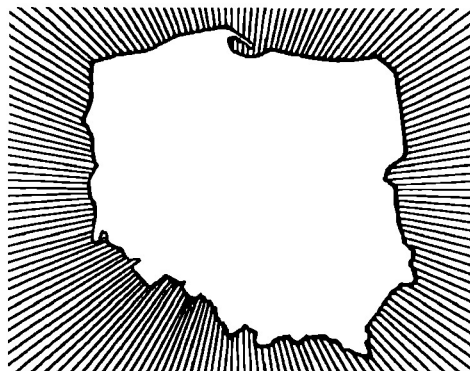


UNIWERSYTET WARSZAWSKI

19 (52)

**EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE



Przemiany polskiej przestrzeni

**Redakcja naukowa:
Grzegorz Gorzelak**

Warszawa 1997

UNIwersytet Warszawski
Europejski Instytut
Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
STUDIA
REGIONALNE **19 (52)**
I LOKALNE

Przemiany polskiej przestrzeni

Redakcja naukowa:
Grzegorz Gorzelak

Warszawa 1997

WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

Dyrektor Instytutu: Grzegorz Gorzelak
Zastępcy Dyrektora: Janusz Hryniewicz

ISBN 83-905393-3-0

©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

Badania i publikacja finansowana w ramach projektu zamawianego
PBZ 050-05

*Podstawy naukowe koncepcji polityki przestrzennego
zagospodarowania kraju*

Redaktor: Mariusz Drzazgowski

Wydawca: Michał Swianiewicz
Nowowiejska 39/28, Warszawa
tel. 25-43-58

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. (22) 826-21-68; Tel./Fax (22) 826-16-54;

Spis treści

Wstęp	9
ROZDZIAŁ 1. Grzegorz Gorzelak: <i>Polityka państwa w obliczu przekształceń strukturalnych polskiej przestrzeni</i>	12
Wprowadzenie	12
1. Syntetyczne wymiary kształtujące polską przestrzeń	14
2. Pola polityki przestrzennej	17
2.1. Stabilność procesów przestrzennych	18
2.2. Przewidywane zmiany polskiej przestrzeni	25
2.3. Ocena przewidywanych „naturalnych” procesów przestrzennych	28
3. Modele polityki przestrzennej	32
4. Cele i model polityki regionalnej Polski na przełomie wieków .	38
Literatura	43
ROZDZIAŁ 2. Stanisław Owsiak, Piotr Kurowski, Krzysztof Stepaniuk: <i>Finansowe aspekty redystrybucji pieniężnych środków publicznych w przekroju przestrzennym</i>	45
1. Cel pracy	45
2. Opis metody	47
2.1. Zakres analizy	47
2.2. Województwo jako jednorodny organizm ekonomiczny ..	48
2.3. Podejście dezagregacyjne	49
2.4. Źródła informacji	49
3. Mechanizm gromadzenia i wydatkowania środków publicznych 50	
3.1. Podmioty	50
3.2. Fundusze	51
3.3. Instrumenty	51

3.4. Strumieniowe i zasobowe ujęcie zjawisk a mechanizm re-dystrybucji pieniężnych środków publicznych	52
4. Wielkość i struktura zgromadzonych pieniężnych środków pu-blicznych w roku 1995	54
4.1. Syntetyczne zestawienie dochodów, wydatków i transfe-rów	54
4.2. Gromadzenie środków publicznych w przekroju woje-wództw	56
4.3. Rozdysponowanie środków publicznych w przekroju woje-wództw	65
4.4. Bilans gromadzenia i rozdysponowania środków publicz-nych w przekroju przestrzennym — ujęcie globalne	74
4.5. Bilans Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	78
5. Uwagi końcowe	78
ROZDZIAŁ 3. Tadeusz Szumlicz: Rynek pracy w diagnozie przekształceń strukturalnych przestrzennego zagospodarowania kraju	91
1. Uwagi metodologiczne: zatrudnienie — rynek pracy — bezrobo-cie	91
1.1. Przestrzenne aspekty zatrudnienia	92
1.2. Przestrzenne ujęcie procesów zatrudnieniowych	95
1.3. Przestrzenna skala bezrobocia: rodzaje i typy bezrobocia .	96
2. Przestrzenne zróżnicowanie zatrudnienia w Polsce — diagnoza	98
2.1. Regionalne rynki pracy w pierwszym okresie transformacji — 1989–1993	98
2.2. Regionalne rynki pracy po transformacyjnym szoku — 1995 r.	108
3. Przestrzenne zróżnicowanie zatrudnienia w Polsce — prognoza	120
3.1. Podejście demograficzne	120
3.2. Podejście ekonometryczne do przestrzennej prognozy za-trudnienia — komentarz	126
3.3. Podejście lokalizacyjne do przestrzennej prognozy zatrud-nienia — sugestie	130
Literatura cytowana	131
ROZDZIAŁ 4. Marek S. Szczepański: Janus w aglomeracji: Restruktu-ryzacja województwa katowickiego — dlaczego się nie udaje i co robić, aby się udało?	133
Wprowadzenie	133

1. Restrukturyzacja województwa katowickiego w latach 1989–1996: próba bilansu i diagnozy	136
1.1. Istota regionalnych wyzwań restrukturyzacyjnych: lata 1989–1990	136
1.2. Janusowe oblicze: województwo katowickie w 1996 roku	143
2. Scenariusze i programy restrukturyzacji województwa katowickiego	151
2.1. Wprowadzenie	151
2.2. Plan Markowskiego: <i>pudrowanie węgla</i> czy radykalna sanacja górnictwa?	152
2.3. Kontrakt Regionalny: gwarancja restrukturyzacji regionalnej czy pielęgnowanie politycznej ciszy?	157
2.4. Specjalna Strefa Ekonomiczna: General Motors w województwie katowickim	161
3. Regionalna polityka restrukturyzacji: propozycje działań	162
3.1. Wprowadzenie	162
3.2. <i>Dekalog</i> restrukturyzacji	162
3.3. Rozwój przez upadek?	164
3.4. Uczyć się bez granic: pochwała edukacji i nowego indywidualizmu	165
3.5. Restrukturyzacja: aktorzy pierwszoplanowi, kryptosłużące i mass media	170
3.6. Restrukturyzacja województwa katowickiego: beneficjenci i malkontenci	173
3.7. Regionalny układ polityczny — kombatanci władzy	174
3.8. Regionalny układ kultury w procesie restrukturyzacji	176
Zakończenie	177
Bibliografia	179

ROZDZIAŁ 5. Tadeusz Markowski, Danuta Stawasz: <i>Łódź i region — przyczyny upadku i rozwoju</i>	182
1. Wstęp	182
2. Elementy diagnozy stanu (Skansen przed katastrofą)	183
2.1. Główne przyczyny wystąpienia niekorzystnych procesów ekonomicznych w regionie	184
3. Janusowe oblicze (rola i waga województwa w DN i gospodarce) 1992–1994	188
4. Struktura wykształcenia	188
4.1. Szkolnictwo wyższe w regionie łódzkim	189
5. Łódzkie programy restrukturyzacji — próba ich oceny	190

6. Co robić w województwie? Scenariusze zmian	194
6.1. Kierunki restrukturyzacji regionu łódzkiego	194
7. Rozwój przez upadek	198
8. Rekapitulacja — dlaczego się udało?	200
9. Kilka uwag końcowych	202
ROZDZIAŁ 6. Bohdan Wyżnikiewicz: Regionalne rozmieszczenie największych polskich przedsiębiorstw (Lista 500)	205
Wprowadzenie	205
1. Lista 500 jako źródło danych do badania siły ekonomicznej regionów	206
2. <i>Siła ekonomiczna województw i jej zmiany</i>	207
3. <i>Siła ekonomiczna sektora prywatnego</i>	213
4. Przypadek firmy Ambra SA	224
5. <i>Siła ekonomiczna województw graniczących z Niemcami i krajami postradzieckimi</i>	226
Podsumowanie	227
ROZDZIAŁ 7. Roman Szul: Mazowsze: region dychotomiczny	229
1. Region Warszawy czy Mazowsze(?), czyli zakres przestrzenny i tematyczny analizy	229
2. Region warszawsko-mazowiecki — obraz statyczny na tle kraju	230
3. Region warszawsko-mazowiecki w okresie przemian	238
4. Sfera polityczna w regionie warszawsko-mazowieckim — akto- rzy, problemy, działania	244
5. Czy Warszawa i Mazowsze są sobie wzajemnie potrzebne — próbą podsumowania	248
ROZDZIAŁ 8. Eugeniusz Gorzelak: Przekształcenia w rolnictwie pań- stwowym a rozwój regionalny	250
Wprowadzenie	250
1. Przyczyny ekspansji własności państwowej w latach 1944–1989. Ekonomiczna efektywność PGR	250
2. Upadek PGR	253
3. Przesłanki utworzenia Agencji Własności Rolnej Skarbu państwa i jej działalność w latach 1992–1996	255
4. Problemy specjalne	263
4.1. Konieczność likwidacji PGR	263
4.2. Rozwiązywanie sprawy gruntów marginalnych	264
4.3. Osadnictwo rolnicze	266

4.4. Bezrobocie	267
5. Ocena restrukturyzacji rolnictwa państwowego	269
6. Przyszłość rolnictwa postpegeerowskiego	271
ROZDZIAŁ 9. Bolesław Winiarski, Zbigniew Przybyła, Zygmunt Bobowski: Rola współpracy transgranicznej w rozwoju lokalnym i regionalnym (na przykładzie województw zachodnich)	276
Wprowadzenie	276
1. Badany obszar	278
2. Ewolucja kierunków i form współpracy transgranicznej w zachodnich regionach Polski	280
2.1. Współpraca regionów przygranicznych przed 1989 r.	280
2.2. Współpraca transgraniczna regionów zachodnich po przemianach politycznych w Europie Środkowej	283
2.3. Podmioty planowania i koordynacji współpracy transgranicznej	286
2.4. Kierunki działań i realizacja euroregionalnych inicjatyw ..	288
2.5. Rola euroregionu i współpracy transgranicznej w opiniach organów samorządu terytorialnego	293
3. Inwestycje niemieckie w województwie jeleniogórskim	295
3.1. Spółki z udziałem kapitału zagranicznego	295
3.2. Kapitał niemiecki w przekształceniach własnościowych ...	298
3.3. Zakupy nieruchomości i ziemi oraz obiektów zabytkowych przez obywateli Niemiec	299
4. Handel przygraniczny	300
Ocena ogólna i konkluzje	303
ROZDZIAŁ 10. Andrzej Kowalczyk: Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego: porównanie granicy wschodniej i zachodniej Polski	308
Wprowadzenie	308
1. Przygraniczne położenie w opinii mieszkańców	313
2. Ekonomiczne następstwa współpracy przygranicznej	314
3. Społeczno-polityczne aspekty współpracy transgranicznej	327
Podsumowanie	330
Literatura	332
Rozdział 11. Grzegorz Gorzelak, Marek Kozak, Wojciech Roszkowski: Agencje rozwoju regionalnego w Polsce	335
1. Agencje w Europie Środkowej i Wschodniej	335

2. Polskie agencje rozwoju regionalnego — dane podstawowe ...	336
2.1. Prawne podstawy funkcjonowania agencji rozwoju	336
2.2. Zakres terytorialny działania agencji	337
2.3. Udziałowcy i finanse	340
2.4. Zatrudnienie	345
3. Cele i zadania	347
4. Działalność	348
5. Plany na przyszłość	354
6. Podsumowanie	355

Rozdział 12. Grzegorz Gorzelak: Polska statystyka regionalna w obliczu transformacji systemowej	357
Wprowadzenie	357
1. Statystyka regionalna — uwagi ogólne	357
1.1. Zakreślenie tematyki	357
1.2. Stan statystyki regionalnej	358
2. Europejska Klasyfikacja Działalności	363
3. System REGON i sfery własności w statystyce	365
3.1. Definicja własności	365
3.2. Podmioty prawa własności	366
3.3. Systematyka własności w systemie REGON	366
4. Metoda przedsiębiorstw i metoda zakładowa	367
5. Inwentaryzacja istniejącej bazy statystycznej gmin — koncepcja jej wykorzystania i przekształceń	369
6. Statystyka powiatów	373
7. Publikacje GUS zawierające dane w przekrojach terenowych ..	376
7.1. Sytuacja poprzednia	376
7.2. Propozycja na przyszłość	379
8. Wnioski i zalecenia	380

WSTĘP

Książka niniejsza podsumowuje zestaw prac wykonanych w 1996 r. w cyklu „Diagnoza przekształceń strukturalnych przestrzennego zagospodarowania kraju” prowadzonych w ramach projektu zamawianego „Podstawy naukowo-badawcze koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”.

Przestrzenne aspekty procesu transformacji systemowej w Polsce były już przedmiotem wielu mniej lub bardziej kompleksowych analiz¹. Dotyczyły one głównie przestrzennego rozkładu (zróznicowania) skutków transformacji, choć niektóre odnosiły się także do jej specyficznych czynników, takich jak innowacje, czynniki polityczne i instytucjonalne, postawy społeczne, uwarunkowania międzynarodowe itp. Znaczną część tych rozważań zajmowały zagadnienia polityki regionalnej — jej uwarunkowań ideologicznych (odnoszących się do pytania: co należy robić) oraz gospodarczych (a więc podporządkowanych pytaniom: co można robić i co się opłaca?). Pole badawcze jest więc dość „gęste”, co oczywiście nie znaczy, że jest ono w pełni zagospodarowane.

Teza mówiąca, że procesy transformacji post-socjalistycznej są silnie regionalnie zróżnicowane, jest już tezą banalną. Coraz lepiej rozpoznawane są czynniki tego zróżnicowania, wynikające z różnego dostosowania się poszczególnych regionów do współczesnych czynników lokalizacji i rozwoju — co nie jest udziałem jedynie krajów postsocjalistycznych, lecz zachodzi także w wysoko rozwiniętych krajach zachodniej Europy. Tym bardziej

¹Por. np. G. Gorzelak, *Regionalne oblicze polskiej transformacji w latach 1990–2005*, (w:) A. Mync, B. Jałowiecki (red.), *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, „Biuletyn KPZK PAN” z. 168, Warszawa 1994, jak również inne opracowania w tym tomie; J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993; zespół opracowań pod kierunkiem S.M. Zawadzkiego, IRG SGH, Warszawa 1994; *Raport o polityce regionalnej*, CUP, Warszawa 1994, 1995; I. Zienkowski (red.), *Produkt krajowy brutto i dochody ludności według województw w 1992 roku*, GUS, Warszawa 1994; zespół opracowań wykonanych w ramach Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju regionalnego; B. Jałowiecki (red.), *Oblicza polskich regionów*, EUROREG, Warszawa 1996; M. Kozak, A. Kukliński, J. Szlachta (red.), *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*, PARR, Warszawa 1997.

pałace staje się podjęcie odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce w następnych latach należy dopuścić do pogłębiania się regionalnego zróżnicowania procesów rozwoju, czy też należy mu się przeciwstawiać. Celowe jest więc określenie ideologicznych i gospodarczych ram polityki przestrzennej (a w jej ramach polityki regionalnej) państwa.

Badania, których wyniki są tu prezentowane, były prowadzone w dwóch układach: analiz regionalnego zróżnicowania wybranych zjawisk i procesów oraz pogłębianych analiz trajektorii transformacyjnej wybranych regionów. W nurcie pierwszym badano trzy zespoły zagadnień: regionalne skutki polityk sektorowych w ujęciu finansowym, co jest — wydaje się — nowatorskim ujęciem regionalnego zróżnicowania przepływów w ujęciu centrum-region i region-centrum; rynek pracy; siłę gospodarczą regionów mierzona występowaniem przedsiębiorstw największych (z tzw. „listy 500”). W nurcie drugim przedmiotem analiz były następujące układy regionalne: Warszawa i Mazowsze jako przykład lidera transformacji funkcjonującego w niekorzystnym otoczeniu; Górny Śląsk i region Łodzi jako dwa najważniejsze polskie regiony rekonstrukcji przemysłów tradycyjnych — regiony o odmiennych doświadczeniach restrukturyzacyjnych; wschodnie i zachodnie regiony nadgraniczne — regiony o nowych, lecz odmiennie wykorzystywanych szansach rozwoju; województwa postpegeerowskie jako przykład braku możliwości rekonstrukcji dawnej bazy gospodarczej w regionach słabo rozwiniętych.

Uzyskane wyniki badawcze jednoznacznie potwierdzają tezę, że w horyzoncie następnych kilkunastu lat ujmowanie głównej dyrektywy polskiej polityki regionalnej w kategoriach „wyrównywania poziomu rozwoju regionów” musi pozostawać w kręgu tzw. „pobożnych życzeń”. Dyrektywa nie jest możliwa do realizacji, ponieważ potencjał poszczególnych regionów jest silnie zróżnicowany, a jeszcze silniej są zróżnicowane szanse rozwoju tych regionów, wynikające ze współczesnych mechanizmów gospodarki światowej, której Polska — a wraz z nią oczywiście i jej regiony — stały się częścią. Polityka ta powinna kierować się coraz powszechniej obowiązującą zasadą efektywności i maksymalizacji zdolności do rozwoju polskiej gospodarki ujmowanej jako całość. Ta nowa perspektywa zaczyna znajdować coraz większe znaczenie także w Unii Europejskiej, której tradycyjna polityka regionalna — będąca przecież pozostałością po „państwie dobrobytu” okazuje się coraz mniej skuteczna i zaczyna być zastępowana przez działania zmierzające do zwiększenia konkurencyjności całej Unii w układzie globalnym.

Polska polityka regionalna — czy szerzej: przestrzenna — dopiero się rodzi. Proces tworzenia jej celów, zasad i instrumentów jest tym bardziej

trudny, im mniej jasno rysuje się przyszła terytorialna organizacja kraju, inne bowiem modele polityki regionalnej są właściwe dla silnie scentralizowanej struktury, jaką mamy obecnie, inne zaś dla struktury zdecentralizowanej, w której duże, silne, samorządowe województwo jest w stanie prowadzić swoją własną politykę rozwoju i być rzeczywistym partnerem zarówno dla rządu centralnego, jak i dla wielkiej korporacji czy regionu zagranicznego. Niech mi wolno będzie wyrazić nadzieję, że teksty zawarte w niniejszej książce dostarczą argumentów za proefektywnościową polityką państwa prowadzoną we współpracy z samorządowym regionem.

Warszawa, kwiecień 1997 r.

Grzegorz Gorzelak

GRZEGORZ GORZELAK

POLITYKA PAŃSTWA W OBLICZU PRZEKSZTAŁCENÍ STRUKTURALNYCH POLSKIEJ PRZESTRZENI

Wprowadzenie

U podłoża prac nad koncepcją *polityki* przestrzennego zagospodarowania kraju¹ leży założenie, że świadome działania podmiotów różnych szczebli — a głównie państwa — są w stanie w istotny sposób *wpłynąć* na przestrzenną organizację procesów społeczno-gospodarczych, że — nawiązując do tytułu tego opracowania — polityka ta będzie zdolna do uzyskania przekształceń strukturalnych w przestrzennym zagospodarowaniu.

Struktury przestrzenne są strukturami szczególnie trwałymi. Wiele jest wyników badań — w tym także ostatnie badania polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej, wykonane w EUROREG w ramach prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju — które dostarczają

¹Termin „polityka przestrzennego zagospodarowania kraju” stosuję w ramach konwencji „ustawowej”. W istocie „przestrzenne zagospodarowanie” jest terminem nacechowanym dziedzictwem przeszłości, w której państwo — jako właściciel i dysponent zarówno samej przestrzeni (terenu), jak i struktur materialnych w niej rozmieszczanych — przestrzeń rzeczywiście zagospodarowywało, a więc mogło (choć tego nie robiło) prowadzić świadomą politykę zagospodarowania przestrzennego. Obecnie przestrzeń zostaje zagospodarowywana w wyniku niezależnych decyzji autonomicznych podmiotów gospodarujących, a państwo ma w tym udział znikomy, proporcjonalny do udziału inwestycji centralnych w ogólnej puli inwestycji (równy ok. 1,5%). Na przestrzenne zagospodarowanie kraju państwo ma więc wpływ znacznie ograniczony i może go wywierać jedynie w sposób pośredni. Znacznie właściwszym określeniem powinna być „polityka przestrzenna” państwa, jako termin bardziej ogólny i nie kładący nacisku jedynie na struktury materialne, powstające w wyniku „zagospodarowywania”, ale także na relacje przestrzenne między różnymi funkcjami rozmieszczonymi w przestrzeni kraju. Ewolucja terminologiczna w tym właśnie kierunku już postępuje, czego dowodem jest tytuł rozdziału VI obecnej (niestety — dość bałagannej) ustawy o przestrzennym zagospodarowaniu w brzmieniu: „Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej państwa”. (Termin „polityka przestrzenna państwa” pojawia się w tej ustawie po raz pierwszy właśnie w tym tytule.)

„Polityka regionalna” to pewne ujęcie „polityki przestrzennej” — tak jak rozwój regionalny jest elementem gospodarki przestrzennej. Do zagadnień tych wrócę w punkcie 3.

jednoznacznych dowodów wskazujących na silne oddziaływanie trwałych *czynników historycznych* na przestrzenne zróżnicowanie procesów rozwoju. Na społeczno-gospodarczej mapie Polski wpływy poprzednich wieków są w wielu sferach widoczne — jak np. w sieci osadniczej, poziomie zainwestowania, a nawet w finansowej sytuacji samorządów lokalnych i w zachowaniach wyborczych ludności. Ponadto procesy transformacji systemowej zdają się w wielu przypadkach wręcz wzmocniać struktury przestrzenne powstałe wcześniej, mimo że procesy te wywołały radykalnie odmienne mechanizmy „zagospodarowywania przestrzeni” niż miało to miejsce w gospodarce realnego socjalizmu. Możliwości oddziaływania na makrostruktury przestrzenne są więc znacznie ograniczone i jedynie bardzo aktywna i dobrze sformułowana polityka państwa może te makrostruktury zmienić.

Mamy więc do czynienia z procesami przestrzennymi o różnej skali „plastyczności” — od trwałych i poddających się wpływowi cykliw „długiego trwania” do takich, jakie poddają się bieżącym procesom gospodarczym. Jest oczywiste — potwierdzają to także doświadczenia międzynarodowe — że zakres wpływu na makrostruktury przestrzenne jest silnie ograniczony. Niezwykle trudno jest np. zmienić względną (a więc odniesioną do innych obszarów) sytuację regionów najstąbiej rozwiniętych, takich jak peryferii wewnętrznych (np. Appalachy) i zewnętrznych (np. Mezzogiorno). Nie udaje się także ograniczyć dominacji wielkich aglomeracji miejskich (np. Paryża czy Budapesztu) nad całą strukturą przestrzenną danego kraju. Z drugiej strony, istnieje wiele przykładów na skuteczność działań podejmowanych w skali poszczególnych układów przestrzennych, takich np. jak stare okręgi przemysłowe. Historia XX wieku przyniosła również wiele przykładów na to, że silnie skoncentrowana działalność inwestycyjna jest w stanie — w określonych warunkach, które w dalszej części tekstu bliżej sprecyzujemy — zmienić gospodarczy i społeczny profil regionu, a tym samym wpłynąć na jego usytuowanie w społeczno-gospodarczej przestrzeni kraju.

Zarysowaliśmy w ten sposób jeden z układów dalszych rozważań, w którym podejmę próbę określenia „naturalnego” kierunku przemian struktur przestrzennych Polski w horyzoncie kilkunastu następnych lat (np. do roku 2010), ze wskazaniem stopnia podatności różnego rodzaju procesów na wpływy zewnętrzne. Jest to układ „obiektywny”, a więc odnoszący się do materialnych procesów zachodzących w przestrzeni kraju.

Polityka przestrzennego zagospodarowania państwa może przyjmować różne cele. Jest oczywiście pożądane, by one były zgodne z celami strategicznymi kształtującymi rozwój kraju w dłuższym horyzoncie czasu (odrzucając możliwość „autonomizacji” polityki przestrzennej i takiego sformu-

wanie jej celów, które jest niezależne od celów ogólnej strategii). Mamy tu do czynienia z drugim interesującym nas układem — „subiektywnym” — wynikającym z określonego systemu wartości odnoszących się do celów rozwoju i ich przestrzennego wymiaru.

Konieczność podjęcia aktywnej polityki pojawia się wtedy, gdy zachodzi rozbieżność między procesami „naturalnymi” a celami strategicznymi. Jeżeli stan „naturalny” będzie zgodny z celami polityki przestrzennego zagospodarowania, to polityka ta jest niepotrzebna, bowiem cele tej polityki zrealizują się same, a potrzebne jest jedynie uruchomienie precyzyjnego systemu monitorowania zmian. Jeżeli jednak tak nie będzie — co jest znacznie bardziej prawdopodobne — to pojawia się potrzeba aktywnej polityki, która będzie zmierzała do wpływania na procesy przestrzenne i ich ukierunkowania zgodnie z celami rozwoju.

Obiektywne procesy przestrzenne zderzają się więc z ich subiektywnymi ocenami, wynikającymi z systemu celów rozwoju. Powstaje w tym miejscu bardzo istotne pytanie: czy można, czy należy i jakim kosztem starać się wpłynąć na wszystkie te procesy i zjawiska przestrzenne, które uznane zostają za niekorzystne. Czy też przeciwnie — czy celowa jest *selekcja* kierunków podejmowanych działań, a jeżeli tak, to jakimi kryteriami należy się kierować. Udzielenie odpowiedzi na te pytania zarysowuje przesłanki polityki państwa w odniesieniu do przestrzennych uwarunkowań rozwoju.

W opracowaniu tym podejmuję jedno z „wiecznych” tematów polskiej regionalistyki: zagadnienie statystyki w przekrojach terenowych. Wydaje się, że jest to jeden z wolniej transformujących się elementów polskiej rzeczywistości i że należy odnowić stałą dyskusję nad zakresem, metodami i użytecznością tego działu statystyki państwowej. Jest to tym ważniejsze, że jak badania naukowe są podstawą polityki przestrzennej, tak porządna statystyka regionalna jest fundamentem badań.

1. Syntetyczne wymiary kształtujące polską przestrzeń

Istnieje wiele badań wskazujących na znaczną stabilność czynników kształtujących przestrzeń społeczno-gospodarczą kraju. Wskażmy kilka rezultatów badawczych potwierdzających działanie tych czynników.

W podsumowaniu wielu analiz regionalnego zróżnicowania poziomu i struktury rozwoju społeczno-gospodarczego, wykonywanych w latach 1970-tych i 1980-tych z zastosowaniem metod czynnikowych, wskazywałem na dwa podstawowe wymiary różnicujące polską przestrzeń ujmowaną w podziałach wojewódzkich:

1. *Wymiar urbanizacji-uprzemysłowienia-poziomu życia.* W Polsce, podobnie jak w innych krajach, które stosunkowo niedawno przeszły przez fazę przyspieszonej industrializacji, występuje wyraźna współzależność tych elementów rozwoju: przemysł jest (był?) głównym czynnikiem wzrostotwórczym i dochodotwórczym, a ponieważ lokował się w miastach, to właśnie sfery zurbanizowane zostały znacznie lepiej wyposażone w urządzenia infrastruktury oraz są zamieszkiwane przez ludność o wyższym statusie materialnym. Znaczne różnice między miastem a wsią, występujące do dziś w Polsce, zarówno w sferze infrastruktury, jak i w dochodach ludności, wskazują, że syndrom ten występuje także obecnie, choć być może miejsce przemysłu powoli zaczynają zajmować usługi.

Wymiar urbanizacji-uprzemysłowienia-poziomu życia konstituuje pierwsze czynniki (pierwsze główne składowe) w ogromnej większości (jeżeli nie we wszystkich?) analizach prowadzonych w latach 1970-tych i 1980-tych w skali obecnych województw, odnoszących się do zagadnień społeczno-gospodarczych. Oznacza to, że najsilniej różnicuje on polską przestrzeń społeczno-gospodarczą. Zróżnicowanie to przebiega w kierunku: południowy-zachód (najwyższe wartości czynnikowe) — północny-wschód (najniższe wartości czynnikowe).

Ten właśnie przebieg zróżnicowania był zgodny ze zróżnicowaniem potencjału gospodarczego Polski, który był największy w południowej i zachodniej części kraju, zaś radykalnie mniejszy w części północnej i szczególnie wschodniej.

Wymiar poziomu rozwoju jest produktem procesów o długim horyzoncie czasowym. Zróżnicowanie na „wschód” i „zachód” ma w Polsce — jak to wykazuje m.in. B. Jałowiecki — swoje korzenie w całej, tysiącletniej historii polskiej państwowości. Bardziej szczegółowa analiza historyczna — wskazująca np. na losy Dolnego Śląska, obszaru o szczególnie wysokim poziomie zagospodarowania — pozwala na stwierdzenie, że w istocie to długotrwałe zróżnicowanie historyczne, wzmocnione raptownym rozwojem Górnego Śląska, powinno być ujmowane właśnie w kierunku: południowy-zachód — północny-wschód.

2. Drugim wymiarem różnicującym polską przestrzeń był wymiar strukturalno-historyczny. Był on związany z wpływem najnowszej (XIX i XX wieku) historii Polski. Wymiar ten odróżniał części kraju, które znalazły się we współczesnych granicach po II Wojnie Światowej (a więc regiony stosunkowo słabo zaludnione, o młodszej ludności, ze znacznym udziałem „uspołecznionej” własności rolnej oraz z dużymi indywidualnymi gospodarstwami rolnymi) od terenów o cechach przeciwstawnych. Wymiar ten

odróżniał ziemie położone w północno-zachodniej części kraju od terenów południowo-wschodnich.

Jednym z najdobitniejszych wyrazów przejawianie się tego czynnika różnicowania polskiej przestrzeni są np. zróżnicowania poziomu dochodów własnych gmin, przebiegające zgodnie z granicami byłych zaborów (por. Hryniewicz, 1996).

Nie jest przypadkowe, że gradienty obu tych wymiarów rozwoju, wyróżnionych na podstawie regionalnych zróżnicowań zespołu cech społeczno-gospodarczych, były wzajemnie „prostopadłe” w przestrzeni geodezyjnej. Wymogi statystyczno-matematyczne powodowały, że oba te wymiary musiały być wzajemnie nieskorelowane, co jednak wcale nie musiało prowadzić do tego, by ich wzajemne odwzorowanie geograficzne przyjęło tak jednoznacznie niezależny przestrzenny układ.

Układ ten wyznacza dwie zasadnicze, wzajemnie prostopadłe w przestrzeni geodezyjnej, geograficzne osie zróżnicowań zjawisk społeczno-gospodarczych w Polsce: *poziom rozwoju oraz historycznie uwarunkowana struktury rozwoju*.

Obraz uzyskany na podstawie analiz rzeczywistość gospodarki realnego socjalizmu jest potwierdzony wynikami badań statystycznych prowadzonych po kilku latach transformacji ustrojowej. Analizy wykonane przez zespół Biura Planowania Regionalnego w Poznaniu (Śłodowa-Hełpa, Chmielewski, 1996) wyróżniają takie same dwa główne czynniki różnicujące polską przestrzeń, nazywając pierwszy z nich czynnikiem poziom zamożności i warunki życia, drugi zaś czynnikiem struktury ekonomicznej (sektorowo-własnościowej gospodarki). Czynniki te przyjmują identyczny jak poprzednio, wymiar geograficzny, polaryzujący Polskę z południowego zachodu na północny wschód. Pięć lat rekonstrukcji gospodarczej i zmian społeczno-politycznych nie zmieniło więc zasadniczej struktury przestrzennej Polski, która charakteryzuje się znaczną stabilnością.

Pewne dodatkowe światło na kompozycję wymiarów rozwoju rzucają badania T. Zaryckiego (1996) dotyczące geografii wyborczej. Na podstawie wojewódzkiego zróżnicowania wyników wyborów parlamentarnych z 1993 r. oraz wyborów prezydenckich z 1990 i 1995 r. wyróżnił on dwa podstawowe wymiary różnicujące polską przestrzeń polityczną:

- wymiar miasto-wieś, przyjmujący postać opozycji postaw ideologicznych odwołujących się do wartości i tradycji — w interpretacji T. Zaryckiego „*wieś (...) może być sklasyfikowana w wymiarze ideowym jako 'prawicowa', a więc konserwatywna i tradycjonalistyczno-katolicka*” — miasto przejawia cechy przeciwstawne. Owo ideowe przeciwstawienie

wsi i miasta ma oczywiście także swój wymiar ekonomiczny, wcześniej już omawiany;

- drugim wymiarem różnicującym polską przestrzeń polityczną jest — wg. T. Zaryckiego — oś konfliktu „Komuna-Solidarność”, nie mająca według niego podłoża ekonomicznego, lecz będąca pochodną stosunku do realiów epoki socjalizmu (ocenianych także z perspektywy kilku pierwszych lat postsocjalistycznej transformacji).

Jest uderzające, że geograficzne odwzorowanie osi *politycznych*, wyodrębnionych na podstawie analiz prowadzonych w skali województw, jest bardzo zbieżne z obrazem uzyskanym na podstawie analiz zmiennych odnoszących się do *sfery społeczno-gospodarczej*. Już wcześniejsze obserwacje wskazały, że tworzy się przestrzenny *syndrom* pomyślnego przebiegu procesu transformacji oraz zadowolenia (mniejszego niezadowolenia) z transformacji. Oczywiście, wskazanie czynnika pierwotnego i wtórnego jest trudne — należy przypuszczać, że mamy tu do czynienia z zależnością dwukierunkową, w myśl zasady „sukces tworzy sukces” (podobna zależność występuje także w przypadku polskich gmin — samorządy, które są bardziej aktywne i które osiągają lepsze wyniki, są jednocześnie bardziej optymistycznie nastawione do przyszłości — por. Gorzelak, Jałowiecki, 1996).

Konstatacja dotycząca zbieżność syntetycznych wymiarów społeczno-gospodarczych oraz politycznych, bardzo podobnie różnicujących polską przestrzeń, wydaje się istotna. Zbieżność ta oznacza, że zjawiska polityczne i społeczno-gospodarcze są w długim okresie determinowane tymi samymi syntetycznymi wymiarami: poziomem rozwoju i jego strukturą uwarunkowaną historycznie. W konsekwencji jest wysoce prawdopodobne, że owe dwa czynniki różnicujące polską przestrzeń będą dość *stabilne*, co będzie rezultatem *wzajemnego wzmocnienia się procesów ekonomicznych, społecznych i politycznych*.

2. Pola polityki przestrzennej

Co jest konieczne, co jest możliwe w polityce przestrzennej? Poniższa tabelka stanowi pierwsze przybliżenie do tego zagadnienia. Cztery pola powyższej tabelki wskazują na cztery możliwe sytuacje powstałe z nałożenia się obiektywnych i subiektywnych wyznaczników procesów przestrzennych, ich „plastyczności” (a więc podatności na zewnętrzne oddziaływania) oraz ich zgodności ze strategicznymi celami rozwoju kraju.

Zbadajmy bliżej poszczególne sytuacje, poczynając od omówienia stopnia podatności procesów przestrzennych na zewnętrzne oddziaływania,

Tabela 1.

Wymiar obiektywny i subiektywny polityki przestrzennej państwa

		Subiektywna ocena „naturalnych” procesów przestrzennych	
		<i> dodatnia </i>	<i> ujemna </i>
Obiektywna „plastyczność” struktur przestrzennych	<i> mała </i>	powstrzymanie się od działań	znaczne ryzyko nieskuteczności kosztownych działań
	<i> znaczna </i>	wspomaganie procesów naturalnych	„główne uderzenie” polityki przestrzennej

a następnie zastanawiając się nad ich oceną z punktu widzenia zgodności z celami rozwoju.

2.1. Stabilność procesów przestrzennych

System osadniczy jest najmniej plastycznym elementem struktury przestrzennej. Jak wskazuje m.in. B. Jałowicki (1996a), obecny układ miast Polski został wyznaczony już w średniowieczu. Oczywiście, poszczególne miasta zmieniały swoją rangę, wraz ze zmianami przestrzennej struktury procesów gospodarczych, w znacznej mierze wyznaczanej przez zmiany w technologii — w tym np. technik transportowych — i związanymi z nimi zmianami popytu (np. rozkwit i upadek miast nadwiślańskich, zależnych od handlu drewnem i zbożem). Powstawały również miasta nowe, głównie w zagłębiach surowcowych (Górny Śląsk i Zagłębie), choć i przypadkowe czynniki lokalizacyjne odgrywały czasem istotną rolę (*casus* Łodzi). Nie można również pominąć wpływu czynników politycznych, związanych ze sprawowaniem funkcji administracyjnej, szczególnie w sytuacji nowego usytuowania miasta w przestrzeni geopolitycznej (przykłady Białegostoku i Rzeszowa są tu najbardziej instruktywne, a także Koszalina i Zielonej Góry — wszystkie te miasta rozwinęły się po wojnie znacznie szybciej, niż ich najbliżsi „konkurenci”).

System osadniczy jest więc układem bardzo stabilnym, choć jest oczywiście układem dynamicznym. Jego zmiany są powolne i dokonują się dzięki zmianom usytuowania (rangi) poszczególnych miast, które to zmiany nie zakłócają ogólnej struktury systemu.

Lista porażek, którymi kończyły się zamierzenia głębokiej zmiany układu osadniczego, jest dość długa. Niewątpliwie listę tę otwiera Francja, której nie udało się zmniejszyć dominacji Paryża nad resztą kraju². Ani

²Jak podaje się w pracy *Towards...* (1995), Ile-de-France koncentruje: 19% ludności Francji, 25% małych i średnich firm, 27% produkcji przemysłu, 28% wartości dodanej, 30% stu-

polityka deglomeracji Paryża, ani też zamierzenia wzmocnienia innych elementów układu osadniczego (w drodze budowy tzw. metropolii równowagi) nie doprowadziły do sukcesu. Podobnie nie udało się zmniejszyć dominacji Budapesztu nad resztą Węgier³; podobnie przedsięwzięcia podejmowane w ramach tzw. „deglomeracji Warszawy” w drugiej połowie lat 1960-tych zakończyły się całkowitą porażką. Warto w tym kontekście przypomnieć, że już w 1953 r. podjęto uchwałę rządu o deglomeracji Górnego Śląska, a w rzeczywistości przez cały okres gospodarki realnego socjalizmu region ten koncentrował ok. jednej czwartej inwestycji, co powodowało wzrost jego roli w przestrzennej strukturze gospodarki kraju.

Dominacja niektórych ośrodków miejskich jest rezultatem tendencji do skupiania się działalności gospodarczej w miejscach już wysoko zainwestowanych, które z reguły są bardziej atrakcyjne jako miejsca zamieszkania i inwestowania. Z punktu widzenia interesu jednostkowego (w skali przedsiębiorstwa) efektywność jest wyższa w regionach wyżej rozwiniętych. Prawidłowość ta tłumaczy tendencje do aglomeracji firm oraz nieskuteczność dążeń do deglomeracji regionów uznanych za „przeinwestowane”. Prawidłowość ta powoduje jednocześnie, że działania zmierzające do wyrównywania różnic międzyregionalnych w drodze promowania rozwoju terenów słabiej rozwiniętych są mało skuteczne (por. tabl. 2). Rozwój ten musiałby być znacznie szybszy, niż tempo wzrostu regionów już wyżej rozwiniętych, co jest wręcz niemożliwe do uzyskania w dłuższej skali czasowej.

Powyższa tabela wskazuje, że polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej i następnie Unii Europejskiej, prowadzona w latach 1980-tych i 1990-tych (a więc wtedy, gdy polityka ta uzyskała już wysoką rangę we wspólnych przedsięwzięciach Komisji Europejskiej) nie była w stanie zmniejszyć różnic międzyregionalnych wśród krajów członkowskich. Świadczą o tym dane przedstawione w tabl. 3, które odnoszą się wyłącznie do zróżnicowań międzyregionalnych istniejących w poszczególnych krajach. Na wyniki

dentów uniwersytetów, 40% personelu zarządzającego, 42% rządowych zasobów finansowych, 55% badaczy pracujących w firmach prywatnych, 78% firm spośród 200 największych firm oraz 90% państwowych dotacji do publicznego transportu. Następny na liście region, Rhône Alpes, reprezentuje potencjał trzykrotnie mniejszy od potencjału regionu paryskiego (str. 22).

Ile-de-France jest drugim — po Hamburgu — najwyżej rozwiniętym regionem Unii Europejskiej (15 krajów) — średnia PKB na mieszkańca w tym regionie wynosiła w 1983 r. 168% średniej dla 15 krajów. Wśród 25 najwyżej rozwiniętych regionów Unii nie ma żadnego innego regionu z Francji.

³Koncentracja w Budapeszcie jest porównywalna z dominacją Paryża. W Budapeszcie, zamieszkiwanym przez 20% ludności Węgier, znajduje się 56% wszystkich firm z kapitałem zagranicznym, ponad 60% pracowników naukowych, ponad 70% komputerów osobistych, wszystkie zarządy banków. Podobnie Lizbona koncentruje ponad 80% wszystkich *joint ventures* zarejestrowanych w Portugalii.

Tabela 2.

