanie sprzedaży za ruble i tym samym zrywanie więzi gospodarczych, zwłaszcza między miastem a wsią. Dodatkowym problemem dotyczącym rubla jest pojawienie się surogatów pieniądza w strefie rublowej d. ZSRR, zarówno niby-pieniądzy emitowanych przez republiki, jak i lokalnych namiastek pieniądza w różnych regionach Rosji, co powoduje dalsze osłabienie kontroli władz monetarnych Rosji nad emisją pieniądza, dalsze osłabienie rubla oraz pogłębienie dezintegracji, zarówno w układzie gałęziowym jak i terytorialnym.
3. Wprowadzanie waluty krajowej jako nadrzędny cel polityczny. Najbardziej typowym przykładem jest Ukraina, ma to miejsce również w niektórych innych republikach. Wprowadzenie waluty lub namiastki waluty narodowej (na Ukrainie jest to karbowaniec, który ma być zastąpiony hrywną, pieniądzem o większym zakresie funkcji niż karbowaniec) było traktowane jako niezbędny symbol niepodległości kraju. Pieniądz ten musiał od początku konkurować z walutami silniejszymi, w tym z rublem. Wprowadzenie tak słabego pieniądza do obiegu gospodarczego mogło odbyć się tylko na drodze administracyjnej, poprzez zakaz przyjmowania przez podmioty gospodarcze innej waluty. Zakaz taki może być skuteczny tylko w odniesieniu do sektora państwowego, dającego się kontrolować. Na Ukrainie stało się to m.in. przyczyną zahamowania prywatyzacji handlu. Do tego doszły dodatkowo problemy wynikłe ze słabości waluty krajowej opisane w punkcie 2, w tym zerwanie powiązań z Rosją i innymi republikami, spektakularnie wyrażone kryzysem zaopatrzenia w energię.

Być może istnieje jeszcze czwarty typ sytuacji: pomyślnie wprowadzenie waluty krajowej, która dzięki zagranicznej pomocy jest silna od samego początku. Wiele wskazuje, że taki przypadek ma miejsce w Estonii, jednak wymaga to jeszcze dalszej obserwacji i badań.

Przedstawione tu zależności między systemem walutowym, prywatyzacją i zmianami strukturalnymi są tylko jednym z wielu zagadnień wymagających obserwacji i analizy. Taka obserwacja i analiza ma dwojakie znaczenie dla Polski: pozwala wzbogacić wiedzę badaczy i polityków na temat możliwych sposobów podejścia do problemów transformacji i restrukturyzacji gospodarczej, a także dostrzec szanse i zagrożenia wynikające z sytuacji w sąsiednich krajach.

7. Uwagi końcowe

Jak widać z powyższych rozważań, termin *restrukturyzacja gospodarcza* ma bardzo wiele znaczeń i bez znajomości kontekstu i „szkoły” nie można określić, o jakie znaczenie chodzi. Poszczególne znaczenia mają też różną przydatność dla badaczy-teoretyków i dla praktyków. Restrukturyzacja w znaczeniu obiektywnego samoczynnego procesu jest interesująca dla naukowców teoretyków, zwłaszcza ekonomistów i socjologów badających wielkie procesy społeczne i historię gospodarczo-społeczną świata. Przedstawia natomiast znikomą wartość dla tych, którzy poszukują inspiracji lub rady w formułowaniu polityki gospodarczej. Restrukturyzacja (lub reformy strukturalne, polityka strukturalna) w rozumieniu środowiska MFW jest synonimem zmian systemowo-instytucjonalnych i polityki finansowej i jako taka jest dobrze znana ekonomistom-teoretykom i praktykom na świecie, natomiast jest nieprzydatna dla tych, którzy szukają wskazówki, jak radzić sobie z materialną stroną zmian gospodarczych. Z punktu widzenia polityków gospodarczych najbardziej wartościowe jest to rozumienie restrukturyzacji, które oznacza świadome działanie organizowane przez państwo, zmierzające do przekształcenia określonych gałęzi gospodarki lub regionów. W warunkach polskich szczególnie przydatne mogą być doświadczenia Hiszpanii w dziedzinie restrukturyzacji gałęziowo-terytorialnej, a także analogiczne akcje podejmowane lub wspierane przez Wspólnoty Europejskie. Ważne z praktycznego punktu widzenia są też doświadczenia restruk-

turyzacji przedsiębiorstw, w tym również na terenie byłej NRD. Zarówno dla teoretyków, jak i dla polityków gospodarczych niezwykle ważne znaczenie mają procesy restrukturyzacji zachodzące w trakcie transformacji ustrojowej w krajach postsocjalistycznych. W tych też kierunkach powinny pójść dalsze badania nad międzynarodowymi doświadczeniami restrukturyzacji.