Rozpiętości regionalne we Wspólnocie Europejskiej, PKB na mieszkańca we Wspólnocie,
12 krajów = 100

Lata	10 regionów o najniższym PKB na mieszkańca	10 regionów o najwyższym PKB na mieszkańca	25 regionów o najniższym PKB na mieszkańca	25 regionów o najwyższym PKB na mieszkańca	Miara różnicowania ^b
1980	44,0	145,8	54,9	135,3	26,6
1982	44,7	149,4	53,8	138,5	28,2
1984	42,6	150,6	52,8	138,5	28,6
1986	42,6	151,4	51,9	138,3	28,5
1988	41,0	152,4	52,7	137,5	28,2
1990	40,5	150,6	53,1	137,4	27,9
1991	41,8	151,6	54,4	137,0	27,9
1983 ^c	44,0	154,0	53,0	140,0	26,8
1993 ^c	48,0	158,0	55,0	142,0	27,2

^aPorównania międzynarodowe wielkości PKB prowadzone we Wspólnocie w wyrażeniu relacji sił nabywczych walut (PPP — *Purchasing Power Parity*) są obciążone błędami metodologicznymi. Np. tabl. 2.4 Aneksu *First Cohesion Report* wykazuje, że średnioroczne tempo wzrostu PKB/mieszkańca w okresie 1983–1995 wyniosło w Grecji 1,8%, a we wszystkich 15 krajach 2,5%. W tej samej tabeli czytamy, że w wyrażeniu PPP PKB/mieszkańca w Grecji wynosił w 1983 r. 61,9% średniej całej 15, a w 1995 64,3%. Mimo więc tego, że PKB/mieszkańca rósł w Grecji wolniej niż średnio w 15 krajach, to liczby zdają się wskazywać, że Grecja nadgoniła pewien dystans.

Jest to oczywisty błąd statystyczny, wynikający z tego, że do porównań przyjmuje się odnośnie 1998 r. relacje walut (określające PPP) z 1983 r., a odnośnie 1995 r. relacje walut z 1995 r. Poprawne liczenie indeksów dynamiki kazałoby przyjąć odnośnie obu tych lat albo relacje cen z 1983 r. (tzw. indeks Laspersa), albo też relacje cen z 1995 r. (tzw. indeks Paaschego).

Niezależnie od roli, jaką we względnej sytuacji Grecji w Unii odgrywają zmiany relacji cen (polegające na długotrwałej aprecjacji waluty greckiej), jest oczywiste, że kraj ten rozwijał się wolniej niż pozostałe najniżej rozwinięte kraje członkowskie (Hiszpania — 3,0% średniorocznie; Irlandia — 4,5%; Portugalia — 2,6%) i że dystans między Grecją a średnią Unii w latach 1983–1995 wzrósł.

^bOdchylenie standardowe ważone liczbą ludności.

^cDotyczy 15 krajów wchodzących w skład Unii od 1995 r.

Źródła: odnośnie Wspólnoty 12: CEC (1994), tabl. A.4 (por. także Gorzelak, 1995); odnośnie Unii 15 krajów: CEC (1996) tabl. 2.1 Aneksu.

międzynarodowych porównań zróżnicowań międzyregionalnych wpływają bowiem dwa procesy: zmiany zróżnicowań między krajami i zmiany zróżnicowań regionalnych w poszczególnych krajach. Dane za lata 1983–1993 jednoznacznie wskazują, że we wszystkich — poza jedyną Holandią — krajach członkowskich, dla których istnieją dane, różnice międzyregionalne w PKB/mieszkańca i w stopie bezrobocia rosły. Tak np. w Portugalii najwyższe tempo wzrostu osiągnęły regiony Lizbony i Porto; PKB na mieszkańca

w regionie Lizbony wzrósł z 81% średniej Unii w 1983 r. do 96% w 1993 r., a w tym samym okresie PKB na mieszkańca w najuboższym regionie kontynentalnej Portugalii — Alentejo — spadł z 48% do 42% średniej Unii. W latach 1980-tych, podczas korzystnej fazy wzrostu, różnice międzyregionalne rosły we Włoszech — gdzie tradycyjnie są największe. (Od ponad 120% średniej Unii na Północy do ok. 60% średniego poziomu Unii PKB na mieszkańca na Południu.) W okresie recesji lat 1990-tych, która dotknęła Południe słabiej niż rozwiniętą Północ, różnice te nieco się zmniejszyły. Można wręcz postawić tezę, że *ogólnogospodarczy sukces krajów niżej rozwiniętych (w tym głównie Irlandii i Portugalii) wystąpił wraz z jednoczesnym powiększaniem się różnic międzyregionalnych w tych krajach.*

Tabela 3.

Zmiany zróżnicowań międzyregionalnych w krajach Wspólnoty Europejskiej, 1983–1993
(ważone odchylenia standardowe)

Kraje	PKB/mieszkańca		Stopa bezrobocia	
	1983	1993	1983	1993
Belgia	14,5	17,1	0,5	1,4
Francja	27,0	27,9	1,6	2,0
Grecja	6,6	7,6	0,7	2,4
Hiszpania	12,7	15,3	3,9	5,5
Holandia	27,7	11,8		0,7
Niemcy (Zachodnie)	20,7	24,5	1,7	1,9
Portugalia	15,0	20,2		1,9
Wielka Brytania	18,4	19,0	3,6	2,4
Włochy	23,4	24,6	2,8	5,9

Uwaga: z powodu różnych liczebności regionów w poszczególnych krajach porównania poziomów międzyregionalnych zróżnicowań między krajami może być wysoce mylące (im więcej regionów, tym zróżnicowania z reguły są większe).

Źródło: CEC (1996) tabl. 2.2 Aneksu.

Wskaźniki odnoszące się do bezrobocia są znacznie silniej regionalnie zróżnicowane niż poziom PKB na mieszkańca. Stopa bezrobocia sięga w 1995 r. 33,3% w Andaluzji (w 1983 r. wynosiła ona w tym regionie 22,5%); na przeciwległym biegunie znajdujemy region Salzburga ze stopą równą 3,2%. Średnia stopa bezrobocia w 10 regionach znajdujących się w najgorszej sytuacji wyniosła w 1983 r. 19,4% (w 25 najgorszych regionach wskaźnik ten wynosił 17,2%). W 1995 r. średnia stopa bezrobocia w 10 najgorszych regionach wyniosła 26,4% (w 25 — 22,4%). W regionach o najniższych wskaźnikach wartości te wynosiły: w 1983 r. 10 regionów: 3,8; 25 regionów: 4,8%; w 1995 r.: 10 najlepszych: 3,9%; 25 najlepszych: 4,6%.

Przewaga regionów „silnych” nad „słabymi” nie maleje więc nawet w krajach relatywnie wysoko rozwiniętych, w których podejmowane są dość intensywne działania zmierzające do jej zmniejszenia. Dlaczego tak się dzieje?

Po części na pytanie to już odpowiedzieliśmy, wskazując, że są to zróżnicowania trwałe, bardzo słabo podatne na oddziaływania zewnętrzne. Nie są to jednak zróżnicowania absolutnie stabilne — zmieniają się przecież ośrodki wzrostu i zmienia się relatywna gospodarcza i społeczna sytuacja poszczególnych miejsc. Co jest motorem tych zmian, jeżeli nie świadoma, lecz mało skuteczna polityka państw i organizacji międzynarodowych?

Najogólniej można powiedzieć, że czynnikiem takich przemian jest zmiana relacji między cechami danego obszaru a obowiązującymi na danym etapie rozwoju *kryteriami lokalizacji*. Jak już wielokrotnie wskazywano w literaturze (por. np. Jałowicki, 1993; Chojnicki, 1994; Szul, 1994; Gorzelak, 1995), kryteria te zmieniły się w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat dość radykalnie, co spowodowało znane przesunięcia centrów działalności gospodarczej z „pasa mrozu” do „pasa słońca”, pociągając za sobą z jednej strony upadek wielu „zagłębi przemysłowych” (przemysłów wydobywczych, hutnictwa, przemysłu włókienniczego, stoczniowego), z drugiej zaś przyspieszony rozwój regionów, które dopiero w wyniku tych przemian uzyskały swoją szansę.

Obserwacje powyższe, odnoszące się do skali regionalnej, potwierdzają się także w przypadku mniejszych układów przestrzennych. Jak wskazują m.in. doświadczenia USA — kraju, w którym zakres interwencji państwa jest znikomy, a więc procesy rozwoju są silniej podporządkowane prawom rynku — układy lokalne „złe położone”, czyli znajdujące się w otoczeniu regionalnym, którego cechy nie odpowiadają wymogom lokalizacyjnym, nie mogą wyrwać się z zacofania, mimo znacznych często wysiłków. Z drugiej strony, korzystny wpływ makroukładu regionalnego powoduje, że właściwa polityka rozwoju lokalnego prowadzi do szybkich i spektakularnych wyników (por. Gorzelak, 1997).

Przejście z „fordyzmu” do „postfordyzmu”, czy — jak wolą inni — z gospodarki „przemysłowej” czy nawet „usługowej” do gospodarki „informatycznej”, premiuje takie cechy układu terytorialnego, jak: zróżnicowanie struktury gospodarczej, dobra dostępność za pomocą szybkich i elastycznych środków transportu, bliskość zaplecza naukowo-badawczego, wysokie kwalifikacje zasobów pracy, korzystne warunki życia — w tym środowisko kulturalne, dobrze rozwinięte zaplecze tzw. usług okołobiznesowych — to główne cechy, które współcześnie powinien mieć region, by uzyskać przewagę konkurencyjną na globalnym rynku kapitałowym i inwestycyjnym.

Jest oczywiste, że regiony słabe, o niskim poziomie rozwoju, peryferyjne, przejawiają cechy wręcz przeciwstawne do wyżej wymienionych. Stąd też ich względne zacofanie ma „naturalne” tendencje do pogłębiania się, co wynika z tego, iż najbardziej progresywne dziedziny działalności gospodarczej i naukowo-badawczej skrzętnie unikają takich właśnie miejsc, a poszukują lokalizacji na obszarach nowego — ale także i starego — rdzenia (np. w „pasie słońca” nad Morzem Śródziemnym od Genui do Barcelony, ale również w wielofunkcyjnych ośrodkach miejskich tradycyjnej osi rozwoju Europy rozciągającej się od Londynu do Mediolanu).

Współczesne przemiany w strukturze czynników rozwoju i związane z tym zmiany kryteriów lokalizacji zdają się więc *jeszcze silniej petryfikować dotychczasowe podziały na regiony silne i słabe*. Te spośród regionów „silnych”, które utrzymują swoją przewagę lokalizacyjną w nowych warunkach, stają się jeszcze silniejsze (por. opracowanie R. Szula nt. Warszawy i Mazowsza). Przeciwnie, te spośród regionów „słabych”, które nie zyskały swojej dziejowej szansy, są tym bardziej skazane na względne zacofanie i stagnację. Podatność na zmiany nowego, „post-fordowskiego” makroukładu przestrzennego jest więc ciągle mała; podatność ta jest szczególnie niewielka na takie zmiany, jakie miałyby doprowadzić do zmniejszenia skrajnych różnic między regionami bogatego rdzenia i biednej peryferii.

Mniej więcej od połowy lat 1970-tych polityki przestrzenne prowadzone w różnych krajach oraz na szczeblu EWG uzyskały nowy wymiar — *rekonstrukcji ośrodków przemysłów tradycyjnych*. Są to zagadnienia powszechnie znane i nie będziemy ich tu omawiać. Istotne jest to, że w niezależnych ocenach interwencję podejmowaną na obszarach wysoko, lecz — z punktu widzenia współczesnych potrzeb — źle zainwestowanych, interwencja jest z reguły wysoce skuteczna (por. Jałowiecki, 1993).

Zmiana profilu rozwoju zagłębia tradycyjnego przemysłu okazuje się stosunkowo łatwiejsza niż zapoczątkowanie rozwoju na peryferyjnym obszarze słabo rozwiniętym. Jest to wynik tego, że region (po)przemysłowy jest z reguły bardziej atrakcyjny lokalizacyjnie niż obszar słabo rozwinięty. Wynika to z następujących cech regionu przemysłowego i regionu zacofanego:

- region przemysłowy wykazuje większy i przestrzennie skoncentrowany popyt lokalny;
- w regionie przemysłowym jest znacznie lepiej rozwinięta infrastruktura techniczno-ekonomiczna, edukacyjna, kulturalna, ochrony zdrowia;
- siła robocza jest znacznie wyżej wykształcona w regionie przemysłowym, i wymaga jedynie przeszkolenia, co jest łatwiejsze niż zapewnienie edukacji od podstaw;

- region przemysłowy charakteryzuje się bogatymi tradycjami organizacji procesu produkcji, które można wykorzystać w nowych dziedzinach gospodarki — tradycje te w zasadzie nie istnieją w regionie zacofanym;
- region przemysłowy ma bogate kontakty krajowe i zagraniczne, które można, po zmianie *image'u* regionu, wykorzystać w nowej działalności produkcyjnej — region zacofany „nie istnieje” w świadomości potencjalnych inwestorów.

W regionie restrukturyzowanego przemysłu często kluczową rolę mogą pełnić takie przedsięwzięcia, jak: przebudowa opuszczonych, zrujnowanych przestrzeni przemysłowych⁴, poprawa krajobrazu, zagospodarowanie niektórych budynków przemysłowych (np. magazynów) i zmiana ich przeznaczenia (np. na inkubatory przedsiębiorczości, obiekty biurowe itp.), turystyczne zagospodarowanie transportowych szlaków wodnych, dzielnic portowych itp. Istotną rolę w tych przedsięwzięciach odgrywają szkolenia oraz zwiększanie umiejętności w zarządzaniu przestrzenią. Są to z reguły przedsięwzięcia tańsze niż budowa od podstaw — zarówno struktur materialnych, jak i dostarczanie kwalifikacji oraz tworzenie umiejętności nowoczesnej organizacji produkcji w regionie zacofanym.

Ostatnie doświadczenia krajów członkowskich Unii potwierdzają możliwość osiągnięcia sukcesu w regionach restrukturyzowanego przemysłu. O ile w 1983 r. regiony zdominowane przez przemysł znajdowały się wśród regionów o najwyższych wartościach stopy bezrobocia, o tyle w 1995 r. do grupy tej wchodziły wyłącznie peryferyjne regiony o przewadze rolnictwa. Ogólnie bezrobocie w regionach przemysłowych jest mniejsze niż średnio w krajach Unii i ma tendencję malejącą.

Zmiana profilu gospodarczego regionu o rozwiniętych już tradycjach produkcyjnych i handlowych jest więc przykładem tych procesów przestrzennych, które charakteryzują się dość znaczą plastycznością. Świadoma polityka państwa może zjawiska te kształtować dość skutecznie, ponieważ jej cele mogą być zgodne z preferencjami podmiotów gospodarujących, dla których obszary tradycyjnego przemysłu mogą okazać się atrakcyjnymi lokalizacjami dla nowych przedsięwzięć gospodarczych.

Podział na trzy typy regionów: metropolitarne, przemysłowe i zacofane (rolnicze, peryferyjne) jest więc podziałem stabilnym; różnice w poziomie rozwoju gospodarczego między tymi regionami są również stabilne, mają wręcz ten-

⁴Nie jest to proste, ponieważ znacznie łatwiej wybudować nowoczesną fabrykę od podstaw na terenie dziewiczym (lecz nieodległym od istniejącego uzbrojenia), niż przekształcać stare zabudowania przemysłowe — por. np. lokalizację General Motors w Gliwicach. W dawnym okręgu przemysłowym w pierwszej fazie jego rekonstrukcji będą więc współwystępować enklawy estetycznych zabudowań nowego przemysłu oraz ruiny starych fabryk.

dencję wzrostową. Dzieje się tak np. na obszarze Unii Europejskiej — organizacji przykładającej wielką wagę do niwelowania różnic w poziomie rozwoju regionów. Poniższy cytat z najnowszego dokumentu obrazującego procesy rozwoju regionalnego w Unii (CEC 1996, s. 24) dobrze rekapitułuje dotychczasowe rozważania:

„Regiony najsilniej uzależnione od zatrudnienia w sektorze pierwotnym (głównie w rolnictwie) — położone w czterech krajach o najniższym PKB [w oryginalne: w czterech krajach „kohezyjnych”] (Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii) oraz w Finlandii — charakteryzują się poziomem PKB na mieszkańca znacznie niższym od wartości średniej całej Unii i wykazują również niższe od średniego tempo wzrostu, co odzwierciedla długofalową tendencję upadku tego sektora oraz trudności w różnicowaniu działalności gospodarczej w strukturze zdominowanej przez rolnictwo. Regiony najwyżej uprzemysłowione — z których połowa znajduje się w Niemczech, a reszta jest położona w północnej Hiszpanii, północnej Francji, środkowych Włoszech, Austrii i środkowej Wielkiej Brytanii — osiągnęły poziom PKB na mieszkańca wyższy od średniego w Unii, a ich tempo wzrostu jest tylko nieco niższe od średniego. Regiony z silnym sektorem usługowym mają z reguły najwyższy poziom PKB na mieszkańca oraz osiągają tempo wzrostu zbliżone do średniego.

(...) Regiony o gęstości zaludnienia wyższej od 500 osób na 1 km² zajmują jedynie 4% powierzchni Unii, ale są zamieszkiwane przez ponad połowę jej ludności. W 1993 r. regiony te wykazywały poziom PKB na mieszkańca wyższy od średniego o 14%. Oznacza to, że wytwarzanie od dwóch trzecich do trzech czwartych całości bogactwa Unii koncentruje się na tych właśnie obszarach.”

Najnowsze doświadczenia regionalnego oblicza transformacji regionalnej w krajach postsocjalistycznych zdecydowanie potwierdzają powyższe prawidłowości. Wszystkie analizy jednoznacznie wskazują rosnącą polaryzację między regionami najwyżej i najniżej rozwiniętymi. Wydaje się, że zjawisko to staje się „normalną” tendencją w globalnej gospodarce o zaostarzającej się konkurencji. Dążenie firm — w tym potężnych korporacji międzynarodowych — do uzyskania możliwie wysokiej efektywności ponoszonych nakładów stawia regiony najniżej rozwinięte — tak w Zachodniej, jak i w Środkowo-Wschodniej Europie — w sytuacji szczególnie niekorzystnej, czemu nie jest w stanie przeciwstawić się polityka poszczególnych państw, jak również polityka organizacji międzynarodowych.

2.2. Przewidywane zmiany polskiej przestrzeni

Istnieje już wiele opracowań wskazujących na prawdopodobne kierunki przemian polskiej przestrzeni w horyzoncie najbliższych kilkunastu lat, dlatego tu przedstawimy je w największym skrócie. Współczesne mechanizmy

rozwoju otwartej gospodarki kraju średnio rozwiniętego w konkurencyjnym otoczeniu globalnym bez wątplenia będą oddziaływały w kierunku silnej polaryzacji procesów wzrostu — tak w ujęciu sektorowym, jak i regionalnym. Tylko niektóre dziedziny gospodarki zlokalizowane w niektórych tylko częściach kraju będą wykazywały silny wzrost. Będą to te sfery produkcji i usług, które okażą się zdolne do konkurowania na rynkach światowych.

Wydaje się, że w najbliższej perspektywie najważniejsze „przewagi konkurencyjne” Polski to:

- duży i szybko rosnący w wyniku dynamicznego wzrostu gospodarczego wewnętrzny rynek zbytu, uzasadniający podejmowanie inwestycji produkcyjnych dla zaspokojenia rosnącego popytu krajowego;
- korzystne położenie geograficzne — z jednej strony otwierające kontakty Zachodu na obszary byłego Związku Radzieckiego, z drugiej zaś stanowiące „pomost” dla Dalekiego Wschodu do Unii Europejskiej;
- relatywnie tania siłą roboczą o stosunkowo wysokich kwalifikacjach i kulturze organizacyjnej, uzasadniające podejmowanie inwestycji w sektorach o średnim poziomie zaawansowania technologicznego.

Wykorzystanie tych przewag konkurencyjnych będzie koncentrowało się w regionach o najwyższych walorach, o cechach najbardziej zbliżonych do współczesnych kryteriów lokalizacji. Wielokrotnie uzasadniano, że są to wielkie miasta i ich bezpośrednie zaplecza. Obszary te mają strukturalną przewagę wynikającą z poziomu zagospodarowania, kwalifikacji siły roboczej, nagromadzenia instytucji okołobiznesowych, dostępności transportowej i telekomunikacyjnej, infrastruktury badawczej, akademickiej i kulturowej.

W jakościowo innej, choć przejściowo także korzystnej sytuacji, znajdują się również regiony zachodnie, korzystające z impulsów rozwojowych stwarzanych przez popyt konsumentów niemieckich (por. opracowanie wykonane pod kierunkiem B. Winiarskiego w mniejszym tomie). Jest to jednak w znacznej mierze przewaga koniunkturalna, nie zaś strukturalna. Stała aprecjacja polskiej waluty będzie nieuchronnie prowadzić do wyrównywania się poziomów cen po obu stronach granicy polsko-niemieckiej, a zaoferowanie technologiczna polskiego majątku produkcyjnego oraz infrastruktury komunalnej i transportowej może być czynnikiem ograniczającym atrakcyjność polskich regionów jako miejsca lokalizacji inwestycji niemieckich (tym bardziej, że w wyniku szybkiego wzrostu płac w Polsce polski pracownik nie będzie już tak relatywnie tani, jak obecnie).

Na przeciwległym biegunie znajdują się regiony względnie zacofane, położone w peryferii wewnętrznej (centralna Polska) i zewnętrznej (wschod-

nia i częściowo północna część kraju). Trudno wskazać na jakościowo istotne szanse rozwojowe tych obszarów, choć niektóre z układów lokalnych wchodzących w skład owych struktur regionalnych mogą znaleźć swoje „nisze” rozwojowe. Będą to — wydaje się — układy lokalne trzech rodzajów:

- o wysokich walorach turystycznych;
- położone przy przejściach granicznych;
- o wyjątkowej prężności miejscowych elit politycznych i gospodarczych, co może zapoczątkować efektywny rozwój nawet w wydawało by się niekorzystnym otoczeniu.

Specyficzna sytuacja powstanie we wschodnim pasie przygranicznym po przyłączeniu Polski do Unii Europejskiej (a więc prawdopodobnie w okresie 2002–2005). Region ten stanie się wschodnią granicą Unii, co może pociągnąć za sobą istotne wsparcie finansowe z Brukseli na rozwój infrastruktury, szczególnie infrastruktury przejść granicznych. Nie jest jasne, na ile stać się to może impulsem rozwojowym (warto np. zbadać, co zmieniło się w regionach Grecji położonych przy granic z byłą Jugosławią). W pewnym sensie obecna peryferyjność może stać się (jak silnym i na jak długo?) atutem polskiej „Ściany Wschodniej”.

Złożona jest i będzie sytuacja starych okręgów przemysłowych. Niektóre z nich, o mniejszej skali, zostały już kilka lat temu „skazane” przez procesy transformacyjne na bardzo głębokie trudności gospodarcze i społeczne, jak np. rejon Wałbrzycha czy miasta przemysłowe Polski południowo-wschodniej. Podobny los czeka także niektóre zagłębia surowcowe, jak np. rejon Tarnobrzega. Inne, jak Łódź, mimo głębokiej recesji wywołanej załamaniem się popytu, były w stanie dostosować się do nowych warunków i wykorzystać pozytywne czynniki rozwoju związane ze zróżnicowaną strukturą gospodarczą (por. tekst T. Markowskiego w tym tomie). Wreszcie województwo katowickie, które cieszyło się i cieszy się do dzisiaj swoistym parasolem ochronnym, rozpiętym z powodów czysto politycznych, co skutecznie opóźniało procesy dostosowawcze, czyniąc je w przyszłości bardziej kosztownymi gospodarczo i bolesnymi społecznie (por. tekst M. Szczepańskiego w tym tomie).

Trudno przypuszczać, by w ciągu kilkunastu następnych lat miał zmienić się układ osadniczy kraju. Należy sądzić, że wzmocnią się wielkie miasta, „lokomotywy” rozwoju. Prawdopodobnie dalszemu wyludnieniu ulegną obszary o małej atrakcyjności gospodarczej, na których działalność gospodarcza w rolnictwie bądź to już została w istotnym zakresie ograniczona (ziemie post-pegeerowskie — por. tekst E. Gorzelaka w tym tomie), lub też tak się stanie w najbliższych latach (północno-wschodnia część kraju).

W pasie zachodnim będziemy obserwować szybki rozwój małych i średnich miast, głównie w wyniku impulsów — zarówno materialnych, jak i w zakresie wiedzy i pomysłów organizacyjnych — płynących zza zachodniej granicy (już obecnie — jak wskazują badania koniunktury gospodarczej w gminach — władze samorządowe pasa zachodniego i Wielkopolski wykazują się największą aktywnością i umiejętnościami w kierowaniu rozwojem lokalnym; por. Gorzelak, Jałowiecki 1996, 1997).

Przestrzeń Polski ulegnie oczywiście znacznym przeobrażeniom, wynikającym ze wzbogacania się struktur materialnych, będącego wynikiem intensyfikujących się procesów inwestycyjnych — tak w sferze produkcyjnej i usługowej, jak i w infrastrukturze oraz w budownictwie mieszkaniowym⁵. (Stosując terminologię B. Jałowieckiego powiedzielibyśmy, że zarysowane zostały procesy *społecznego wytwarzania przestrzeni* produkcji, wymiany i konsumpcji, por. Jałowiecki, 1988; 1996b).

2.3. Ocena przewidywanych „naturalnych” procesów przestrzennych

Jak należy ocenić tak zarysowane przemiany struktury przestrzennej Polski? Czy są korzystne, a więc nie wymagające korekcyjnego oddziaływania państwa — czy też przeciwnie, należy podjąć działania, których celem jest zmiana „naturalnego” procesu?

Jest oczywiste, że pytanie powyższe wymaga ustalenia systemu wartości odnoszących się do „ideologii” rozwoju kraju. Wartości takie zostały zarysowane już wcześniej (por. Gorzelak, 1995). U ich podstaw leży założenie, że dla Polski nadchodzących lat — a więc kraju, który stoi przed historyczną szansą przełamania zapóźnienia cywilizacyjnego w stosunku do wyżej rozwiniętych krajów zintegrowanej Europy — najważniejsza jest strategia rozwoju oparta na następujących „filarach”: *efektywność — wzrost — inwestycje — restrukturyzacja — państwo ograniczone, lecz silne — decentralizacja — merytokratyczna zasada wynagradzania — równość szans — socjalna osłona najłabszych*. Taki zestaw celów wynika ze sformułowanego już wcześniej przeświadczenia, że Polska będzie elementem układu światowego, który przez najbliższe dekady będzie poddany paradygmatowi zaostrzającej się konkurencji i presji krajów oferujących produkty wytworzone przez tanią

⁵Jest wysoce prawdopodobne, że już w najbliższych latach (np. około roku 2000) można liczyć na zapoczątkowanie szybkiej poprawy sytuacji mieszkaniowej. Będzie to możliwe po zmniejszeniu się inflacji do wielkości jednocyfrowej, co pozwoli na szerokie uruchomienie kredytów mieszkaniowych, które będą dostępne dla coraz większej liczby ludności uzyskującej — w rezultacie szybkiego wzrostu gospodarczego — nadwyżki dochodów. Proces ten będzie niezwykle korzystnie oddziaływał na procesy przestrzenne, będzie bowiem przyczyniał się do zwiększania migracji wewnętrznych, a tym samym do przesuwania się ludności z regionów stagnujących do regionów szybko rozwijających się, oferujących lepsze warunki pracy i życia.

i niezwykle zdyscyplinowaną siłę roboczą. Konkurencja ta będzie wzmacniać gospodarczą i technologiczną polaryzację świata. Polska może znaleźć się w grupie krajów zaawansowanych cywilizacyjnie — może jednak zostać zepchnięta do roli dostarczyciela nisko przetworzonych produktów masowych, wykonywanych przez mało płatną siłę roboczą.

Jeżeli przyjmuje się powyższe założenia, to tym samym wyznacza się pole wartości, na którego podstawie można formułować cele *polityki przestrzennej (regionalnej) państwa*. Polityka ta powinna być zorientowana na wspomaganie osiągania strategicznych celów całej polskiej gospodarki, więc powinna wspierać działania *proinnowacyjne*, zwiększające *efektywność* inwestowanych nakładów oraz *konkurencyjność* Polski jako części układu światowego na globalnych rynkach kapitałowych, towarowych i usługowych.

Cele czysto ekonomiczne jednak nie mogą stanowić celów nadrzędnych. Do niezbywalnych zadań państwa należy zapewnienie integralności terytorium kraju, bezpieczeństwa mieszkańców, zapewnienie wszystkim obywatelom poziomu życia uznanego w danych warunkach za minimalny, dążenie do wyrównywania szans w uzyskaniu wykształcenia.

Klasyycznym ujęciem problemu celów polityki regionalnej jest przeciwstawienie wymogu „*równości*” wymogowi „*efektywności*”. Ujęcie to zakłada, że podejmowanie działalności w regionach o niższym poziomie rozwoju wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych nakładów — np. na infrastrukturę, podnoszenie kwalifikacji pracowników, zwiększone koszty transportu — co zmniejsza efektywność tych nakładów. Efektywność ta jest większa w przypadku podejmowania działalności w regionach już stosunkowo dobrze zainwestowanych, posiadających tradycje produkcyjne i usługowe, dobrze wyposażonych w instytucjonalne zaplecze gospodarki itp.

Inne sformułowanie tego dylematu przybiera postać „*sprawiedliwość rynkowa*” versus „*sprawiedliwość społeczna*” (por. Dziewulski 1997). W myśl pierwszej zasady alokacja środków następuje wyłącznie według ich efektywności, a korzyści uzyskiwane z prowadzenia aktywności gospodarczej są dzielone zgodnie z kryteriami czysto ekonomicznymi, a więc według proporcji wyznaczanych przez rynek. W ujęciu drugim konieczna jest redystrybucja części tych korzyści na rzecz określonych grup społecznych i zawodowych. Współczesne społeczeństwa lokują się gdzieś między skrajnie formułowanymi zasadami sprawiedliwości tu zarysowanymi.

Różne są przy tym kategorie (można powiedzieć: poziomy) „*sprawiedliwości społecznej*”: równość miar, równość szans, równość sytuacji (por. Wilkin, 1997). Jest jasne, że „*równość miar*” w praworządnym społeczeństwie demokratycznym jest dana „*z natury rzeczy*” i nie może być przed-

miotem rozważań prowadzonych na gruncie rozwoju regionalnego i polityki regionalnej. Z drugiej strony, dążenie do uzyskania pełnej „równości sytuacji” jest tożsamy ze skrajnym egalitaryzmem — systemem wartości powszechnie odrzucanym, również na podstawie upadku ustroju realnego socjalizmu, który zasadę tę miał wdrukowaną w swoje założenia ideologiczne. Odrzucenie sformułowania skrajnego jednak nie powinno oznaczać totalnego wycofania się z zasady równości sytuacji — otóż powinno ją realizować się o tyle tylko, o ile umożliwiałoby to uzyskanie równości szans. W praktyce oznacza to potrzebę posługiwania się pewnym „minimum socjalnym”, do którego uzyskania uprawnia bycie członkiem danego społeczeństwa i które jest gwarantowane przez państwo.

Polityka regionalna — będąca elementem polityki rozwoju, wyznaczanej przez obowiązujące w danym systemie społecznym postawy ideologiczne — powinna przyjąć zasadę równości szans oraz „ostrożnie” sformułowaną zasadę „równości sytuacji”.

Dylemat ten można również sformułować inaczej, przez wskazanie na typy regionów, które stają się adresatem polityki regionalnej państwa (por. tabela 4⁶).

Tabela 4.

Typy polityki regionalnej państwa

Cele polityki	Rodzaje regionów
Zwiększanie konkurencyjności regionów	Stare okręgi przemysłowe Region stołeczny Obszary przygraniczne Obszary o dużych walorach turystycznych
Pomoc dla regionów słabych	Obszary rolnicze o niekorzystnych cechach przyrodniczych lub strukturalnych Ziemie górskie

- Wybór proefektywnościowy oznacza wspieranie regionów po to, aby zwiększyć ich konkurencyjność wobec regionów krajów sąsiednich. W przypadku regionów wspieranych w celu zwiększenia ich konkurencyjności można mieć do czynienia z różnymi sytuacjami. Mogą to być np. stare okręgi przemysłowe, aglomeracja stołeczna, rejony o wybitnych walorach turystycznych, obszary przygraniczne.
- Alternatywnym celem jest wspieranie zacofanych regionów o małych szansach rozwojowych, aby w ten sposób zmniejszyć różnice między

⁶Tabela ta jest autorstwa B. Jałowickiego i pochodzi z raportu Grupy Roboczej VI Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego.

poszczególnymi obszarami danego kraju. W przypadku regionów zafowanych na ogół ma się do czynienia z obszarami rolniczymi o niewielkich walorach rolniczych, a także terenami górskimi. Regiony te cechuje zmniejszanie się dochodów ludności, pogarszanie standardu jej obsługi i postępująca depopulacja. W takich przypadkach pomoc może być celowa, aby np. zahamować odpływ ludności czy dopomóc w tworzeniu warunków do nowych rodzajów aktywności, jak np. na terenach górskich turystyka. Jak wynika z omówionych już doświadczeń historycznych — tak Polski, jak i innych krajów — pomoc ta z reguły nie przynosi, przynajmniej w krótkim i średnim okresie czasu, efektów gospodarczych i ma z natury rzeczy charakter *quasi* socjalny.

Dylemat „równość czy wydajność” nabiera szczególnej ostrości w sytuacjach przełomowych — wtedy, gdy następuje głęboka zmian strukturalna i gdy wzrost staje się jednym z zasadniczych celów gospodarczych. W momentach takich rośnie rola (a wręcz presja) czynników krótko- i średniookresowych kosztem czynników działających w dłuższej skali czasowej. W fazach ustabilizowanego rozwoju dylemat ten zostaje złagodzony, ponieważ relatywnie większa obfitość stojących do dyspozycji państwa środków pozwala, po pierwsze, na prowadzenie polityki regionalnej jako takiej, po drugie zaś może to być polityka, której naczelną zasadą nie musi być efektywność.

Opozycja „równość czy wydajność” jest na tyle ostra, że postulat „jednoczesnego” realizowania obu tych celów traktowanych jako równorzędne jest postulatem niemożliwym do spełnienia. W obiektywnie istniejącej sytuacji konieczności wyboru należy przydać jednej doktrynie polityki regionalnej prymat nad drugą. Są dwa sposoby rozstrzygnięcia tego problemu możliwe do zastosowania w praktyce:

1. Uznanie prymatu postulat „wydajności” z jednoczesnym precyzyjnym zdefiniowaniem, co to znaczy, że różnice regionalne są „nadmierne”. W tym przypadku zaistnienie „nadmiernych różnic” uruchamia działania zmierzające do ich zniwelowania i działania takie są traktowane jako „koszt” lub ograniczenie przyjętej doktryny polityki regionalnej.
2. Uznanie prymatu postulat wyrównywania różnic regionalnych i ograniczenie działań podejmowanych przez politykę regionalną tylko do interwencji w regionach znajdujących się w trudnej sytuacji, z pozostawieniem działań wspomagających efektywność gospodarczą innym politykom (przemysłowej, naukowej, technologicznej, transportowej itd.).

Zanim podejmiemy próbę wyboru podejścia właściwego dla Polski na przełomie wieków, nieco bliżej zbadamy różne *modele polityki przestrzennej (regionalnej)*.

3. Modele polityki przestrzennej

Wśród polityk, których celem jest oddziaływanie na poszczególne części przestrzeni, można wyróżnić takie, jakich *celem jest poprawa sytuacji określonego regionu (regionów)* — na schemacie kolumna A — oraz takie ich ujęcia, w jakich *celem jest uzyskanie lepszej sytuacji w skali całego kraju* — na schemacie kolumna B. Pierwsze ujęcie lokalizuje więc cel działań w konkretnym regionie, a cel regionalny jest celem podejmowanych działań. W ujęciu drugim interes regionu jest podporządkowany celom identyfikowanym w skali ogólnokrajowej — miejsce interwencji jest wybierane z punktu widzenia jego roli w strukturze przestrzennej całego kraju.

Oddziaływania państwa na procesy przestrzenne wyróżnione w lewej kolumnie powyższego schematu to nic innego, jak „klasyczne” modele *polityki interregionalnej*. Państwo stara się podjąć interwencję w regionie (regionach), który nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z trudnościami rozwoju. Przykładami polityk zorientowanych „regionalnie” są działania zmierzające do przyspieszenia rozwoju regionów zacofanych (na schemacie typ A1) oraz pomoc regionom poddanych procesom głębokiej restrukturyzacji (typ A2). Są to przykłady doskonale znane z praktyki polityki regionalnej prowadzonej przez Dyрекcję Generalną XVI Komisji Europejskiej, więc nie ma potrzeby bliższej prezentacji jej założeń, priorytetów i sposobów realizacji. Jak już wskazywano w niniejszym opracowaniu, zamierzenia nakierowane na uzyskanie większego wyrównania poziomu rozwoju napotykają na barierę „procesów długiego trwania”. Różnice regionalne są z reguły produktem historycznym, mającym swe uwarunkowania naturalne, kulturowe i ich szybkie przezwyciężenie jest bardzo trudne (a często wręcz niemożliwe). Interwencja w regionach upadającego przemysłu jest znacznie bardziej skuteczna — konwersja starej bazy materialnej i przekwalifikowanie pracowników okazuje się zadaniem łatwiejszym niż budowa tej bazy od podstaw i podejmowanie programu edukacyjnego od szczebla podstawowego.

W większości krajów stosuje się mniej lub bardziej złożone kryteria statystyczne, za których pomocą wyznacza się obszary słabo rozwinięte (z reguły kryterium tym jest poziom PKB na mieszkańca, a progiem granicznym wartość z przedziału 75–85%. W regionach, które wymagają pomocy z powodu restrukturyzacji przemysłu, stosuje się z reguły wskaźniki dynamiki produkcji przemysłowej i stopy bezrobocia. Tradycyjnym instrumentem wspierania regionów słabiej rozwiniętych jest pomoc finansowa udzielana przedsięwzięciom infrastrukturalnym, edukacyjnym, promocyjnym, jak również zachęty (dotacje, kredyty, subsydia) kierowane do przed-

Schemat 1: System celów polityki przestrzennej

Cel A: poprawa w regionie**Wariant A1: pomoc słabym**

- wyrównująca polityka regionalna „*assisted areas*”, regiony celu 1,
- priorytety: — infrastruktura
— kwalifikacje
— instytucje
- wątpliwa skuteczność (ten sam problem regionalny przez dekady)

Wariant A2: pomoc regionom tracącym tradycyjną bazę ekonomiczną

- reakcja na restrukturyzację przemysłu — regiony celu 2
- priorytety: — odnowa
— przeszkalanie
— środowisko
— poprawa *image*
- duża skuteczność

Cel B: poprawa w całym kraju**Wariant B1: równoważenie struktury przestrzennej**

- ograniczanie dominacji jednego ośrodka: *Francja — Paryż, Warszawa 1965–1970*
- priorytety: — deglomeracja,
— wspieranie układów równoważących
- zupełnie nieskuteczna — w deglomerowanym ośrodku powstaje więcej nowych firm, niż zostaje zdeglomerowanych

Wariant B2: wspieranie regionów o znaczeniu kluczowym dla całego kraju

- regionalizacja strategicznych celów rozwoju kraju: *COP, Randstad Holland*
 - priorytety: wspieranie regionów kluczowych w realizacji celów strategicznych
 - skuteczność ograniczona oporem politycznym
-

siębiorców podejmujących działalność na obszarach uprawniających do uzyskania takiej pomocy.

Jedynym przejawem polityki regionalnej typu A1, który można zaobserwować w Polsce po 1990 r., jest delimitacja obszarów zagrożonych strukturalnym bezrobociem i stosowanie kilku instrumentów skierowanych do samych bezrobotnych, jak i do gmin oraz do podmiotów gospodarujących tworzących nowe miejsca pracy. Instrumenty nakierowane na tworzenie nowych miejsc pracy w układach lokalnych zagrożonych bezrobociem struk-

turalnym nie są skuteczne, a ogromne środki wydatkowane z budżetu państwa na zwalczanie bezrobocia i jego skutków w przeważającej większości pełnią funkcję pomocy społecznej i są przeznaczane na administrowanie tą pomocą. Pomoc tę otrzymują przede wszystkim najsłabsze ekonomicznie regiony. Walka z bezrobociem prowadzona według wyżej opisanych mechanizmów jest oczywiście bardzo mało skuteczna. Tęgo typu „polityka regionalna”, nakierowana na pomoc regionom „skazanym” przez logikę procesów gospodarczych na głęboką restrukturyzację — której mniej lub bardziej przejściowym etapem musi być zwiększone bezrobocie — w istocie przeciwdziała zmianom struktur przestrzennych. Jest to jednocześnie polityka jednoznacznie opowiadająca się za celami „socjalnymi”, nie jest zaś skierowana na poprawę efektywności gospodarki i zwiększenie jej konkurencyjności.