Jeśli chodzi o kwestie merytoryczne restrukturyzacji, poza rozważaniami nad znaczeniem pojęcia *restrukturyzacja*, to analiza międzynarodowego doświadczenia i literatury wskazuje na niejednoznaczne rezultaty. W zależności od nastawienia ideologicznego badacza restrukturyzacja przedstawiana jest jako zjawisko pozytywne, będące synonimem postępu, lub jako bezduszna machina, przyganiatająca jednych i wywyższająca innych ludzi, grupy społeczne i terytorialne, z niepewnym bilansem końcowym. Otwarta pozostaje też kwestia, czy restrukturyzacja gospodarcza, która miała miejsce w krajach zachodnich w latach 70. i 80., była tylko odpowiedzią na kryzys poprzedniego sposobu funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego (zwanego fordyzmem), czy też kryzys ten spowodowała, burząc system, który dał społeczeństwom zachodnim 25-letni okres szybkiego wzrostu gospodarczego, rosnącej zamożności zdecydowanej większości ludności, pełne zatrudnienie, poczucie bezpieczeństwa i stabilności, a państwow siłę zdolną przeciwstawić się komunizmowi i wygrać konfrontację Wschód-Zachód. Odpowiedź na to pytanie ma również znaczenie praktyczne, gdyż może wskazać na nieuchronność lub odwrotnie, niecelowość powtarzania tego, co miało miejsce w innych krajach, w innych okolicznościach ekonomicznych, społecznych, politycznych.

ANTONI KUKLIŃSKI

PRZYSZŁOŚĆ PLANOWANIA STRATEGICZNEGO W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Wprowadzenie

Czy lata dziewięćdziesiąte są dekadą upadku czy odrodzenia planowania? Czy obecny kryzys planowania¹ prowadzi do zupełnego zaniku planowania jako idei i jako procesu społecznego i instytucjonalnego?

Są to pytania o charakterze ogólnym, ale ważność tej kwestii jest szczególnie głęboko odczuwana w Europie Środkowej i Wschodniej, gdzie ma miejsce zasadnicza transformacja gospodarki, społeczeństwa i państwa².

Proces transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej jest znacznie bardziej dramatyczny niż pierwotnie przewidywano. Istnieją trzy przyczyny tego zjawiska:

- a) dziedzictwo przeszłości komunistycznej,
- b) trudności w rozwoju efektywnych struktur rządowych, zapewniających silne sterowanie procesem transformacji,

¹ Por.: F. Archibugi: *The Resetting of Planning Studies*. (w:) A. Kukliński (red.), *Society — Science — Government*. Warszawa 1992.

² Por.: R. Dahrendorf: *Reflections on the Revolution in Europe*. Times Books 1990; A. Kukliński (red.), *Poland in the Perspective of Global Change*. t. 1, 2, Polish Association for the Club of Rome, Warszawa 1991.

c) słabości w długookresowym myśleniu historycznym i strategicznym na wielką skalę w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej, w odniesieniu do wyzwania powstałego na skutek upadku systemu komunistycznego.

W tej perspektywie konferencja w Palermo³ powinna stać się ważną inspiracją do uznania wielkiego znaczenia w przyszłości planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej. Oczywiście zakładamy, że lata dziewięćdziesiąte będą dekadą odrodzenia planowania, jako bardzo ważnego narzędzia długookresowych zmian strukturalnych o charakterze rewolucyjnym.

W tym kontekście chciałbym zaprezentować wstępną listę zagadnień, które mogą być podjęte w odpowiednich studiach:

- I. Deficyt studiów prognostycznych i planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej.
- II. Negatywne doświadczenia planowania socjalistycznego.
- III. Fascynacja XIX-wiecznym leseferyzmem.
- IV. Planowanie innowacyjne według wizji J. Friedmanna.
- V. Planowanie rozważne według wizji H. Willgerodta.
- VI. Idea „zarządzania rynkiem” R. Wade’a.
- VII. Zdolność rządzenia a (i) planowanie w Europie Środkowej i Wschodniej.
- VIII. Nowa sieć planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej.
- IX. Znaczenie Europy Środkowej i Wschodniej dla globalnego odrodzenia planowania.
- X. Propozycja w sprawie konferencji warszawskiej.

I. Deficyt studiów prognostycznych i planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej

Rewolucyjne zmiany i trudności w procesie tworzenia nowego systemu w Europie Środkowej i Wschodniej koncentrują uwagę rządów i innych instytucji życia publicznego na celach krótkoterminowych. Trudności dnia bieżącego niemal całkowicie eliminują zainteresowanie studiami strategicznymi i prognostycznymi. Zjawisko to należy ocenić bardzo negatywnie,

³ The First World-Wide Conference on Planning Science, Palermo 8–12, September 1992.

ponieważ studia takie są nieodzowne do rozwoju odpowiedniej polityki w innych dziedzinach rzeczywistości.

Deficyt czy nawet nieobecność myślenia długookresowego w Europie Środkowej i Wschodniej ma dramatyczne negatywne następstwa.

Dwa czynniki paraliżują długookresowe myślenie i planowanie: negatywne doświadczenia realnego socjalizmu oraz fascynacja dziewiętnastowiecznym leseferyzmem.

II. Negatywne doświadczenia planowania socjalistycznego

Planowanie socjalistyczne w Europie Środkowej i Wschodniej było historyczną klęską. Opierało się ono na woluntarystycznym i mechanistycznym podejściu oraz na arogancji planisty widzącego siebie jako quasi-boga, który dokładnie wiedział, jak powinna zostać zaprojektowana przyszłość, zwłaszcza jeśli był popierany przez siłę quasi-totalitarnego państwa.

Z innego punktu widzenia planista był tylko sługą partii a pośrednio — sowieckiego systemu imperialnego.

Jednak to historyczne nieszczęście należy odnieść *in concreto* do określonych doświadczeń planowania, a nie do planowania *in abstracto*, poza wymiarem czasu i przestrzeni.

A zatem negatywne doświadczenia planowania socjalistycznego nie powinny zniszczyć obiektywizmu naszego myślenia o doświadczeniach planowania globalnego, które są bardziej wszechstronne i bogate, niż to się powszechnie przyjmuje.

III. Fascynacja XIX-wiecznym leseferyzmem

W Europie Środkowej i Wschodniej fascynacja XIX-wiecznym leseferyzmem jest wciąż bardzo wielka⁴. Siła niewidzialnej ręki i automatycznych błogosławieństw wolnego rynku jest mocno przeceniana, szczególnie jako narzędzia długookresowych zmian strukturalnych. Zapomina się, że współczesny kapitalizm jest głęboko zinstytucjonalizowany. Wielkie korporacje posiadają doskonałe wydziały planowania długoterminowego. Ogromna maszyna Wspólnot Europejskich mogłaby być w dużej mierze widziana

⁴ Por.: J. K. Galbraith: *Revolt in our Time: The Triumph of Simplistic Ideology*. maszynopis, wiosna 1990.

jako maszyneria planistyczna. Zatem iluzją jest przekonanie, że współczesne społeczeństwo kapitalistyczne i gospodarka kapitalistyczna zostaną rozwinięte w Europie Środkowej i Wschodniej bez promocji różnorodnych typów planowania strategicznego. Należy rozwinąć nowy model planowania strategicznego, pozbawiony historycznych błędów.

W dyskusji mogłyby być użyteczne cztery inspiracje:

- a) planowanie innowacyjne według wizji J. Friedmanna,
- b) planowanie rozważne według wizji H. Willgerodta,
- c) idea „zarządzania rynkiem” R. Wade’a,
- d) idea Y. Drora, że „planowanie jest głównym źródłem zdolności do rządzenia”.

IV. Planowanie innowacyjne według wizji J. Friedmanna

Zdarza się czasami, że punkt widzenia uznany już za klasyczny w nowych warunkach nabiera teoretycznego i praktycznego znaczenia, które tworzy możliwości jego zastosowania na nowo.

W 1967 r. J. Friedmann⁵ opublikował pionierski referat, w którym mówi m.in.:

„... cztery cechy pomagają odróżnić planowanie innowacyjne od alokacyjnego:

- 1) planowanie innowacyjne stara się wprowadzić i usankcjonować nowe cele społeczne;
- 2) planowanie innowacyjne zajmuje się również przekładaniem zasad wartości ogólnej na rozwiązania instytucjonalne i konkretne programy działania;
- 3) a zatem planiści innowacyjni są publicznymi przedsiębiorcami, zainteresowanymi bardziej mobilizacją zasobów niż ich optymalną alokacją wybraną z konkurencyjnych zastosowań;
- 4) planiści innowacyjni proponują sterowanie procesem zmian oraz wprowadzenie konkretnych dostosowań wewnątrz systemu poprzez sprzężenie zwrotne informacji dotyczących aktualnych następstw innowacji, w przeciwieństwie do planistów alokacyjnych, których głównym staraniem jest właśnie to, by przewidzieć następstwa wynikające z polityki przyrostowej, a następnie przystosować politykę do spodziewanych zmian”

Ów dylemat: alokacyjne czy innowacyjne podejście do planowania ma obecnie specjalne znaczenie. Alokacyjna obsesja starego modelu plano-

⁵ J. Friedmann: *A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour*. *Administrative Science Quarterly* 12.2.1967.

wania powinna zostać zastąpiona przez innowacyjny duch nowego modelu. Zadziwiające jest, jak wiele inspiracji dostarcza sformułowanie J. Friedmanna.

V. Planowanie rozsądne według wizji H. Willgerodta

Według H. Willgerodta⁶ rozsądne planowanie mogłoby być „decydującym elementem uzdrowienia gospodarki” w Niemczech Zachodnich.

„W tym okresie rząd podjął się planowania o zupełnie innym charakterze niż planowanie promowane przez socjalistów. Ten odmienny rodzaj planowania mógł być decydującym elementem w odrodzeniu gospodarki Niemiec Zachodnich, ponieważ planowanie to dotyczy przywrócenia wolnego rynku i nowych reguł gry rynkowej.

W ciągu pierwszych lat po reformie walutowej zaplanowano stopniowy demontaż istniejącej jeszcze kontroli ilościowej i regulacji cen, biorąc pod uwagę wysoką konfliktowość nowego systemu politycznego i gospodarki bez wystarczających rezerw kapitałowych. Ludność była głęboko rozczarowana wojną i jej następstwami, nastawiona krytycznie do złego zarządzania jakiegokolwiek rządu. Konkludując, przejście z planowania chaotycznego do gospodarki wolnorynkowej wymagało rozsądnego planowania. Ale autorzy społecznej gospodarki rynkowej posiadali również cele długoterminowe. Postanowili nie powtarzać błędów nieograniczonej gospodarki leseferystycznej i byli przekonani, że zasady wprowadzania gospodarki rynkowej nie mogły i nie mogą być całkowicie »zdane na łaskę« podmiotów rynkowych, których własne interesy mogłyby ich często zachęcać do szkodenia nowemu systemowi.