Pomoc regionom zagrożonym restrukturyzacją przemysłu przyjmowała w Polsce formy patologiczne. Zamiast finansowania przedsięwzięć, które tworzyłyby miejsca pracy poza gałęziami schyłkowymi, władze centralne za pomocą jawnych dotacji i gwarantowanych kredytów oraz pośrednich form pomocy, jak umorzenia zaległych podatków czy składek na ZUS, podtrzymywały upadające wielkie przedsiębiorstwa państwowe, odsuwając tym samym niezbędną restrukturyzację. Beneficjentami są: górnictwo, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy, częściowo przemysł stoczniowy (Stocznia Gdańska), a więc regiony skupiające tzw. wielkoprzemysłową klasę robotniczą.

W ujęciu drugim, w którym polityka państwa jest zorientowana na priorytety identyfikowane w skali ogólnokrajowej, można wyróżnić dwa rodzaje prowadzonych działań. Priorytetem takim może być np. równoważenie struktury przestrzennej kraju np. w drodze przełamania przeważającej pozycji jednego wielkiego ośrodka miejskiego, który wraz ze swoim bezpośrednim zapleczem dominuje nad resztą kraju — co już omawialiśmy, wskazując przykłady nieskutecznej polityki w tym zakresie prowadzonej we Francji, na Węgrzech, w Portugalii. Instrumenty mogą być podobne, jak w przypadku tradycyjnej polityki regionalnej, wspomóżone o środki administracyjne (np. zakaz podejmowania określonej działalności na obszarze deglomerowanym).

Innym aspektem równoważenia tej struktury może być dążenie do rozwijania potencjału gospodarczego w regionach znajdujących się poza głównymi centrami gospodarki (np. planowany rozwój Piły i Białegostoku jako ośrodków poza „trójkątem” Gdańsk-Wrocław-Rzeszów, por. plan przestrzennego zagospodarowania kraju z 1947 r.). Kolejnym celem makroprzestrzennym może być dążenie do integracji nowych terenów z resztą kraju — czego doskonałym przykładem jest łączenie Ziemi Zachodnich

i Północnych z resztą Polski po II wojnie światowej i o ponad dwie dekady wcześniejszą integracją ziem trzech zaborów w jeden organizm krajowy.

Odmiernym modelem polityki państwa jest model określony jako B2, w którym celem polityki państwa jest rozwiązanie określonego problemu strategicznego w skali ogólnokrajowej, a podjęcie interwencji w określonym miejscu (na określonym obszarze) jest podyktowane „lokalizacją” najskuteczniejszego rozwiązania tego problemu. Zapoznanym, lecz niewątpliwie pionierskim przedsięwzięciem, będącym doskonałym przykładem tego typu polityki, była budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego w drugiej połowie lat 1930-tych, a — na mniejszą skalę — budowa portu w Gdyni od 1923 r., na mocy uchwały Sejmu Ustawodawczego z października 1922 r. Oba te programy rozwoju regionalnego wynikały z analiz potrzeb całego kraju: uzyskanie bezpośredniego dostępu do morza w przypadku Gdyni oraz zbudowanie nowoczesnego kompleksu przemysłowo-militarnego w możliwie „bezpiecznie” położonym regionie kraju. Należy podkreślić, że budowa COP nie wynikała z tego, że potrzeby tego właśnie regionu zostały uznane za priorytetowe — w przedwojennej Polsce obszary COP stanowiły „Polskę B”, znacznie wyżej rozwiniętą niż wschodnia „Polska C”. COP był programem interwencji państwa w ogólną strukturę gospodarki kraju, a wybór tego właśnie regionu był podyktowany względami strategicznymi.

Lewa kolumna schematu 1 (modele B1 i B2) obejmuje działania państwa wykraczające poza „klasyczną” politykę regionalną. Można je określić mianem *polityki przestrzennej*, czyli polityki skierowanej ku zmianie makroprzestrzennej struktury kraju lub też takiej polityki, w której przestrzeń jest jedynie nośnikiem, miejscem lokalizacji rozwiązywania określonych problemów rozwoju kraju. Polityka przestrzenna jest w myśl tego rozróżnienia kategorią szerszą od polityki regionalnej, która jest jedną z manifestacji polityki przestrzennej.

W Polsce — podobnie jak w żadnym z państw środkowoeuropejskich — nie zostały na początku okresu transformacji sformułowane założenia zintegrowanej polityki rozwoju; podobnie — poza polityką zatrudnienia i ochrony środowiska — żadnej polityce sektorowej nie przydano wymiaru regionalnego czy przestrzennego. Jedynym przejawem zainteresowania szczebla centralnego problematyką regionalną były specjalne programy — pozostające często w warstwie deklaratywnej — dotyczące sytuacji poszczególnych regionów „problemowych”. Rząd pozostawił rozwiązanie problemów regionalnych i przestrzennych „siłom rynkowym”, pozwalając procesom zachodzącym w układzie gałęziowym przekształcać gospodarczą mapę Polski. W celach polityki rozwoju, formułowanych przez poszcze-

gólne siły polityczne, problematyka przestrzenna bądź to w ogóle nie była obecna, bądź też pozostawała w warstwie populistycznie zorientowanych haseł typu „wyrównywanie różnic regionalnych” lub „łagodzenie społecznych kosztów restrukturyzacji” czy też mniej lub bardziej abstrakcyjnym planom budowy autostrad. Jedynym silnie manifestowanym elementem regionalnym były postulaty „regionalizacji kraju”, wysuwane przez niektóre ugrupowania polityczne — co należy raczej lokować w sferze polityki, nie zaś gospodarki.

W istocie w Polsce, jak i w innych transformowanych krajach post-socjalistycznych, „problem regionalny” pojawia się jedynie w sytuacji załamania się dotychczasowej bazy gospodarczej regionu i powstania przestrzennych koncentracji dużego bezrobocia. Inne sytuacje regionalne w zasadzie nie były dostrzegane i nie są rozpatrywane w kategoriach polityki regionalnej czy przestrzennej.

Niezależnie od swojego jednoznacznie „socjalnego” nastawienia, polityka regionalna kolejnych rządów po 1990 r. jest jednocześnie przykładem braku koordynacji w działaniach poszczególnych resortów, a nawet znacznego chaosu. Każdy z resortów prowadzi własną politykę przestrzennej alokacji środków. Środki te, w całości dość znaczne, są jednak bardzo rozproszone, co nie pozwala na skoncentrowanie działań mających na celu rozwiązanie jakiegoś problemu. Skutkiem jest spore marnotrawstwo szczupłych środków finansowych wydatkowanych z budżetu państwa. Nieskoordynowana, partykularna polityka regionalna prowadzona obecnie przez resorty⁷ jest reliktem centralnie sterowanej gospodarki nakazowo-rozdziałczej i wraz z decentralizacją funkcji państwa powinna ulec radykalnym przemianom. W szczególności należy postulować zapoczątkowanie analiz regionalnych skutków polityk sektorowych oraz na podstawie wyników tych analiz podjęcie koordynacji tych polityk. Jest to tym ważniejsze, że środki przeznaczane przez resorty na przedsięwzięcia zlokalizowane w różnych miejscach kraju (a więc na tzw. politykę przestrzenną *implicite*) są znacznie większe, niż środki wydatkowane w ramach właściwej polityki regionalnej czy przestrzennej (*explicite*).

⁷Próby uzyskania resortowych opinii nt. przestrzennych aspektów ich działalności prowadzą do wyników negatywnych, co świadczy o braku świadomości, że istnieje coś takiego, jak resortowa polityka przestrzenna — resorty nie wiedzą, że „mówią prozą”). O nikłej świadomości przestrzennej administracji resortowej świadczy również niepowołane w nowym Ministerstwie Gospodarki departamentu polityki regionalnej. W konsekwencji jedyne odniesienia przestrzenne w działalności tego potężnego resortu znajdują swoje odbicie w kilkuosobowym zespole wchodzącym w skład departamentu strategii gospodarczej, który to zespół — należy sądzić — będzie się zajmował wyłącznie specjalnymi strefami ekonomicznymi, a więc jednym tylko, wąskim elementem problematyki regionalnej czy przestrzennej.

Wpływ polityk sektorowych na rozwój regionalny odbywa się w drodze dwukierunkowych, jawnych i ukrytych, *przepływów finansowych* między poszczególnymi regionami (województwami) i budżetem centralnym (por. opracowanie wykonane pod kierunkiem St. Owsiaaka, prezentowane w niniejszym tomie). Przepływy z regionów do centrum to głównie podatki od działalności gospodarczej oraz od ludności. Przepływy z centrum do regionów są znacznie bardziej złożone. Można je klasyfikować na wiele sposobów — tu wyróżnimy je ze względu na stopień powiązania z polityką regionalną:

- przepływy związane z „bezpośrednią” polityką regionalną centrum (fundusz regionalny, inwestycje centralne, udziały w agencjach rozwoju regionalnego, rozdysponowanie rezerwy celowej na cele regionalne itp.);
- przepływy związane z „pośrednią” polityką regionalną (a więc tą, której adresatami są podmioty terytorialne): dotacje i subwencje do samorządów, zbiorcze budżety wojewodów itp.;
- „jawne” przepływy finansowe będące efektem polityk sektorowych (dotacje, dopłaty do działalności gospodarczej, nakłady na sferę budżetową, zasiłki itp.);
- „ukryte” przepływy będące efektem polityk sektorowych (nie ściągane zaległe składki na ZUS, nie zapłacone podatki, umorzone kredyty gwarantowane przez państwo itp.).

Przepływy dwóch pierwszych rodzajów są dość łatwe do uchwycenia, są również wykazywane podczas analiz instrumentów polityki regionalnej państwa. Znacznie większe trudności są związane z oszacowaniem przepływów wymienionych w dwóch następnych punktach.

Łączny wpływ poszczególnych przepływów jednoznacznie wskazuje na silnie zróżnicowaną siłę gospodarczą poszczególnych województw. Tylko niewielka ich część w obecnym systemie finansów publicznych państwa wykazuje się dodatnim bilansem z resztą kraju, a więc przekazuje do budżetu centralnego większe dochody, niż z budżetu tego uzyskuje wpłaty. Sytuacja taka jest wynikiem struktury społeczno-gospodarczej regionów oraz ich „zaplecza instytucjonalnego”, które powoduje, że w siedzibach zarządów firm generowane są podatki od działalności gospodarczej (więcej na ten temat w opracowaniu B. Wyżnikiewicza w niniejszej książce).

4. Cele i model polityki regionalnej Polski na przełomie wieków

Na podstawie dotychczasowych rozważań na temat strategicznych celów rozwoju Polski w nadchodzących kilkunastu latach oraz koniecznej zgodności celów polityki przestrzennej (w tym regionalnej) z celami strategicznymi, jak również z organizacją terytorialną kraju opartą na zasadzie decentralizacji, można zarysować postulowaną politykę państwa w zakresie kształtowania polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Dramatyczny wybór między równością a efektywnością należy rozstrzygać na rzecz wspierania przez politykę regionalną państwa działań *proinnowacyjnych*, zwiększających efektywność inwestowanych nakładów oraz *konkurencyjność* Polski na globalnych rynkach kapitałowych, towarowych i usługowych. Elementy prowyrównawczej polityki regionalnej można wprowadzać dopiero *po* realizacji celu nadrzędnego — przełamania zapóźnienia cywilizacyjnego kraju w drodze szybkiego wzrostu gospodarczego i głębokich zmian strukturalnych w gospodarce i strukturze społeczno-zawodowej⁸.

Należy pamiętać, że nawet jeżeli uznamy, iż zmniejszanie różnic regionalnych jest działaniem pożądanym, to osiągnięcie korzystnych rezultatów jest właściwie niemożliwe przy racjonalnej wielkości wydatkowanych środków (choć i fundusze zdecydowanie nadmierne — że przypomnimy budowę Brasillii w Amazonii — nie prowadzi do trwałych pozytywnych rezultatów: drogi zarasta dżungla, a urzędy przenoszą się do dawnych metropolii).

Tak więc w horyzoncie czasowym kilkunastu najbliższych lat polska polityka regionalna powinna być zorientowana na *pomoc regionom słabiej rozwiniętym* jedynie w takim zakresie, w jakim wynika to z konieczności uniknięcia napięć społecznych zagrażających procesom rozwoju kraju lub w przypadku zagrożenia niektórych regionów przez długotrwałe, absolutny regres (a nie tylko relatywny, w stosunku do szybciej rozwijających się terenów), co mogłoby prowadzić do trwałej marginalizacji pewnych zbiorowości terytorialnych. Należy dopuścić wzrost zróżnicowań regionalnych, które będą następować w wyniku różnic w tempach rozwoju poszczególnych regionów kraju, jeżeli regiony rozwijające się najwolniej będą poprawiać swoją sytuację. Pomoc należy udzielać tylko tym regionom, które okażą się niezdolne do uzyskiwania nawet wolnego, ale dodatniego tempa wzrostu. Powinna ona przyjmować znane formy polityki regionalnej, jak: budowa

⁸Takie właśnie podejście prezentuje zarówno dotychczasowa synteza prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (Wstępna koncepcja, 1996), jak i raport końcowy Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce (Zarys, 1996, ss. 7, 8).

infrastruktury, poprawa potencjału edukacyjnego, pomoc najbardziej efektywnym zakładom pracy w regionach tych zlokalizowanych lub podejmujących w nich działalność. W znacznej części potrzeby te będą finansowane ze środków Unii Europejskiej, której polityka regionalna będzie podporządkowana zasadom „zwartości” (*cohesion*) terytorium Unii i — mimo ograniczeń wielkości środków pomocowych kierowanych na zewnątrz Unii oraz zmniejszania się wielkości funduszy strukturalnych wewnątrz Unii — w ciągu najbliższej dekady fundusze uzyskiwane z tego źródła przez Polskę będą miały pewne znaczenie w poprawie sytuacji w regionach najbiedniejszych naszego kraju. Do regionów tych będzie trzeba kierować również znaczne środki pomocy socjalnej. Jednocześnie nie należy przeciwstawiać się odpływowi migracyjnemu ludności z regionów stagnujących do innych miejsc w Polsce o wyższej dynamice rozwoju — przeciwnie, państwo powinno wspierać ruchy migracyjne przez pomoc budownictwu mieszkaniowemu, co będzie możliwe po ograniczeniu inflacji.

Należy jednocześnie postulować, by pomoc udzielana Polsce w fazie naszego programu dostosowawczego objęła także te dziedziny, które mogą przyczynić się do poprawy konkurencyjności naszej gospodarki. Jest zupełnie niewłaściwe, że jednym z kierunków wydatkowania środków programu STRUDER nie może być np. wspieranie powstawania regionalnych systemów innowacji lub sieci ośrodków transferu technologii. Sytuacja taka wynika z podporządkowania idei tego programu dawnemu stylowi myślenia Dyrekcji Generalnej XVI, który to styl już w samej tej dyrekcji odchodzi w przeszłość na rzecz działań znacznie bardziej podporządkowanych kryterium efektywności i konkurencyjności. Należy postulować, by w takich programach jak STRUDER wykorzystywano również podejście innych dyrekcji Komisji Europejskiej.

Konsekwencją powyższych stwierdzeń jest teza, że w nadchodzących latach w Polsce tylko w sytuacjach ekstremalnych należy dopuścić do uprawiania polityki regionalnej w jej tradycyjnym, redystrybucyjnym znaczeniu. Polityka taka może być prowadzona jedynie w drodze zasilania budżetów samorządowych przez subwencje wyrównawcze⁹ w celu uzyskania wspo-

⁹Przyjmuję w tym miejscu założenie, że budżety samorządowe będą istniały na trzech szczeblach podziału terytorialnego kraju: wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Niezależnie od przyjętego modelu relacji między poszczególnymi szczeblami samorządu (czy np. samorząd wojewódzki może mieć uprawnienia redystrybucyjne względem samorządu lokalnego? czy też może państwo ma sięgać „poprzez” wyższe szczeble bezpośrednio do budżetów gminnych?), przynajmniej w odniesieniu do jednego szczebla (a więc co najmniej wojewódzkiego) państwo będzie prowadzić zasilanie finansowe z budżetu centralnego. Można więc postulować, by poniżej pewnego progu poziomu PKB na mieszkańca (np. 75% średniej krajowej) zasilanie takie przyjmowało postać subwencji wyrównawczej.

mnianego już minimum socjalnego (które w odniesieniu do układów terytorialnych przybiera postać „minimum infrastrukturalnego”). Nie należy delimitować obszarów uprawnionych do uzyskiwania pomocy na podstawie niskiego poziomu PKB na mieszkańca, co do których stosowane będą znane instrumenty polityki regionalnej, takie jak np. zachęty dla inwestorów. Należy również zrewidować listę subregionów uprawnionych do uzyskiwania pomocy z tytułu dużego bezrobocia, a instrumenty stosowane w tych regionach w zdecydowanie większym stopniu powinny być nakierowane na aktywne formy zwalczania bezrobocia, a nawet na ułatwianie migracji.

Restrukturyzacja największego w Europie zagłębia tradycyjnych przemysłów — województwa katowickiego — będzie bez wątpienia głównym polem polityki regionalnej Polski w nadchodzących dekadach. Polska gospodarka jest silnie uzależniona od dostaw produktów pochodzących z Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. Podobnie układ przestrzenno-funkcyjny kraju jest od regionu tego silnie uzależniony, co wynika z faktu, iż województwo katowickie ma kluczowe znaczenie w dwóch międzynarodowych osiach przebiegających przez Polskę: osi północ-południe i południowej osi na kierunku wschód-zachód (A4). Dodatkowym, bardzo istotnym czynnikiem jest polityczna siła tego regionu, wyrażająca się zarówno w liczbie jego ludności, dysponującej ponad 10% całego elektoratu, jak i uzależnienia od dostaw energii dla całej gospodarki¹⁰.

Sukces podejmowanych działań w tym regionie jest jednak możliwy jedynie wtedy, gdy zasada, by polityki *sektorowe do niego adresowane zostały oczyszczone z socjalnych naleciałości* — co obecnie nie jest realizowane, ponieważ np. znaczna część środków przeznaczanych do zakładów przemysłowych to nic innego, jak sztuczne zasilanie nadmiernego zatrudnienia w miejsce podejmowania działań tworzących nowe miejsca pracy i zasilanie z funduszy socjalnych osób, które utraciłyby pracę w zamykanych kopalniach. Drugim warunkiem sukcesu jest łączne podejmowanie restrukturyzacji sektorowej i restrukturyzacji regionalnej. Rozdzielenie tych dwóch sfer — z którym mamy do czynienia obecnie — jest jednym ze źródeł (obok strachu politycznego) odkładania rzeczywistych działań na Śląsku.

Restrukturyzacja Górnego Śląska to problem ogólnokrajowy. Ma to dwa aspekty. Po pierwsze, skala koniecznych działań związanych z rekonwersją kompleksu węglowego wielokrotnie przekracza możliwości tego regionu i musi on uzyskać wsparcie ze strony budżetu centralnego — a więc

¹⁰Podobny kontekst polityczny odnajdujemy w przypadku rolnictwa. Zaniechanie reform strukturalnych w tym sektorze jest bezpośrednią pochodną poparcia, jakiego PSL-owi udzielają rolnicy, z których znaczna większość (ok. dwóch trzecich) prowadzi gospodarstwa nieefektywne i „skazane” przez logikę przemian gospodarczych na likwidację. Restrukturyzacja rolnictwa nie ma jednak tak jednoznacznego oblicza regionalnego.

z innych regionów. Jest oczywiste, że — po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej — współfinansowanie restrukturyzacji Śląska będzie jednym z najważniejszych kierunków lokowania środków Unii w Polsce.

Istotniejszy jest jednak aspekt drugi. Otóż rekonstrukcja Górnego Śląska nie zostanie przeprowadzona, jeżeli gospodarka kraju będzie tak silnie, jak dotychczas, uzależniona od węgla kamiennego wydobywanego w śląskich kopalniach. Uzależnienie to powoduje, że *lobby* górnicze będzie na tyle silne, by zablokować, a na pewno znacznie spowolnić, wszelkie zmiany w górnictwie. Osłabienie gospodarczej, a co za tym idzie i politycznej rangi węgla śląskiego jest możliwe w drodze kompleksowych działań, których celem jest zastępowanie tego węgla innymi nośnikami energii. Restrukturyzacja Górnego Śląska zależy więc m.in. od realizacji programu oszczędzania energii; od rozbudowy sieci przesyłowych i zdolności magazynowania innych paliw (gazu, ropy); od uzyskiwania energii ze źródeł odnawialnych (woda, wiatr); od przestawiania palenisk kotłów na inne paliwa (gaz, olej); od budowy urządzeń wyładunku węgla w polskich portach — listę tę można oczywiście przedłużać. Przedsięwzięcia te obejmują więc cały kraj.

W obliczu szczupłości środków polityka regionalna państwa powinna charakteryzować się *silną koncentracją* nakładów w tych dziedzinach i na tych obszarach, w których będą wykorzystane w najbardziej efektywny sposób, przy czym należy przyjąć generalną zasadę, że nadrzędne powinno być kryterium korzyści w skali ogólnokrajowej, nie zaś w skali poszczególnych regionów. Stąd też — wydaje się — większe znaczenie w rozwoju kraju będzie miała *aktywna polityka przestrzenna*, wykraczająca poza wąskie, tradycyjne rozumienie polityki regionalnej.

Ponieważ *policentryczna struktura polskiego systemu osadniczego* jest relatywnie dobrze zrównoważona i brak jest dominacji jednego wielkiego ośrodka miejskiego czy regionu nad resztą kraju (poza województwem katowickim, które zasługuje na odrębne potraktowanie), Polska nie powinna podejmować działań, których celem miałyby być osłabienie dominacji wielkich miast. Przeciwnie, polityka przestrzenna powinna wspierać *ośrodki o ponadregionalnej randze* jako główne centra konkurencyjności, rozwoju gospodarczego i postępu technologicznego, co nie powinno zakłócać policentrycznej struktury kraju. Ponadto polityka państwa powinna dążyć do szczególnie znacznego przyspieszenia tych ośrodków ponadregionalnych, które są stosunkowo słabiej rozwinięte, a które nie mogą być zastąpione przez inne: Białegostoku i Rzeszowa. Ich szybki rozwój powinien być wykorzystywany dzięki pełnemu wykorzystywaniu impulsów płynących ze współpracy transgranicznej.

Imperatywem polityki przestrzennej państwa jest wykorzystanie jednego ze wspomnianych już atutów Polski w konkurencyjnej przestrzeni gospodarki światowej: położenia na osi Wschód-Zachód. Opóźnienia w budowie nowoczesnych, wysokiej jakości *korytarzy transportowych* należy uznać za jedno — obok zapaści nauki i szkół wyższych — z najważniejszych zaniedbań wszystkich rządów po 1989 r., a także, oczywiście, ekip wcześniejszych. (Wystarczy porównać gęstą sieć autostrad namalowaną w planie przestrzennego zagospodarowania kraju z 1973 r. ze stanem faktycznym, by przypomnieć sobie o długiej już historii zaniedbań w tym zakresie.) Od opracowywania coraz to nowych programów budowy autostrad i wytyczania na papierze coraz to nowych tras ich przebiegu nie przybędzie ani jednej złotówki, a konkurencyjne ciągi transportowe na południe (Czechy-Słowacja) i na północ (kombinowany transport morsko-drogowy) od Polski są obecnie bardzo szybko budowane. Oczywiście, nie należy przeceniać wpływu korytarzy transportowych na rozwój regionów, przez które będą one przechodziły — wpływ ten będzie objawiał się punktowo, na przecięciu szlaków, w pobliżu węzłów komunikacyjnych, przejść granicznych itp. Autostrady i szybka, elastyczna kolej mają znaczenie ogólnokrajowe, a ich rola regionalna jest wtórna i często konfliktowa — czego przykładem są spory o przebieg autostrady A2 w pobliżu Warszawy. Kluczowe znaczenie ma jakość przejść granicznych, będąca obecnie jednym z poważnych hamulców pełniejszej integracji gospodarczej Polski z układem międzynarodowym.

Priorytetem polityki przestrzennej państwa powinno być wykorzystywanie *współpracy transgranicznej* jako czynnika rozwoju regionów i całego kraju. Rola granicy nie zamyka się jedynie wymianą handlową w pasie przygranicznym, ale polega także na współpracy transgranicznej w zakresie ochrony środowiska, infrastruktury, gospodarki komunalnej (w miastach podzielonych granicą); przepływ kapitału inwestycyjnego itp. Ponadto, ruch tranzytowy wzdłuż szlaków komunikacyjnych prowadzących do i z przejść granicznych wpływa (jak silnie?) na gospodarkę gmin, przez które szlaki te przebiegają. Bliskość granicy — obok oddziaływań korzystnych — niesie również wiele zakłóceń (nadmierny ruch drogowy na szosach o niewystarczających parametrach) i zagrożeń (nielegalna emigracja, przemyt, przestępczość). Ponadto nierównowaga potencjałów gospodarczych po obu stronach granicy polsko-niemieckiej powoduje, że nie jest wykluczone trwałe uzależnienie technologiczne polskich wytwórców od niemieckich zleceniodawców (a więc utrwalenie się współpracy transgranicznej na zasadzie tzw. „przerobu konfekcjonowanego”). Polską polityka przestrzenna powinna wspierać pozytywne aspekty współpracy transgranicznej, a jednocześnie dążyć do minimalizowania wpływów negatywnych.

Istotne jest to, by działania podejmowane przez różnorakie agendy rządowe były wzajemnie *skoordynowane w swoich przestrzennych skutkach*. Jest oczywiste, że nie wszystkie oddziaływania państwa na gospodarkę powinny znaleźć się w polu polityki przestrzennej. Np. nie każde zróżnicowania społeczne powinny być jej przedmiotem — jest tu miejsce na politykę socjalną, na politykę zatrudnienia itp. Polityka regionalna, która jest podporządkowania zasadzie efektywności, powinna być odpowiedzialna za kształtowanie warunków prowadzenia działalności gospodarczej na danym obszarze, z zachowaniem różnych ograniczeń, np. odnoszących się do sfery środowiska naturalnego.

Istotne jest natomiast to, by w obrębie tych polityk sektorowych, które mają istotne skutki przestrzenne, wydzielić ich części aprzestrzenne, pozaregionalne od tych ich części, które powinny być zgodne z polityką przestrzenną (regionalną) państwa. Na przykład polityka naukowa może mieć dwie składowe: pozaregionalną w tym jej segmencie, który odnosi się do badań naukowych prowadzonych w określonych dziedzinach lub w określony sposób (np. nad nowymi technologiami) oraz regionalną, zgodną z założeniami polityki regionalnej (np. silniejsze wspieranie określonych placówek naukowych czy akademickich, położonych w ośrodkach uznanych za priorytetowe z punktu widzenia polityki regionalnej państwa). Podobnie owe dwie składowe mogą istnieć także m.in. w polityce przemysłowej, rolnej, technologicznej, społecznej, edukacyjnej, mieszkaniowej itp.

Konieczne jest jednak jednoznaczne podkreślenie, że *segmenty regionalne poszczególnych polityk sektorowych muszą być podporządkowane założeniom polityki przestrzennej państwa*, nie zaś założeniom owych polityk sektorowych. Tak więc wszelkie przestrzenne różnicowanie instrumentów finansowych i administracyjnych, stosowane przez poszczególne sektory, powinno być traktowane jako część polityki przestrzennej, nie zaś jako autonomiczne działanie poszczególnych ministerstw.

Literatura

- CEC (1994): *Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community*, Luxembourg
- CEC (1996): *First Cohesion Report*, European Commission, 1996
- Chojnicki Z. (1994): *Postmodernistyczne zmiany globalnego porządku społeczno-gospodarczego* (w:) A. Kukliński (red.) *Polonia — Quo Vadis?*, EUROREG, t. 12(45), Warszawa

- Dziewulski J. (1997): *Sprawiedliwość społeczna jako przedmiot sporu*, (w:) J. Wilkin (red.) *Efektywność a sprawiedliwość*, Key Text, Warszawa
- Gorzelak G. (1995): *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, EUROREG-UNESCO, Warszawa
- Gorzelak G. (1997): *Rozwój lokalny: szanse i zagrożenia (na przykładach z USA)* (w:) G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.): *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*, EUROREG t. 18(51), Warszawa
- Gorzelak G., Jałowiecki B. (1996): *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95*, EUROREG t. 16(49), Warszawa
- Hryniewicz J. (1996): *Czynniki rozwoju regionalnego* (w:) B. Jałowiecki (red.) *Oblicza polskich regionów*, EUROREG t. 17(50), Warszawa
- Jałowiecki B. (1988): *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, KiW, Warszawa
- Jałowiecki B. (1993): *Polityka restrukturyzacji regionów — doświadczenia europejskie*, EUROREG, t. 11(44), Warszawa
- Jałowiecki B. (1996a): *Przestrzeń historyczna, regionalizacja, regionalizm*, (w:) B. Jałowiecki (red.) *Oblicza polskich regionów*, EUROREG t. 17(50), Warszawa
- Jałowiecki B. (1996b): *Społeczne wytwarzanie przestrzeni w okresie transformacji systemowej* (w:) M. Kochanowski (red.) *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*, „Biuletyn KPZK PAN” z. 175, PWN, Warszawa
- Słodowa-Hełpa M., Chmielewski R., red. (1996): *Przestrzenne zróżnicowanie procesów transformacji w Polsce. Ranking i typologia województw*, CUP, Poznań
- Szul R. (1994): *Restrukturyzacja gospodarcza. Pojęcia i doświadczenia międzynarodowe* (w:) A. Kukliński (red.) *Polonia — Quo Vadis?*, EUROREG, t. 12(45), Warszawa
- Towards (1995): *Towards New European Space*, ARL, Hannover
- Wilkin J. (1997): *Efektywność a sprawiedliwość jako problem ekonomiczny*, (w:) J. Wilkin (red.) *Efektywność a sprawiedliwość*, Key Text, Warszawa
- Wstępna koncepcja (1996): *Wstępna koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, CUP, Warszawa
- Zarycki T. (1996): *Profile polityczne regionów* (w:) B. Jałowiecki (red.) *Oblicza polskich regionów*, EUROREG t. 17(50), Warszawa
- Zarys (1996): *Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski*, Raport Końcowy Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa

STANISŁAW OWSIAK, PIOTR KUROWSKI,
KRZYSZTOF STEPANIUK

FINANSOWE ASPEKTY REDYSTRYBUCJI PIENIĘŻNYCH ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W PRZEKROJU PRZESTRZENNYM

1. Cel pracy

Celem pracy jest przedstawienie przestrzennych skutków redystrybucji pieniężnych środków publicznych, w przekroju istniejących obecnie 49 województw. W dokonanych analizach podjęta została próba identyfikacji skali redystrybucji środków oraz skutków tej redystrybucji dla poszczególnych województw. Chodziło o wyodrębnienie trzech kategorii województw według kryterium tworzonych i zużywanych dochodów publicznych.

Na tej podstawie zidentyfikowane zostały:

1. województwa „samowystarczalne”,
2. województw „nadwyżkowe”,
3. województw „deficytowe”.

Na tle tak wyodrębnionych województw, dalszy etap rozpoznania procesów redystrybucji środków publicznych w skali przestrzennej polegał na poszukiwaniu czynników powodujących zróżnicowanie województw. Spośród dużej liczby czynników wyróżniliśmy dwie podstawowe grupy o ściśle finansowym charakterze:

- a) fundusze, za których pomocą środki publiczne są gromadzone i rozdzielane,
- b) instrumenty finansowe stosowane w alokacji środków publicznych.

Ograniczenie analizy przyczyn zróżnicowania województw według kryterium dochodów i wydatków publicznych do funduszy i instrumentów ma swoje zalety, ale i słabe strony. W istocie należałoby sięgać do głębszych przyczyn takiego a nie innego ukształtowania środków publicznych w ramach poszczególnych funduszy. Tkwią one np. w strukturze aparatu wytwórczego województwa, infrastrukturze gospodarczej i społecznej, stopie bezrobocia, strukturze wiekowej społeczeństwa, stanie zdrowotności

społeczeństwa itd. Podobne zastrzeżenie można poczynić w odniesieniu do instrumentów finansowych. Wprawdzie zdecydowana ich część ma charakter neutralny wobec przestrzeni, tak jak to jest w przypadku podatków, ceł, składek na ubezpieczenia społeczne itp. — w tym sensie, że zasady ich funkcjonowania są identyczne w całym kraju (gospodarki, społeczeństwa), ale wśród instrumentów finansowych występują także i takie, jakie mają lokalny czy ponadlokalny wymiar. Zaliczyć do nich należy np. kary ekologiczne, dotacje, umorzenia długów itp. To w ich wyniku powstaje m.in. złożony system transferów finansowych wywołujący istotne korekty w ostatecznym zużyciu pieniężnych środków publicznych w stosunku do wielkości ich wytworzenia.

Celem pracy nie jest więc pokazanie wszystkich, nawet najważniejszych, przyczyn, zróżnicowania województw ze względu na wielkość wytwarzanych i zużywanych dochodów publicznych. Celem tym jest pokazanie — w wymiarze finansowym — skali i wielkości tego zróżnicowania. Można wprawdzie powiedzieć, że otrzymany obraz jest tylko zewnętrzną finansową powłoką złożonych zjawisk i procesów gospodarczych, społecznych, politycznych, które zachodziły w Polsce w badanym roku 1995. Tak jest w istocie, autorzy opracowania są w pełni tego świadomi, chociaż nie można kwestionować walorów poznawczych otrzymanych wyników badań. W procesach i zjawiskach finansowych znajdują odzwierciedlenie wszystkie najważniejsze procesy ekonomiczne i społeczne. Opracowanie nasze nadaje tym procesom i zjawiskom wymiar przestrzenny, tak rzadko uwzględniany w okresie transformacji gospodarki polskiej.

Traktując więc otrzymane rezultaty analizy jako etap wyjściowy do dalszych pogłębionych badań, autorzy wyrażają nadzieję, że wyniki te będą pomocne w budowaniu podstaw polityki regionalnej w Polsce, w reformie administracji publicznej, w reformie systemu finansów publicznych.

Odczytując wyniki z przeprowadzonych analiz, warto pamiętać — co szczególnie mocno podkreślamy — że otrzymany obraz województw może być nieco zniekształcony przez dokonywane z konieczności szacunki. Brak wielu podstawowych danych w układzie przestrzennym jest pośrednim dowodem na brak polityki regionalnej. Jest to już jednak zupełnie inna sprawa, która wykracza poza przedmiot opracowania.

2. Opis metody

2.1. Zakres analizy

Przedmiotem analizy są dochody i wydatki systemu (sektora) finansów publicznych w roku 1995. Przyjęcie roku 1995 za przedmiot obserwacji wynikało nie tylko z możliwości dostępu do materiałów źródłowych. Rok ten jest ostatnim przed większymi eksperymentami z finansami publicznymi, polegającymi na upowszechnianiu programu pilotażowego, nadaniu specjalnego statusu wielkim miastom (tzw. ustawa miejska), co wywołało także zmiany w strukturze gromadzonych i dzielonych środków publicznych. Nie przeceniając wpływu tych zmian na ostateczny obraz dochodowo-wydatkowy w przekroju przestrzennym, nie można też ich bagatelizować. Wprawdzie w analizowanej dziedzinie nie wchodzimy w kompetencje i zadania poszczególnych szczebli władz publicznych, ale wprowadzane zmiany, w tym następny eksperyment z tzw. strefą usług miejskich, powodują, że dane np. za rok 1996 są porównywalne już w mniejszym stopniu.

Zastosowana metoda fotografii rozkładu dochodów i wydatków publicznych w układzie przestrzennym w odniesieniu do jednego roku może być zakwestionowana, gdyż jeden rok nie może stanowić podstawy do uogólnień. Zgadzając się w pełni z takim poglądem, podkreślimy raz jeszcze, że celem naszym nie było analizowanie zmian w dłuższym okresie (wchodził w rachubę okres 1991–1995). Badania takie są potrzebne do opisu głównych kierunków zmian oraz przyczyn je wywołujących, ale na tym etapie przekraczały możliwości autorów. Celem tym było natomiast zweryfikowanie przestrzennego rozkładu dochodów w wyniku interwencji systemu finansów publicznych w ogóle w PKB.

Pewną rekompensatę za ograniczony do jednego roku okres badań stanowi ich kompleksowy charakter, w takim znaczeniu, że przedmiotem obserwacji objęte zostały wszystkie dochody i wydatki publiczne ujęte w system finansów publicznych.

W zakres systemu finansów publicznych wchodzi:

1. budżet państwa,
2. budżety gmin,
3. państwowe fundusze celowe,
4. gminne fundusze celowe,
5. państwowa gospodarka pozabudżetowa,
6. gminna gospodarka pozabudżetowa.

W budżecie państwa wyodrębnione zostały środki alokowane przez centralne organy władzy i administracji państwowej, w tym zwłaszcza wydatki

resortów. W sposób oddzielny potraktowane zostały budżety wojewodów. To specjalne potraktowanie budżetów wojewodów wynika z ich specyficznego umocowania w systemie finansów publicznych. Są one częścią budżetu państwa (ustawy budżetowej). Pozycja wojewody w tworzeniu budżetu jest za słaba. Dochody wojewody stanowią automatyczny dochód budżetu państwa, ponadto istnieją rażące dysproporcje pomiędzy dochodami a wydatkami wojewodów. Z tych względów zasadnicza uwaga została skupiona na wydatkach wojewodów, a relatywnie niskie dochody wojewodów zostały „wtopione” w niepodatkowe dochody budżetowe i pokazane w globalnym bilansie dochodów w przekroju województw.

W przypadku państwowych funduszy celowych uwzględnione zostały zarówno fundusze szczebla centralnego, jak i szczebla wojewódzkiego.

Poza zasięgiem analizy pozostały różne agencje władz publicznych, chyba że działają one w ramach resortów. W takiej sytuacji występują dwa przypadki: a) agencje stanowią integralną część budżetu danego resortu i wobec tego zostały uwzględnione w dochodach i wydatkach budżetowych, b) agencje są dotowane ze środków budżetowych i tylko w tej części zostały objęte analizą.

2.2. Województwo jako jednorodny organizm ekonomiczny

Cechą charakterystyczną przyjętej metody jest potraktowanie istniejącego obecnie województwa jako jednorodnego organizmu ekonomicznego. Z punktu widzenia prowadzonej analizy, w jej początkowej fazie nie było istotne, czy dochody publiczne są bezpośrednio zatrzymywane na szczeblu gminy, jak to się dzieje w przypadku podatków lokalnych, dochodów z majątku komunalnego itp., czy są przejmowane przez władze centralne. **W podejściu tym chodziło o odpowiedź na pytanie, jaka jest siła dochodowa województwa w zakresie wytwarzanych dochodów publicznych.** Z tego punktu widzenia nie miał większego znaczenia fakt, czy dochody te są realizowane w formie podatków, opłat, składek na ubezpieczenia społeczne itp.

Do kwestii zasadniczych należy też odpowiedź na pytanie, **ile dochodów publicznych zostaje zużytych ostatecznie w danym województwie.** Uzyskanie odpowiedzi na to fundamentalne pytanie wymaga posiadania informacji o tym, ile dochodów „powraca” do województw, tak na poziomie gminy, jak i województwa. W przyjętej przez nas metodzie środki publiczne zużywane w danym województwie stanowią więc sumę wydatków gmin, wydatków wojewody, wydatków rządowych administracji specjalnych, wydatków różnych resortów dokonywanych na terenie danego województwa. W podobny sposób potraktowane zostały publiczne fundusze celowe oraz państwowa

i gminna gospodarka pozabudżetowa. Gdy chodzi o gminną gospodarkę pozabudżetową, to jej ujęcie miało na celu pokazanie struktury całego systemu finansów publicznych, gdyż z punktu widzenia zużycia dochodów realizowanych przez zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne, środki te z natury rzeczy pozostają w gminie, a więc i w województwie. W przypadku, gdy gminna gospodarka pozabudżetowa jest deficytowa, następują transfery z budżetów gmin, co również nie ma wpływu na wielkość środków publicznych, zużywanych w gminie i w województwie. Zmienia się tylko struktura finansowa form organizacyjnych, w ramach których gromadzone są i używane środki publiczne.

2.3. Podejście dezagregacyjne

Analiza dochodów publicznych tworzonych przez województwo dokonana została metodą dezagregacji danych gromadzonych na szczeblu gospodarki narodowej. Ta sama metoda zastosowana została w odniesieniu do wydatków publicznych pozostających w danym województwie. Posłużenie się metodą agregacji dochodów i wydatków poszczególnych podmiotów wytwarzających dochody i zużywających środki publiczne przekraczała możliwości autorów. Autorzy dostrzegają wady metody dezagregacyjnej, zwłaszcza wobec wielu luk informacyjnych o gromadzonych i dzielonych pieniądzach publicznych w przekroju przestrzennym (województw). Z tego też względu należało by w przyszłości dokonać konfrontacji wyników metodą dezagregacji z wynikami osiągniętymi metodą agregacji, chociażby w zakresie jednego czy kilku województw. Podejście takie mogłoby pomóc w zidentyfikowaniu niektórych transferów, które w naszym ujęciu musiały być dezagregowane na zasadzie „domykania” systemu, z zastosowaniem najbardziej nośnych kryteriów.

2.4. Źródła informacji

Podstawowe informacje pochodzą z oficjalnych publikacji Głównego Urzędu Statystycznego: *Rocznik Statystyczny 1996*, *Rocznik Statystyczny Województw 1995*. W opracowaniu wykorzystane zostały również informacje zebrane w centralnych instytucjach rządowych, takich jak Ministerstwo Finansów, resorty i równorzędne im instytucje. Wiele strumieni dochodów wpływających z województw do centrum, i odwrotnie, nie jest rejestrowanych w ujęciu wojewódzkim. Dotyczy to zwłaszcza wydatków różnych resortów, np. wydatków inwestycyjnych, gestorów różnych celowych funduszy publicznych. W wielu przypadkach zastosowane zostały wyliczenia szacunkowe, a trudnym problemem było przyjęcie odpowiednich nośników

dochodów i wydatków. Porównanie wyników otrzymanych w wyniku zastosowania kilku mierników pozwoliło jednak ograniczyć zakres zjawiska „niedoszacowania” lub „przeszacowania”.

3. Mechanizm gromadzenia i wydatkowania środków publicznych

3.1. Podmioty

W gromadzenie środków publicznych zaangażowane są różne podmioty. Zaliczyć do nich należy w szczególności administrację rządową, aparat skarbowy, administrację gminną, gestorów celowych funduszy publicznych, podmioty zarządzające agencjami władz publicznych, jednostki i zakłady budżetowe itp.

W wydatkowanie środków publicznych zaangażowane są w zasadzie te same podmioty, chociaż ich rola może się zdecydowanie różnić, gdy chodzi o funkcje przez nie spełniane oraz wielkość alokowanych środków. W procesie wydatkowania środków budżetowych rozróżnia się gestorów środków I, II, i III stopnia, przy czym im wyższy stopień gestora środków (obowiązuje konwencja, że gestor I stopnia jest stopniem najwyższym) tym luźniejszy jest, z reguły, związek jego decyzji budżetowych ze zużyciem finalnym środków. Na tle roli podmiotów w gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych konieczne jest więc rozróżnienie dwóch rodzajów strumieni pieniężnych:

1. strumienie transferowe,
2. strumienie o charakterze wydatków ostatecznych.

Powyższe rozróżnienie jest szczególnie ważne, gdyż w obrębie systemu (sektora) finansów publicznych istnieje rozbudowany i skomplikowany mechanizm transferów.

Dążąc więc do kwantyfikacji wydatków środków publicznych w układzie wojewódzkim należy wyeliminować niektóre transfery, tak aby uniknąć podwójnego liczenia. Najlepszy przykład zróżnicowanej roli w systemie gromadzenia i dystrybucji środków publicznych stanowi Ministerstwo Finansów, które samo będąc jednostką budżetową posiada „własne” dochody (np. z tytułu pobieranych opłat) oraz „własne wydatki” związane z finansowaniem kosztów (nakładów) działalności centrali resortu i całego aparatu skarbowego. Jednocześnie Ministerstwo Finansów odgrywa decydującą rolę w gromadzeniu środków publicznych w formie transferów (np. .

podatki) i w ich rozdysponowaniu, również w formie transferów (np. subwencje, dotacje, pożyczki). Podobną rolę, chociaż już na mniejszą skalę, pełnią resorty i inne równorzędne instytucje centralne, a na szczeblu wojewódzkim wojewodowie.

3.2. Fundusze

Organizacyjną formą gromadzenia środków publicznych są:

- budżet państwa z rozróżnieniem na budżet władz centralnych i budżety wojewodów,
- budżety gminne,
- państwowe fundusze celowe,
- gminne fundusze celowe,
- gospodarka pozabudżetowa państwowa (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne),
- gospodarka pozabudżetowa gminna (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne),
- agencje władz publicznych.

Pomiędzy wymienionymi elementami systemu funduszy (finansów) publicznych dokonywane są — jak już podkreślaliśmy — różne transfery, których eliminacja jest konieczna do ustalenia rzeczywistego stanu wykorzystania środków publicznych, tak poprzez poszczególne fundusze, jak i województwa.

3.3. Instrumenty

3.3.1. Instrumenty dochodowe

Gromadzenie środków publicznych dokonuje się za pomocą różnych instrumentów. Rodzaj ich stosowania zależy od szczebla gromadzenia środków publicznych oraz od rodzaju podmiotów, które gromadzą środki publiczne. Wyróżnić można instrumenty o charakterze uniwersalnym oraz instrumenty specyficzne danego szczebla władz publicznych oraz danego rodzaju podmiotu.

Do uniwersalnych instrumentów gromadzenia środków publicznych zaliczyć należy:

- a) podatki,
- b) akcyzę,
- c) opłaty,
- d) cła,
- e) darowizny,

- f) dochody z majątku i praw majątkowych,
- g) kary i grzywny,
- i) karne odsetki,
- j) kredyty i pożyczki,
- k) składki na ubezpieczenia społeczne,

Do instrumentów specyficznych z kolei należą:

- a) udziały w podatkach lub innych dochodach władz wyższych szczebli,
- b) transfery w postaci dotacji podmiotowej, dotacji przedmiotowej, subwencji ogólnej, subwencji na zadania zlecone.

3.3.2. Instrumenty wydatkowe

Z punktu widzenia formy część z wymienionych instrumentów dochodowych pokrywa się z wymienionymi powyżej instrumentami wydatkowymi. Wynika to z natury stosunków dochodowo-wydatkowych (wierzycielsko-dłużniczych), w których występują zawsze co najmniej dwa podmioty. Tak jest w przypadku dotacji, subwencji.

W charakterystyce instrumentów wydatkowych, za których pomocą alokowane są pieniężne środki publiczne, ważny jest podział wydatków:

- z punktu widzenia przedmiotu wydatkowania na:
 - wydatki bieżące,
 - wydatki inwestycyjne (majątkowe),
- z punktu widzenia ich ostatecznego wykorzystania na:
 - wydatki finalne (ostateczne),
 - wydatki transferowe.

Znaczenie wydatków transferowych zostało już wyeksponowane. W tym miejscu trzeba dodać, że wśród wydatków transferowych należy odróżnić trzy rodzaje transferów:

- transfery wewnętrzne dokonywane w ramach tego samego funduszu, np. transfery pomiędzy szczeblami gromadzenia i dzielenia pieniężnych środków publicznych,
- transfery wewnętrzne pomiędzy różnymi elementami systemu finansów (funduszy) publicznych (np. pomiędzy budżetem państwa a funduszami celowymi),
- transfery zewnętrzne.

3.4. Strumieniowe i zasobowe ujęcie zjawisk a mechanizm redystrybucji pieniężnych środków publicznych

Zmierzając do przedstawienia skali redystrybucji publicznych środków pieniężnych w jakimkolwiek przekroju, w tym przekroju przestrzennym,

nie można abstrahować od strumieniowego i zasobowego podejścia do zjawisk gospodarczych (finansowych). Budżet państwa, budżety gmin, dochody i wydatki publicznych funduszy celowych reprezentują sumę strumieni dochodów i sumę strumieni wydatków. Sumy te mogą być pomniejszone o nieuregulowane, z różnych przyczyn, zobowiązania i należności wobec podmiotów i funduszy publicznych. Chodzi np. o niepłacenie należnych podatków, niepłacenie składek na ubezpieczenia społeczne, niepłacenie należnych ceł itp. Z drugiej strony podmioty władz publicznych mogą nie regulować zobowiązań wobec ich kontrahentów. Konsekwencją tego są należności i zobowiązania Skarbu Państwa i należności i zobowiązania władz samorządowych. Wypada podkreślić, że w podejściu strumieniowo-zasobowym nie chodzi o różnice zachodzące pomiędzy tzw. memoriałowym a kasowym ujęciem procesów gospodarczych (finansowych) wynikające z obowiązujących zasad rozliczeń, które szczególnie dają znać o sobie na przełomie lat kalendarzowych. Różnice pomiędzy memoriałowym a kasowym ujęciem procesów gospodarczych (finansowych) można potraktować jako neutralne, dlatego że są zjawiskiem naturalnym, występującym stale.

Z punktu widzenia rezultatów analizy ważne są te należności i zobowiązania, które powstają z przyczyn zależnych (zawinionych) przez podmioty, tak w stosunku do funduszy publicznych, jak i gestorów środków publicznych wobec podmiotów zewnętrznych.

Konieczność uwzględnienia np. zaległości podatkowych, zaległości w płaceniu składek jest oczywista, gdyż w przeciwnym wypadku obraz siły podatkowej (dochodowej) gminy czy województwa jest zniekształcony. Podmioty nie płacące podatków, składek itp. uzyskują z tego powodu „premię”, której skutki muszą ponieść inne podmioty, inne gminy, inne województwa. Z drugiej strony trzeba też zauważyć zjawisko przeciwne, to znaczy sytuacje, w których podmioty publiczne nie regulują zobowiązań wobec podmiotów zewnętrznych. W takich sytuacjach następuje więc w danym roku budżetowym większe wydatkowanie środków publicznych, niż wynikałoby to ze zgromadzonych środków. Sytuacja taka występuje obecnie w Polsce w sektorze zdrowia i sektorze edukacji. Odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu zaległości w regulowaniu zobowiązań sektora publicznego zależy od tego, czy i jak zobowiązania te są regulowane.

Zasobowe ujęcie procesów gospodarczych (finansowych) powinno być uwzględnione w rachunku gromadzenia i alokacji pieniężnych środków publicznych w układzie przestrzennym z zachowaniem następujących zasad:

- po pierwsze, należy uwzględnić zmiany w stanie należności wobec podmiotów sektora publicznego, a ściślej zmiany w okresie roku kalendarzowego,
- po drugie, należy uwzględnić przyrost zobowiązań podmiotów sektora publicznego wobec podmiotów zewnętrznych,
- po trzecie, należy porównać zmiany w należnościach ze zmianami w zobowiązaniach wobec sektora publicznego,
- po czwarte, konieczna jest identyfikacja przyczyn zmian w należnościach i zobowiązaniach, po to aby odpowiedzieć na pytanie, czy zmiany te nie są wyrazem ukrytego finansowania (transferu) z centrum do województwa — i odwrotnie. Pierwsza sytuacja wystąpi wtedy, gdy np. zaległości podatkowe zostaną w części lub w całości umorzone. Sytuacja druga wystąpi z kolei wtedy, gdy podmioty publiczne nie uregulują zobowiązań, a ich skutki obciążą podmioty zewnętrzne.

Wobec bariery informacyjnej co do zasobów z okresów przeszłych i ich wpływu na strumienie roku 1995, w układzie wojewódzkim, zmuszeni byliśmy ograniczyć pole obserwacji wyłącznie do rzeczywistych strumieni dochodowych i wydatkowych. Wyszliśmy bowiem z założenia, że w przypadku zasobów zastosowanie metody szacunkowej może prowadzić na manowce. W przyszłości jednak obraz dochodów i wydatków publicznych w przekroju przestrzennym powinien być uzupełniony o wielkości wynikające ze zmian w należnościach i zobowiązaniach podmiotów systemu finansów publicznych.

4. Wielkość i struktura zgromadzonych pieniężnych środków publicznych w roku 1995

4.1. Syntetyczne zestawienie dochodów, wydatków i transferów

Tabela 1 przedstawia pierwsze informacje na temat skali zaangażowania systemu finansów publicznych w „przejmowaniu” Produktu Krajowego Brutto w Polsce w roku 1995 oraz, co dla nas szczególnie ważne, strukturę dochodów publicznych. Trzeba podkreślić, że analizowany rok 1995 nie był wyjątkowy pod względem „przejmowania” PKB przez system finansów publicznych. W latach 1993–1995 utrzymywała się wzrostowa tendencja udziału dochodów publicznych w PKB.

Skala interwencji systemu finansów publicznych w PKB różni się, jeżeli badamy ją od strony dochodów, od obrazu oglądanego od strony wydatków. Informują o tym dane zawarte w tablicy. Zauważyć trzeba, że od strony

Tabela 1.

Dochody publiczne w Polsce w roku 1995

Wyszczególnienie	w mln zł	struktura procentowa	w procencie PKB
Ogółem	136 830	100,0	47,8
1. Budżet państwa	83 641	61,1	29,2
2. Budżet gmin	12 798	9,4	4,5
3. Fundusze celowe	31 594	23,1	11,0
4. Państwowa gospodarka pozabudżetowa	3 926	2,9	1,4
5. Gminna gospodarka pozabudżetowa	4 871	3,6	1,7

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1996, dane Ministerstwa Finansów.

wydatków udział systemu finansów publicznych w alokacji PKB jest większy niż od strony dochodów. Związane to jest z deficytem budżetowym, a oznacza, że pewna część dochodów podmiotów gospodarczych została przeznaczona na finansowanie tegoż deficytu.

Tabela 2.

Wydatki publiczne w Polsce w roku 1995

Wyszczególnienie	w mln zł	struktura procentowa	w procencie PKB
Ogółem	142 121	100,0	49,7
1. Budżet państwa	62 004	43,6	21,7
2. Budżet gmin	15 310	10,8	5,3
3. Fundusze celowe	54 818	38,6	19,2
4. Państwowa gospodarka pozabudżetowa	3 417	2,4	1,2
5. Gminna gospodarka pozabudżetowa	6 572	4,6	2,3

Źródło: jak w tabeli 1.

W danych zawartych w tabelach 1 i 2 zwracają uwagę istotne różnice strukturalne występujące przy porównaniu dochodów i wydatków publicznych według rodzajów funduszy. Różnice te są symptomem pogłębionego procesu redystrybucji PKB, który dokonuje się wewnątrz systemu finansów publicznych. Innymi słowy redystrybucja, jej skala i struktura, którą obrazuje tabela 1, jest dopiero wstępnym etapem, po którym następuje złożony proces redystrybucji wewnętrznej, a jej rezultaty pokazuje tabela 2. Ta wewnętrzna redystrybucja dokonuje się poprzez system różnych transferów. Zjawisko to przedstawia tabela 3.

W danych zawartych w tabeli 3 zwracają uwagę istotne różnice pomiędzy przyjmowanymi „własnymi” dochodami a „własnymi” wydatkami. Na

Tabela 3.

Transfery wewnątrz systemu finansów publicznych w Polsce w 1995 roku (w mld PLN)

Wyszczególnienie	Budżet państwa	Budżety gmin	Fundusze celowe	Państwowa gospodarka pozabudżetowa	Gminna gospodarka pozabudżetowa	Sektor publiczny ogółem
1. Dochody ogółem	83,7	20,0	56,3	4,2	7,7	171,9
w tym transfery wewnątrz sektora publicznego	0,1	7,2	24,7	0,3	2,8	35,1
2. Dochody własne (bez transferów)	83,6	12,8	31,6	3,9	4,9	136,8
3. Wydatki ogółem	91,2	19,8	54,8	3,8	7,6	177,2
w tym transfery wewnątrz sektora publicznego	29,2	4,5	—	0,4	1,0	35,1
4. Wydatki bez transferów	62,0	15,3	54,8	3,4	6,6	142,1
5. Wynik (1-3)	-7,5	0,2	1,5	0,4	0,1	-5,3
6. Wynik netto (2-4)	21,6	-2,5	-23,2	0,5	-1,7	-5,3

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu w roku 1995.

podstawie danych w tabeli 3 można wskazać fundusze „odpowiedzialne” za nierównowagę całego systemu finansów publicznych, a w szczególności za deficyt budżetowy.

Przedstawione w tabelach 1-3 dane nie uwzględniają jednak aspektów przestrzennych. Pora więc wprowadzić do naszej analizy czynnik przestrzeni, co przybliży nas do osiągnięcia celów wyznaczonych niniejszemu opracowaniu.

4.2. Gromadzenie środków publicznych w przekroju województw

4.2.1. Rozliczenie dochodów budżetu państwa

Z przedstawionych w tabelach 1-3 danych wynika, że najpotężniejszym funduszem gromadzącym i dzielącym środki publiczne jest budżet państwa. W roku 1995 udział budżetu państwa w dochodach globalnych systemu finansów publicznych wynosił 61,1% oraz w 44,6% w wydatkach ostatecznych.

Przechodząc do analizy przestrzennej dochodów budżetu państwa, zauważmy, że jego dochody powstają z następujących źródeł:

1. dochodów podatkowych,
2. dochodów niepodatkowych,
3. dochodów z prywatyzacji,
4. dochodów zagranicznych.

Najważniejszą grupę dochodów budżetowych stanowią dochody podatkowe, o czym informuje tabela 4.

Do dochodów niepodatkowych zalicza się m.in.: dywidendy, wpłaty z zysku NBP, cło, dochody jednostek budżetowych.

Z zakresu analizy przestrzennego rozkładu dochodów budżetowych (według województw) wyeliminowane zostały:

1. wpłaty Narodowego Banku Polskiego — 2.980,0 mln zł
2. dochody zagraniczne — 40,1 mln zł

Na skutek tego dochody budżetu państwa zostały „pomniejszone” o około 3 mld zł w stosunku do dochodów podanych w tabelach 1–3. Przyjęto bowiem założenie, że wpłaty NBP oraz dochody zagraniczne są neutralne wobec kryterium przestrzennego — albo inaczej, że dochody te rozkładają się równomiernie na cały kraj.

Podstawowa część informacji o pochodzeniu dochodów budżetu państwa w przekroju województw pochodzi z oficjalnych statystyk. Jednak co do części dochodów konieczne było dokonanie obliczeń szacunkowych, nawet wówczas, gdy dane te były dostępne. Przyjęcie kryterium źródeł pochodzenia np. dochodów z ceł wymagało korekty poprzez szacunki.

Szacunki odnoszą się do pozostałych dochodów budżetowych, a zostały wykonane według m.in. następujących kryteriów:

1. wpływy z ceł zostały „rozbite” na województwa według wartości detalicznej sprzedaży w tych województwach, przyjęto bowiem założenie, że wpływy z ceł z województw nie odzwierciedlałyby ich siły dochodowej, gdyż administracja celna i realizacja ceł poprzez sprzedaż importowanych towarów i usług w poszczególnych województwach nie są adekwatne,
2. dochody z prywatyzacji zostały przypisane — tam gdzie było to możliwe — poszczególnym województwom według informacji podmiotowej o sprywatyzowanych przedsiębiorstwach państwowych,
3. dochody jednostek budżetowych zostały odniesione do poszczególnych województw według kryterium liczby mieszkańców.

Przedstawiony w tabeli 4 rozkład dochodów według województw ukazuje realną siłę tych jednostek w zakresie dochodów przejmowanych jedynie przez budżet państwa. Poza przedmiotem analizy znajdują się dochody gmin z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych i — rzecz jasna — dochody własne gmin.

Obraz rozkładu dochodów budżetu państwa według rodzajów dochodów wskazuje na silne ich zróżnicowanie, tak pod względem przestrzennym,

Tabela 4.

Dochody budżetu państwa w 1995 roku według województw i podstawowych rodzajów dochodów (w tys. złotych)

Lp	Województwo	Podatek dochodowy od osób prawnych	Podatek dochodowy od osób fizycznych	Podatek od towarów i usług	Podatek akcyzowy	Razem wpływy podatkowe	Pozostałe dochody budżetu	Razem budżet państwa
1	Ogółem	8 918 366,1	23 652 685,6	20 791 900	12 147 734	65 510 685,7	15 190 837,3	80 701 523,0
2	Warszawskie	2846 998,9	3 209 864,3	3 898 541	616 669	10 572 073,2	1 435 053,0	12 007 126,2
3	Białkopodlaskie	10 638,2	105 452,8	328 413	109 764	554 268,0	90 664,1	644 932,1
4	Białostockie	76 596,2	329 982,2	250 796	341 015	998 389,4	325 916,9	1 324 306,3
5	Bielskie	212 293,8	546 505,1	884 683	400 896	2 044 377,9	354 213,5	2 398 591,4
6	Bydgoskie	253 639,8	658 943,0	236 695	21 259	1 170 536,8	408 925,5	1 579 462,3
7	Chełmskie	13 233,9	97 197,4	18 203	2 314	130 948,3	71 103,8	202 052,1
8	Ciechanowskie	14 869,1	151 016,9	49 637	1 094	216 617,0	126 229,7	342 846,7
9	Częstochowskie	69 662,0	399 214,2	167 432	538	636 846,2	257 041,3	893 887,5
10	Elbląskie	42 988,9	229 042,9	117 343	148 161	537 535,8	151 847,2	689 383,0
11	Gdańskie	289 365,1	977 425,1	2 228 705	1 579 197	5 074 692,2	534 088,6	5 608 780,8
12	Gorzowskie	46 105,3	267 037,8	1 150 131	41 879	1 505 153,1	174 137,2	1 679 290,3
13	Jeleniogórskie	171 845,9	291 327,9	127 257	4 330	594 760,8	180 239,9	775 000,7
14	Kaliskie	74 400,0	324 932,1	134 926	12 363	546 621,1	424 651,8	971 272,9
15	Katowickie	920 997,0	3 417 788,8	1 622 868	275 894	6 237 547,8	1 433 561,0	7 671 108,8
16	Kieleckie	104 682,4	513 802,0	105 378	6 671	730 533,4	379 704,6	1 110 238,0
17	Konińskie	70 426,3	214 386,1	48 362	27 592	360 766,4	150 753,7	511 520,1
18	Koszalińskie	32 367,9	257 420,4	84 337	22 199	396 324,3	181 053,6	577 378,0
19	Krakowskie	517 767,3	914 815,2	1 079 897	1 289 199	3 801 678,5	448 332,5	4 250 011,0
20	Krośnieńskie	27 276,5	214 905,2	77 794	27 451	347 426,7	152 867,3	500 294,0
21	Legnickie	396 179,7	351 859,9	63 966	5 370	817 375,6	179 717,6	997 093,2
22	Leszczyńskie	43 417,2	175 838,2	65 120	7 156	291 531,4	136 033,6	427 565,0
23	Lubelskie	187 337,3	525 033,3	152 111	290 637	1 155 118,6	356 920,1	1 512 038,7
24	Łódzkie	27 685,0	111 309,1	61 656	18 996	219 646,1	102 179,2	321 825,3
25	Łódzkie	191 297,8	829 898,7	969 699	209 540	2 200 435,5	495 672,5	2 696 108,0
26	Nowosądeckie	30 833,9	271 174,4	271 386	74 354	647 748,3	224 344,6	872 092,9
27	Olsztyńskie	58 900,8	626 260,0	27 801	7 645	720 606,8	590 651,2	1 311 258,0
28	Opolskie	184 596,5	530 723,0	59 206	50 258	824 783,5	397 031,9	1 221 815,4
29	Ostrołęckie	24 216,9	144 832,2	52 596	6 73	222 318,1	125 179,4	347 497,5
30	Piłskie	40 598,6	226 604,6	6 249	2 738	276 190,2	156 975,4	433 165,5
31	Piotrkowskie	58 062,1	310 325,3	109 231	29 039	506 657,4	217 653,9	724 311,4
32	Płockie	348 950,8	258 242,6	647 826	2 252 578	3 507 597,4	167 774,4	3 675 371,7
33	Poznańskie	390 552,7	994 514,2	1 817 244	1 550 830	4 753 140,9	529 258,3	5 282 399,2
34	Przemyskie	25 762,5	150 592,9	377 188	7 589	561 132,4	120 424,7	681 557,0
35	Radomskie	48 491,7	309 668,1	189 238	388 873	936 270,8	380 731,7	1 317 002,5
36	Rzeszowskie	69 305,4	340 566,2	195 075	399 344	1 004 290,6	220 937,8	1 225 228,3
37	Siedleckie	36 515,4	238 656,4	97 384	90 810	463 365,8	198 487,2	661 853,0
38	Sieradzkie	23 321,7	166 789,4	70 108	143 198	403 417,1	134 393,5	537 810,6
39	Skierniewickie	23 773,6	179 791,5	66 237	96 259	366 061,1	164 692,6	530 753,7
40	Słupskie	17 252,7	195 792,0	26 149	1 862	241 055,7	131 738,1	372 793,9
41	Suwałskie	20 942,3	180 100,4	122 862	271 120	595 024,7	377 706,3	972 731,0
42	Szczecińskie	178 675,5	660 071,2	700 429	430 719	1 969 894,7	378 180,3	2 348 075,0
43	Tarnobrzęskie	55 830,4	239 912,8	-65 448	2 191	232 486,2	359 424,1	591 910,3
44	Tarnowskie	112 391,7	269 037,1	90 086	55 041	526 555,8	353 707,3	880 263,0
45	Toruńskie	84 608,9	333 002,0	438 572	87 305	943 487,9	214 591,8	1 158 079,7
46	Wałbrzyskie	65 143,3	416 920,4	101 671	6 641	590 375,7	250 205,4	840 581,1
47	Wrocławskie	54 181,8	172 177,6	70 179	62	296 600,4	132 010,9	428 611,3
48	Wrocławskie	237 101,5	790 176,5	1 174 810	343 295	2 545 383,0	411 571,7	2 956 954,7
49	Zamojskie	17 045,7	163 718,3	40 667	7 113	228 584,0	161 242,4	389 786,4
50	Zielonogórskie	69 238,2	368 038,2	181 204	388 013	1 006 493,4	240 966,4	1 247 459,7

Źródło: dane Ministerstwa Finansów. Dla pozostałych dochodów — dane szacunkowe.

jak i pod względem rodzaju instrumentów, za których pomocą dochody te są przejmowane do budżetu państwa.

Na podstawie wstępnej analizy przedstawionych w tabeli 4 danych można stwierdzić, że najbardziej adekwatnymi miernikami siły dochodowej poszczególnych województw są dwa podatki dochodowe: podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych. Wynika to z ich bezpośredniego charakteru, co wiąże ściśle źródło powstania tych dochodów publicznych z przestrzenią, tj. z obszarem gminy i województwa.

W przypadku podatków pośrednich oraz pozostałych dochodów budżetowych związek uzyskiwanych dochodów jest luźniejszy i w jakimś stopniu następuje przemieszczenie się źródeł wpływów podatkowych pomiędzy województwami, jakkolwiek skalę tego zjawiska trudno określić.

W celu dalszej obiektywizacji obrazu rozkładu dochodów budżetu państwa w przekroju wojewódzkim bezwzględne wielkości dochodów odniesione zostały do liczby ludności województw.

Dane zawarte w tabeli 5 potwierdzają sformułowaną wcześniej tezę, że ocena stopnia zróżnicowania województw według innych niż wpływy z podatków dochodowych kryteriów (miar) musi być ostrożna wobec specyficzności tych instrumentów (np. akcyzy, ceł, a także w pewnym stopniu VAT). W celu wyeksponowania tego problemu w tabeli 6 przedstawiliśmy listy rankingowe województw, przyjmując za kryterium wielkość dochodów budżetowych według rodzajów na głowę 1 mieszkańca.

Z danych zawartych w tabeli 6 wynikają istotne różnice pomiędzy pozycją dochodową województwa liczoną *per capita* w przypadku podatków dochodowych a w przypadku podatków pośrednich.

Rysunek 1 przedstawia zróżnicowanie województw według wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych *per capita*. Oceniając te różnice trzeba pamiętać, że jest to podatek powszechny, a podstawa opodatkowania uwzględnia w zasadzie wszystkie dochody, a więc nie tylko dochody pochodzące z pracy, ale także dochody płynące z transferów (renty, emerytury, zasiłki itp.). Powszechność podatku od dochodów osób fizycznych prowadzi do pewnego paradoksu, który polega na tym, że pewna część kierowanych transferów do województw biedniejszych powraca do centrum w wyniku opodatkowania tych dochodów. Tak należy tłumaczyć np. wysoką pozycję województwa olsztyńskiego, gdy chodzi o wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. W dalszej analizie okaże się, że województwo olsztyńskie należy do województw czołowych pod względem przeznaczenia znacznych środków publicznych z centrum. Z tych m.in. względów ważny jest ostateczny bilans wytwarzanych i zużywanych w województwie środków publicznych. Bilans taki zostanie przedstawiony w końcowej części pracy.

Tabela 5.

Dochody budżetu państwa per capita w 1995 roku według województw i podstawowych rodzajów dochodów (w złotych)

Lp.	Województwo	Podatek dochodowy od osób prawnych per capita	Podatek dochodowy od osób fizycznych per capita	Podatek od towarów i usług per capita	Podatek akcyzowy per capita	Razem wpływy podatkowe per capita	Pozostałe dochody budżetu państwa per capita	Dochody budżetu państwa ogółem per capita
1	Ogółem	231	613	539	315	1 696,8	393,4	2 090,2
2	Warszawskie	1 178	1 328	1 613	255	4 378,8	593,8	4 968,6
3	Białsko-podlaskie	34	341	1 061	355	1 790,8	292,9	2 083,8
4	Białostockie	109	471	358	487	1 424,8	465,1	1 890,0
5	Bielskie	231	595	963	436	2 225,5	385,6	2 611,1
6	Bydgoskie	224	582	209	19	1 034,2	361,3	1 395,5
7	Chełmskie	53	389	73	9	524,0	284,5	808,5
8	Ciechanowskie	34	346	114	3	496,4	289,3	785,6
9	Częstochowskie	89	510	214	1	814,1	328,6	1 142,6
10	Elbląskie	87	466	239	302	1 093,9	309,0	1 402,9
11	Gdańskie	199	671	1 531	1 085	3 485,6	366,8	3 852,4
12	Gorzowskie	90	523	2 252	82	2 946,7	340,9	3 287,6
13	Jeleniogórskie	328	555	243	8	1 134,0	343,6	1 477,6
14	Kaliskie	103	450	187	17	757,1	588,2	1 345,3
15	Katowickie	235	871	413	70	1 589,3	365,3	1 954,5
16	Kieleckie	92	452	93	6	642,7	334,1	976,8
17	Konińskie	147	447	101	58	752,1	314,3	1 066,3
18	Koszalińskie	62	493	162	43	759,4	346,9	1 106,3
19	Krakowskie	417	737	870	1 039	3 062,4	361,2	3 423,6
20	Krośnieńskie	54	424	154	54	685,8	301,8	987,6
21	Legnickie	757	672	122	10	1 561,1	343,2	1 904,3
22	Leszczyńskie	109	443	164	18	734,0	342,5	1 076,4
23	Łubelskie	182	511	148	283	1 125,0	347,6	1 472,6
24	Łomżyńskie	78	315	174	54	620,8	288,8	909,6
25	Łódzkie	171	744	869	188	1 971,4	444,1	2 415,4
26	Nowosądeckie	42	370	370	101	883,6	306,0	1 189,6
27	Olsztyńskie	76	812	36	10	933,8	765,4	1 699,2
28	Opolskie	180	518	58	49	804,5	387,3	1 191,8
29	Ostrołęckie	59	355	129	2	544,4	306,5	850,9
30	Piłskie	82	459	13	6	559,1	317,8	876,9
31	Piotrkowskie	90	482	170	45	786,5	337,9	1 124,4
32	Płockie	668	495	1 241	4 315	6 719,5	321,4	7 040,9
33	Poznańskie	289	735	1 342	1 146	3 511,2	391,0	3 902,2
34	Przemyskie	62	363	910	18	1 353,4	290,5	1 643,9
35	Radomskie	63	405	248	509	1 225,8	498,5	1 724,3
36	Rzeszowskie	93	456	261	535	1 345,7	296,0	1 641,7
37	Siedleckie	55	361	147	137	700,3	300,0	1 000,2
38	Sieradzkie	56	404	170	347	977,0	325,5	1 302,5
39	Skierniewickie	56	424	156	227	863,4	388,4	1 251,8
40	Stępskie	41	460	61	4	566,0	309,3	875,3
41	Suwalskie	43	371	253	558	1 225,6	778,0	2 003,6
42	Szczecińskie	180	666	707	435	1 988,8	381,8	2 370,6
43	Tarnobrzесьkie	92	394	-107	4	381,6	589,9	971,5
44	Tarnowskie	162	388	130	79	759,3	510,0	1 269,3
45	Toruńskie	126	496	654	130	1 405,9	319,8	1 725,6
46	Wałbrzyskie	88	564	138	9	798,5	338,4	1 136,8
47	Wrocławskie	125	396	161	0	681,8	303,5	985,3
48	Wrocławskie	208	695	1 033	302	2 237,3	361,8	2 599,1
49	Zamojskie	35	332	83	14	463,8	327,2	791,0
50	Zielonogórskie	103	546	269	576	1 493,1	357,5	1 850,6

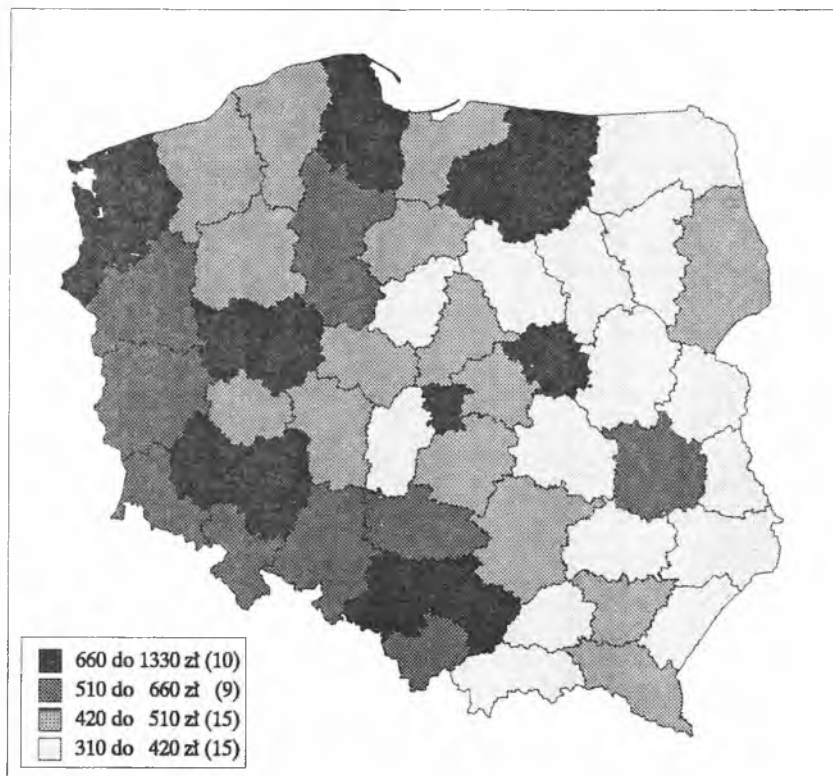
Zródło: jak w tabeli 4. Obliczenia i szacunki własne.

Tabela 6.

Ranking województw pod względem głównych wpływów budżetu *per capita* w 1995 roku

Lp.	Województwo	Podatek dochodowy od osób prawnych <i>per capita</i>	Podatek dochodowy od osób fizycznych <i>per capita</i>	Podatek od towarów i usług <i>per capita</i>	Podatek akcyzowy <i>per capita</i>	Razem wpływy podatkowe <i>per capita</i>	Pozostałe dochody budżetu państwa <i>per capita</i>	Dochody budżetu państwa ogółem <i>per capita</i>
1	Warszawskie	1	1	2	17	2	49	2
2	Białkopodlaskie	48	47	6	12	11	5	11
3	Białostockie	20	24	16	9	15	17	15
4	Bielskie	8	11	8	10	8	19	7
5	Bydgoskie	9	12	24	32	24	48	25
6	Chełmskie	43	39	44	39	46	18	47
7	Ciechanowskie	49	46	40	46	47	14	49
8	Częstochowskie	29	19	23	48	29	40	32
9	Elbląskie	31	25	22	15	23	4	24
10	Gdańskie	11	9	3	3	4	44	4
11	Gorzowskie	27	16	1	23	6	29	6
12	Jeleniogórskie	5	14	21	41	21	11	22
13	Kaliskie	22	30	25	35	35	1	26
14	Katowickie	7	2	14	25	12	46	13
15	Kieleckie	25	29	42	42	41	41	41
16	Koniniskie	17	31	41	26	36	23	37
17	Kozalańskie	37	22	30	31	33	10	35
18	Krakowskie	4	5	10	4	5	42	5
19	Krośnieńskie	42	33	33	27	39	28	39
20	Legnickie	2	8	39	37	13	37	14
21	Leszczyńskie	21	32	29	34	37	8	36
22	Lubelskie	12	18	34	16	22	45	23
23	Łomżyńskie	33	49	26	28	42	3	43
24	Łódzkie	15	4	11	19	10	39	9
25	Nowosądeckie	45	42	15	22	27	12	31
26	Olsztyńskie	34	3	47	38	26	16	19
27	Opolskie	14	17	46	29	30	43	30
28	Ostrołęckie	38	45	38	47	45	22	46
29	Piłskie	32	27	48	43	44	20	44
30	Piotrkowskie	28	23	28	30	32	36	34
31	Płockie	3	21	5	1	1	6	1
32	Poznańskie	6	6	4	2	3	47	3
33	Przemyskie	36	43	9	33	17	7	20
34	Radomskie	35	35	20	8	19	34	18
35	Rzeszowskie	24	28	18	7	18	35	21
36	Siedleckie	41	44	35	20	38	38	38
37	Sieradzkie	39	36	27	13	25	21	27
38	Skierniewickie	40	34	32	18	28	31	29
39	Słupskie	46	26	45	44	43	9	45
40	Suwalskie	44	41	19	6	20	13	12
41	Szczecińskie	13	10	12	11	9	25	10
42	Tarnobrzeskie	26	38	49	45	49	15	42
43	Tarnowskie	16	40	37	24	34	32	28
44	Toruńskie	18	20	13	21	16	24	17
45	Wałbrzyskie	30	13	36	40	31	2	33
46	Włocławskie	19	37	31	49	40	33	40
47	Wrocławskie	10	7	7	14	7	26	8
48	Zamojskie	47	48	43	36	48	30	48
49	Zielonogórskie	23	15	17	5	14	27	16

Źródło: jak w tabeli 4.

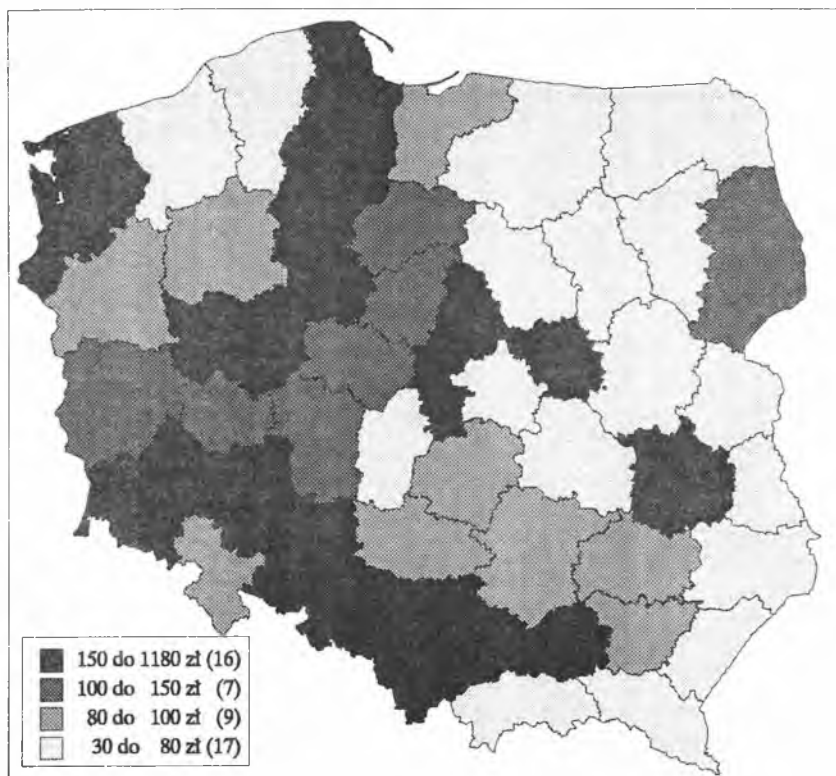


Ryc. 1. Wpływy do budżetu centralnego z tytułu podatku od osób fizycznych *per capita* w 1995 r.

Rysunek 2 przedstawia z kolei przestrzenny rozkład dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych *per capita*. Zjawisko, które ilustruje rys. 2, jest silnie powiązane z poziomem rozwoju województw. Podatek dochodowy od osób prawnych może więc być dodatkowym czynnikiem opisującym stan gospodarki województw oraz ich zróżnicowania.

4.2.2. Rozliczenie dochodów budżetów gmin

Drugim ważnym funduszem, za którego pomocą gromadzone są pieniężne środki publiczne, jest budżet gminy. W celu pokazania siły dochodowej gminy w tabeli 7 przedstawione zostały dochody własne gmin leżących w danym województwie. W dochodach tych nie uwzględnione zostały sub-



Ryc. 2. Wpływy do budżetu centralnego z tytułu podatku od osób prawnych *per capita* w 1995 r.

wencie i dotacje z budżetu państwa. Analizowana wielkość dochodów gmin odpowiada więc dochodom „własnym” gmin podanym w tabeli 3. W ramach dochodów budżetów gmin ujęte zostały natomiast dochody z tytułu udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych (15%) oraz udziału gmin w podatku dochodowym od osób prawnych. Ujęcie tych ostatnich dochodów w dochodach „własnych” gmin jest w pełni uprawnione, gdyż dochody te powstają na obszarze gmin i stanowią o potencjale dochodowym (podatkowym) gminy.