Różnica między planowaniem chaotycznym i rozsądnym jest bardzo ważna. Najogólniej, potrzebujemy klarownych badań doświadczeń zmian sterowanych *versus* spontanicznych w powojennej historii Niemiec. Odkryjemy wówczas, jak głęboki wpływ wywierają na niemiecką gospodarkę i społeczeństwo różnorodne mechanizmy zmian sterowanych.

VI. Idea „zarządzania rynkiem” R. Wade’a

Doświadczenia Azji Wschodniej są bardzo ważne dla Europy Środkowej i Wschodniej. W obecnej dyskusji na temat planowania strategicznego

⁶ H. Willgerodt: *Planning in West Germany: The Social Market Economy. A Review and Critique of Centralized Economic Planning — The Politics of Planning*. B. Bruce Briggs (red.), Institute for Contemporary Studies, California.

przypadek Azji Wschodniej powinien być bardzo dokładnie przestudiowany.

W tym kontekście można przytoczyć następujący punkt widzenia R. Wade'a⁷:

„...najpopularniejsze spośród nieortodoksyjnych podejść podkreśla ważność w kapitalistycznej Azji Wschodniej pewnej roli rządu w gospodarce, która przyczynia się do efektywnego zespolenia instytucji kapitalistycznych.

Niektórzy podający ten argument »przywództwa rządu« sugerują, że interwencja rządowa, najbardziej widoczna na przykładzie japońskiego ministerstwa handlu międzynarodowego i przemysłu (MITI), była głównym czynnikiem sprawczym sukcesu Azji Wschodniej. Bardziej umiarkowane stwierdzenie mówi o synergicznym związku między systemem publicznym a systemem w większości prywatnego rynku, gdzie efekty jednego systemu stają się natchnieniem dla drugiego i gdzie rząd ustala reguły i wpływa na podejmowanie decyzji w sektorze prywatnym, zgodnie ze swoim widzeniem właściwego profilu przemysłowego i handlowego gospodarki. Poprzez taki mechanizm zalety rynku (decentralizacja, konkurencja, różnorodność, wielorakie eksperymenty) łączą się z zaletami producentów, częściowo izolowanych od niestabilności wolnego rynku i stymulowania inwestycji w niektórych gałęziach przemysłu uznanych przez rząd jako ważne dla przyszłego wzrostu gospodarki. To zespolenie (wolnego rynku z interwencjonizmem) poprawiło rezultaty gospodarki wolnorynkowej.”

VII. Zdolność rządzenia a (i) planowanie w Europie Środkowej i Wschodniej

Pod koniec lat osiemdziesiątych Y. Dror opublikował wywołujący silne emocje artykuł, dowodząc, że „Planowanie jest głównym dowodem „zdolności do rządzenia”.

Myślę, że słuszne będzie przytoczenie tu osiemnastu tez zaprezentowanych w tym artykule⁸:

Teza 1. Planowanie jest głównym czynnikiem zdolności do rządzenia, termin *governability* jest pod wieloma względami zwodniczy.

⁷ R. Wade: *Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Governing the Market*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990.

⁸ Y. Dror: *Governability: Participation and Social Aspects of Planning*. CEPAL Review vol. 31; Y. Dror: *Grand Policy Analysis. Presidential Address Paper*. Policy Study Association Annual Meeting, Washington D.C., sierpień 1991.

- Teza 2. Ulepszanie planowania musi odbywać się jako część wysiłków zmierzających do podniesienia rangi centralnego umysłu (*central mind*) rządu jako całości, oparta na strategii „selektywnego radykalizmu” w celu usprawnienia państwa (*retrofitting the State*).
- Teza 3. Wiele uwagi i wysiłku należy poświęcić podniesieniu poziomu elit politycznych.
- Teza 4. Zakładanie szkół polityki narodowej powinno być integralną częścią działań w celu podniesienia poziomu planowania.
- Teza 5. Planowanie musi być włączone w bieżące i kryzysowe podejmowanie decyzji.
- Teza 6. Planowanie musi być niezależne, przynajmniej w części, od „temperatury chwili”.
- Teza 7. W celu uwzględnienia sprzeczności zawartej w tezach 5. i 6. istotna jest sieć jednostek planistycznych, które powinny sięgać od jednostek doradczych obsługujących tych, którzy rządzą, do grup ekspertów (tzw. *thing-tanks*). Jednostki te powinny tworzyć zarówno sieć, jak i nieformalną szkołę.
- Teza 8. Rdzeniem planowania jest centralna jednostka planowania tworząca „wyspę doskonałości”, posiadająca specjalne cechy.
- Teza 9. Głównym zadaniem planowania centralnego, a zwłaszcza jego jednostki centralnej, jest projektowanie i ocena globalnych strategii rozwoju.
- Teza 10. Innowacyjność i „gra polityczna” są nieodzownymi cechami planowania.
- Teza 11. Należy podnosić kwalifikacje profesjonalistów w dziedzinie planowania.
- Teza 12. Podejście quasi-korporacyjne, zgodnie z którym główne ciała społeczne i ekonomiczne uczestniczą w procesach planowania, jest często bardziej wskazane, ale rola centralnego decydenta musi być zachowana.
- Teza 13. Planowanie szczegółowe i jego wdrożenie powinno uwzględniać pobudzanie inicjatyw lokalnych i autonomii.
- Teza 14. Należy unikać tendencji do kontroli rynku albo nadmiernego polegania na nim, jak również gwałtownego oscylowania między tymi skrajnościami.
- Teza 15. Wprowadzenie wielkich, „przełomowych” projektów wymaga tworzenia specjalnych organizacji.

- Teza 16. Koniecznością jest wzmocnienie identyfikacji społeczeństwa ze strategiami rozwoju. Wymaga to realistycznych wizji oraz społecznego uświadomienia.
- Teza 17. Polityka społeczna stanowi zasadniczy element planowania zarówno jako cel, jak i instrument.
- Teza 18. Stabilność polityczna i powstrzymanie przemocy społecznej mają znaczenie podstawowe. Stawia nas to przed koniecznością doskonalenia planowania w szerokim kontekście poprawy zdolności rządzenia.

Jeżeli przyjrzymy się doświadczeniom Europy Środkowej i Wschodniej, zobaczymy, jak trudny jest proces tworzenia „zdolności do rządzenia”. Jedną z przyczyn tych trudności jest nieobecność planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej. Jestem przekonany, że bogata aktywność Y. Drora w dziedzinie analizy wielkiej polityki powinna być postrzegana jako istotny bodziec do wypracowania nowego modelu planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej.

VIII. Nowa sieć planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej

Rządy i struktury rządowe w Europie Środkowej i Wschodniej mają pilne historyczne zadanie o decydującym znaczeniu. Jest to zadanie przywództwa w okresie przejścia od realnego socjalizmu do realnego kapitalizmu. Przywództwo to stwarza wielkie zapotrzebowanie na nową „zdolność do rządzenia”. Planowanie strategiczne jest ważnym elementem tej zdolności.

Tworzenie nowej sieci planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej ma trzy wymiary:

wymiar teoretyczny, dotyczący rozwoju nowych koncepcji planowania strategicznego i nowych podejść metodologicznych wynikających z ogólnego postępu nauk społecznych;

wymiar instytucjonalny, dotyczący miejsca instytucji planowania w ramach teorii i praktyki nowych rządów;

wymiar techniczny, jako zadanie wchłonięcia ogromnego postępu w dziedzinie informacji i społecznych systemów komunikacji.

IX. Znaczenie Europy Środkowej i Wschodniej dla globalnego odrodzenia planowania

Dobrze znany jest fakt, że zmiany strukturalne mogą być rozpatrywane zarówno jako spontaniczne, jak i sterowane. W różnorodnych doświadczeniach historycznych połączenie spontanicznych i sterowanych zmian było przeprowadzane różnymi sposobami. Błędem byłoby zakładać, że sytuacja w Europie Środkowej i Wschodniej jest unikalna w tym sensie, iż widzimy tu tylko spontaniczny mechanizm „niewidzialnej ręki wolnego rynku” oraz spontaniczne zmiany społeczne i polityczne. Rola sterowanych zmian strukturalnych w Europie Środkowej i Wschodniej jest i powinna być bardzo wielka.

Niestety mechanizmy zmian sterowanych nie funkcjonują zbyt dobrze w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Jedną z przyczyn tego historycznego deficytu jest nieobecność planowania strategicznego. Skorygowanie tego deficytu będzie wielkim wkładem w globalne odrodzenie planowania.

Europa Środkowa i Wschodnia jest obecnie prawie unikalnym historycznym laboratorium zmian strukturalnych. Obecność planowania strategicznego w owym laboratorium jest faktem o znaczeniu globalnym.

X. Propozycja w sprawie konferencji warszawskiej

Jestem przeświadczony, że Konferencja w Palermo będzie postrzegana jako punkt startowy procesu prowadzącego do globalnego odrodzenia planowania.

By rozszerzyć rolę Europy Środkowej i Wschodniej w owym odrodzeniu, należałoby zorganizować w Warszawie w 1994 r. międzynarodową konferencję na temat przyszłości planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej.

Bogate materiały z Konferencji w Palermo i trudne doświadczenia Europy Środkowej i Wschodniej tworzą odpowiednie bodźce do przygotowania programu konferencji w Warszawie, zdolnego wywołać „burzę mózgów”. Rozwój planowania strategicznego jest dla Europy Środkowej i Wschodniej zadaniem o znaczeniu historycznym. Stanowi ono część znacznie szerszego zadania, jakim jest stworzenie klimatu dla długoterminowego myślenia i długoterminowych działań politycznych, wyznaczających przyszłość Europy Środkowej i Wschodniej.

ANTONI KUKLIŃSKI

WZROST WIEDZY NA TEMAT TRANSFORMACJI W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ (NOTATKA DYSKUSYJNA)

Jesteśmy skłonni wierzyć, że zjawisko eksperymentu jest wyłącznym przywilejem nauk przyrodniczych. Oznacza to, że nauki społeczne nie korzystają z laboratoriów, nie prowadzi się doświadczeń weryfikujących ich tezy. Rozróżnienie to *sensu stricto* jest poprawne. Jednakże *sensu largo* możemy uznać, że Europa Środkowa i Wschodnia jest ogromnym laboratorium testującym eksperyment przejścia od realnego socjalizmu do realnego kapitalizmu. Tworzenie nowej wiedzy w laboratorium jest procesem dobrze zaprojektowanym i zorganizowanym.

Chciałbym zasugerować użycie tej analogii do opisu, analizy i oceny procesu kreowania nowej wiedzy na temat przekształceń w Europie Środkowej i Wschodniej.