Z przedstawionych w tabeli 7 danych wynika istotne zróżnicowanie sytuacji dochodowej gmin. Widoczne to jest w szczególności przy zastosowaniu zobiektywizowanego kryterium wielkości dochodów „własnych” gminy na 1 mieszkańca. Otrzymane wyniki w tabeli 7 wskazują na potrzebę interwencji centrum (państwa), gdyż możliwości dochodowe (podatkowe)

Tabela 7.

Dochoły własne gmin w 1995 roku w przekroju wojewódzkim

Lp.	Województwo	Dochoły własne gmin (<i>ys. zł</i>)	Dochoły gmin <i>per capita</i> (<i>zł</i>)	Ranking pod względem dochołów	Ranking pod względem dochołów <i>per capita</i>
1	Ogółem	12 835 500	332	—	—
2	Warszawskie	1 852 000	766	1	1
3	Białkopodlaskie	66 700	216	48	41
4	Białostockie	1 78 900	255	24	28
5	Bielskie	286 700	312	11	18
6	Bydgoskie	339 800	300	9	21
7	Cheńskie	63 100	253	49	29
8	Ciechanowskie	88 700	203	45	48
9	Częstochowskie	195 300	250	20	31
10	Elbąskie	150 500	306	31	19
11	Gdańskie	546 400	375	3	7
12	Gorzowskie	169 900	333	25	11
13	Jeleniogórskie	197 200	376	19	6
14	Kaliskie	180 900	251	23	30
15	Katowickie	1 512 500	385	2	4
16	Kieleckie	268 800	236	14	34
17	Konińskie	141 000	294	34	22
18	Koszalińskie	165 000	316	26	17
19	Krakowskie	434 800	350	5	8
20	Krośnieńskie	105 000	207	40	46
21	Legnickie	269 900	515	13	2
22	Leszczyńskie	109 400	275	38	26
23	Lubelskie	283 200	276	12	25
24	Łomżyńskie	70 200	198	47	49
25	Łódzkie	379 000	340	8	10
26	Nowosądeckie	155 300	212	29	44
27	Olsztyńskie	253 000	328	15	15
28	Opolskie	338 600	330	10	12
29	Ostrołęckie	85 000	208	46	45
30	Pińskie	127 100	257	35	27
31	Piotrkowskie	207 200	322	18	16
32	Płockie	159 800	306	27	20
33	Poznańskie	470 300	347	4	9
34	Przemyskie	90 000	217	43	39
35	Radomskie	157 100	206	28	47
36	Rzeszowskie	183 000	245	22	32
37	Siedleckie	142 300	215	33	42
38	Sieradzkie	89 300	216	44	40
39	Skierniewickie	103 100	243	41	33
40	Słupskie	118 300	278	36	24
41	Suwalskie	114 600	236	37	35
42	Szczecińskie	401 900	406	7	3
43	Tamobrzeskie	142 500	234	32	36
44	Tamowskie	150 700	217	30	38
45	Toruńskie	187 600	280	21	23
46	Wałbrzyskie	243 400	329	16	14
47	Wrocławskie	97 800	225	42	37
48	Wrocławskie	434 700	382	6	5
49	Zamojskie	105 300	214	39	43
50	Zielonogórskie	222 200	330	17	13

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów. Obliczenia własne.

gmin są nadmiernie zróżnicowane, a to nie pozwoliłoby gminom wypełniać ich statutowych zadań.

4.2.3. Rozliczenie dochodów własnych funduszy celowych

Pod względem wielkości alokowanych środków publicznych na drugim, po budżecie państwa, miejscu znajdują się fundusze celowe. O ich potencjale dochodowym decydują przede wszystkim fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi, w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, co zresztą pokazuje tabela 8.

Z danych zawartych w tabeli 9 wyłania się wielce zróżnicowany obraz roli poszczególnych funduszy w gromadzeniu środków publicznych w przekroju przestrzennym. Podkreślmy jeszcze, że analizowane dane w tablicy 8 nie uwzględniają dochodów typu transferowego, a więc że są to dochody „własne” publicznych funduszy celowych. W celu większego zobiektywizowania obrazu zróżnicowania przestrzennego dochodów „własnych” funduszy celowych dokonaliśmy przeliczenia ich na głowę mieszkańca danego województwa. Rezultaty tych przeliczeń zostały zawarte w tabeli 9.

4.3. Rozdysponowanie środków publicznych w przekroju województw

4.3.1. Rozliczenie wydatków budżetu państwa (szczebel centralny)

W roku 1995 wydatki ogólne budżetu państwa wyniosły 91 170 mln złotych. Analiza struktury i przeznaczenia wydatków prowadzi do konkluzji, że pewna ich część musi zostać wyłączona ze względu na charakter tych dochodów. Chodzi tutaj o pięć grup wydatków:

- wydatki związane z obsługą długu publicznego,
- rozliczenia z bankami,
- część transferów w formie dotacji i subwencji zasilających budżety gmin i państwowe fundusze celowe,
- część świadczeń na rzecz osób fizycznych transferowanych do ZUS i KRUS z tytułu zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych,
- część wydatków majątkowych w formie wydatków kapitałowych.

Jeśli chodzi o pierwsze dwa z wymienionych rodzajów wydatków, to ich ścisłe powiązanie z jednostką terytorialną (gmina, województwo) jest albo niemożliwe, albo wielce utrudnione. Z tych względów wydatki te zostały wyeliminowane z ich analizy w przekroju przestrzennym. W przypadku podstawowej części transferów ich wyeliminowanie podyktowane jest uniknięciem podwójnego liczenia, raz w wydatkach budżetu państwa, innym razem w wydatkach budżetu gmin lub funduszy celowych. Część

Tabela 8.

Dochody własne funduszy celowych w 1995 roku w przekroju wojewódzkim (w tys. złotych)

Lp.	Województwo	Razem Fundusze celowe	w tym:				
			Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	Fundusz Emerytalno-Rentowy	Fundusz Pracy	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
1	Ogółem	31 593 600	26 655 200	396 400	1 729 200	192 700	1 723 700
2	Warszawskie	3 652 100	3 292 378	6 331	213 586	23 802	59 897
3	Białkopodlaskie	143 539	118 049	7 019	7 658	853	2 774
4	Białostockie	451 260	384 591	10 534	24 950	2 780	12 137
5	Bielskie	679 478	571 139	8 931	37 051	4 129	36 900
6	Bydgoskie	921 639	767 751	8 801	49 806	5 550	63 454
7	Chełmskie	125 961	102 056	4 715	6 621	738	6 029
8	Ciechanowskie	204 747	170 175	8 072	11 040	1 230	4 099
9	Częstochowskie	479 890	406 598	10 013	26 377	2 939	15 799
10	Elbląskie	335 715	274 351	3 685	17 798	1 983	26 489
11	Gdańskie	1 234 577	1 074 568	6 187	69 710	7 768	42 542
12	Gorzowskie	353 360	301 494	3 505	19 559	2 180	14 763
13	Jeleniogórskie	481 565	342 007	2 165	22 187	2 472	100 557
14	Kaliskie	444 812	380 283	9 909	24 670	2 749	10 438
15	Katowickie	4 676 531	4 013 811	9 500	260 388	29 017	272 692
16	Kieleckie	684 702	580 607	20 314	37 666	4 197	15 529
17	Konińskie	382 508	273 230	7 885	17 725	1 975	70 555
18	Koszalińskie	357 471	311 899	2 984	20 234	2 255	7 982
19	Krakowskie	1 225 555	1 014 611	10 402	65 821	7 335	98 565
20	Krośnieńskie	307 597	262 436	8 341	17 025	1 897	6 136
21	Legnickie	615 838	448 498	2 763	29 095	3 242	120 082
22	Leszczyńskie	216 286	183 736	5 002	11 919	1 328	5 079
23	Lubelskie	811 084	677 247	15 474	43 935	4 896	45 693
24	Łomżyńskie	156 291	126 349	8 786	8 197	913	3 831
25	Łódzkie	997 337	868 734	2 306	56 357	6 280	37 744
26	Nowosądeckie	357 177	297 609	14 480	19 307	2 152	6 610
27	Olsztyńskie	556 507	484 887	6 090	31 456	3 505	12 651
28	Opolskie	787 974	637 513	9 121	41 357	4 609	71 571
29	Ostrołęckie	217 724	168 749	8 395	10 947	1 220	18 932
30	Pińskie	305 083	262 862	4 166	17 053	1 900	7 632
31	Piotrkowskie	547 111	390 718	10 398	25 347	2 825	102 866
32	Płockie	396 545	317 921	9 241	20 624	2 298	34 341
33	Poznańskie	1 260 801	1 122 185	7 608	72 799	8 113	18 667
34	Przemyskie	205 232	170 260	8 572	11 045	1 231	4 499
35	Radomskie	438 056	348 782	14 366	22 627	2 521	32 027
36	Rzeszowskie	514 882	443 486	12 568	28 770	3 206	9 526
37	Siedleckie	302 022	248 932	14 573	16 149	1 800	5 205
38	Sieradzkie	219 099	179 291	8 295	11 631	1 296	9 000
39	Skiermiewickie	215 828	180 079	7 825	11 682	1 302	5 096
40	Stupskie	271 496	237 132	2 666	15 383	1 714	4 712
41	Suwalskie	260 407	222 225	5 994	14 416	1 607	4 893
42	Szczecińskie	971 596	802 286	3 795	52 047	5 800	84 672
43	Tarnobrzeskie	415 133	318 192	13 406	20 642	2 300	46 446
44	Tarnowskie	409 022	327 153	13 064	21 223	2 365	29 115
45	Toruńskie	489 071	395 227	6 330	25 640	2 857	43 436
46	Wałbrzyskie	504 042	439 880	3 045	28 536	3 180	12 234
47	Wrocławskie	250 383	201 113	6 292	13 047	1 454	18 379
48	Wrocławskie	1 075 134	933 557	5 265	60 563	6 749	42 587
49	Zamojskie	208 130	165 696	13 412	10 749	1 198	5 634
50	Zielonogórskie	475 300	412 866	3 809	26 784	2 985	13 206

Źródło: dla FUS — Informacja o realizacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadań związanych ze świadczeniami z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimetrycznego, ZUS, Departament Statystyki, Analiz i Prognoz, kwartalniki dla 1995 r., dla FOŚiGW — Rocznik Statystyczny Województw 1996, GUS, Warszawa, dla pozostałych funduszy — szacunki i obliczenia własne.

Tabela 9.

Ranking województw według wysokości wpłat na fundusze celowe per capita (w zł)

Lp.	Województwo	Dochody funduszy celowych per capita
1	Ogółem	818,29
2	Warszawskie	1 511,26
3	Katowickie	1 191,53
4	Legnickie	1 176,16
5	Krakowskie	987,24
6	Szczecińskie	980,91
7	Wrocławskie	945,01
8	Poznańskie	931,37
9	Jeleniogórskie	918,14
10	Łódzkie	893,51
11	Piotrkowskie	849,29
12	Gdańskie	847,98
13	Bydgoskie	814,31
14	Konińskie	797,39
15	Lubelskie	789,91
16	Opolskie	768,60
17	Łódzkie	759,66
18	Bielskie	739,69
19	Toruńskie	728,76
20	Olsztyńskie	721,14
21	Zielonogórskie	705,09
22	Gorzowskie	691,78
23	Rzeszowskie	689,91
24	Koszalińskie	684,94
25	Elbląskie	683,18
26	Wałbrzyskie	681,69
27	Tarnobrzeskie	681,33
28	Białostockie	644,01
29	Słupskie	637,46
30	Piłskie	617,58
31	Kaliskie	616,08
32	Częstochowskie	613,44
33	Krośnieńskie	607,18
34	Kieleckie	602,41
35	Tarnowskie	589,79
36	Włocławskie	575,59
37	Radomskie	573,52
38	Leszczyńskie	544,53
39	Suwalskie	536,37
40	Ostrołęckie	533,12
41	Sieradzkie	530,64
42	Skierniewickie	509,03
43	Chołmskie	504,05
44	Przemyskie	495,01
45	Nowosądeckie	487,21
46	Ciechanowskie	469,17
47	Białkopodlaskie	463,78
48	Siedleckie	456,43
49	Łomżyńskie	441,75
50	Zamojskie	422,34

Zródło: Obliczenia własne na podstawie danych, jak w tabeli 8.

dotacji jest alokowana przez resorty i analiza ich w układzie przestrzennym jest możliwa albo na podstawie sprawozdawczości, albo na podstawie szacunków.

W związku z powyższymi założeniami, rachunek wydatków budżetowych, które będą przedmiotem analizy według województw w roku 1995, przedstawia się następująco:

Wydatki ogółem	91 170 mln zł
Obsługa długu publicznego	-14 360 mln zł
Wynik	76 810 mln zł
Rozliczenia z bankami	-2 016 mln zł
Wynik	74 794 mln zł
Dotacje na fundusze celowe	-16 572 mln zł
Wynik	58 222 mln zł
Dotacje na zdania zlecone gminom	-1 830 mln zł
Wynik	56 392 mln zł
Dotacje na zadania powierzone gminom	-493 mln zł
Wynik	55 899 mln zł
Dotacje na finansowanie zadań własnych gmin	-403 mln zł
Wynik	55 496 mln zł
Dotacje dla gmin o statusie miasta	-843 mln zł
Wynik	54 653 mln zł
Subwencje dla gmin	-2 939 mln zł
Wynik	51 714 mln zł
Wydatki na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne wypłacane z ZUS	-1 713 mln zł
Wynik	50 001 mln zł

Wydatki na zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne wypłacane z KRUS	-148 mln zł
Wynik	49 853 mln zł
<hr/>	
Wydatki kapitałowe	-108 mln zł
Wynik	49 745 mln zł

Otrzymana z przeprowadzonego powyżej rachunku kwota wydatków budżetowych stanowi podstawę analizy alokacyjnej funkcji budżetu państwa. Składa się na nią pięć głównych pozycji:

1. wydatki bieżące jednostek budżetowych: 31 135 mln zł;
2. świadczenia na rzecz osób fizycznych (głównie świadczenia emerytalno-rentowe służb mundurowych z pominięciem wydatków resortu obrony narodowej): 4 663 mln zł;
3. wydatki inwestycyjne: 4 019 mln zł;
4. dotacje: 8 577 mln zł.

Dotacje o wartości 8 577 mln złotych stanowią wielkość, którą należy odnieść do poszczególnych województw. Środki te alokowane są przez resorty. Na kwotę tę składają się:

- dotacje na szkoły wyższe: 2 080 mln zł;
- dotacje na podmioty gospodarcze: 2 994 mln zł;
- pozostałe dotacje: 3 503 mln zł.

Od alokowanej w układzie przestrzennym kwoty 49 745 mln złotych należy odjąć wydatki Ministerstwa Obrony Narodowej, gdyż wobec bariery informacyjnej nie można ich powiązać z poszczególnymi województwami. W identyczny sposób potraktowaliśmy — przypomnijmy — wydatki na obsługę długu publicznego oraz wydatki związane z rozliczeniami z bankami. Podstawą rozdysponowania wymienionej kwoty środków publicznych 43 151 mln złotych jest oficjalna sprawozdawczość. W przypadku części wydatków dokonane zostały obliczenia szacunkowe w oparciu o reprezentatywne kryteria (np. liczba studentów, liczba uczniów, użytki rolne, liczba ludności).

4.3.2. Wydatki wojewodów w przekroju przestrzennym

W systemie dystrybucji środków publicznych szczególna rola przypada wojewodom, którzy mają swoją część w budżecie państwa. Wielkość wydatków, których źródłem są wyłącznie środki scentralizowane w budżecie państwa, jest relatywnie duża, porównywalne pod względem wielkości do zbiorczych wydatków gmin. Analiza wydatków wojewodów wskazuje na

zdecydowaną przewagę wydatków na ochronę zdrowia i opiekę społeczną, co poważnie ogranicza możliwości oddziaływania wojewodów na inne dziedziny życia społeczno-gospodarczego województwa. Jest to jednak odrębny problem, którego tutaj nie rozwijamy.

W celu pokazania pełnej redystrybucyjnej roli wojewodów, w kwocie ich wydatków zawarliśmy także wydatki o charakterze transferowym na rzecz gmin. Związane to jest z powierzaniem gminom różnych zadań zleconych. O kwotę tę pomniejszyliśmy wydatki budżetów gmin, aby uniknąć podwójnego liczenia.

Z danych zawartych w tabeli 10 wynika, że także wydatki wojewodów są zróżnicowane przestrzennie, ale różnice nie są już tak rażące. Największy udział w kwotach wydatkowanych przez wojewodów osiągają województwa katowickie i warszawskie. Relatywnie duże udziały przypadają też województwom: łódzkiemu, gdańskiemu, poznańskiemu, krakowskiemu i wrocławskiemu. Natomiast stosunkowo najmniej środków otrzymały województwa ostrołęckie, białkopodlaskie i chełmskie. Jak wynika z danych z tabeli 10, zróżnicowanie wydatków *per capita* jest nieco mniejsze. Zróżnicowanie przestrzenne wydatkowanych środków wynika m.in. stąd, że w ostatnich latach podjęta została próba zbiektywizowania wydatków wojewodów na ochronę zdrowia (dofinansowanie leków), na opiekę społeczną czy na utrzymanie dróg. Pewne zróżnicowanie wydatków wojewodów jest konsekwencją zróżnicowania infrastruktury, która wymusza ponoszenie większych wydatków w województwach o lepiej rozwiniętej infrastrukturze, np. bazy szpitalnej z uwzględnieniem ponadwojewódzkich funkcji niektórych aglomeracji miejskich.

4.3.3. Wydatki budżetów gmin

Wydatki budżetów gmin w ujęciu zaprezentowanym w tabeli 11 odpowiadają wydatkom bez transferów (por. tabela 3).

4.3.4. Wydatki funduszy celowych

Tabela 12 przedstawia wydatki „ostateczne” funduszy celowych, a więc po uwzględnieniu transferów. Dane zawarte w tabeli 12 wykazują istotne zróżnicowanie wydatków w poszczególnych województwach, co jest zrozumiałe, jeśli uwzględni się poziom ich zróżnicowania (potencjał ludnościowy, stopa bezrobocia, stan środowiska naturalnego itp.). Do bardziej zbiektywizowanego pomiaru wydatków funduszy celowych, poprzez odniesienie ich do liczby ludności, przejdziemy w dalszej części pracy.

Tabela 10.

Wydatki budżetów wojewodów w 1995 r.

Lp.	Województwo	Wydatki budżetów wojewodów (w tys. zł)	Wydatki budżetów wojewodów <i>per capita</i> (w zł)	Ranking województw według wielkości wydatków	Ranking województw według wielkości wydatków <i>per capita</i>
1	Ogółem	17 130 908	444	—	—
2	Katowickie	1 646 985	420	1	35
3	Warszawskie	1 156 115	478	2	10
4	Łódzkie	669 327	600	3	2
5	Gdańskie	613 877	422	4	33
6	Poznańskie	592 615	438	5	27
7	Krakowskie	575 171	463	6	16
8	Wrocławskie	569 131	500	7	6
9	Bydgoskie	498 041	440	8	26
10	Kieleckie	472 406	416	9	36
11	Szczecińskie	466 453	471	10	12
12	Opolskie	447 228	436	11	28
13	Lubelskie	431 286	420	12	34
14	Bielskie	358 965	391	13	43
15	Olsztyńskie	349 966	454	14	19
16	Rzeszowskie	346 779	465	15	14
17	Wałbrzyskie	343 197	464	16	15
18	Radomskie	338 847	444	17	24
19	Gorzowskie	310 098	607	18	1
20	Białostockie	308 755	441	19	25
21	Częstochowskie	292 123	373	20	48
22	Toruńskie	288 209	429	21	30
23	Nowosądeckie	281 137	383	22	45
24	Tarnowskie	275 573	397	23	42
25	Kaliskie	273 414	379	24	46
26	Zielonogórskie	272 832	405	25	40
27	Legnickie	269 182	514	26	5
28	Piotrkowskie	259 494	403	27	41
29	Suwałskie	255 997	527	28	4
30	Płockie	255 637	490	29	7
31	Koszalińskie	247 308	474	30	11
32	Jeleniogórskie	246 717	470	31	13
33	Tarnobrzęskie	233 948	384	32	44
34	Elbląskie	222 491	453	33	21
35	Siedleckie	219 145	331	34	49
36	Krośnieńskie	214 460	423	35	31
37	Zamojskie	203 303	413	36	38
38	Piłskie	202 532	410	37	39
39	Włocławskie	197 132	453	38	20
40	Skierniewickie	194 948	460	39	17
41	Sieradzkie	189 447	459	40	18
42	Przemyskie	186 725	450	41	22
43	Słupskie	184 830	434	42	29
44	Ciechanowskie	184 568	423	43	32
45	Konińskie	181 260	378	44	47
46	Leszczyńskie	176 678	445	45	23
47	Łomżyńskie	172 655	488	46	8
48	Ostrołęckie	169 286	415	47	37
49	Białkopodlaskie	149 864	484	48	9
50	Chełmskie	143 775	575	49	3

Źródło: jak w tabeli 3.

Tabela 11.

Wydatki budżetów gmin w przekroju województw

Lp.	Województwo	Wydatki budżetów gmin (w tys. zł)	Wydatki budżetów gmin <i>per capita</i> (w zł)	Ranking województw według wydatków gmin <i>per capita</i>
1	Ogółem	15 300 000,0	396	—
2	Warszawskie	1 701 423,2	2 301	2
3	Białkopodlaskie	78 165,2	32	49
4	Białostockie	219 757,5	710	9
5	Bielskie	350 470,0	500	13
6	Bydgoskie	431 490,2	470	17
7	Chełmskie	73 458,3	65	48
8	Ciechanowskie	125 156,8	501	12
9	Częstochowskie	244 295,1	560	10
10	Elbląskie	197 920,7	253	36
11	Gdańskie	694 304,1	1 413	4
12	Gorzowskie	219 757,5	151	41
13	Jeleniogórskie	212 504,3	416	21
14	Kaliskie	246 455,6	470	18
15	Katowickie	1 886 766,5	2 613	1
16	Kieleckie	336 580,9	86	46
17	Konińskie	162 503,3	143	42
18	Koszalińskie	178 630,1	372	25
19	Krakowskie	514 825,2	986	6
20	Krośnieńskie	145 296,1	117	43
21	Legnickie	253 014,4	499	14
22	Leszczyńskie	151 391,9	289	33
23	Lubelskie	341 442,1	860	8
24	Łomżyńskie	93 597,6	91	45
25	Łódzkie	571 770,8	1 616	3
26	Nowosądeckie	230 560,2	207	38
27	Olsztyńskie	329 944,9	450	19
28	Opolskie	373 310,0	484	16
29	Ostrołęckie	108 798,5	106	44
30	Pińskie	135 959,5	333	30
31	Piotrkowskie	218 677,3	443	20
32	Płockie	164 278,0	255	35
33	Poznańskie	535 581,8	1 026	5
34	Przemyskie	108 412,7	80	47
35	Radomskie	223 384,1	539	11
36	Rzeszowskie	276 394,5	362	27
37	Siedleckie	186 963,6	251	37
38	Sieradzkie	105 480,5	159	40
39	Skierniewickie	126 931,6	307	31
40	Stępskie	144 370,2	340	28
41	Suwalskie	158 413,7	372	26
42	Szczecińskie	461 814,9	951	7
43	Tarnobrzezkie	174 694,9	176	39
44	Tarnowskie	228 091,0	374	24
45	Toruńskie	271 301,8	391	22
46	Wałbrzyskie	258 415,7	385	23
47	Włocławskie	132 718,7	305	32
48	Wrocławskie	556 106,9	489	15
49	Zamojskie	129 169,3	262	34
50	Zielonogórskie	229 094,1	340	29

Źródło: Rocznik Statystyczny Województw, GUS, Warszawa 1996, obliczenia własne.

Tabela 12.

Wydatki funduszy celowych w 1995 r. w przekroju przestrzennym (w tys. zł)

Lp.	Województwo	Wydatki funduszy celowych	w tym:			
			Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	Fundusz Emerytalno-Rentowy	Fundusz Pracy	Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
1	Ogółem	54 817 700	40 118 077	6 483 420	4 207 552	1 299 800
2	Warszawskie	3 782 864	3 388 923	81 829	109 796	32 767
3	Białkopodlaskie	370 648	174 027	140 607	31 561	2 739
4	Białostockie	872 658	523 826	210 454	73 611	15 605
5	Bielskie	1 399 041	1 103 862	100 561	77 756	52 412
6	Bydgoskie	1 550 993	1 111 205	144 437	160 195	55 748
7	Cheńskie	334 592	174 878	104 118	30 034	8 029
8	Ciechanowskie	524 752	259 286	163 743	67 089	4 015
9	Częstochowskie	1 170 448	853 597	165 221	85 265	11 479
10	Elbląskie	684 000	458 663	70 995	95 366	24 500
11	Gdańskie	1 979 849	1 602 770	100 316	144 754	29 862
12	Gorzowskie	666 394	466 625	79 583	73 470	10 878
13	Jeleniogórskie	794 705	563 845	60 732	67 797	65 532
14	Kaliskie	888 079	578 188	158 339	91 086	9 811
15	Katowickie	7 288 198	6 471 368	185 710	140 821	214 933
16	Kieleckie	1 577 986	1 033 073	287 641	164 551	12 976
17	Konińskie	631 408	335 607	151 898	59 976	50 271
18	Koszalińskie	648 575	429 840	55 039	119 365	7 714
19	Krakowskie	2 070 141	1 739 000	129 791	76 913	37 340
20	Krośnieńskie	667 921	477 793	95 155	56 161	3 268
21	Legnickie	720 572	480 129	70 531	74 762	58 414
22	Leszczyńskie	517 794	357 451	88 039	41 704	2 732
23	Lubelskie	1 392 839	894 028	292 205	92 323	42 242
24	Łomżyńskie	387 508	169 316	144 383	46 843	2 143
25	Łódzkie	2 003 831	1 680 864	49 645	163 629	31 380
26	Nowosądeckie	854 549	598 693	118 140	79 365	6 917
27	Olsztyńskie	946 433	623 499	113 854	142 995	11 942
28	Opolskie	1 244 943	875 272	138 284	100 357	59 101
29	Ostrołęckie	455 776	223 929	135 980	47 438	19 775
30	Piłskie	646 061	443 347	83 255	79 963	4 836
31	Piotrkowskie	936 622	556 623	165 645	90 007	79 150
32	Płockie	642 468	351 369	148 146	72 922	33 406
33	Poznańskie	1 999 181	1 681 545	118 953	82 274	21 432
34	Przemyskie	507 968	310 705	112 812	52 719	2 643
35	Radomskie	979 475	607 148	181 480	111 682	25 577
36	Rzeszowskie	929 186	625 066	147 405	93 960	10 394
37	Siedleckie	735 418	382 343	244 504	57 345	4 800
38	Sieradzkie	540 909	294 988	162 916	46 084	7 952
39	Skiermiewickie	541 447	343 815	125 335	37 092	5 458
40	Słupskie	537 710	340 682	48 873	111 770	6 503
41	Suwalskie	580 001	325 859	110 107	104 673	5 300
42	Szczecińskie	1 268 584	970 882	83 848	95 396	48 966
43	Tarnobrzęskie	766 497	467 502	178 632	63 007	14 607
44	Tarnowskie	860 511	578 484	144 327	66 054	22 990
45	Toruńskie	890 592	574 344	120 949	107 561	40 654
46	Wałbrzyskie	1 296 095	1 038 616	72 462	118 671	14 470
47	Włocławskie	565 157	322 474	132 814	67 645	11 705
48	Wrocławskie	1 567 577	1 242 028	116 453	95 270	34 004
49	Zamojskie	661 794	324 230	244 603	52 444	5 942
50	Zielonogórskie	936 951	686 468	102 672	86 033	14 483

Źródło: jak w tabeli 8.

4.3.5. Gospodarka pozabudżetowa

Gospodarka pozabudżetowa to zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne. Występuje ona przy jednostkach szczebla państwowego, jak i jednostkach szczebla samorządowego. Znaczenie gospodarki pozabudżetowej jest relatywnie duże w przypadku gmin, co pokazuje zarówno tabela 3, jak i tabela 13. Gospodarka pozabudżetowa gmin jest wyraźnie deficytowa, dlatego występują transfery na jej rzecz z budżetów gmin. W celu pokazania skali alokowanych ostatecznie środków publicznych tak w odniesieniu do gospodarki budżetowej państwowej, jak i gminnej pokazaliśmy wydatki ostateczne (tabela 14), co znowu wymagało pomniejszenia wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu gmin.

4.4. Bilans gromadzenia i rozdysonowania środków publicznych w przekroju przestrzennym — ujęcie globalne

4.4.1. Dochody systemu finansów publicznych w 1995 roku

Tabela 13 przedstawia łączne dochody systemu finansów publicznych w roku 1995 według województw oraz rodzajów funduszy za których pomocą są gromadzone. Zauważmy tylko, że dochody te zostały pomniejszone o wpłaty Narodowego Banku Polskiego oraz o wpłaty z tytułu zaciąganych pożyczek zagranicznych. Z tych właśnie przyczyn dochody zaprezentowane w tabeli 13 różnią się od tych, które zostały przedstawione w tabelach 1 i 3.

4.4.2. Wydatki systemu finansów publicznych w 1995 roku

Tabela 14 przedstawia z kolei zrewidowane wydatki systemu finansów publicznych. W stosunku do wydatków ujętych w tabelach 2 i 3, wielkość tych wydatków została zmniejszona o wydatki na obsługę długu publicznego, wydatki związane z rozliczeniami z bankami oraz o wydatki na obronę narodową.

4.4.3. Saldo dochodów i wydatków publicznych w roku 1995

Tabela 15 przedstawia syntetyczny wynik naszych analiz. Tablica ta pokazuje mianowicie, jaki jest rezultat procesów gromadzenia i dzielenia środków publicznych za pomocą wszystkich funduszy oraz instrumentów finansowych stosowanych do gromadzenia i dzielenia dochodów i wydatków publicznych. Analizując dane zawarte w tabeli 15, należy pamiętać o zrewidowanych dochodach i wydatkach systemu finansów publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do budżetu państwa.

Tabela 13.

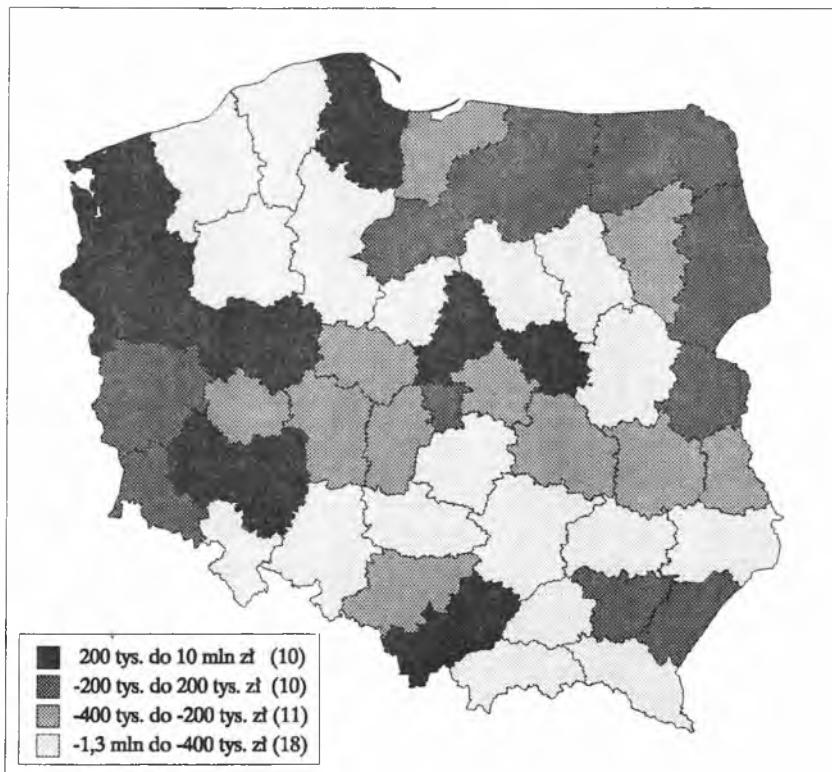
Dochody sektora publicznego w 1995 r. ujęciu przestrzennym (w tys. zł)

Lp.	Województwo	Dochody budżetu państwa	Dochody budżetów gmin	Dochody funduszy celowych	Państwowa gospodarka pozabudżetowa	Gminna gospodarka pozabudżetowa	Dochody sektora publicznego ogółem
1	Ogółem	80 701 523	12 835 500	31 593 600	3 926 000	4 871 500	133 928 123
2	Warszawskie	12 007 126	1 852 000	3 652 100	633 575	702 896	18 847 698
3	Białkopodlaskie	644 932	66 700	143 539	33 217	25 315	913 703
4	Białostockie	1 324 306	178 900	451 260	59 833	67 899	2 082 198
5	Bielskie	2 398 591	286 700	679 478	122 518	108 812	3 596 099
6	Bydgoskie	1 579 462	339 800	921 639	70 149	128 965	3 040 016
7	Chełmskie	202 052	63 100	125 961	7 848	23 949	422 909
8	Ciechanowskie	342 847	88 700	204 747	12 982	ph 33 665	682 940
9	Częstochowskie	893 887	195 300	479 890	38 166	74 123	1 681 366
10	Elbląskie	689 383	150 500	335 715	32 214	57 120	1 264 932
11	Gdańskie	5 608 781	546 400	1 234 577	304 122	207 377	7 901 257
12	Gorzowskie	1 679 290	169 900	353 360	90 203	64 483	2 357 236
13	Jeleniogórskie	775 001	197 200	481 565	35 644	74 844	1 564 254
14	Kaliskie	971 273	180 900	444 812	32 759	68 658	1 698 401
15	Katowickie	7 671 109	1 512 500	4 676 531	373 811	574 044	14 807 995
16	Kieleckie	1 110 238	268 800	684 702	43 780	102 019	2 209 538
17	Koninśkie	511 520	141 000	382 508	21 620	53 514	1 110 162
18	Koszalińskie	577 378	165 000	357 471	23 751	62 623	1 186 223
19	Krakowskie	4 250 011	434 800	1 225 555	227 831	165 021	6 303 219
20	Krośnieńskie	500 294	105 000	307 597	20 821	39 851	973 563
21	Legnickie	997 093	269 900	615 838	48 985	102 436	2 034 252
22	Leszczyńskie	427 565	109 400	216 286	17 471	41 521	812 243
23	Lubelskie	1 512 039	283 200	811 084	69 225	107 484	2 783 032
24	Łomżyńskie	321 825	70 200	156 291	13 163	26 643	588 123
25	Łódzkie	2 696 108	379 000	997 337	131 870	143 843	4 348 158
26	Nowosądeckie	872 093	155 300	357 177	38 819	58 942	1 482 331
27	Olsztyńskie	1 311 258	253 000	556 507	43 185	96 022	2 259 972
28	Opolskie	1 221 815	338 600	787 974	49 429	128 510	2 526 328
29	Ostrołęckie	347 498	85 000	217 724	13 323	32 260	695 806
30	Piłskie	433 166	127 100	305 083	16 552	48 239	930 139
31	Piotrkowskie	724 311	207 200	547 111	30 364	78 639	1 587 625
32	Płockie	3 675 372	159 800	396 545	210 207	60 649	4 502 573
33	Poznańskie	5 282 399	470 300	1 260 801	284 852	178 495	7 476 847
34	Przemyskie	681 557	90 000	205 232	33 628	34 158	1 044 575
35	Radomskie	1 317 003	157 100	438 056	56 110	59 625	2 027 894
36	Rzeszowskie	1 225 228	183 000	514 882	60 186	69 455	2 052 752
37	Siedleckie	661 853	142 300	302 022	27 769	54 008	1 187 952
38	Sieradzkie	537 811	89 300	219 099	24 176	33 892	904 279
39	Skiermiewickie	530 754	103 100	215 828	21 938	39 130	910 749
40	Słupskie	372 794	118 300	271 496	14 446	44 899	821 935
41	Suwalskie	972 731	114 600	260 407	35 659	43 495	1 426 891
42	Szczecińskie	2 348 075	401 900	971 596	118 054	152 534	3 992 159
43	Tarnobrzęskie	591 910	142 500	415 133	13 933	54 083	1 217 559
44	Tarnowskie	880 263	150 700	409 022	31 556	57 196	1 528 736
45	Toruńskie	1 158 080	187 600	489 071	56 542	71 200	1 962 493
46	Wałbrzyskie	840 581	243 400	504 042	35 381	92 378	1 715 782
47	Wrocławskie	428 611	97 800	250 383	17 775	37 118	831 688
48	Wrocławskie	2 956 955	434 700	1 075 134	152 543	164 983	4 784 315
49	Zamojskie	389 786	105 300	208 130	13 696	39 965	756 878
50	Zielonogórskie	1 247 460	222 200	475 300	60 318	84 332	2 089 611

Źródło: obliczenia i szacunki własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W danych zawartych w tabeli 15 znalazło potwierdzenie wielokrotnie podkreślane wcześniej silne zróżnicowanie województw pod względem funduszy oraz instrumentów finansowych, poprzez które gromadzone są środki publiczne. Dla przejrzystości w tabeli 16 przedstawione zostały województwa „nadwyżkowe” i województwa „deficytowe”.

Graficzna ilustracja salda dochodów i wydatków publicznych poszczególnych województw przedstawiona została na rysunku 3.



Ryc. 3. Saldo bilansu sektora publicznego w przekroju przestrzennym w 1995 r.

W tabeli 17 przedstawione zostało saldo dochodów i wydatków publicznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa. W wyniku zastosowania tego kryterium obraz województw nieco się zmienił co do kolejności. Zwiększyła się też liczba województw „nadwyżkowych”.

Wśród funduszy tworzących system finansów publicznych najbardziej deficytowe są fundusze celowe, zwłaszcza fundusze związane z finansowa-

Tabela 14.

Wydatki sektora publicznego w 1995 r. w przekroju wojewódzkim (tys. złotych)

Lp.	Województwo	Wydatki budżetu państwa (bez budżetów wojewodów)	Wydatki budżetów wojewodów	Wydatki budżetów gmin	Wydatki funduszy celowych	Państwowa gospodarka pozabudżetowa	Gminna gospodarka pozabudżetowa	Wydatki sektora publicznego ogółem
1	Ogółem	26 020 092	17 130 908	15 300 000	54 817 700	3 415 200	6 572 100	123 256 000
2	Warszawskie	1 678 647	1 156 115	1 701 423	3 782 863	213 760	411 354	8 944 163
3	Białkopodlaskie	173 023	149 864	78 165	370 648	27 376	52 683	851 760
4	Białostockie	462 870	308 755	219 757	872 658	61 980	119 273	2 045 294
5	Bielskie	592 138	358 965	350 470	1 399 040	81 254	156 364	2 938 232
6	Bydgoskie	750 173	498 041	431 490	1 550 992	100 113	192 655	3 523 466
7	Chełmskie	117 320	143 775	73 458	334 592	22 104	42 538	733 789
8	Ciechanowskie	288 648	184 568	125 156	524 751	38 601	74 284	1 236 011
9	Częstochowskie	564 025	292 123	244 295	1 170 447	69 198	133 163	2 473 253
10	Elbląskie	318 789	222 491	197 920	684 000	43 466	83 646	1 550 314
11	Gdańskie	945 060	613 877	694 304	1 979 849	128 781	247 823	4 609 696
12	Gorzowskie	260 650	310 098	219 757	666 394	45 182	86 948	1 589 031
13	Jeleniogórskie	332 494	246 717	212 504	794 705	46 394	89 280	1 722 096
14	Kaliskie	480 997	273 414	246 455	888 079	63 864	122 899	2 075 709
15	Katowickie	3 256 385	1 646 985	1 886 766	7 288 198	347 168	668 080	15 093 584
16	Kieleckie	775 870	472 406	336 580	1 577 986	100 538	193 472	3 456 853
17	Konińskie	334 766	181 260	162 503	631 407	42 431	81 654	1 434 024
18	Kozłowski	548 316	247 308	178 630	648 574	46 164	88 837	1 757 832
19	Krakowskie	606 617	575 171	514 825	2 070 140	109 808	211 311	4 087 873
20	Krośniewskie	315 645	214 460	145 296	667 921	44 811	86 233	1 474 367
21	Legnickie	289 697	269 182	253 014	720 571	46 315	89 127	1 667 908
22	Leszczyńskie	245 642	176 678	151 391	517 794	35 134	67 611	1 194 252
23	Lubelskie	733 437	431 286	341 442	1 392 838	90 825	174 782	3 164 612
24	Łomżyńskie	222 377	172 655	93 597	387 507	31 295	60 223	967 657
25	Łódzkie	621 493	669 327	571 770	2 003 830	98 733	189 999	4 155 155
26	Nowosądeckie	449 004	281 137	230 560	854 549	64 846	124 788	2 004 885
27	Olsztyńskie	542 532	349 966	329 944	946 432	68 260	131 358	2 368 495
28	Opolskie	669 766	447 228	373 310	1 244 943	90 684	174 509	3 000 441
29	Ostrołęckie	260 347	169 286	108 798	455 775	36 125	69 517	1 099 850
30	Piłskie	338 279	202 532	135 959	646 060	43 696	84 088	1 450 617
31	Piotrkowskie	415 166	259 494	218 677	936 621	56 982	109 655	1 996 597
32	Płockie	286 274	255 637	164 278	642 468	46 173	88 854	1 483 686
33	Poznańskie	954 571	592 615	535 581	1 999 181	119 741	230 427	4 432 118
34	Przemyskie	247 456	186 725	108 412	507 968	36 673	70 573	1 157 809
35	Radomskie	514 138	338 847	223 384	979 475	67 562	130 014	2 253 421
36	Rzeszowskie	500 531	346 779	276 394	929 185	66 014	127 035	2 245 940
37	Siedleckie	472 422	219 145	186 963	735 417	58 530	112 634	1 785 114
38	Sieradzkie	230 845	189 447	105 480	540 909	36 523	70 283	1 173 489
39	Skierniewickie	249 774	194 948	126 931	541 447	37 505	72 173	1 222 779
40	Śupskie	301 726	184 830	144 370	537 709	37 673	72 496	1 278 806
41	Śwalskie	298 317	255 997	158 413	580 001	42 945	82 641	1 418 316
42	Szczecińskie	673 033	466 453	461 814	1 268 584	87 614	168 603	3 126 104
43	Tarnobrzeskie	470 063	233 948	174 694	766 496	53 895	103 715	1 802 814
44	Tarnowskie	419 232	275 573	228 091	860 511	61 343	118 047	1 962 799
45	Toruńskie	464 088	288 209	271 301	890 592	59 362	114 234	2 087 788
46	Wąbrzeskie	498 523	343 197	258 415	1 296 095	65 403	125 860	2 587 496
47	Wrocławskie	259 301	197 132	132 718	565 157	38 478	74 045	1 266 833
48	Wrocławskie	753 250	569 131	556 106	1 567 576	100 635	193 659	3 740 360
49	Zamojskie	307 439	203 303	129 169	661 794	43 590	83 884	1 429 181
50	Zielonogórskie	512 739	272 832	229 094	936 951	59 627	114 745	2 125 989

Źródło: jak w tabeli 13.

niem ubezpieczeń społecznych. W tabeli 18 przedstawiliśmy globalne saldo dochodów i wydatków funduszy celowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w przekroju województw.