Mój artykuł będzie uporządkowany w następujący sposób:

- I. Wiedza, której potrzebujemy.
- II. Wiedza, którą posiadamy.
- III. Rola społeczności akademickiej.
- IV. Rola rządów.
- V. Rola organizacji międzynarodowych.
- VI. Rola uczonych.
- VII. Rola polityków.
- VIII. Rola dziennikarzy.

- IX. Wewnętrzni i zewnętrzni aktorzy.
- X. Infrastruktura wzrostu wiedzy.
- XI. Od opóźnionego do przyspieszonego wzrostu globalnego rynku wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej.

I. Wiedza, której potrzebujemy

Nowa wiedza na temat transformacji powinna posiadać sześć charakterystycznych cech:

1. Powinna odpowiadać na podstawowe pytanie, wynikające z odwiecznej poznawczej ciekawości istoty ludzkiej — *rerum cognoscere causas*.
2. Powinna tworzyć odpowiednie podstawy dla całej pragmatycznej sfery podejmowania decyzji w makro-, mezo- i mikroskali.
3. Powinna rozwijać wiedzę o diagnozie i prognozowaniu, łączącą przeszłość, teraźniejszość i przyszłość.
4. Powinna być wiedzą holistyczną, integrującą doświadczenia indywidualne i zbiorowe na poziomach: mikro, mezo i makro, oraz formułującą hipotezy odnośnie do zmian całego systemu podlegającego transformacji.
5. Powinna być dobrze udokumentowana wiedzą, pochodzącą z właściwie rozwiniętych systemów informacji oraz dobrze zaprojektowanych i właściwie prowadzonych długoterminowych studiów empirycznych.
6. Powinna być wiedzą porównawczą w skali globalnej, a szczególnie europejskiej. Wyjątkowo ważne jest porównanie doświadczeń państw Grupy Wyszehradzkiej oraz Irlandii, Hiszpanii, Grecji i Portugalii.

Naturalnie idealny model wiedzy o transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej może być zbudowany na różne sposoby. Jednak nie ma wątpliwości, że powinniśmy użyć naszej wyobraźni i wiedzy, by opisać popytową stronę równania.

II. Wiedza, którą posiadamy

Bardzo trudno odpowiedzieć na pytanie o taką wiedzę, ponieważ nikt nawet nie zaczął przygotowywać ogólnego przeglądu faktów, zjawisk i procesów związanych z tworzeniem nowej wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej. Jednak nasze ograniczone informacje oraz sąd intuicyjny potwierdzają wstępną ocenę, iż rzeczywistość jest bardzo odległa od prezentowanego wyżej idealnego modelu.

Niech wolno mi będzie powiedzieć, że istniejąca wiedza *grosso modo*:

- 1) nie dostarcza satysfakcjonujących odpowiedzi na pytania, których źródłem jest nasza wrodzona intelektualna ciekawość,
- 2) ma raczej ograniczoną wartość pragmatyczną dla procesów podejmowania decyzji,
- 3) jest stosunkowo słaba zarówno w wymiarze diagnostycznym, jak i prognostycznym,
- 4) jest holistyczna, ale holizm ów jest bardziej spekulatywny niż empiryczny,
- 5) jest oparta na słabej podbudowie empirycznej,
- 6) jest wiedzą łatwych, spekulatywnych porównań, nie zaś porównań głębokich, dobrze udokumentowanych.

Może moja intuicyjna ocena jest zbyt pesymistyczna. Może łatwo byłoby dowieść, że mój sąd jest fałszywy. Niech wolno mi będzie tylko nadmienić, że sąd ten odnosi się do całej omawianej dziedziny. Nie wyklucza to istnienia świetnych książek, studiów, raportów i artykułów. **Chciałbym obronić punkt widzenia, iż tworzenie nowej wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej jest dziedziną rozwijającą się nie dość szybko w stosunku do popytu wynikającego z wielkiej historycznej okazji i konieczności.**

III. Rola społeczności akademickich

Prima facie można założyć, że wyłączną odpowiedzialność za wzrost wiedzy na temat transformacji wiąże się ze społecznościami akademickimi.

Nie powinno się jednak zapominać, że społeczności te żyją i pracują w odmiennych środowiskach instytucjonalnych, które wpływają na ich wybory i wzory zachowań. Wiemy, że w krajach Grupy Wyszehradzkiej podejście leseferystyczne do organizowania badań jest *grosso modo* przeważające, toteż selekcja tematów i wniosków konkurujących o indywidualne subwencje jest domeną spontanicznych działań ludzi nauki. W tych warunkach idea projektowania i wdrażania na wielką skalę długoterminowych, interdyscyplinarnych programów z dziedziny transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej ma ograniczone szanse na sukces. Pole nauk społecznych jest rozproszone i zroźnicowane, problem transformacji jest analizowany w bardzo wielu drobnych opracowaniach.

A zatem leseferystyczna rynkowa organizacja nauki nie będzie zdolna do wytworzenia wiedzy o transformacji, jaka została opisana przeze mnie w pierwszym paragrafie.

IV. Rola rządów

Można by założyć, że rządy krajów Grupy Wyszehradzkiej powinny bardzo energicznie promować rozwój wiedzy o procesach transformacji.