Z danych przedstawionych w tabeli 18 wynika, że fundusze celowe stanowią obciążenie finansów publicznych. Są one deficytowe w rachunku globalnym oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Dotyczy to całego kraju, jak i wszystkich województw. Różnica polega tylko na wielkości niezbędnego dofinansowania obywatela z budżetu państwa, w zależności od województwa, w którym mieszka.

4.5. Bilans Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

W tabeli 19 przedstawiony został najważniejszy fragment gospodarki środkami publicznymi za pomocą funduszy celowych — Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Z danych zawartych w tabeli 19 wynika zróżnicowany obraz przestrzenny, gdy porównujemy środki wpływające na rachunek FUS i środki wypłacane z rachunku tego Funduszu.

Graficzną ilustrację tych różnic przedstawiają rysunki 5 i 6.

W celu otrzymania przejrzystości procesów dochodowo-wydatkowych, rejestrowanych na rachunkach FUS w roku 1995, w tabeli 20 przedstawione zostało saldo FUS w przekroju wojewódzkim w porządku malejącym.

Tabela 21 z kolei przedstawia saldo FUS, ale w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa, co pozwala bardziej obiektywnie ocenić „sytuację” poszczególnych województw, gdy chodzi o ich „stosunki” z FUS.

5. Uwagi końcowe

Otrzymany obraz rozkładu dochodów publicznych z punktu widzenia ich ostatecznego zużycia oraz odpowiedź na pytanie, które województwo jest „nadwyżkowe”, a które „deficytowe”, nie mogą być interpretowane powierzchownie. W szczególności nie można, naszym zdaniem, stwierdzić, że województwo „X” finansuje województwo „Y” — czy inaczej, że to ostatnie „żyje kosztem” pierwszego. Niemniej otrzymany obraz jest tak wyraźny, że można stwierdzić wyraźne dysproporcje pomiędzy województwami, które wytwarzają dochody publiczne, a więc i Produkt Krajowy Brutto — a województwami, które w większym stopniu zużywają dochody publiczne, gdyż nie są w stanie się utrzymać.

Przedstawione wyniki badań prowokują do postawienia wielu fundamentalnych pytań. Najważniejszymi z nich są:

Tabela 15.

Saldo bilansu dochodów i wydatków systemu finansów publicznych w 1995 roku w przekroju wojewódzkim (w tys. złotych)

Lp.	Województwo	Bilans budżetu państwa (dochody-wydatki)	Bilans budżetów gmin (dochody-wydatki)	Bilans funduszy celowych (dochody-wydatki)	Państwowa gospodarka pozabudżetowa	Gminna gospodarka pozabudżetowa	Bilans sektora publicznego ogółem (dochody-wydatki)
1	Ogółem	37 550 523	-2 464 500	-23 224 100	1 456 300	-1 700 600	10 672 123
2	Warszawskie	9 172 364	150 577	-130 763	489 135	291 542	9 903 534
3	Białkopodlaskie	322 045	-11 465	-227 109	-2 062	-27 368	61 942
4	Białostockie	552 681	-40 858	-421 398	5 918	-51 375	36 903
5	Bielskie	1 447 488	-63 770	-719 563	27 557	-47 552	657 866
6	Bydgoskie	331 248	-91 690	-629 353	28 852	-63 690	-483 450
7	Chełmskie	-59 044	-10 358	-208 631	1 844	-18 589	-310 880
8	Ciechanowskie	-130 370	-36 457	-320 004	-4 937	-40 619	-553 071
9	Częstochowskie	37 739	-48 995	-690 558	4 924	-59 040	-791 887
10	Elbląskie	148 103	-47 421	-348 286	13 653	-26 526	-285 383
11	Gdańskie	4 049 843	-147 904	-745 272	78 595	-40 447	3 291 561
12	Gorzowskie	1 108 542	-49 858	-313 034	19 300	-22 466	768 204
13	Jeleniogórskie	195 789	-15 304	-313 140	28 449	-14 437	-157 843
14	Kaliskie	216 862	-65 556	-443 267	4 793	-54 241	-377 309
15	Katowickie	2 767 738	-374 266	-2 611 667	226 875	-94 036	-285 590
16	Kieleckie	-138 038	-67 781	-893 285	1 480	-91 454	-1 247 315
17	Konińskie	-4 507	-21 503	-248 900	11 082	-28 140	-323 862
18	Kozalińskie	-218 247	-13 630	-291 104	16 458	-26 215	-571 609
19	Krakowskie	3 068 223	-80 025	-844 585	55 213	-46 290	2 215 345
20	Krośnieńskie	-29 812	-40 296	-360 324	-4 960	-46 383	-500 805
21	Legnickie	438 213	16 886	-104 734	56 121	13 309	366 343
22	Leszczyńskie	5 244	-41 992	-301 509	6 387	-26 091	-382 010
23	Łubelskie	347 315	-58 242	-581 755	16 658	-67 298	-381 580
24	Łomżyńskie	-73 207	-23 398	-231 217	-4 652	-33 581	-379 534
25	Łódzkie	1 405 287	-192 771	-1 006 494	45 109	-46 157	193 003
26	Nowosądeckie	141 952	-75 260	-497 372	-5 905	-65 847	-522 555
27	Olsztyńskie	418 760	-76 945	-389 926	27 761	-35 337	-108 524
28	Opolskie	104 821	-34 710	-456 969	37 826	-46 000	-474 114
29	Ostrołęckie	-82 136	-23 798	-238 051	-3 865	-37 258	-404 045
30	Piśskie	-107 646	-8 860	-340 978	4 542	-35 850	-520 478
31	Piotrkowskie	49 651	-11 477	-389 511	21 657	-31 017	-408 973
32	Płockie	3 133 460	-4 478	-245 923	14 476	-28 206	3 018 887
33	Poznańskie	3 735 212	-65 282	-738 380	58 753	-51 933	3 044 728
34	Przemyskie	247 375	-18 413	-302 736	-2 516	-36 415	-113 234
35	Radomskie	464 017	-66 284	-541 419	-7 937	-70 390	-225 528
36	Rzeszowskie	377 917	-93 394	-414 303	3 441	-57 581	-193 189
37	Siedleckie	-29 714	-44 664	-433 396	-4 523	-58 627	-597 162
38	Sieradzkie	117 518	-16 181	-321 810	-2 631	-36 392	-269 210
39	Skiemiewickie	86 031	-23 832	-325 619	1 625	-33 043	-312 030
40	Słupskie	-113 762	-26 070	-266 214	7 226	-27 598	-456 871
41	Suwalskie	418 416	-43 814	-319 595	550	-39 147	8 575
42	Szczecińskie	1 208 588	-59 915	-296 988	64 920	-16 069	866 055
43	Tarnobrzezkie	-112 102	-32 195	-351 364	188	-49 632	-585 255
44	Tarnowskie	185 457	-77 391	-451 490	-4 148	-60 852	-434 063
45	Toruńskie	405 782	-83 702	-401 521	11 838	-43 034	-125 295
46	Wałbrzyskie	-1 140	-15 016	-792 053	26 975	-33 482	-871 714
47	Wrocławskie	-27 822	-34 919	-314 774	-1 360	-36 927	-435 145
48	Wrocławskie	1 634 573	-121 407	-492 442	64 348	-28 676	1 043 954
49	Zamojskie	-120 956	-23 869	-453 664	-3 626	-43 920	-672 304
50	Zielonogórskie	461 888	-6 894	-461 651	24 705	-30 413	-36 379

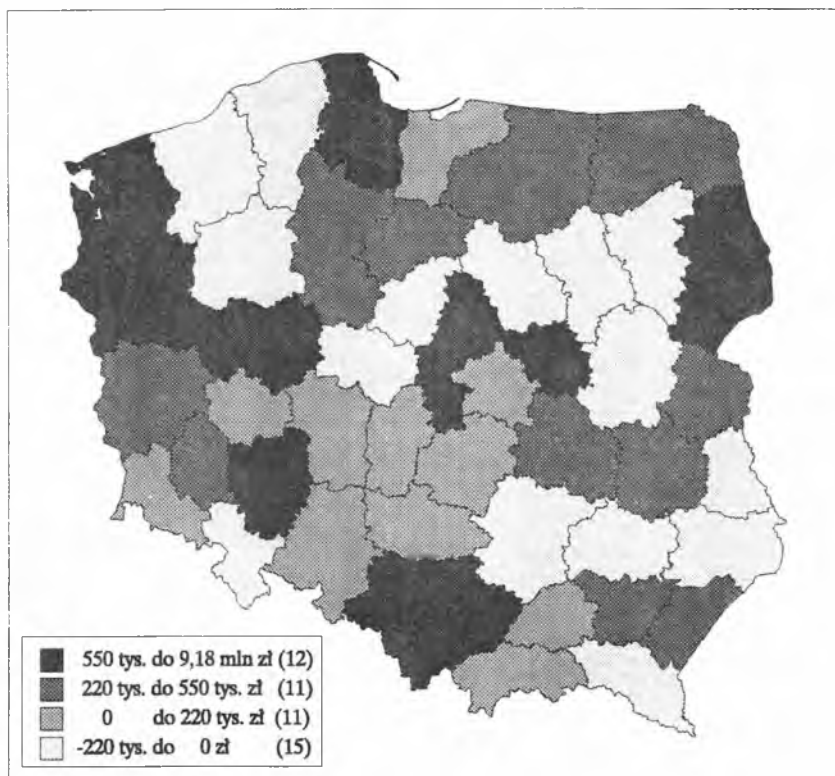
Źródło: jak w tabeli 13.

Tabela 16.

Saldo globalne dochodów i wydatków publicznych w 1995 r. — ranking województw
(w tys. zł)

Lp.	Województwo	Bilans sektora publicznego ogółem (dochody-wydatki)
1	Warszawskie	9 903 534
2	Gdańskie	3 291 561
3	Poznańskie	3 044 728
4	Płockie	3 018 887
5	Krakowskie	2 215 345
6	Wrocławskie	1 043 954
7	Szczecińskie	866 055
8	Gorzowskie	768 204
9	Bielskie	657 866
10	Legnickie	366 343
11	Łódzkie	193 003
12	Białkopodlaskie	61 942
13	Białostockie	36 903
14	Suwalskie	8 575
15	Zielonogórskie	-36 379
16	Olsztyńskie	-108 524
17	Przemyskie	-113 234
18	Toruńskie	-125 295
19	Jeleniogórskie	-157 843
20	Rzeszowskie	-193 189
21	Radomskie	-225 528
22	Sieradzkie	-269 210
23	Elbląskie	-285 383
24	Katowickie	-285 590
25	Chełmskie	-310 880
26	Skiermiewickie	-312 030
27	Koninckie	-323 862
28	Kaliskie	-377 309
29	Łomżyńskie	-379 534
30	Lubelskie	-381 580
31	Leszczyńskie	-382 010
32	Ostrołęckie	-404 045
33	Piotrkowskie	-408 973
34	Tarnowskie	-434 063
35	Włocławskie	-435 145
36	Słupskie	-456 871
37	Opolskie	-474 114
38	Bydgoskie	-483 450
39	Krośnieńskie	-500 805
40	Piłskie	-520 478
41	Nowosądeckie	-522 555
42	Ciechanowskie	-553 071
43	Koszalińskie	-571 609
44	Tamobrzeskie	-585 255
45	Siedleckie	-597 162
46	Zamojskie	-672 304
47	Częstochowskie	-79 1887
48	Wałbrzyskie	-871 714
49	Kieleckie	-1 247 315

Źródło: jak w tabeli 15.



Ryc. 4. Saldo budżetu państwa w przekroju przestrzennym w 1995 r.

1. na ile otrzymany obraz rozkładu dochodów publicznych, a ściślej ich ostatecznego zużycia, ma charakter kontrolowany, a na ile jest przypadkowy, by nie użyć słowa żywiołowy,
2. jakie czynniki wywołują taki a nie inny rozkład dochodów, i w jakim stopniu obraz ten jest ukształtowany przez procesy transformacyjne,
3. czy stosunkowo duża skala redystrybucji PKB i dochodów publicznych w przekroju przestrzennym wywołuje pozytywne, negatywne czy też neutralne skutki dla wzrostu gospodarczego,
4. czy istnieje granica interwencji finansów publicznych w dochody podmiotów, właśnie w przekroju przestrzennym, i czy granica ta już nie została przekroczona,

Tabela 17.

Saldo dochodów i wydatków publicznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Lp.	Województwo	Saldo bilansu sektora publicznego <i>per capita</i>
1	Ogółem	276,41
2	Płockie	5 783,31
3	Warszawskie	4 098,13
4	Gdańskie	2 260,84
5	Poznańskie	2 249,19
6	Krakowskie	1 784,55
7	Gorzowskie	1 503,92
8	Wrocławskie	917,60
9	Szczecińskie	874,36
10	Bielskie	716,16
11	Legnickie	699,66
12	Białsko-podlaskie	200,14
13	Łódzkie	172,91
14	Białostockie	52,67
15	Suwańskie	17,66
16	Zielonogórskie	-53,97
17	Katowickie	-72,77
18	Olztyńskie	-140,63
19	Toruńskie	-186,70
20	Rzeszowskie	-258,86
21	Przemyskie	-273,12
22	Radomskie	-295,27
23	Jeleniogórskie	-300,94
24	Lubelskie	-371,62
25	Bydgoskie	-427,15
26	Opolskie	-462,46
27	Kaliskie	-522,59
28	Elbląskie	-580,75
29	Tarnowskie	-625,90
30	Piotrkowskie	-634,85
31	Sieradzkie	-652,00
32	Konińskie	-675,13
33	Nowosądeckie	-712,80
34	Skiermiewickie	-735,92
35	Siedleckie	-902,47
36	Tarnobrzskie	-960,54
37	Leszczyńskie	-961,76
38	Krośnieńskie	-988,56
39	Ostrołęckie	-989,34
40	Włocławskie	-1 000,33
41	Częstochowskie	-1 012,26
42	Pińskie	-1 053,60
43	Słupskie	-1 072,72
44	Łomżyńskie	-1 072,74
45	Koszalińskie	-1 095,25
46	Kieleckie	-1 097,41
47	Wałbrzyskie	-1 178,95
48	Chełmskie	-1 244,02
49	Ciechanowskie	-1 267,35
50	Zamojskie	-1 364,25

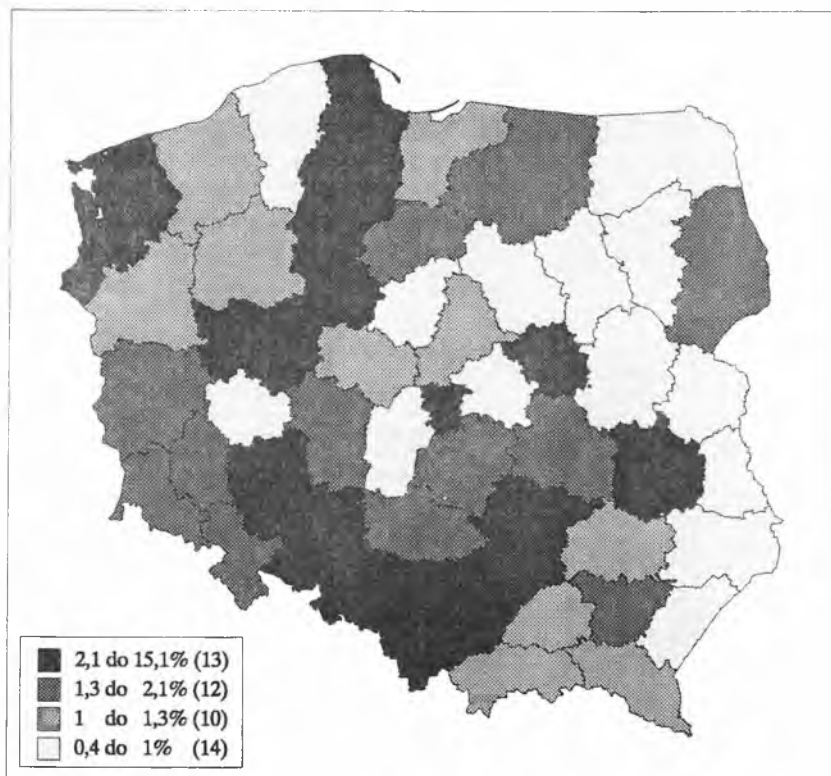
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 15.

Tabela 18.

Saldo funduszy celowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 1995 r. — ranking województw (w zł.)

Lp.	Województwo	Saldo funduszy celowych <i>per capita</i>
1	Ogółem	-601,51
2	Warszawskie	-54,11
3	Legnickie	-200,03
4	Szczecińskie	-299,84
5	Wrocławskie	-432,84
6	Opolskie	-445,74
7	Płockie	-471,12
8	Olsztyńskie	-505,28
9	Gdańskie	-511,90
10	Koninńskie	-518,87
11	Poznańskie	-545,45
12	Rzeszowskie	-555,14
13	Bydgoskie	-556,06
14	Koszalińskie	-557,78
15	Lubelskie	-566,57
16	Tarnobrzeskie	-576,67
17	Ostrołęckie	-582,89
18	Jeleniogórskie	-597,03
19	Toruńskie	-598,30
20	Białostockie	-601,40
21	Piotrkowskie	-604,64
22	Gorzowskie	-612,83
23	Kaliskie	-613,94
24	Śląskie	-625,06
25	Tarnowskie	-651,03
26	Łomżyńskie	-653,52
27	Siedleckie	-654,97
28	Suwalskie	-658,28
29	Katowickie	-665,43
30	Nowosądeckie	-678,45
31	Krakowskie	-680,35
32	Zielonogórskie	-684,84
33	Piłskie	-690,24
34	Elbląskie	-708,76
35	Radomskie	-708,85
36	Krośnieńskie	-711,26
37	Włocławskie	-723,62
38	Przemyskie	-730,19
39	Ciechanowskie	-733,28
40	Białkopolskie	-733,79
41	Leszczyńskie	-759,09
42	Skiermiewickie	-767,97
43	Sieradzkie	-779,39
44	Bielskie	-783,33
45	Kieleckie	-785,93
46	Chełmskie	-834,86
47	Częstochowskie	-882,73
48	Łódzkie	-901,71
49	Zamojskie	-920,58
50	Wałbrzyskie	-1 071,21

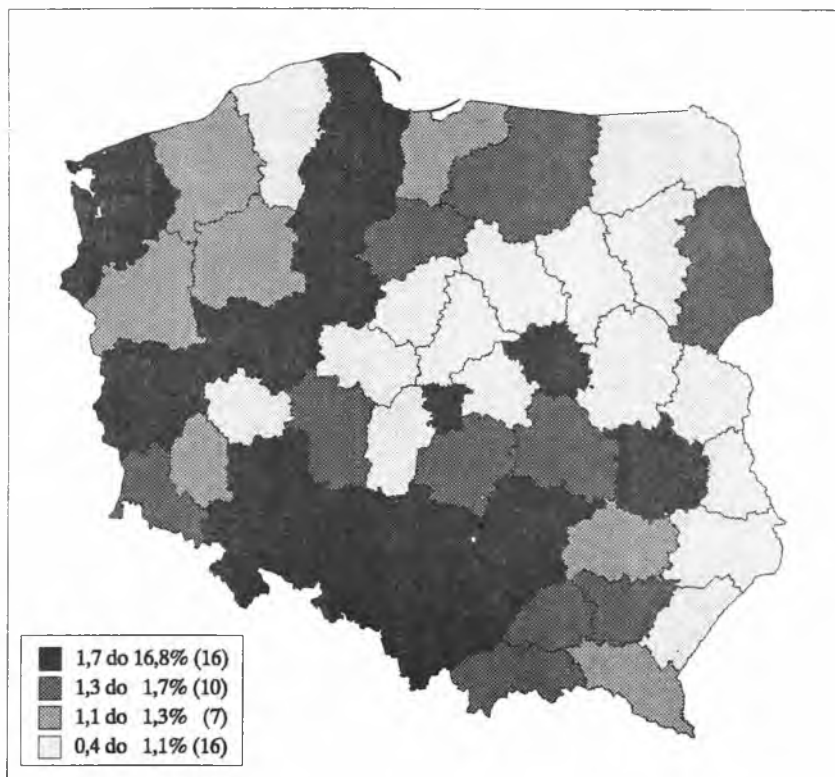
Źródło: jak w tabeli 17.



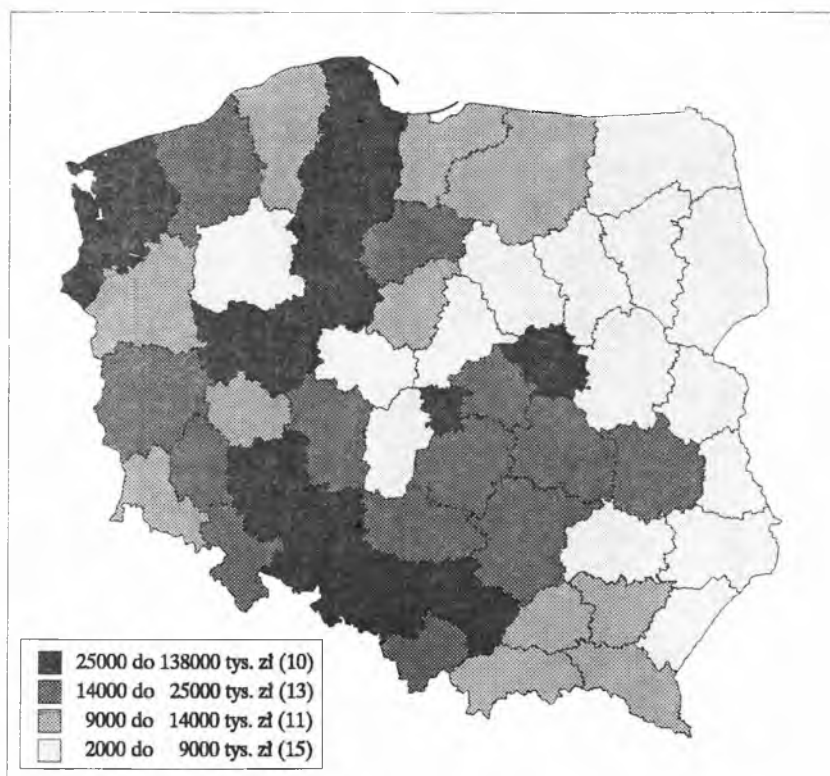
Ryc. 5. Udział województw we wpływach ze składek na ubezpieczenie społeczne (ZUS) w 1995 r.

5. w jakim stopniu można pozostawić województwa „samymi sobie”, tak aby wymuszać generowanie „własnych” dochodów i ograniczać interwencję finansową centrum.

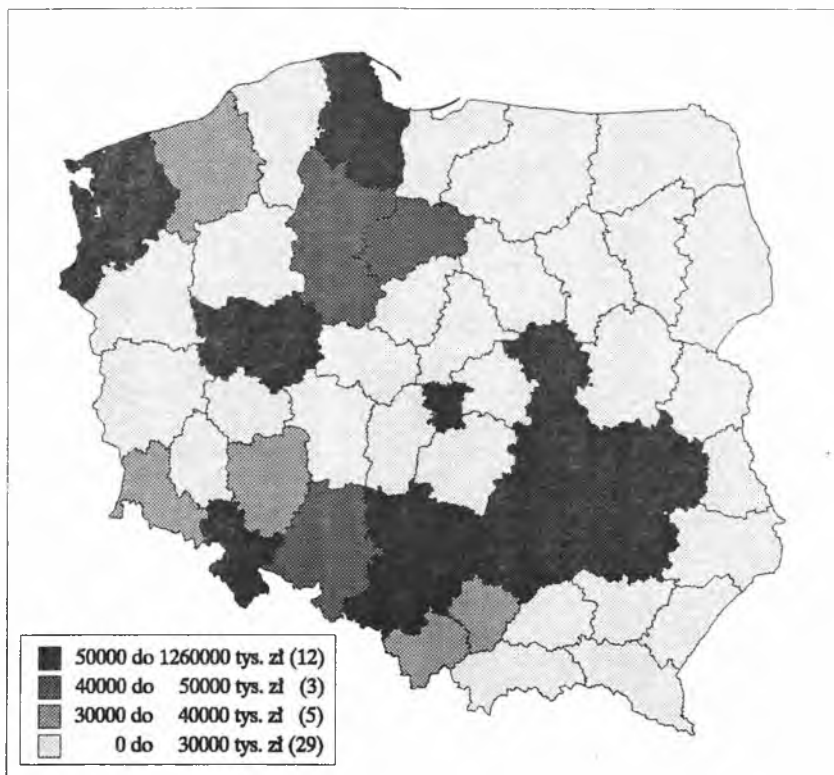
Autorzy zdają sobie sprawę ze złożoności i trudności odpowiedzi na te i wiele innych pytań. Obraz jednego roku, w związku z koniecznością dokonywania szacunków części danych, nie stanowi wystarczającej podstawy do udzielenia odpowiedzi na takie pytania. Otrzymane rezultaty prowokują na pewno do dalszych pogłębionych analiz tych złożonych procesów. Zwracają też uwagę na konieczność uwzględniania czynnika przestrzennego przy posługiwaniu się przez władze publiczne instytucjami i instrumentami finansowymi.



Ryc. 6. Udział województw w kwocie wypłacanych przez ZUS emerytur i rent w 1995 r.



Ryc. 7. Stan zadłużeń wobec ZUS w dniu 31.12.1995 r. w sektorze prywatnym (w tys. zł)



Ryc. 8. Stan zadłużeń wobec ZUS w dniu 31.12.1995 r. w sektorze publicznym (w tys. zł)

Tabela 19.

Dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w roku 1995 (w tys. zł)

Lp.	Województwo	Dochody	Wydatki						Saldo
			Składki	Pozostałe dochody	Emerytury i renty	Zasiłki	Pozostałe koszty		
1	Warszawskie*	4 444 497	4 345 022	99 475	3 456 083	3 043 580	345 342	67 160	988 414
2	Białkopodlaskie	159 358	155 792	3 567	182 628	146 979	27 047	8 601	-23 270
3	Białostockie	519 173	507 554	11 620	543 300	462 489	61 337	19 473	-24 126
4	Bielskie	771 001	753 745	17 256	1 129 391	993 062	110 801	25 529	-358 391
5	Bydgoskie	1 036 415	1 013 218	23 197	1 142 659	962 962	148 243	31 454	-106 245
6	Chełmskie	137 769	134 686	3 083	181 823	154 010	20 868	6 945	-44 053
7	Ciechanowskie	229 725	224 583	5 142	271 414	222 319	36 967	12 128	-41 689
8	Częstochowskie	548 881	536 597	12 285	875 338	763 481	90 116	21 741	-326 456
9	Elbląskie	370 356	362 067	8 289	472 320	403 907	54 756	13 657	-101 964
10	Gdańskie	1 450 597	1 418 130	32 467	1 643 231	1 426 793	175 978	40 461	-192 635
11	Gorzowskie	406 998	397 888	9 109	480 821	402 156	64 469	14 196	-73 823
12	Jeleniogórskie	461 687	451 354	10 333	578 422	508 819	55 026	14 576	-116 735
13	Kaliskie	513 358	501 868	11 490	598 253	494 620	83 568	20 065	-84 896
14	Katowickie	5 418 386	5 297 114	121 272	6 580 443	5 972 000	499 368	109 075	-116 028
15	Kieleckie	783 782	766 240	17 542	1 064 661	897 458	135 615	31 587	-280 878
16	Konińskie	368 842	360 587	8 255	348 938	285 891	49 715	13 331	-19 904
17	Koszalińskie	421 044	411 620	9 424	444 345	377 704	52 137	14 504	-23 301
18	Krakowskie	1 369 659	1 339 004	30 655	1 773 500	1 545 300	193 701	34 500	-403 841
19	Krośnieńskie	354 272	346 343	7 929	491 872	413 927	63 866	14 079	-137 600
20	Legnickie	605 444	591 893	13 551	494 680	424 173	55 956	14 551	-110 764
21	Leszczyńskie	248 031	242 480	5 551	368 490	314 577	42 874	11 039	-120 459
22	Lubelskie	914 239	893 777	20 462	922 564	777 295	116 733	28 536	-8 325
23	Łomżyńskie	170 563	166 746	3 817	179 149	144 962	24 354	9 833	-8 586
24	Łódzkie	1 172 735	1 146 487	26 248	1 711 885	1 520 017	160 848	31 020	-539 150
25	Nowosądeckie	401 753	392 761	8 992	619 067	508 806	89 887	20 374	-217 314
26	Olsztyńskie	654 566	639 916	14 650	644 945	542 835	80 663	21 446	-9 621
27	Opolskie	860 602	841 340	19 262	903 764	773 013	102 259	28 491	-43 162
28	Ostródzkie	227 800	222 701	5 099	235 279	189 141	34 788	11 350	-7 479
29	Piłskie	354 847	346 905	7 942	457 076	381 867	61 480	13 729	-102 230
30	Piotrkowskie	527 445	515 640	11 805	574 526	483 623	73 000	17 903	-47 081
31	Płockie	429 172	419 567	9 606	365 876	305 932	45 437	14 507	-63 296
32	Poznańskie	1 514 877	1 480 972	33 905	1 719 166	1 445 285	236 260	37 621	-204 289
33	Przemyskie	229 840	224 696	5 144	322 227	263 214	47 491	11 522	-92 387
34	Radomskie	470 833	460 295	10 538	628 375	524 871	82 277	21 227	-157 541
35	Rzeszowskie	598 677	585 278	13 399	645 806	521 629	103 436	20 741	-47 129
36	Siedleckie	336 043	328 521	7 521	400 732	324 312	58 031	18 389	-64 690
37	Sieradzkie	242 031	236 614	5 417	306 463	251 827	43 160	11 475	-64 432
38	Skiermiewickie	243 095	237 654	5 441	355 599	305 667	38 148	11 783	-112 503
39	Słupskie	320 113	312 948	7 165	352 518	291 851	48 831	11 836	-32 406
40	Suwałskie	299 989	293 275	6 714	339 351	283 134	42 725	13 493	-39 362
41	Szczecińskie	1 083 034	1 058 794	24 240	998 409	857 689	113 193	27 527	-84 626
42	Tarnobrzęskie	429 539	419 925	9 614	484 435	399 550	67 952	16 933	-54 896
43	Tarnowskie	441 635	431 750	9 884	597 757	499 695	78 789	19 273	-156 122
44	Toruńskie	533 531	521 590	11 941	592 994	497 929	76 414	18 651	-59 463
45	Wałbrzyskie	593 810	580 519	13 290	1 059 164	959 522	79 094	20 549	-465 355
46	Włocławskie	271 489	265 413	6 076	334 563	278 491	43 982	12 089	-63 074
47	Wrocławskie	1 260 242	1 232 036	28 206	1 273 646	1 108 003	134 025	31 618	-13 405
48	Zamojskie	223 678	218 672	5 006	337 926	283 761	40 469	13 695	-114 247
49	Zielonogórskie	557 343	544 869	12 474	705 202	606 970	79 499	18 734	-147 860
50	Razem	5 982 794	5 177 444	805 350	11 191 077	35 547 100	4 570 977	1 073 000	-5 208 283

* W przypadku dochodów ze składek uwzględniono wpływy do Centrali ZUS.

Źródło: odnośnie dochodów oraz wydatków na emerytury i renty: *Informacja o realizacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadań związanych ze świadczeniami z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego*, ZUS, Departament Statystyki, Analiz i Prognoz, kwartalnik dla 1995 r., odnośnie zasiłków — *Rocznik Statystyczny Województw*, Warszawa, GUS 1996, dla pozostałych — szacunki własne

Tabela 20.

Ranking województw pod względem salda FUS w 1995 r. (w tys. zł)

Lp.	Województwo	Saldo FUS
1	Warszawskie*	988 414
2	Legnickie	110 764
3	Szczecińskie	84 626
4	Płockie	63 296
5	Konińskie	19 904
6	Olsztyńskie	9 621
7	Ostrołęckie	-7 479
8	Lubelskie	-8 325
9	Łomżyńskie	-8 586
10	Wrocławskie	-13 405
11	Białkopodlaskie	-23 270
12	Koszalińskie	-23 301
13	Białostockie	-24 126
14	Śląskie	-32 406
15	Suwalskie	-39 362
16	Ciechanowskie	-41 689
17	Opolskie	-43 162
18	Chełmskie	-44 053
19	Piotrkowskie	-47 081
20	Rzeszowskie	-47 129
21	Tarnobrzesckie	-54 896
22	Toruńskie	-59 463
23	Włocławskie	-63 074
24	Sieradzkie	-64 432
25	Siedleckie	-64 690
26	Gorzowskie	-73 823
27	Kaliskie	-84 896
28	Przemyskie	-92 387
29	Elbląskie	-101 964
30	Piłskie	-102 230
31	Bydgoskie	-106 245
32	Skierniewickie	-112 503
33	Zamojskie	-114 247
34	Jeleniogórskie	-116 735
35	Leszczyńskie	-120 459
36	Krośnieńskie	-137 600
37	Zielonogórskie	-147 860
38	Tamowskie	-156 122
39	Radomskie	-157 541
40	Gdańskie	-192 635
41	Poznańskie	-204 289
42	Nowosądeckie	-217 314
43	Kieleckie	-280 878
44	Częstochowskie	-326 456
45	Bielskie	-358 391
46	Krakowskie	-403 841
47	Wałbrzyskie	-465 355
48	Łódzkie	-539 150
49	Katowickie	-1162 058

*Uwzględniono wpływy ze składek do Centrali ZUS.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 19.

Tabela 21.

Saldo Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 1995 r. *per capita* w przekroju wojewódzkim
(w zł)

Lp.	Województwo	Saldo <i>per capita</i>
1	Warszawskie*	409,01
2	Legnickie	211,54
3	Plockie	121,26
4	Szczecińskie	85,44
5	Konińskie	41,49
6	Olsztyńskie	12,47
7	Lubelskie	-8,11
8	Wrocławskie	-11,78
9	Ostrołęckie	-18,31
10	Łomżyńskie	-24,27
11	Białostockie	-34,43
12	Opolskie	-42,10
13	Koszalińskie	-44,65
14	Rzeszowskie	-63,15
15	Piotrkowskie	-73,08
16	Białsko-podlaskie	-75,19
17	Słupskie	-76,09
18	Suwalskie	-81,08
19	Toruńskie	-88,61
20	Tarnobrzeskie	-90,10
21	Bydgoskie	-93,87
22	Ciechanowskie	-95,53
23	Siedleckie	-97,76
24	Kaliskie	-117,58
25	Gdańskie	-132,31
26	Gorzowskie	-144,52
27	Włocławskie	-145,00
28	Poznańskie	-150,91
29	Sieradzkie	-156,05
30	Chełmskie	-176,28
31	Radomskie	-206,26
32	Piłskie	-206,94
33	Elbląskie	-207,50
34	Zielonogórskie	-219,34
35	Jeleniogórskie	-222,56
36	Przemyskie	-222,83
37	Tarnowskie	-225,12
38	Zamojskie	-231,83
39	Kieleckie	-247,12
40	Skiermiewickie	-265,34
41	Krośnieńskie	-271,62
42	Katowickie	-296,08
43	Nowosądeckie	-296,43
44	Leszczyńskie	-303,27
45	Krakowskie	-325,31
46	Bielskie	-390,15
47	Częstochowskie	-417,30
48	Łódzkie	-483,02
49	Wałbrzyskie	-629,37
50	Razem	-134,90

*Jak w tabeli 20.

Źródło: obliczenia własne.

TADEUSZ SZUMLICZ

RYNEK PRACY W DIAGNOZIE PRZEKSZTAŁCENÍ STRUKTURALNYCH PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

1. Uwagi metodologiczne: zatrudnienie — rynek pracy — bezrobocie

Wiadomo, że czas i przestrzeń należy traktować jako równoważne kategorie analityczne¹, co pozwala wyraźniej widzieć współzależności między rozwojem a zróżnicowaniem. Wynikiem pozytywnych i negatywnych procesów rozwojowych (ujmowanych w kategoriach czasowych) są także odrębności (ujmowane w kategoriach przestrzennych). Podczas gdy procesy rozwojowe w ogóle należy rozważać w kategoriach postępu i regresu, to zróżnicowania przestrzenne należy rozpatrywać w kategoriach różnorodności i dysproporcji.

Najogólniej, w przypadku zatrudnienia zmienność regionalnych i lokalnych struktur zatrudnieniochłonności należało by traktować przede wszystkim jako wyraz przestrzennej różnorodności. Różnorodność ta wiąże się z terytorialnym podziałem pracy, w którym poszczególne obszary — z obiektywnego punktu widzenia — powinny pełnić odmienne funkcje ekonomiczne i społeczne. Terytorialny podział pracy jest jednak wynikiem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych procesów rozwojowych. Dlatego też należy mówić o potrzebie jego racjonalizowania. Nie ulega natomiast wątpliwości, że regionalne i lokalne bezrobocie należałoby traktować jako przestrzenną dysproporcję. Jednakże zdania na temat tak rozumianych

¹Szczególnie znane jest stwierdzenie Löscha: „Jeżeli wszystko działałoby się w tym samym czasie, wówczas nie byłoby w ogóle rozwoju. Jeżeli wszystko znajdowałoby się w tym samym miejscu, wówczas nie byłoby w ogóle odrębności. [...] Życie nie składa się jedynie z rozwoju w czasie, lecz również ze zróżnicowań w przestrzeni” (wyróżnienie — T. Sz.). To pochodzące sprzed pięćdziesięciu lat stwierdzenie najlepiej uogólnia znaczenie i podkreśla niepodzielność dwóch uniwersalnych w teorii i praktyce kategorii: czasu i przestrzeni.

„uzasadnionych odmienności” i „dopuszczalnych nierówności” są zwykle podzielone, gdy przedmiotem dyskusji staje się konkretna przestrzeń społeczna².

W tych też kategoriach należy odczytywać wyniki analiz zawartych w niniejszym opracowaniu.

1.1. Przestrzenne aspekty zatrudnienia

Kategorią wyjściową (przedmiotem zainteresowania teorii i polityki zatrudnienia) jest oczywiście „zatrudnienie”. Należy przy tym rozważać dwie strony zatrudnienia: (1) „popytową” i (2) „podażową”. Najogólniej strona popytowa oznacza miejsca pracy, a strona podażowa — zasoby pracy. Zatrudnienie wiąże się zatem zarówno z (1) występowaniem zapotrzebowania na siłę roboczą (czynnik pracy żywej, czynnik ludzki), w postaci miejsc pracy odpowiednio zorganizowanych i wyposażonych materialnie (uzbrojonych technicznie) w celu wytwarzania dóbr i usług, jak i z (2) aktywnością zawodową ludności, polegającą na ekwiwalentnym (odpłatnym) zaangażowaniu sił i umiejętności w procesy pracy.

Obie strony zatrudnienia należy widzieć przede wszystkim w ujęciu makrospołecznym i makroekonomicznym. W tym przypadku chodzi o całościowe rozważanie relacji między efektywnym popytem a realną podażą pracy. Takie podejście stanowi najwłaściwszy sposób wyjaśniania uwarunkowań i funkcjonowania mechanizmu rynku w odniesieniu do tego czynnika produkcji, który stanowi siła robocza (praca żywa). Tak ujęte analizy popytowo-podażowe są szczególnie istotne przy rozpatrywaniu przestrzennych aspektów zatrudnienia, bo pozwalają ustalać nie tylko bardziej widoczne skutki, ale i interpretować mniej widoczne przyczyny nierównowagi na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

1.1.1. Przestrzenne aspekty popytowej strony zatrudnienia

Jak już wcześniej wskazywano, strona popytowa zatrudnienia — bliższa zainteresowaniom polityki gospodarczej — dotyczy, najogólniej mówiąc, miejsc pracy. Chodzi o to, że każdą gospodarkę (narodową, regionalną, lokalną) charakteryzuje pewna liczba i pewna struktura produktywnych miejsc pracy, powstających w związku z wytwarzaniem różnorodnych dóbr i usług. Innymi słowy, w danej skali przestrzennej gospodarowania

²Warto przy tym zwrócić uwagę, że dany regionalny, czy też lokalny punkt widzenia może kłócić się pod względem ocen z punktami widzenia w szerszej skali lub dotyczącymi innej regionalności lub lokalności. W danej skali przestrzennej rozbieżność między oceną „obiektywną” a oceną „subiektywną” może być też wyraźniej widoczna.

na ogólną absorpcję siły roboczej składa się absorpcja siły roboczej wykazywana przez poszczególne dziedziny gospodarowania. W ten też sposób można określić zarówno dynamikę, jak i strukturę zatrudnieniochłonności konkretnej gospodarki ujętej terytorialnie.

W ujęciu ilościowym o zatrudnieniochłonności danej gospodarki (wzrost zatrudnienia z reguły określany jest jako jeden z podstawowych celów ekonomicznych) decyduje rozwój gospodarczy, uzależniony najogólniej od dynamiki i charakteru procesów inwestycyjnych. Wchodzą tutaj w grę między innymi mniej lub bardziej pracochłonne metody wytwarzania dóbr i usług, różne zakresy substytucji pracy żywej i uprzedmiotowionej, odmienne kryteria lokalizacji gospodarczej.

Tak naprawdę najważniejszym problemem teoretycznym i praktycznym jest jednak proces zmieniającej się struktury zatrudnieniochłonności każdej gospodarki, w tym konkretnych gospodarek regionalnych i lokalnych.

Najbardziej znana formuła opisująca prawidłowości strukturalne w procesie rozwoju gospodarczego odwołuje się właśnie do struktury zatrudnienia (zob. np.: Kabaj, 1972; Kwiatkowski, 1980). Trzeba mocno podkreślić, bo nie zawsze jest to dostrzegane, iż w proponowanym sposobie rozumowania chodzi właśnie o *stricte* popytowe wyznaczniki zmian struktury zatrudnienia. Rozwój społeczno-gospodarczy i społeczny podział pracy prowadzą bowiem do zasadniczych przekształceń struktury zatrudnienia po stronie popytowej. Podział gospodarki na trzy sektory: I — rolniczy (rolnictwo i leśnictwo), II — przemysłowy (przemysł i budownictwo), III — usługowy (pozostałe działy, zaliczane do szeroko pojętej działalności usługowej) umożliwia śledzenie konkretnych zmian w tym zakresie. Podkreślając ciągłość i fazowość zmian, mówi się o ewolucji struktury zatrudnienia. Obserwowane tendencje przedstawia się najogólniej jako stopniowy wzrost udziału w tak ujętej strukturze — kolejno — sektora przemysłowego i sektora usługowego. Należy zauważyć, że ustalenia te stanowią jeden z ważnych wyznaczników kondycji danej gospodarki³.

W analizach jakościowych strony popytowej zatrudnienia można uwzględnić zapotrzebowanie na siłę roboczą wykazywane przez przemy-

³Warto pamiętać, że zmiany w strukturze zatrudnienia dokonują się pod wpływem czynników zarówno regularnych, jak i nieregularnych (Kabaj, 1972). Strukturę zatrudnienia będącą funkcją czynników regularnych (rozwoju gospodarczego, innowacji, wzrostu społecznej wydajności pracy, postępu społecznego) nazywa się strukturą optymalną, ale należy zwrócić uwagę — zwłaszcza w sytuacji znacznego zachwiania równowagi gospodarczej — na pojawianie się czynników nieregularnych (przede wszystkim dużego bezrobocia), deformujących „naturalne” zmiany strukturalne. Występuje wtedy zjawisko „buforów” pełnego zatrudnienia, czyli zawyżone — z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych — absorpcji siły roboczej przez szczególnie na to podatne dziedziny gospodarki, zwłaszcza przez rolnictwo i rozdrobnione usługi. Znajduje to swoje odbicie również w strukturach gospodarek regionalnych.

sły nowoczesne w porównaniu do zapotrzebowania wykazywanego przez przemysły tradycyjne. Istnieją konkretne propozycje klasyfikacyjne ustalające zasady i kryteria takiego podziału.

W kontekście przeobrażeń rynkowych w gospodarce bardzo istotne jest, oczywiście, odnotowanie zmian dokonujących się w układzie stref własnościowych. W rozważaniach na temat zatrudnienia za podstawowy przyjmuje się, oczywiście, podział na sektor prywatny i sektor publiczny.

Również w kontekście przeobrażeń rynkowych w gospodarce ważne odnotowania są zmiany struktury zatrudnieniochłonności pod względem wielkości jednostek gospodarujących.

1.1.2. Przestrzenne aspekty podażowej strony zatrudnienia

Strona podażowa zatrudnienia — bliższa zainteresowaniom polityki społecznej — dotyczy potencjalnych i realnych zasobów pracy. Potencjalne zasoby pracy stanowi ludność w wieku produkcyjnym (mężczyźni w wieku 18–64 lat i kobiety w wieku 18–59 lat⁴). Zmieniające się liczebności ludności w wieku produkcyjnym należy — z punktu widzenia zatrudnienia — nazywać demograficznym przyrostem zasobów pracy. Warto przy tym podkreślić dużą trafność prognoz demograficznych pod względem ustaleń dotyczących spodziewanego przyrostu potencjalnych zasobów pracy. Tak więc prognozy demograficzne są wyjątkowo przydatne dla polityki zatrudnienia, a przyrost zasobów pracy oznacza oczywiście w pewnej perspektywie czasu konieczność powstania odpowiedniej liczby nowych miejsc pracy.

W demograficznym przyroście zasobów pracy szczególnie istotny jest przedział wieku mobilności zawodowej (18–34 lat), a więc subpopulacja najbardziej skłonna do ruchliwości zawodowej i przestrzennej. Większa mobilność zasobów pracy, jeśli rozpatrywać ją od strony popytowej, pozwala na łatwiejsze dostosowania podaży pracy do zmieniającego się — co do rozmieszczenia i pod względem wymogów kwalifikacyjnych — popytu na siłę roboczą.

W odróżnieniu od zasobów potencjalnych, czyli ludności w wyznaczonym przedziale wieku (produkcyjnego), realne zasoby pracy to ogół osób aktywnych zawodowo. Realne zasoby pracy stanowi zatem zarówno ludność czynna zawodowo (pracująca), jak i ludność aktywnie poszukująca zajęć zarobkowych.

Bardzo ważnym elementem analizy po stronie podażowej zatrudnienia powinny być tendencje zmian co do stopnia i uwarunkowań aktywności

⁴Można by rozważać, zwłaszcza w ujęciach prognostycznych, zrównanie wieku produkcyjnego mężczyzn i kobiet.

zawodowej ludności. Na aktywność zawodową ludności ma wpływ szereg różnokierunkowo i z różną siłą oddziałujących czynników ekonomicznych (efektywne zapotrzebowanie na siłę roboczą, realny poziom płac), społecznych (pozapłacowe źródła dochodów gospodarstw domowych) i społecznych (preferowany model rodziny, tradycje pracy zawodowej kobiet, wzory konsumpcji, ograniczenia zdolności do pracy, postawy wobec pracy). Chodzi przy tym o wyznaczenie trendów opisujących stopień zaangażowania potencjalnych zasobów pracy, o opisanie przebiegu życia zawodowego kolejnych generacji, podejmujących pracę w odmiennym „otoczeniu” ekonomicznym i społecznym, które stanowi o realnych uwarunkowaniach aktywności zawodowej ludności. Takie przewartościowanie wydaje się wyjątkowo ważne w warunkach transformacji o charakterze systemowym.

Jak widać, podażowa strona zatrudnienia jest domeną analiz demograficznych i socjograficznych, które przede wszystkim umożliwiają ocenę procesu aktywizacji (aktywności) zawodowej ludności oraz wyrażenie społecznego potencjału pracy i stopnia jego spożytkowania. Opisując stronę podażową zatrudnienia, należy jednak trzymać się podażyowych wyznaczników struktury zatrudnienia, odróżniając jak najwyraźniej zjawiska i procesy właśnie o charakterze podażowym od zjawisk i procesów o charakterze popytowym.

1.2. Przestrzenne ujęcie procesów zatrudnieniowych

Oszacowanie procesów substytucji pracy żywej i pracy uprzedmiotowionej w ogóle, a zwłaszcza uchwycenie tych procesów w ujęciu regionalnym jest niebywale trudne, choć trzeba zakładać, że z takimi procesami mamy oczywiście do czynienia. Gdyby wziąć pod uwagę zróżnicowaną sytuację na regionalnych rynkach pracy, to w regionach o szczególnie wysokim bezrobociu przy niższych kosztach pracy powinno występować zjawisko ujemnej substytucji pracy, a w regionach o najmniejszym bezrobociu przy wyższych kosztach pracy — zjawisko dodatniej substytucji pracy. Wiadomo jednak, że realne procesy zatrudnieniowe są pod tym względem znacznie bardziej złożone.

Równie złożone są procesy inwestowania, zwłaszcza z punktu widzenia zmian w lokalizacji gospodarczej, a więc zmian decydujących o rozmieszczeniu miejsc pracy. Po pierwsze, regionalnie zróżnicowane jest to zjawisko degradacji majątku trwałego, powodujące likwidację miejsc pracy. Po drugie, zróżnicowane regionalnie są procesy inwestowania, powodujące powstawanie nowych miejsc pracy. Dokonujące się przekształcenia można więc wyrazić tylko syntetycznie (wynikowo), zwracając uwagę na koncentrację lub dekoncentrację miejsc pracy w ujęciu regionalnym w postaci

zmieniających się udziałów poszczególnych regionów w zatrudnieniochłonności ogółem.

Ruchliwość zawodowa i przestrzenna jest procesem dostosowywania się strony podażowej do strony popytowej zatrudnienia. Dlatego też procesy te powinny być rozpatrywane przede wszystkim od strony podażowej, z punktu widzenia struktury zasobów pracy i ich stopnia mobilności. Mobilność przestrzenną blokuje skutecznie sytuacja mieszkaniowa, ale należy brać pod uwagę również uwarunkowania wynikające z przywiązania do środowiska zamieszkania. Powstaje oczywiście pytanie, czy te tradycyjne polskie bariery nie ulegną znacznemu obniżeniu w warunkach gospodarki rynkowej.

1.3. Przestrzenna skala bezrobocia: rodzaje i typy bezrobocia

Bezrobocie najogólniej oznacza brak równowagi między stroną podażową a stroną popytową zatrudnienia. Brak ten wyraża sprecyzowana co do miejsca i czasu nadwyżka realnych zasobów pracy nad efektywnym popytem na pracę. W ujęciach makroekonomicznym i makrosocjalnym stosowanymi egzemplifikacjami pojęcia „bezrobocie” są tzw. przedmiotowe i podmiotowe podejścia do zagadnienia bezrobocia. W ujęciu przedmiotowym bezrobocie traktuje się jako kategorię analityczną rynku pracy (jako kategorię jednego z rynków gospodarczych). Wtedy bezrobocie oznacza niepełne wykorzystanie jednego z czynników wytwórczych (nie zrealizowaną podaż siły roboczej), czyli dany stan nierównowagi między podażową (zasoby pracy) a popytową (miejsca pracy) stroną zatrudnienia. Bezrobocie w ujęciu podmiotowym rozpatruje się od strony osób dotkniętych brakiem pracy. Oznacza ono stan bezczynności zawodowej jednostek zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość jej podjęcia, z podkreśleniem, że chodzi przede wszystkim o jednostki, których podstawą egzystencji są dochody z pracy. Wtedy mówi się o społecznych aspektach bezrobocia, a znaczny zasięg i dużą uciążliwość tego zjawiska rozpatruje się jako szczególnie ważną kwestię społeczną. W rzeczywistości bezrobocie jest jednak tak samo złożonym problemem ekonomicznym, jak i zasadniczą kwestią społeczną.

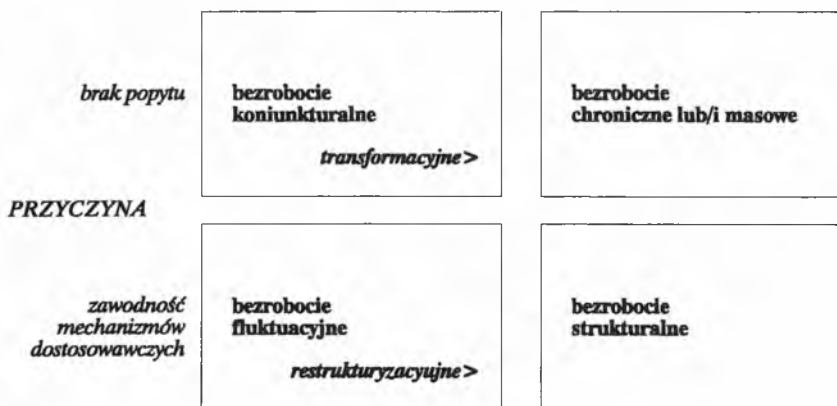
Sporo zamieszania wywołuje niewłaściwe posługiwanie się określeniami wyjaśniającymi pojęcie „bezrobocie”. Najwłaściwszą wykładnię terminologiczną rodzajów i typów bezrobocia daje ujęcie, w którym dokonuje się klasyfikacji bezrobocia według przyczyn (brak popytu na pracę i niesprawność mechanizmu dostosowawczego) oraz czasu trwania (krótszy i dłuższy).

Schemat ten (rys. 1) trzeba widzieć także na tle zjawiska zatrudnienia nadmiernego, „podzatrudnienia” oraz bezrobocia ukrytego i utajonego,

a więc faktów częściowego tylko wykorzystywania zasobów pracy. Duże znaczenie ma też ocena skali bezrobocia pozornego, a więc tego związanego z zatrudnieniem w „szarej” strefie gospodarki.

Występujące nieporozumienia terminologiczne dotyczą zwłaszcza określenia „bezrobocie strukturalne”. Najczęściej myli się bezrobocie strukturalne z bezrobociem masowym, chronicznym czy też transformacyjnym. Powyższy schemat ukazuje, że o bezrobociu strukturalnym nie należy mówić w sytuacji braku popytu na pracę.

Najważniejsze jest jednak ustalenie rodzajów i typów bezrobocia występującego na danym rynku pracy. W zależności od rodzaju i typu bezrobocia, z jakim mamy do czynienia na danym rynku pracy, powinno się różnicować środki walki z bezrobociem, a także orzekać odmienne społeczne skutki bezrobocia. Nie są zatem obojętne dość precyzyjne ustalania co do wymiarów, przyczyn i czasu trwania zjawisk nierównowagi na rynku pracy.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Addison, Siebert (1979).

Ryc. 1. Rodzaje i typy bezrobocia

Niebywale ważną sprawą jest odróżnianie bezrobocia transformacyjnego od restrukturyzacyjnego. Bezrobocie transformacyjne wiąże się ze zmianą gospodarczą o charakterze sytemowym. Jeśli zmiana ta prowadzi do zmniejszenia efektywnego popytu na siłę roboczą, to oczywiście powoduje ona bezwzględny wzrost bezrobocia. Szczególnego potraktowania wymaga na pewno bezrobocie transformacyjne, gdy przechodzi w bezrobocie masowe lub/i chroniczne. Bezrobocie restrukturyzacyjne wiąże się natomiast z krótszym lub dłuższym niedopasowaniem podaży do zmieniającego się

popytu na pracę. Niedopasowanie to może mieć również wymiar terytorialny.

2. Przestrzenne zróżnicowanie zatrudnienia w Polsce — diagnoza

Przedmiotem rozważań w tej części opracowania jest diagnoza przekształceń strukturalnych przestrzennego zagospodarowania kraju, rozpatrywanych przez pryzmat zróżnicowania popytowej strony zatrudnienia. Analizą statystyczną objęto układ 49 regionów-województw. W badaniu wyeksponowano trzy momenty okresu transformacji: lata 1989 i 1993, wyznaczające okres zmian, w którym nastąpił najwyższy wzrost bezrobocia, związany z drastycznym spadkiem popytu na siłę roboczą, oraz rok 1995, stanowiący punkt wyjścia do projekcji kierunków dalszych zmian, choć zapewne nie aż tak dynamicznych i jednostronnych, jak w latach 1989–1993.

Rozpatrując konkretne wyniki analiz przestrzennych będę się odwoływał do zakresu zmian, jakie w dziedzinie zatrudnienia dokonały się w ujęciu krajowym, koncentrując się oczywiście na zilustrowaniu regionalnych (wojewódzkich) „obszarów zmienności” każdego z elementów po popytowej stronie zatrudnienia.

Popytowe podejście do analizy procesów zatrudnieniowych wymagało oczywiście konsekwencji metodycznej. Chodziło bowiem o ścisłe ustalenia dotyczące **rozmieszczenia miejsc pracy** oraz **dynamiki i struktury zatrudnieniochłonności** gospodarki w układzie wojewódzkim.

2.1. Regionalne rynki pracy w pierwszym okresie transformacji — 1989–1993

2.1.1. *Stopień koncentracji miejsc pracy*

Charakterystyka rozmieszczenia miejsc pracy (tabela 1) potwierdza znany fakt znacznej koncentracji przestrzennej polskiej gospodarki.

Z tego punktu widzenia warto zauważyć, że siedem województw skupia ponad $\frac{1}{3}$ wszystkich miejsc pracy (w 1989 r. — 33,0%; w 1993 r. — 33,7%), natomiast dziesięć województw nie gromadzi w sumie nawet $\frac{1}{10}$ miejsc pracy (w 1989 r. — 10,2%; w 1993 r. — 9,5%). Przytoczone dane wykazują, że przy ogólnym spadku zatrudnienia (17 557,8 — w 1989 r.; — 14 761,2 w 1993 r.) mamy do czynienia z zarysowującą się tendencją do dalszej koncentracji miejsc pracy.

Tabela 1.

Regionalne udziały w zatrudnieniu ogółem w Polsce w latach 1989 i 1993 (uporządkowanie według najwyższych/najniższych udziałów w 1993 r., w %)

Lp.	Województwo	1989	1993
1	katowickie	10,1	10,4
2	warszawskie	6,6	6,7
3	poznańskie	3,4	3,4
4	krakowskie	3,3	3,4
5	kieleckie	3,3	3,4
6	gdańskie	3,3	3,3
7	łódzkie	3,0	3,1
8	lubelskie	2,8	2,9
9	wrocławskie	2,8	2,9
10	bydgoskie	2,7	2,8
POLSKA		100,0	100,0
40	przemyskie	1,1	1,1
41	elbląskie	1,1	1,0
42	suwalskie	1,2	1,0
43	skierniewickie	1,1	1,0
44	leszczyńskie	1,0	1,0
45	ostrołęckie	1,1	1,0
46	łomżyńskie	1,0	1,0
47	śląskie	1,0	0,9
48	białkopodlaskie	0,9	0,8
49	chełmskie	0,7	0,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

2.1.2. Regionalna skala spadku popytu na siłę roboczą

Dynamikę zatrudnieniochłonności polskiej gospodarki w latach 1989–1993 pokazuje tabela 2. W badanym okresie obserwowaliśmy drastyczny spadek (o 16%) zatrudnieniochłonności. Dotyczy to wszystkich województw — w przedziale zmian *in minus* od 4,6% (najmniejszy spadek) do 27,2% (największy spadek). Należy zauważyć, iż na tych samych listach województw o najmniejszym i województw o największym spadku zatrudnienia znalazły się regiony o bardzo zróżnicowanym potencjale ekonomicznym i strukturach gospodarczych.

Tabela 2.

Dynamika zatrudnienia według regionów w latach 1989–1993 (uporządkowanie według najmniejszego spadku)

Lp.	Województwo	1989 = 100,0
1	tarnowskie	95,4
2	nowosądeckie	94,6
3	włocławskie	90,7
4	piotrkowskie	90,1
5	kaliskie	89,6
6	leszczyńskie	87,9
7	łódzkie	87,7
8	legnickie	87,1
9	kieleckie	86,8
10	lubelskie	86,5
POLSKA		84,1
40	koszalińskie	79,0
41	elbląskie	78,8
42	płockie	78,2
43	przemyskie	77,8
44	skierniewickie	77,1
45	jeleniogórskie	76,4
46	olsztyńskie	75,3
47	suwalskie	74,0
48	śląskie	73,8
49	wałbrzyskie	72,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

2.1.3. Regionalne zróżnicowanie struktury zatrudnienia

Zróżnicowanie struktury gospodarczej województw pokazują dane zawarte w tabelach 3–7. Są to dość szczegółowe zestawienia obrazujące gospodarkę regionalną przez pryzmat trójsektorowej struktury zatrudnienia.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że zmiany trójsektorowej struktury zatrudnienia w Polsce odbywały się poprzez drastyczny spadek zatrudnienia przemysłowego i znaczny spadek zatrudnienia rolniczego. Wzrost udziału sektora usługowego w polskiej gospodarce dokonał się więc nie tyle przez wzrost liczby miejsc pracy w tym sektorze (wskaźnik dynamiki wzrostu w latach 1989–1993 równy 101,6), ile przez bardzo wyraźne obniżenie się liczby miejsc pracy w sektorze rolniczym (o 22,4%) i przemysłowym (o 28,1%).

W ujęciu regionalnym w omawianym zakresie obserwowaliśmy dość znaczące zróżnicowania. W sektorze rolniczym tylko w jednym wojewódz-

twie zarejestrowano wzrost zatrudnienia (nowosądeckie — wskaźnik dynamiki w 1993 r. w stosunku do 1989 równy 101,6%), natomiast najgłębszy spadek wyniósł ponad 50% (52,5% w województwie śląskim). Mniejsza, ale też bardzo duża rozpiętość zmian dotyczyła sektora przemysłowego (wskaźniki 94,7% dla województwa leszczyńskiego i 60,7% dla województwa zamojskiego) i usługowego (wskaźniki 123,4% w województwie katowickim i 84,0% w województwie białkopodlaskim).

W latach 1989–1993 w zasadzie nie zmienił się największy regionalny udział sektora rolniczego (w 1989 r. — 60%, w 1993 r. — 62%). Natomiast znacznie zmieniły się największe regionalne udziały sektora przemysłowego i usługowego. W przypadku sektora przemysłowego rejestrujemy zmianę *in minus* od 62% do 52%, a w przypadku sektora usługowego zmianę *in plus* od 53% do 63% udziału.

Na listach regionów o największych udziałach poszczególnych sektorów znalazły się w 1993 r. w zasadzie te same województwa, co w 1989 r.

Tabela 3.

Zatrudnienie według trzech sektorów w Polsce w 1989 r. (uporządkowanie według największych udziałów poszczególnych sektorów, w %)

	sektor rolniczy	sektor przemysłowy	sektor usługowy
POLSKA	29	35	36
Najwyższy udział sektora rolniczego (łomżyńskie)	68	15	25
Najwyższy udział sektora przemysłowego (katowickie)	7	62	31
Najwyższy udział sektora usługowego (warszawskie)	8	39	53

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

2.1.4. Regionalna „serwicyzacja” zatrudnienia

Sektor usługowy jest sektorem najbardziej wewnątrznie zróżnicowanym. Dlatego też wnikięcie w jego skład pod względem funkcjonalnym wydaje się bardzo ważne. Prezentowane dane mówią o strukturze sektora usługowego według tzw. grup funkcjonalnych. Grupa pierwsza obejmuje transport, łączność, handel, finanse, ubezpieczenia. Grupa druga to ochrona zdrowia, gospodarka mieszkaniowa i komunalna, oświata, nauka, kultura, kultura fizyczna, turystyka. Grupa trzecia obejmuje administrację

Tabela 4.

Zatrudnienie według trzech sektorów w Polsce w 1993 r. (uporządkowanie według największych udziałów poszczególnych sektorów, w %)

	sektor rolniczy	sektor przemysłowy	sektor usługowy
POLSKA	27	30	43
Najwyższy udział sektora rolniczego (łomżyńskie)	62	12	26
Najwyższy udział sektora przemysłowego (katowickie)	4	52	44
Najwyższy udział sektora usługowego (warszawskie)	6	31	63

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 5.

Struktura regionalna zatrudnienia według trzech sektorów w latach 1989 i 1993 (uporządkowanie według największego udziału sektora rolniczego w 1993 r.)

Lp.	Województwo	I	II	III	I	II	III
1	łomżyńskie	60	15	25	62	12	26
2	zamojskie	59	16	25	58	12	30
3	siedleckie	56	18	26	53	19	28
4	białskopodlaskie	54	15	31	53	14	33
5	ciechanowskie	52	19	29	52	16	32
6	nowosądeckie	47	21	32	51	17	32
7	tarnobrzeskie	48	30	22	50	24	26
8	chełmskie	47	22	31	50	17	33
9	ostrołęckie	53	22	25	50	18	32
10	sieradzkie	48	24	28	48	20	32

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

państwową, bezpieczeństwo wewnętrzne, obronę narodową, wymiar sprawiedliwości.

W Polsce w latach 1989–1993 nastąpiło wyraźne przesunięcie w strukturze sektora usługowego na rzecz większego udziału grupy pierwszej (z 46% do 52% udziału). Wzrósł też bardzo znacząco udział grupy trzeciej (z 4% do 6%). Równocześnie wyraźnie zmalał udział grupy drugiej (z 50% do 42%).

Dokonujące się zmiany miały swoje odbicie regionalne. Obserwujemy pewne zmniejszenie rozpiętości między najwyższymi i najniższymi udziałami wojewódzkimi grupy pierwszej (w 1989 r. rozstęp równy 19 punktów,

Tabela 6.

Struktura regionalna zatrudnienia według trzech sektorów w latach 1989 i 1993
(uporządkowanie według największego udziału sektora przemysłowego w 1993 r.)

Lp.	Województwo	I	II	III	I	II	III
1	katowickie	7	62	31	4	51	44
2	wałbrzyskie	16	48	36	14	40	46
3	legnickie	22	44	34	16	40	44
4	łódzkie	7	50	43	6	40	54
5	jeleniogórskie	19	44	37	14	38	48
6	bielskie	26	41	33	25	35	40
7	bydgoskie	25	38	37	20	35	45
8	opolskie	27	38	35	23	34	43
9	zielonogórskie	27	35	38	19	33	48
10	częstochowskie	34	36	30	30	32	38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 7.

Struktura regionalna zatrudnienia według trzech sektorów w latach 1989 i 1993
(uporządkowanie według największego udziału sektora usługowego w 1993 r.)

Lp.	Województwo	I	II	III	I	II	III
1	warszawskie	8	39	53	6	31	63
2	gdańskie	16	36	48	13	31	56
3	szczecińskie	21	33	46	16	29	55
4	łódzkie	7	50	43	6	40	54
5	wrocławskie	19	38	43	14	32	54
6	koszalińskie	31	27	42	20	27	53
7	poznańskie	20	35	45	17	32	51
8	olsztyńskie	31	27	42	25	24	51
9	krakowskie	23	38	39	20	30	50
10	śląskie	33	28	39	21	29	50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

a w 1993 r. rozstęp równy 17 punktów) i grupy drugiej (w 1989 r. rozstęp równy 21 punktów, a w 1993 r. rozstęp równy 15 punktów). W przypadku grupy trzeciej nastąpiło nieznaczne powiększenie rozpiętości między najwyższymi i najniższymi udziałami wojewódzkimi (w 1989 r. rozstęp równy 5 punktów, a w 1993 r. rozstęp równy 6 punktów). Zakres analizy nie pozwala jednak na dostrzeżenie prawidłowości zmian w układzie przestrzennym.

Tabela 8.

Zatrudnienie w sektorze usługowym według grup funkcjonalnych w 1989 r.
(uporządkowanie według najwyższych udziałów poszczególnych grup, w %)

	grupa pierwsza	grupa druga	grupa trzecia
POLSKA	46	50	4
Najwyższy udział grupy pierwszej (leszczyńskie)	56	39	5
Najwyższy udział grupy drugiej (krakowskie)	37	60	3
Najwyższy udział grupy trzeciej (łomżyńskie)	44	48	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 9.

Zatrudnienie w sektorze usługowym według grup funkcjonalnych w 1989 r.
(uporządkowanie według najniższych udziałów poszczególnych grup, w %)

	grupa pierwsza	grupa druga	grupa trzecia
POLSKA	46	50	4
Najniższy udział grupy pierwszej (krakowskie)	37	60	3
Najniższy udział grupy drugiej (leszczyńskie)	56	39	5
Najniższy udział grupy trzeciej (katowickie)	48	49	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 10.

Zatrudnienie w sektorze usługowym według grup funkcjonalnych w 1993 r.
(uporządkowanie według najwyższych udziałów poszczególnych grup, w %)

	grupa pierwsza	grupa druga	grupa trzecia
POLSKA	52	42	6
Najwyższy udział grupy pierwszej (kaliskie)	60	35	5
Najwyższy udział grupy drugiej (łomżyńskie)	43	50	7
Najwyższy udział grupy trzeciej (śląskie)	49	41	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

2.1.5. Regionalne odbicie zatrudnienia według wielkości zakładów pracy

Kolejne tablice ukazują, że w procesie transformacji bardzo istotne zmiany dotyczą zatrudnienia ujmowanego według wielkości zakładów pracy. W Polsce dynamika zatrudnienia według tej cechy była w badanym

Tabela 11.

Zatrudnienie w sektorze usługowym według grup funkcjonalnych w 1993 r.
(uporządkowanie według najniższych udziałów poszczególnych grup, w %)

	grupa pierwsza	grupa druga	grupa trzecia
POLSKA	52	42	6
Najniższy udział grupy pierwszej (łomżyńskie)	43	50	7
Najniższy udział grupy drugiej (kaliskie)	60	35	5
Najniższy udział grupy trzeciej (katowickie)	56	40	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

okresie wyraźnie zróżnicowana. Przy 44% spadku zatrudnienia związanego z zakładami największymi (zatrudniającymi ponad 500 osób) i przy około 35% spadku zatrudnienia związanego z zakładami zatrudniającymi 101–500 osób, w latach 1989–1993 nastąpił niebywały wzrost zatrudnienia związany przede wszystkim z zakładami zatrudniającymi 6–50 osób (o 131,9%), a także z zakładami zatrudniającymi 51–100 osób (o 13,7%).

W ujęciu regionalnym zmiany te były bardzo zróżnicowane. W przypadku zatrudnienia związanego z zakładami największymi (zatrudniającymi ponad 500 osób) różnice międzywojewódzkie mieściły się w granicach od 35,4% do 67,1% spadku. W przypadku zatrudnienia związanego z zakładami zatrudniającymi 6–50 osób różnice międzywojewódzkie zawierały się w olbrzymim przedziale od 523,4% (katowickie) do 35,2% (jeleniogórskie) wzrostu. Ukształtowany obraz zróżnicowań regionalnych — mimo tak istotnych różnic w dynamice zmian — wydaje się dość klarowny. Na liście regionów o stale najwyższym udziale zatrudnienia związanego z jednostkami gospodarczymi zatrudniającymi do 5 osób znajdują się wyłącznie województwa rolnicze. Na liście regionów o najwyższym udziale zatrudnienia związanego z zakładami pracy zatrudniającymi ponad 500 osób znajdują się wyłącznie województwa o wysokim stopniu urbanizacji, ale województwa te wyróżnia też większy udział w zatrudnieniu ogółem — innych klas zakładów, zatrudniających od 6 do 50 osób, od 51 do 100 osób i od 101 do 500 osób.

2.1.6. Regionalne aspekty prywatyzacji zatrudnienia

Przeobrażenia struktury gospodarki dotyczące własności są oczywiście bardzo ważne i interesujące w kontekście prywatyzacyjnego charakteru transformacji systemowej. Już na wstępie należy zauważyć, że dość wyraźny wzrost udziału sektora prywatnego w gospodarce polskiej (z 47% do 59%)

Tabela 12.

Dynamika zatrudnienia według wielkości zakładów pracy 1989–1993 (wyróżnienie zakładów zatrudniających ponad 500 osób, 1989 = 100)

	do 5 osób	6–50	51–100	101–500	ponad 500
POLSKA	101,8	231,9	113,7	64,3	56,0
Największy spadek w zakładach zatrudniających ponad 500 osób (leszczyńskie)	119,0	192,4	114,4	64,9	32,9
Najmniejszy spadek w zakładach zatrudniających ponad 500 osób (lubelskie)	100,6	202,0	128,3	60,8	64,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 13.

Dynamika zatrudnienia według wielkości zakładów pracy 1989–1993 (wyróżnienie zakładów zatrudniających od 6 do 50 osób, 1989 = 100)

	do 5 osób	6–50	51–100	101–500	ponad 500
POLSKA	101,8	231,9	113,7	64,3	56,0
Największy wzrost w zakładach zatrudniających od 6 do 50 osób (katowickie)	115,6	623,4	204,6	91,9	60,1
Najmniejszy wzrost w zakładach zatrudniających od 6 do 50 osób (jeleniogórskie)	99,7	135,2	102,6	66,5	50,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

nastąpił przede wszystkim na skutek bardzo dużego spadku zatrudnienia w sektorze publicznym; był to więc wzrost względny.

Dane zawarte w kolejnych tablicach pozwalają na wnikięcej w zmiany własnościowe w układzie regionalnym. Okazuje się, że prawie 35% spadek zatrudnienia w sektorze publicznym i 5% wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym w Polsce w latach 1989–1993 był bardzo wyraźnie zróżnicowany regionalnie. W przypadku sektora publicznego najmniejszy spadek regionalny zatrudnienia wyniósł 27,4%, a największy 45,1%. W przypadku sektora prywatnego zmiany były jeszcze bardziej wyraziste, bo z jednej strony mieliśmy do czynienia z regionalnym wzrostem zatrudnienia w sektorze prywatnym wynoszącym aż 33,4% (katowickie), a z drugiej strony wystąpił dość zaskakujący spadek regionalnego zatrudnienia w sektorze prywatnym, bo wynoszący aż 15,7% (przemyskie).

Można z całą pewnością stwierdzić, iż regionalne zróżnicowanie zmian, jakie dokonały się w zakresie „prywatyzacji”, są jednym z najbardziej interesujących faktów na mapie procesów zatrudnieniowych. Zmiany własnościowe w kierunku prywatyzacji występują najmocniej w województwach

Tabela 14.

Zatrudnienie według wielkości zakładów pracy w 1989 r. (uporządkowanie według udziału zakładów zatrudniających ponad 500 osób, w %)

Lp.	Województwo	do 5 osób	6-50	51-100	101-500	ponad 500
1	katowickie	16	2	2	13	67
2	łódzkie	24	4	4	22	46
3	warszawskie	27	3	4	22	44
4	wrocławskie	23	4	6	25	42
5	krakowskie	31	3	4	20	42
6	wałbrzyskie	22	5	7	24	42
7	szczecińskie	21	5	6	27	41
8	legnickie	23	5	7	24	41
9	gdańskie	25	6	6	23	40
10	opolskie	29	4	6	23	38
POLSKA		34	4	5	21	36
40	nowosądeckie	52	5	4	18	21
41	sieradzkie	50	5	6	20	19
42	skierniewickie	51	6	6	19	18
43	suwalskie	37	6	9	31	17
44	siedleckie	58	4	6	16	16
45	ostrołęckie	54	5	6	20	15
46	białkopodlaskie	53	6	7	20	14
47	zamojskie	58	4	6	18	14
48	ciechanowskie	52	5	8	23	12
49	łomżyńskie	61	5	6	16	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

o silnej wyjściowej pozycji ekonomicznej. Stwierdzenie to nie kłóci się z faktem, że — ze zrozumiałych względów — najwyższy udział sektora prywatnego nadal występuje w województwach rolniczych.

2.1.7. Rozmieszczenie wolnych miejsc pracy

Realny popyt na pracę jest wyrażany również przez wolne miejsca pracy, przede wszystkim przez te zgłaszane do agend pośrednictwa pracy.

Sytuację w tym zakresie w układzie terytorialnym dobrze ilustruje koncentracja wolnych miejsc pracy (tabela 23). Okazuje się, że w latach 1989–1993 około 50% wolnych miejsc pracy było skupionych w pięciu województwach: warszawskim, katowickim, łódzkim, krakowskim i gdańskim. Skupienie to było znacznie większe od ogólnej koncentracji zatrudnienochłonności — przypomnijmy — wynoszącej w 1993 r. w wymienionych województwach 26,9% (zob. tabela 1)..

Tabela 15.

Zatrudnienie według wielkości zakładów pracy w 1993 r. (uporządkowanie według udziału zakładów zatrudniających ponad 500 osób, w %)

Lp.	Województwo	do 5 osób	6–50	51–100	101–500	ponad 500
1	katowickie	22	12	6	14	46
2	warszawskie	23	14	9	23	31
3	krakowskie	33	11	8	17	31
4	legnickie	32	12	8	18	30
5	wałbrzyskie	29	15	8	19	29
6	łódzkie	29	16	7	20	28
7	poznańskie	31	12	9	20	28
8	wrocławskie	30	13	8	22	27
9	gdańskie	30	15	9	20	26
10	szczecińskie	31	14	10	21	24
POLSKA		42	12	7	16	23
40	śląskie	34	18	11	25	12
41	ostrołęckie	62	11	6	10	11
42	nowosądeckie	66	9	5	10	11
43	siedleckie	64	10	5	10	11
44	suwalskie	52	12	10	17	9
45	białkopodlaskie	63	11	6	11	9
46	leszczyńskie	52	12	8	19	9
47	ciechanowskie	63	12	6	11	8
48	zamojskie	68	9	5	10	8
49	łomżyńskie	70	10	5	7	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

2.2. Regionalne rynki pracy po transformacyjnym szoku — 1995 r.

Dokonana analiza popytowej strony zatrudnienia w Polsce w latach 1989–1993 wykazała bardzo duże zróżnicowanie tak ujętych procesów zatrudnieniowych. Jak wykazują konkretne dane, w przypadku większości zjawisk skala tego zróżnicowania w początkowym okresie transformacji gospodarki polskiej wzrastała. Powiększanie się zróżnicowań i dysproporcji po popytowej stronie zatrudnienia zostało zahamowane już w 1994 r. Poniżej zaprezentowano niektóre dane z 1995 r., wskazujące na pewne ustabilizowanie się sytuacji, a równocześnie stanowiące punkt wyjście do rozważań prognostycznych.

W latach 1994–1995 nastąpiło przede wszystkim wyhamowanie wzrostu bezrobocia, które z całą pewnością stanowiło jeden z elementów transformacyjnego szoku. Zaprezentowane niżej wybrane dane z 1995 r. wskazują

Tabela 16.

Zatrudnienie według wielkości zakładów pracy w 1989 r. (uporządkowanie według udziału zakładów zatrudniających od 6 do 50 osób, w %)

Lp.	Województwo	do 5 osób	6-50	51-100	101-500	ponad 500
1	śląskie	28	9	13	30	20
2	elbląskie	27	9	10	28	26
3	pilskie	31	8	9	27	25
4	jeleniogórskie	26	7	7	26	34
5	gorzowskie	29	6	10	28	27
6	olsztyńskie	26	6	9	32	27
7	skierniewickie	51	6	6	19	18
8	suwalskie	37	6	9	31	17
9	zielonogórskie	27	6	7	27	33
10	koszalińskie	27	6	9	33	25
POLSKA		34	4	5	21	36
40	częstochockie	42	4	5	18	31
41	piotrkowskie	41	4	6	17	32
42	wrocławskie	23	4	6	25	42
43	białostockie	43	4	6	20	28
44	rzeszowskie	39	4	5	18	34
45	łódzkie	24	4	4	22	46
46	krakowskie	31	3	4	20	42
47	kieleckie	43	3	4	17	33
48	warszawskie	27	3	4	22	44
49	katowickie	16	2	2	13	67

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

jednak pewne ustabilizowanie się sytuacji, choć różnicowanie się regionalnych rynków pracy — ale w znacznie mniejszym zakresie — trwa nadal.

Proces tego różnicowania jest szczególnie widoczny, jeśli wziąć pod uwagę koncentrację zatrudnieniochłonności. Charakterystyka rozmieszczenia miejsc pracy w 1995 r. potwierdza dalszą koncentrację przestrzenną polskiej gospodarki. Siedem województw skupia obecnie już 34,2% wszystkich miejsc pracy (w 1989 r. — 33,0%; w 1993 r. — 33,7%), mimo że nastąpił spadek udziału w zatrudnieniochłonności tak znaczących województw, jak katowickie i łódzkie. Na ten stan „zapracował” przede wszystkim region warszawski (wzrost udziału zatrudnieniochłonności o 0,9%). Natomiast tendencja koncentracji jest mniej widoczna „od dołu”, z tym że dziesięć województw nadal nie gromadzi nawet $\frac{1}{10}$ miejsc pracy (w 1989 r. — 10,2%; w 1993 r. — 9,5%; w 1995 r. — 9,9).