W dziedzinie tej dostępne są dla rządu trzy drogi działań:

1) popieranie nie pozbawionej wyobraźni polityki naukowej, w której ważne miejsce zajmuje nieustanna diagnoza i prognoza procesów transformacji,

2) popieranie polityki informacyjnej, zapewniającej ciągły przepływ nowych materiałów dotyczących transformacji,

3) popieranie działań Głównego Urzędu Statystycznego w celu stworzenia nowych faktograficznych podstaw aktywności naukowo-badawczej w dziedzinie transformacji oraz polityki informacyjnej rządu.

Te trzy kanały nie funkcjonują we właściwy sposób: polityka naukowa nie istnieje lub prawie nie istnieje, polityka informacyjna jest bardzo słaba, a transformacja i adaptacja Głównego Urzędu Statystycznego do nowej rzeczywistości i wzorów ustanowionych przez Wspólnoty Europejskie jest bardzo powolna.

A zatem konkluzja jest bardzo przejrzysta: rządy państw Grupy Wyszehradzkiej nie stwarzają korzystnych warunków dla wzrostu wiedzy na temat transformacji.

V. Rola organizacji międzynarodowych

Można by założyć, że organizacje międzynarodowe popierają działania mające na celu wzrost wiedzy na temat transformacji w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Organizacje te potrzebują owej wiedzy, by stworzyć właściwe zaplecze dla procesów podejmowania wewnętrznych i zewnętrznych decyzji.

W tym przypadku mój punkt widzenia jest trochę bardziej optymistyczny. Nie ulega wątpliwości, że działalność organizacji międzynarodowych dostarcza cennych materiałów w omawianej dziedzinie.

Należy wymienić tu z nazwy trzy organizacje: Wspólnoty Europejskie, Organizację Narodów Zjednoczonych oraz OECD.

Jest godne uwagi, że organizacje międzynarodowe rozwijają *sui generis* półautonomiczny rynek wiedzy. Reguły wewnętrznej i zewnętrznej konkurencji stwarzają bardzo specyficzną, *grosso modo* stymulującą rzeczywistość dla popierania badań i szkolenia. Możliwości promowania wiedzy przez organizacje międzynarodowe nie powinny być zbyt nisko szacowane. Organizacje te są ważnym aktorem na globalnej scenie wiedzy i badań, równoległe z rządami państw i międzynarodowymi korporacjami. Ta „laudacja” nie powinna prowadzić do bezkrytycznego stanowiska wobec działań organizacji międzynarodowych w ogóle, a w szczególności w omawianej dziedzinie.

W tym kontekście uzasadnione są trzy krytyczne komentarze:

1. W promowaniu aktywności badawczej organizacje międzynarodowe przywiązują zbyt małą wagę do przedsięwzięć długoterminowych, które mogłyby stworzyć nowe podstawy empiryczne studiów nad procesami transformacji.

2. Organizacje międzynarodowe powinny rozwinąć bardziej liberalną politykę publikacyjną, co prowadziłoby do szerokiego rozpowszechniania rezultatów programów naukowych sponsorowanych przez te organizacje. Powinny one również promować serie publikacji o długoterminowej wartości historycznej.

3. Organizacje międzynarodowe powinny aktywniej uczestniczyć w procesach tworzenia instytucji w państwach Grupy Wyszehradzkiej.

VI. Rola uczonych

Można by przyrzeć się globalnej społeczności akademickiej w celu wyselekcjonowania pięćdziesięciu wybitnych uczonych, którzy wnieśli wybitny wkład w rozwój wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej.

To współzawodnictwo pomoże ustalić kryteria ocen najwyższej rangi wiedzy naukowej, zastosowanej w transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej.

To współzawodnictwo przyczyni się również do wzmocnienia obecności autorów z Europy Środkowej i Wschodniej na globalnym rynku wiedzy, który obecnie z przyczyn historycznych daje dominującą pozycję uczonym z Europy Zachodniej i Ameryki Północnej, nawet w takiej dziedzinie jak transformacja w Europie Środkowej i Wschodniej.

VII. Rola polityków

W kontekście tego artykułu nie jest interesująca główna rola polityków w procesie transformacji, ale osobowość polityków jako umysłów analitycznych, próbujących wyjaśnić proces transformacji oraz wyzwania, możliwości i bariery składające się na ten proces. Można by zaproponować wydanie kilku tomów prezentujących charakterystyczne wypowiedzi wybitnych polityków, dotyczące transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej. Ostatnim przykładem takiej wypowiedzi jest artykuł Gezy Jeszenskiego, Ministra Spraw Zagranicznych Węgier, opublikowany w „International Herald Tribune”¹.

Takie serie politycznych publikacji będą ważnym źródłem różnorodnych podejść w analizie procesu transformacji. Dostrzeżemy różnice w czasie,

¹ G. Jeszenszky: *Eastern Europe. The West Could Lead us Forward*. I.H.T. 22 X 1992.

np. optymistyczny nastrój roku 1989 i 1990 i znacznie bardziej pesymistyczny nastrój roku 1992. Spostrzeżemy również różnice między politykami żyjącymi w Europie Środkowej i Wschodniej i poza nią.

VIII. Rola dziennikarzy

Rola dziennikarzy w interpretowaniu procesów transformacji nie powinna być niedoceniana. Różnica między artykułami wybitnych naukowców w dziedzinie nauk społecznych i wybitnych dziennikarzy nie zawsze jest wyraźna. By zbadać tę różnicę, należy przyrzeć się światowej społeczności dziennikarskiej w celu wyselekcjonowania pięćdziesięciu wybitnych dziennikarzy, którzy przyczynili się do wzrostu wiedzy o transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej.

Ze swej strony proponuję, by potraktować *ex aequo* społeczność uczonych i społeczność dziennikarzy. Transformacja byłaby interesującą okazją do porównawczego studium możliwości analitycznych umysłu uczonego i dziennikarza. Powinniśmy dowiedzieć się, która profesja z większym powodzeniem rozwija oryginalne, lub przynajmniej innowacyjne, podejścia.

IX. Wewnętrzni i zewnętrzni aktorzy

Widziany w perspektywie globalnej wzrost wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej jest, jak na razie, zdominowany przez działalność aktorów egzogenicznych.

Na pierwszym miejscu należy wymienić trzech aktorów:

- 1) organizacje międzynarodowe,
- 2) społeczności akademickie i dziennikarskie Europy Zachodniej i Ameryki Północnej,
- 3) instytucje stworzone i wspierane przez emigrację środkowo- i wschodnioeuropejską.

Jak już nadmieniono, społeczności akademickie i dziennikarskie Europy Środkowej i Wschodniej są niedostatecznie reprezentowane na rynku

światowym. Nie jest to wyłącznie rezultatem bariery językowej. W państwach Grupy Wyszehradzkiej opublikowano wiele wartościowych artykułów w języku angielskim, francuskim, niemieckim i hiszpańskim, ale nasza akademicka i wydawnicza działalność jest *grosso modo* pomijana w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej. Naturalnie można to wyjaśnić przede wszystkim nieskutecznością naszej polityki w dziedzinie informacji i środków masowego przekazu, jednakże nie wyjaśnia to wszystkiego. W wielu przypadkach autorzy z Europy Zachodniej i Ameryki Północnej nie zadają sobie trudu, by dowiedzieć się, co „autochtoni” mają do powiedzenia na temat swoich własnych doświadczeń.

W znakomitych studiach zewnętrznych niekiedy trudno znaleźć choćby odnośnik do publikacji powstałej w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Środkiem zaradczym nie jest narzekanie, ale rozwój odpowiedniej infrastruktury dla wzrostu wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej.

X. Infrastruktura wzrostu wiedzy

Dobrze zaprojektowana i zorganizowana infrastruktura jest nieodzownym warunkiem wzrostu wiedzy. Infrastrukturę taką można rozwinąć dzięki współpracy społeczności akademickich, rządów, organizacji międzynarodowych i, być może, dzięki wsparciu międzynarodowych korporacji.

Pozwolę sobie wymienić kilka przykładów skutecznych działań w tym zakresie:

1. Przygotowanie dobrze zaprojektowanego spisu instytucji akademickich zaangażowanych głęboko w tworzenie nowej wiedzy na temat transformacji. Powinien to być rzeczywiście informacyjny spis, stymulujący mechanizm konkurencji i współpracy w naszej dziedzinie.

2. Rozpoczęcie dyskusji z urzędami statystycznymi państw Grupy Wyszehradzkiej, by nakłonić te urzędy do przyspieszenia przystosowania podaży danych statystycznych do popytu stworzonego przez nową wiedzę na temat transformacji.

3. Stworzenie nowych, międzynarodowych akademickich czasopism i serii publikacji, by wprowadzić nowego ducha współzawodnictwa na niedoskonały rynek wiedzy w zakresie procesu przejścia.

Przykłady te po prostu otwierają listę różnorodnych działań, które stworzyłyby lepsze warunki dla wzrostu wiedzy. Jednak nie ma wątpliwości, że w tej dziedzinie, jak w każdej innej, skuteczna infrastruktura nie wyłania się tylko jako rezultat leseferystycznej filozofii i praktyki. Także w tym przypadku element sterowanego rozwoju jest niezwykle istotny.

XI. Od opóźnionego do przyspieszonego wzrostu globalnego rynku wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej

Potrzebujemy globalnego rynku wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej. Na razie posiadamy dwa podzielone rynki: A. „Globalny” rynek Europy Zachodniej i Ameryki Północnej; jest to rynek centralny.

B. Zespół słabych krajowych rynków państw Europy Środkowej i Wschodniej; są to rynki peryferii.

Bez wewnętrznej integracji B i globalnej integracji A i B nie powstanie realny rynek wiedzy na temat transformacji. Interesujące i godne zapamiętania jest to, iż także w tym przypadku odkryliśmy, że ponownie mamy do czynienia z klasycznym problemem centrum-peryferie. Wszystko ulega zmianie, ale problem centrum-peryferie pozostaje.

Problem ten nie zniknie, ale może być mniej drastyczny również w dziedzinie omawianej w tej notatce.

Wnioski

Mechanizmy wzrostu wiedzy są fascynującym przedmiotem badań. Mamy historyczną okazję, by przygotować wspaniałe i użyteczne studium poświęcone „Wzrostowi wiedzy na temat transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej”. Artykuł ten jest krokiem w tym kierunku. Byłbym bardzo wdzięczny za krytyczne komentarze i sugestie, jak w danych warunkach instytucjonalnych wprowadzić w czyn główne idee tej notatki.