Tabela 17.

Zatrudnienie według wielkości zakładów pracy w 1993 r. (uporządkowanie według udziału zakładów zatrudniających od 6 do 50 osób, w %)

Lp.	Województwo	do 5 osób	6-50	51-100	101-500	ponad 500
1	śląskie	34	18	11	25	12
2	gorzowskie	38	16	11	18	17
3	elbląskie	42	16	10	16	16
4	łódzkie	29	16	7	20	28
5	gdańskie	30	15	9	20	26
6	koszalińskie	37	15	12	22	14
7	wałbrzyskie	29	15	8	19	29
8	opolskie	35	14	9	19	23
9	olsztyńskie	34	14	11	24	17
10	warszawskie	23	14	9	23	31
POLSKA		42	12	7	16	23
40	rzeszowskie	47	10	6	13	24
41	białostockie	47	10	7	17	19
42	zamojskie	68	9	5	10	8
43	piotrkowskie	53	9	6	10	22
44	lubelskie	47	9	6	14	24
45	krośnieńskie	51	9	7	11	22
46	nowosądeckie	65	9	5	10	11
47	kieleckie	53	9	6	13	19
48	tarnobrzeskie	60	8	4	9	19
49	tarnowskie	61	6	5	11	17

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 18.

Dynamika zatrudnienia w sektorze publicznym (1989–1993, 1989 = 100)

POLSKA	65,3
Najmniejszy spadek regionalny (legnickie)	72,6
Największy spadek regionalny (elbląskie)	54,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

W latach 1993–1995 regionalne zróżnicowanie dynamiki popytu na pracę było bardziej wyraziste, niż w pierwszym okresie transformacji. Przede wszystkim w tym okresie osiągnięto, co prawda minimalny, wzrost zatrudnienia w skali kraju (o 1,4%). Ponadto kilka województw zarejestrowało bardziej wyraźny wzrost (np. warszawskie — o 13,7%), a kilka województw — bardziej wyraźny spadek zatrudnienia (np. łódzkie — o 12,2%).

Tabela 19.

Dynamika zatrudnienia w sektorze prywatnym (1989–1993, 1989 = 100)

POLSKA	105,1
Największy wzrost regionalny (katowickie)	133,4
Największy spadek regionalny (przemyskie)	84,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 20.

Dynamika zatrudnienia w sektorze prywatnym 1989–1993 (uporządkowanie według największego wzrostu/spadku)

Lp.	Województwo	1989 = 100,0
1	katowickie	133,4
2	łódzkie	131,3
3	szczecińskie	130,6
4	wrocławskie	119,6
5	warszawskie	119,2
6	bydgoskie	118,1
7	gdańskie	114,5
8	legnickie	113,5
9	tarnowskie	112,7
10	bielskie	110,8
POLSKA		105,1
40	jeleniogórskie	89,6
41	radomskie	89,3
42	zamojskie	88,8
43	suwalskie	88,7
44	łomżyńskie	88,5
45	płockie	87,2
46	ostrołęckie	86,3
47	białskopodlaskie	85,6
48	skierniewickie	84,4
49	przemyskie	84,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Warto także zauważyć, że kilka województw o największym spadku zatrudnienia w latach 1989–1993 (olsztyńskie, przemyskie, płockie i skierniewickie), w latach 1993–1995 uzyskało już bardzo znaczący wzrost zatrudnienia. Z kolei kilka województw o najmniejszym spadku zatrudnienia w latach 1989–1993 (nowosądeckie, wrocławskie, piotrkowskie, łódzkie, le-

Tabela 21.

Zatrudnienie w sektorze prywatnym w latach 1989 i 1993 (w %)

	1989	1993
POLSKA	47	59
Najwyższy udział regionalny	70 (siedleckie)	77 (łomżyńskie)
najniższy udział regionalny	27 (katowickie)	41 (katowickie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 22.

Zatrudnienie w sektorze prywatnym w latach 1989 i 1993 (uporządkowanie według wielkości udziału w 1993 r., w %)

Lp.	Województwo	1989	1993
1	łomżyńskie	72	77
2	siedleckie	70	76
3	zamojskie	69	76
4	nowosądeckie	64	75
5	ciechanowskie	65	74
6	ostrołęckie	67	72
7	sieradzkie	64	72
8	białskopodlaskie	67	71
9	wrocławskie	59	71
10	tarnowskie	60	70
POLSKA		47	59
40	szczecińskie	35	53
41	gdańskie	39	53
42	śląskie	43	53
43	wrocławskie	38	53
44	olsztyńskie	42	53
45	opolskie	43	52
46	legnickie	36	46
47	jeleniogórskie	38	45
48	wałbrzyskie	35	44
49	katowickie	27	41

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

gnickie), w latach 1993–1995 znalazło się na liście województw o najbardziej znaczącym spadku zatrudnienia.

Tabela 23.

Koncentracja wolnych miejsc pracy w latach 1989–1993 (stan na koniec roku)

najwyższe udziały wojewódzkie (w %)	1990	1991	1992	1993
POLSKA	54 139	29 101	22 926	60 956
warszawskie	22,4	14,9	20,6	16,6
katowickie	14,4	21,7	7,9	9,9
łódzkie	5,5	3,1	3,4	8,1
krakowskie	6,9	4,5	4,6	2,7
gdańskie	2,3	4,0	16,2	8,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych w Departamencie Pracy i Dochodów Ludności GUS.

Tabela 24.

Regionalne udziały w zatrudnieniu ogółem w Polsce w latach 1993 i 1995 (uporządkowanie według najwyższych/najniższych udziałów w 1995 r., w %)

Lp.	Województwo	1993	1995
1	katowickie	10,4	10,1
2	warszawskie	6,7	7,6
3	poznańskie	3,4	3,6
4	gdańskie	3,3	3,4
5	krakowskie	3,4	3,4
6	kieleckie	3,4	3,2
7	wrocławskie	2,9	2,9
8	lubelskie	2,9	2,9
9	bydgoskie	2,8	2,7
10	łódzkie	3,1	2,7
	POLSKA	100,0	100,0
40	suwalskie	1,0	1,1
41	skierniewickie	1,0	1,1
42	włocławskie	1,2	1,1
43	ciechanowskie	1,1	1,1
44	elbląskie	1,0	1,0
45	leszczyńskie	1,0	1,0
46	łomżyńskie	1,0	1,0
47	ślupskie	0,9	0,9
48	białkopodlaskie	0,8	0,9
49	chełmskie	0,7	0,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

W sumie w 1995 r. tylko województwo warszawskie — co warto mocno podkreślić — prawie „odzyskało” (98%) poziom zatrudnienia z 1989 r. Natomiast najbardziej drastyczny spadek zatrudnienia w latach 1989–1995

Tabela 25.

Dynamika zatrudnienia w ujęciu regionalnym w latach 1993–1995

Województwa	1989	1993	1995	1989 = 100	1993=100
Polska	17 557 836	14 761 183	14 967 916	85,2	101,4
warszawskie	1 155 353	995 452	1 131 864	98,0	113,7
białkopodlaskie	155 501	124 266	130 993	84,2	105,4
białostockie	331 299	274 868	280 957	84,8	102,2
bielskie	413 496	365 813	365 498	88,4	99,9
bydgoskie	477 495	412 101	411 362	86,2	99,8
chełmskie	124 402	103 752	99 867	80,3	96,3
ciechanowskie	200 001	162 828	158 857	79,4	97,6
częstochowskie	358 397	294 949	311 116	86,8	105,5
elbląskie	194 401	153 237	150 176	77,3	98,0
gdańskie	585 290	487 629	512 647	87,6	105,1
gorzowskie	219 100	173 198	170 115	77,6	98,2
jeleniogórskie	228 198	174 421	168 371	73,8	96,5
kaliskie	330 798	296 276	294 388	89,0	99,4
katowickie	1 770 059	1 527 641	1 512 651	85,5	99,0
kieleckie	576 096	500 165	484 794	84,2	96,9
koniskie	215 000	179 267	192 666	89,6	107,5
koszalińskie	223 700	176 662	168 011	75,1	95,1
krakowskie	581 390	495 529	507 238	87,2	102,4
krośnieńskie	250 100	206 934	206 817	82,7	99,9
legnickie	226 699	197 525	189 048	83,4	95,7
leszczyńskie	169 302	148 830	148 625	87,8	99,9
lubelskie	492 097	425 444	428 536	87,1	100,7
łomżyńskie	169 601	141 788	146 328	86,3	103,2
łódzkie	526 190	461 637	405 120	77,0	87,8
nowosądeckie	345 100	326 463	305 525	88,5	93,6
olsztyńskie	323 799	243 826	258 585	79,9	106,1
opolskie	448 596	356 975	374 814	83,6	105,0
ostrołęckie	184 901	147 473	160 800	87,0	109,0
piłskie	202 201	163 250	163 311	80,8	100,0
piotrkowskie	314 198	282 990	270 945	86,2	95,7
płockie	252 800	196 880	215 500	85,2	109,5
poznańskie	598 390	505 377	538 442	90,0	106,5
przemyskie	200 701	156 043	174 010	86,7	111,5
radomskie	370 498	300 422	316 224	85,4	105,3
raszowskie	356 098	305 586	313 911	88,2	102,7
siedleckie	311 101	263 693	267 045	85,8	101,3
sieradzkie	205 301	171 443	169 425	82,5	98,8
skiemiewickie	196 900	151 786	159 802	81,2	105,3
śląskie	174 301	128 559	134 457	77,1	104,6
suwalskie	206 002	152 483	159 874	77,6	104,8
szczecińskie	416 895	354 694	342 236	82,1	96,5
tarnobrzeskie	312 199	265 868	271 610	87,0	102,2
tarnowskie	316 699	302 068	292 607	92,4	96,9
toruńskie	285 199	227 874	238 878	83,8	104,8
wałbrzyskie	322 297	234 485	226 487	70,3	96,6
włocławskie	192 202	174 343	159 053	82,8	91,2
wrocławskie	498 794	423 201	429 233	86,1	101,4
zamojskie	262 601	213 710	220 794	84,1	103,3
zielonogórskie	287 098	231 479	228 303	79,5	98,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

Tabela 26.

Dynamika zatrudnienia w ujęciu regionalnym w latach 1993–1995 (uporządkowanie według największego wzrostu/spadku)

Lp.	Województwo	1993 = 100,0
1	warszawskie	113,7
2	przemyskie	111,5
3	płockie	109,5
4	ostrołęckie	109,0
5	konińskie	107,5
6	poznańskie	106,5
7	olsztyńskie	106,1
8	częstochowskie	105,5
9	białkopodlaskie	105,4
10	skierniewickie	105,3
10	radomskie	105,3
POLSKA		101,4
40	wałbrzyskie	96,6
41	szczecińskie	96,5
42	jeleniogórskie	96,5
43	chełmskie	96,3
44	piotrkowskie	95,7
45	legnickie	95,7
46	koszalińskie	95,1
47	nowosądeckie	93,6
48	włocławskie	91,2
49	łódzkie	87,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

dotyczy województwa wałbrzyskiego — o prawie 30% (głównie w początkowym okresie transformacji).

Innym ważnym elementem analizy rynku pracy w Polsce w drugim okresie transformacji jest ocena zmian w strukturze zatrudnienia. Najbardziej ogólnym wnioskiem z przeglądu przytoczonych danych jest stwierdzenie, że po „rewolucyjnych” przeobrażeniach struktury zatrudnienia w kierunku sektora usługowego i drastycznym spadku zatrudnienia w sektorze przemysłowym, w latach 1993–1995 nastąpiła duża stabilizacja regionalnych struktur zatrudnienia w układzie trójsektorowym.

Zwracają uwagę pewne przesunięcia struktury zatrudnienia w kierunku sektora przemysłowego. Największą zmianę pod tym względem dostrzegamy w województwie poznańskim (wzrost udziału aż o 5 pkt.).

Stale dynamicznie zmienia się struktura wewnętrzna sektora usługowego. W skali kraju w latach 1993–1995 nastąpił dalszy pokaźny wzrost

Struktura zatrudnienia według sektorów gospodarki w 1995 r.

Województwo	Ogółem	I	II	III		I	II	III
Polska	14967 916	4 045 876	4 555 229	6 366 811	100	27	30	43
warszawskie	1 131 864	64 762	355 648	711 454	100	6	31	63
białopodlaskie	130 993	71 525	16 482	42 986	100	54	13	33
białostockie	280 957	107 533	60 310	113 114	100	39	21	40
bielskie	365 498	91 292	125 472	148 734	100	25	34	41
bydgoskie	411 362	90 105	141 409	179 848	100	22	34	44
chełmskie	99 867	48 132	17 289	34 446	100	49	17	34
ciechanowskie	158 857	82 264	29 433	47 160	100	51	19	30
częstochowskie	311 116	101 972	97 696	111 448	100	33	31	36
elbląskie	150 176	37 860	44 214	68 102	100	25	29	46
gdańskie	512 647	66 793	164 937	280 917	100	13	32	55
gorzowskie	170 115	35 913	54 399	79 803	100	21	32	47
jeleniogórskie	168 371	22 116	65 522	80 733	100	13	39	48
kaliskie	294 388	101 264	92 078	101 046	100	35	31	34
katowickie	1 512 651	96 793	750 141	665 717	100	6	50	44
kieleckie	484 794	206 999	112 087	165 708	100	43	23	34
koniskie	192 666	80 300	50 470	61 896	100	42	26	32
koszalińskie	168 011	31 277	46 084	90 650	100	19	27	54
krakowskie	507 238	106 135	150 872	250 231	100	21	30	49
krośnieńskie	206 817	85 108	53 501	68 208	100	41	26	33
legnickie	189 048	28 160	79 097	81 791	100	15	42	43
leszczyńskie	148 625	51 019	42 558	55 048	100	34	29	37
lubelskie	428 536	157 944	100 997	169 595	100	37	24	39
łomżyńskie	146 328	89 615	18 826	37 887	100	61	13	26
łódzkie	405 120	23 646	166 720	214 754	100	6	41	53
nowosądeckie	305 525	147 473	56 319	101 733	100	49	18	33
olsztyńskie	258 585	62 321	70 489	125 775	100	24	27	49
opolskie	374 814	93 140	120 358	161 316	100	25	32	43
ostrołęckie	160 800	85 603	28 677	46 520	100	53	18	29
piłskie	163 311	42 548	51 614	69 149	100	26	32	42
piotrkowskie	270 945	106 048	84 070	80 827	100	39	31	30
płockie	215 500	94 241	57 179	64 080	100	43	27	30
poznańskie	538 442	77 632	198 714	262 096	100	14	37	49
przemyskie	174 010	87 371	30 867	55 772	100	50	18	32
radomskie	316 224	146 306	73 328	96 590	100	46	23	31
rzeszowskie	313 911	128 231	79 641	106 039	100	41	25	34
siedleckie	267 045	148 401	47 999	70 645	100	56	18	26
sieradzkie	169 425	84 544	36 303	48 578	100	50	21	29
skierniewickie	159 802	71 825	34 515	53 462	100	45	22	33
ślupskie	134 457	27 868	39 556	67 033	100	21	29	50
suwalskie	159 874	61 155	33 033	65 686	100	38	21	41
szczęcińskie	342 236	43 489	105 102	193 645	100	13	31	56
tarnobrzeskie	271 610	136 779	65 185	69 646	100	50	24	26
tarnowskie	292 607	133 321	68 239	91 047	100	46	23	31
toruńskie	238 878	64 555	73 571	100 752	100	27	31	42
wałbrzyskie	226 487	30 948	89 814	105 725	100	14	40	46
wrocławskie	159 053	64 109	35 795	59 149	100	40	23	37
wrocławskie	429 233	53 714	139 084	236 435	100	13	32	55
zamojskie	220 794	136 831	24 082	59 881	100	62	11	27
zielonogórskie	228 303	38 896	75 453	113 954	100	17	33	50

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

Tabela 28.

Struktura regionalna zatrudnienia według trzech sektorów w 1995 r. (uporządkowanie według największego udziału sektora rolniczego)

Lp.	Województwo	I	II	III
1	zamojskie	62	11	27
2	łomżyńskie	61	13	26
3	siedleckie	56	18	26
4	białkopodlaskie	54	13	33
5	ostrołęckie	53	18	29
6	ciechanowskie	51	19	30
7	przemyskie	50	18	32
8	sieradzkie	50	21	29
9	tarnobrzeskie	50	24	26
10	chełmskie	49	17	34
11	nowosądeckie	49	18	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

Tabela 29.

Struktura regionalna zatrudnienia według trzech sektorów w 1995 r. (uporządkowanie według największego udziału sektora przemysłowego)

Lp.	Województwo	I	II	III
1	katowickie	6	50	44
2	legnickie	15	42	43
3	łódzkie	6	41	53
4	wałbrzyskie	14	40	46
5	jeleniogórskie	13	39	48
6	poznańskie	14	37	49
7	bielskie	25	34	41
8	bydgoskie	22	34	44
9	zielonogórskie	17	33	50
10	gdańskie	13	32	55
11	wrocławskie	13	32	55
12	gorzowskie	21	32	47
13	opolskie	25	32	43
14	pilskie	26	32	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

udziału grupy pierwszej (transport, łączność, handel, finanse, ubezpieczenia) z 52% do 59%. Równocześnie bardzo wyraźnie zmalał udział grupy drugiej (z 42% do 35%). Nie uległ zmianie udział grupy trzeciej (6%).

Tabela 30.

Struktura regionalna zatrudnienia według trzech sektorów w 1995 r. (uporządkowanie według największego udziału sektora usługowego)

Lp.	Województwo	I	II	III
1	warszawskie	6	31	63
2	szczecińskie	13	31	56
3	gdańskie	13	32	55
4	wrocławskie	13	32	55
5	koszalińskie	19	27	54
6	łódzkie	6	41	53
7	zielenogórskie	17	33	50
8	śląskie	21	29	50
9	poznańskie	14	37	49
10	krakowskie	21	30	49
11	olsztyńskie	24	27	49

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

W drugim okresie transformacji dokonujące się pod tym względem zmiany miały mniejsze odbicie regionalne. Rozpiętości między największymi i najmniejszymi udziałami wojewódzkimi w poszczególnych grupach utrzymywały się w 1995 r. na podobnym co w r. 1993 poziomie: w grupie pierwszej — 16 punktów; w grupie drugiej — 15 punktów; w grupie trzeciej — 17 punktów. Zakres analizy nie pozwala jednak na dostrzeżenie prawidłowości zmian w układzie przestrzennym.

Przeobrażenia struktury gospodarki pod względem własnościowym w drugim okresie transformacji zostały raczej przyhamowane. Wzrost udziału sektora prywatnego w gospodarce polskiej w latach 1993–1995 wyniósł około 3 pkt. (z 59% do 62%). Trzeba jednak powtórzyć, że 12 pkt. wzrost udziału w latach 1989–1993 nastąpił przede wszystkim na skutek bardzo dużego spadku zatrudnienia w sektorze publicznym, a nie wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym.

Dane zawarte w tabeli 34 pozwalają na wniknięcie w zmiany własnościowe w układzie regionalnym. Okazuje się, że wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym w Polsce nie jest już tak mocno zróżnicowany terytorialnie, jak w latach 1989–1993, choć można podtrzymać tezę, iż zmiany własnościowe w kierunku prywatyzacji występują najmocniej w województwach o silnej wyjściowej pozycji ekonomicznej.

Dane z 1995 r. stanowią oczywiście punkt wyjścia rozważań dalszych — o charakterze prognostycznym.

Tabela 31.

Struktura zatrudnienia w sektorze usługowym w 1995 r.

Województwa	Ogółem	Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	O	1	2	3
Polska	6 366 811	3 750 570	2 234 921	381 320	100	59	35	6
warszawskie	711 454	461 777	203 396	46 281	100	64	29	7
białkopodlaskie	42 986	23 316	16 332	3 338	100	54	38	8
białostockie	113 114	62 564	43 337	7 213	100	56	38	6
bielskie	148 734	92 179	48 243	8 312	100	62	32	6
bydgoskie	179 848	109 111	59 642	11 095	100	61	33	6
chełmskie	34 446	17 386	13 767	3 293	100	50	40	10
ciechanowskie	47 160	23 270	19 929	3 961	100	50	42	8
częstochowskie	111 448	66 033	39 436	5 979	100	60	35	5
elbląskie	68 102	36 461	25 998	5 643	100	54	38	8
gdańskie	280 917	179 642	88 037	13 238	100	64	31	5
gorzowskie	79 803	45 528	28 459	5 816	100	57	36	7
jeleniogórskie	80 733	44 397	30 713	5 623	100	55	38	7
kałiskie	101 046	61 162	34 519	5 365	100	61	34	5
katowickie	665 717	421 691	218 180	25 846	100	63	33	4
kieleckie	165 708	93 062	62 608	10 038	100	56	38	6
koniskie	61 896	37 260	20 699	3 937	100	61	33	6
koszalińskie	90 650	52 752	30 927	6 971	100	58	34	8
krakowskie	250 231	147 744	91 811	10 676	100	59	37	4
krośnieńskie	68 208	36 359	27 775	4 074	100	53	41	6
legnickie	81 791	47 758	29 043	4 990	100	58	36	6
leszczyńskie	55 048	33 058	18 285	3 705	100	60	33	7
lubelskie	169 595	91 871	70 054	7 670	100	54	41	5
łomżyńskie	37 887	18 169	16 661	3 057	100	48	44	8
łódzkie	214 754	123 346	80 135	11 273	100	58	37	5
nowosądeckie	101 733	53 875	41 775	6 083	100	53	41	6
olsztyńskie	125 775	70 536	46 822	8 417	100	56	37	7
opolskie	161 316	98 137	53 631	9 548	100	61	33	6
ostrołęckie	46 520	24 462	18 562	3 496	100	52	40	8
piłskie	69 149	40 270	22 787	6 092	100	58	33	9
piotrkowskie	80 827	42 393	32 309	6 125	100	52	40	8
płockie	64 080	34 653	24 630	4 797	100	55	38	7
poznańskie	262 096	162 156	86 939	13 001	100	62	33	5
przemyskie	55 772	29 693	21 251	4 828	100	53	38	9
radomskie	96 590	53 367	35 981	7 242	100	56	37	7
rzyszowskie	106 039	57 153	42 052	6 834	100	54	40	6
siedleckie	70 645	36 591	29 068	4 986	100	52	41	7
sieradzkie	48 578	24 861	20 503	3 214	100	51	42	7
skierniewickie	53 462	30 161	19 488	3 813	100	57	36	7
śląskie	67 033	35 592	24 178	7 263	100	53	36	11
suwalskie	65 686	35 616	24 698	5 372	100	54	38	8
szczęcińskie	193 645	122 640	60 753	10 252	100	64	31	5
tarnobrzelskie	69 646	35 954	28 461	5 231	100	51	41	8
tarnowskie	91 047	51 098	33 810	6 139	100	56	37	7
toruńskie	100 752	56 103	37 809	6 840	100	55	38	7
wałbrzyskie	105 725	58 435	39 824	7 466	100	55	38	7
wrocławskie	59 149	31 139	23 114	4 896	100	53	39	8
wrocławskie	236 435	139 356	86 405	10 674	100	58	37	5
zamojskie	59 881	30 837	24 637	4 407	100	52	41	7
zielonogórskie	113 954	69 596	37 448	6 910	100	61	33	6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

Tabela 32.

Zatrudnienie w sektorze usługowym według grup funkcjonalnych w 1995 r.
(uporządkowanie według najwyższych udziałów poszczególnych grup, w %)

	grupa pierwsza	grupa druga	grupa trzecia
POLSKA	59	35	6
Najwyższy udział grupy pierwszej (warszawskie)	64	29	7
Najwyższy udział grupy drugiej (łomżyńskie)	48	44	8
Najwyższy udział grupy trzeciej (śląskie)	53	36	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

Tabela 33.

Zatrudnienie w sektorze usługowym według grup funkcjonalnych w 1993 r.
(uporządkowanie według najniższych udziałów poszczególnych grup, w %)

	grupa pierwsza	grupa druga	grupa trzecia
POLSKA	59	35	6
Najniższy udział grupy pierwszej (łomżyńskie)	48	44	8
Najniższy udział grupy drugiej (warszawskie)	64	29	7
Najniższy udział grupy trzeciej (katowickie)	63	33	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

3. Przestrzenne zróżnicowanie zatrudnienia w Polsce — prognoza

Podstawowe uwarunkowania zmian na rynku pracy w ujęciu prognozy dotyczą oczywiście obu stron zatrudnienia — podażowej i popytowej, a więc — z jednej strony — perspektywicznego kształtowania się zasobów siły roboczej oraz — z drugiej strony — pożądanego i możliwego przyrostu miejsc pracy.

W opracowaniach dotyczących przyszłych przeobrażeń rynku pracy nie zawsze znajdujemy odwołania do wymiaru terytorialnego analizowanych zjawisk i procesów. Rozważania regionalne w tym zakresie są bowiem z natury niewątpliwie trudne. Chodzi przecież o odpowiednie skojarzenie w zróżnicowanej przestrzeni — w dużym stopniu mobilnych — zasobów ludzkich i rzeczowych.

3.1. Podejście demograficzne

Prognoza zatrudnienia w tym opracowaniu — podobnie jak diagnoza — dotyczy układu przestrzennego regionów-województw. W naszych rozwa-

Tabela 34.

Zatrudnienie według sektorów własnościowych w 1995 r.

Województwo	Ogółem	Publiczny	Prywatny
Polska	100,0	37,6	62,4
warszawskie	100,0	41,4	58,6
białostockie	100,0	26,4	73,6
białostockie	100,0	33,1	66,9
bielskie	100,0	35,1	64,9
bydgoskie	100,0	38,1	61,9
chełmskie	100,0	31,8	68,2
ciechanowskie	100,0	24,5	75,5
częstochowskie	100,0	30,4	69,6
elbląskie	100,0	37,1	62,9
gdańskie	100,0	41,0	59,0
gorzowskie	100,0	39,2	60,8
jeleniogórskie	100,0	52,7	47,3
kałiskie	100,0	31,4	68,6
katowickie	100,0	54,6	45,4
kieleckie	100,0	31,3	68,7
koniskie	100,0	32,8	67,2
koszalińskie	100,0	40,1	59,9
krakowskie	100,0	38,8	61,2
krośnieńskie	100,0	31,6	68,4
legnickie	100,0	51,3	48,7
leszczyńskie	100,0	29,5	70,5
lubelskie	100,0	36,3	63,7
łomżyńskie	100,0	22,0	78,0
łódzkie	100,0	43,0	57,0
nowosądeckie	100,0	25,1	74,9
olsztyńskie	100,0	42,6	57,4
opolskie	100,0	41,4	58,6
ostrołęckie	100,0	24,1	75,9
piłskie	100,0	34,8	65,2
piotrkowskie	100,0	35,9	64,1
płockie	100,0	31,7	68,3
poznańskie	100,0	35,2	64,8
przemyskie	100,0	29,9	70,1
radomskie	100,0	28,0	72,0
rzeszowskie	100,0	34,5	65,5
siedleckie	100,0	22,5	77,5
sieradzkie	100,0	25,1	74,9
skierniewickie	100,0	27,3	72,7
śląskie	100,0	40,1	59,9
suwalskie	100,0	32,8	67,2
szczecińskie	100,0	45,3	54,7
tarnobrzezkie	100,0	32,0	68,0
tarnowskie	100,0	27,3	72,7
toruńskie	100,0	37,4	62,6
wałbrzyskie	100,0	51,4	48,6
włocławskie	100,0	26,9	73,1
wrocławskie	100,0	42,7	57,3
zamojskie	100,0	22,1	77,9
zielonogórskie	100,0	40,8	59,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Departamentu Pracy GUS.

zaniach za punkt wyjścia przyjmujemy prognozę ludności na lata 1995–2020, opracowaną w maju 1996 r. przez GUS. Interesują nas przede wszystkim spodziewane przyrosty ludności w wieku produkcyjnym (tabela 35). Prognoza zatrudnienia w ujęciu regionalnym odwołuje się więc do założeń prognozy demograficznej, czyli — pośrednio — do pożądanego przyrostu miejsc pracy. Warto przy tym podkreślić dużą wiarygodność i użyteczność w polityce zatrudnienia prognoz demograficznych sporządzanych na okresy dwudziestoletnie. Równocześnie jednak konieczny jest krytyczny komentarz do przyjętych założeń prognoz pomigracyjnych. Chodzi zwłaszcza o założenia dotyczące kierunków i natężenia migracji wewnętrznych, z punktu widzenia przebiegu potencjalnych procesów zatrudnieniowych.

Przyjmujemy jednak wstępnie, że założenia co do kształtowania się średnich rocznych sald migracji wewnętrznych w Polsce (tabela 36) są ogólnie słuszne. Preferuje się w nich bowiem te kierunki i takie zróżnicowanie natężenia procesów migracyjnych, jakie wydają się dobrą ekstrapolacją dotychczasowych trendów w przemieszczeniach ludności. Interesuje nas natomiast, co przyjęcie takich — mniej lub bardziej realistycznych — założeń oznacza odnośnie prognozy zatrudnienia w układzie regionalnym. Można bowiem przypuszczać, że w skrajnych przypadkach skala migracyjnego dopływu zasobów siły roboczej z punktu widzenia możliwości regionalnego wzrostu zatrudnienia okaże się niedostateczna, albo też niedostateczna okaże się skala migracyjnego odpływu zasobów siły roboczej z punktu widzenia możliwości regionalnego wzrostu zatrudnienia.

W końcu 1995 r. zbiorowość pracujących tworzyło 14 968 tys. osób. Oznacza to, że ogólny wskaźnik zatrudnienia (miernik rzeczywistego zaangażowania ludności w procesy pracy), zdefiniowany jako udział ludności czynnej zawodowo (pracujących) w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, na końcu 1995 r. wynosił 63,3% (warto odnotować, że analogiczny wskaźnik z 1988 r. wynosił aż 80,6%). Zgoda na uznanie tego stopnia rzeczywistego zaangażowania ludności w procesy pracy oznacza, że w rozważaniach prognostycznych przyjmujemy stosunkowo niski ogólny (krajowy) poziom wykorzystania zasobów pracy, przy dość wysokiej stopie bezrobocia.

Tabela 37 zawiera wskaźniki zatrudnienia dotyczące poszczególnych regionów w 1995 r.

Tabela 38 przedstawia prognozę zatrudnienia w latach 1995–2020 według województw, z założeniem, że wskaźniki zatrudnienia (mierniki rzeczywistego zaangażowania ludności w procesy pracy) ludności w wieku produkcyjnym w badanym okresie będą się kształtowały w ujęciu regionalnym na stałym poziomie z 1995 r.. Przyjęcie takich wskaźników oznacza utrzymywanie się nawet znacznych regionalnych dysproporcji rozwojowych, co

Tabela 35.

Prognoza ludności w wieku produkcyjnym (18–64 lat) w latach 1995–2020

Województwo	1995	2000	2005	2010	2015	2020
POLSKA	23 629 867	24 542 915	25 487 225	26 061 811	25 370 571	24 589 324
warszawskie	1 553 483	1 591 930	1 638 845	1 670 850	1 636 088	1 597 037
białopodlaskie	174 240	180 917	188 709	193 908	189 611	184 699
białostockie	418 363	431 773	449 546	460 774	453 493	442 803
bielskie	560 700	586 364	611 595	630 560	620 464	603 793
bydgoskie	694 438	726 398	758 588	776 890	754 060	731 468
chełmskie	144 776	151 596	158 446	161 752	156 693	150 990
ciechanowskie	254 554	264 223	274 935	282 999	276 161	267 962
częstochowskie	481 557	492 734	505 108	512 960	496 548	476 088
elbląskie	297 013	311 427	326 397	334 124	324 814	313 722
gdańskie	908 112	951 477	995 243	1 026 818	1 005 493	983 291
gorzowskie	311 699	326 774	342 193	349 703	336 369	322 860
jeleniogórskie	324 746	336 858	348 953	355 150	343 219	329 721
kaliskie	431 001	450 596	470 631	484 339	469 795	456 596
katowickie	2 516 253	2 585 758	2 642 352	2 646 921	2 553 811	2 444 324
kieleckie	679 898	698 683	715 901	722 926	692 845	660 911
koninские	286 003	297 698	308 989	316 897	307 935	300 322
koszalińskie	321 628	338 183	354 033	363 236	352 666	341 750
krakowskie	780 018	807 955	840 844	864 274	852 878	836 845
krośnieńskie	296 562	311 655	327 561	340 102	333 705	323 820
legnickie	329 754	347 669	362 045	369 235	354 972	340 636
leszczyńskie	235 076	248 150	261 356	271 264	262 904	255 054
lubelskie	625 490	650 463	674 703	685 571	667 467	646 577
łomżyńskie	200 104	207 021	216 257	221 891	217 763	212 068
łódzkie	716 343	720 581	729 776	730 870	697 657	671 814
nowosądeckie	422 780	449 508	477 582	504 216	508 730	508 130
olsztyńskie	471 425	497 049	521 138	534 617	520 314	501 796
opolskie	645 601	660 571	677 410	688 197	665 423	635 835
ostrołęckie	235 457	245 944	257 231	266 374	262 853	256 171
piłskie	295 323	314 132	332 203	343 554	335 106	327 583
piotrkowskie	385 421	399 207	412 613	420 078	406 282	391 045
płockie	318 072	327 412	336 032	340 304	327 879	315 961
poznańskie	838 192	884 763	932 549	966 613	944 409	927 658
przemyskie	238 573	248 568	260 727	269 679	265 085	258 818
radomskie	445 997	465 777	485 440	496 760	485 332	469 184
rzeszowskie	440 419	465 236	492 833	515 483	512 708	504 196
siedleckie	376 056	392 443	409 625	420 179	411 478	399 822
sieradzkie	245 346	253 845	264 268	271 275	263 975	257 010
skierniewickie	255 153	263 949	273 728	280 216	273 171	264 460
śląskie	258 026	272 458	287 589	296 171	287 565	278 075
suwalskie	284 191	297 684	314 439	326 621	321 219	314 385
szczecińskie	628 746	654 764	679 634	693 298	670 283	645 534
tarnobrzeskie	357 502	372 852	388 906	399 755	389 607	377 334
tarnowskie	403 223	423 941	446 241	465 414	462 393	454 288
toruńskie	409 306	428 774	448 683	459 516	447 315	434 278
wałbrzyskie	459 644	468 202	477 159	479 901	457 124	433 053
włocławskie	261 933	270 723	280 482	286 770	278 197	269 593
wrocławskie	720 847	747 310	775 695	793 742	771 340	748 068
zamojskie	280 127	288 560	298 960	304 391	295 283	286 293
zielonogórskie	410 696	432 360	453 052	464 673	450 089	435 603

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 36.

Średnie roczne salda migracji wewnętrznych w Polsce

Województwo	1981-1985	1986-1990	1991-1994	1995-2000	2001-2010	2011-2020
warszawskie	8 481	6 904	6 290	7 562	10 862	14 955
białopodlaskie	-843	-860	-656	-678	-1 030	-1 430
białostockie	247	218	48	54	134	8
bielskie	445	205	1 186	773	820	714
bydgoskie	-906	-749	208	-133	-460	-978
chełmskie	-497	-263	-266	-305	-564	-705
ciechanowskie	-1 434	-1 138	-985	-907	-1 268	-1 797
częstochowskie	-1 510	-985	-591	-328	-288	-336
elbląskie	-1 559	-1 518	-862	-990	-1 315	-1 492
gdańskie	2 021	1 718	2 219	1 970	2 437	2 540
gorzowskie	-470	-420	-279	-669	-971	-1 158
jeleniogórskie	-1 899	-1 478	-419	-121	-373	-467
kaliskie	-717	-952	-535	-548	-841	-1 459
katowickie	22 138	16 029	8 436	5 346	9 451	14 733
kieleckie	-2 475	-2 976	-2 666	-2 389	-3 053	-3 519
koninские	-1 311	-1 215	-810	-871	-1 132	-1 660
koszalińskie	-366	-142	-126	-210	-144	-494
krakowskie	1 660	906	1 666	2 405	3 249	3 930
krośniewskie	-185	-234	-435	-587	-906	-1 374
legnickie	1 274	1 561	-105	-339	-421	-67
leszczyńskie	-491	-478	-130	-416	-698	-1 052
lubelskie	695	312	29	-163	-399	-680
łomżyńskie	-1 231	-1 299	-963	-1 116	1 399	1 753
łódzkie	2 050	1 684	949	995	2 805	5 183
nowosądeckie	-1 504	-1 387	-948	-368	-780	-1 879
olsztyńskie	70	-606	-672	-832	-1 304	-1 551
opolskie	360	1 176	752	476	923	1 616
ostrołęckie	-1 530	-1 081	-988	-868	-1 193	-1 802
piłskie	-247	-603	-339	-305	-721	-1 192
piotrkowskie	-153	-697	-787	-684	-864	-1 011
płockie	-923	-1 142	-841	-863	-998	-1 305
poznańskie	2 206	2 841	2 299	2 571	2 878	3 451
przemyskie	-1 252	-903	-871	-662	-1 011	-1 581
radomskie	-1 896	-1 463	-1 267	-1 184	-1 830	-2 499
rzeszowskie	169	151	185	110	-137	-920
siedleckie	-2 549	-1 913	-1 385	-1 165	-1 929	-2 894
sieradzkie	-950	-574	-673	-106	-305	-797
skiermiewickie	-502	-52	-80	76	-41	-365
stępskie	-543	-384	-445	-539	-919	-1 419
Suwałskie	-1 130	-643	-842	-806	-1 161	-1 631
szczecińskie	-1 044	912	586	394	413	643
tarnobrzezkie	-1 077	-694	-520	-843	-1 245	-1 920
tarnowskie	-1 277	-843	-630	-650	-1 009	-1 958
toruńskie	-864	-195	-482	-346	-511	-753
wałbrzyskie	-3 753	-2 300	-1 167	-1 163	-1 263	-752
włocławskie	-1 409	-1 589	-929	-626	-762	-1 042
wrocławskie	-585	-121	746	1 487	2 160	3 591
zamojskie	-1 775	-2 065	-1 445	-1 047	-1 720	-1 219
zielonogórskie	-955	-656	-462	-354	-858	-1 231

Źródło: dane Departamentu Badań Demograficznych GUS.

Tabela 37.

Wskaźniki zatrudnienia, 1995 r.

POLSKA	63,3
warszawskie	72,9
białkopodlaskie	75,2
białostockie	67,2
bielskie	65,2
bydgoskie	59,2
chełmskie	69,0
ciechanowskie	62,4
częstochowskie	64,6
elbląskie	50,6
gdańskie	56,5
gorzowskie	54,6
jeleniogórskie	51,8
kałiskie	68,3
katowickie	60,1
kieleckie	71,3
konińskie	67,4
koszalińskie	52,2
krakowskie	65,0
krośnieńskie	69,7
legnickie	57,3
leszczyńskie	63,2
lubelskie	68,5
łomżyńskie	73,1
łódzkie	56,6
nowosądeckie	72,3
olsztyńskie	54,9
opolskie	58,1
ostrołęckie	68,3
pilskie	55,3
piotrkowskie	70,3
płockie	67,8
poznańskie	64,2
przemyskie	72,9
radomskie	70,9
rzeszowskie	71,3
siedleckie	71,0
sieradzkie	69,1
skierniewickie	62,6
stępskie	52,1
suwalskie	56,3
szczecińskie	54,4
tarnobrzeskie	76,0
tarnowskie	72,6
toruńskie	58,4
wałbrzyskie	49,3
włocławskie	60,7
wrocławskie	59,5
zamojskie	78,8
zielenogórskie	55,6

wyraża choćby obszar zmienności wskaźnika zatrudnienia: 72,9 (warszawskie) — 49,3 (wałbrzyskie).

Kolejne tabele pokazują szacunki niezbędnego wzrostu zatrudnienia w latach 1995–2020, wynikające z tak skonstruowanej prognozy zatrudnienia na poszczególne województwa.

Najogólniej mówiąc, będziemy mieli do czynienia — w myśl powyższej prognozy — z utrzymaniem dotychczasowej koncentracji zatrudnienia. W latach 1995–2020 zakłada się tylko dalsze zmniejszenie udziałów w krajowym rynku pracy województw: katowickiego (z 10,1% do 9,4%) i łódzkiego (z 2,7% do 2,4%) oraz zwiększenie udziałów — województw: nowosądeckiego (z 2,0% do 2,4%), rzeszowskiego (z 2,1% do 2,3%), gdańskiego (z 3,4% do 3,6%) i poznańskiego (z 3,6% do 3,8%).

Z kolei dane co do niezbędnych (aby utrzymać i tak niski stopień wykorzystania zasobów pracy) regionalnych przyrostów zatrudnienia pokazują dość wyrównaną dynamikę regionalną w okresach pięcioletnich. Z tego zróżnicowania wynika jednak zmienność dynamiki regionalnej w latach 2005–2010 w przedziale: 119 (nowosądeckie)–105 (katowickie) oraz w latach 2015–2020 w przedziale: 106 (nowosądeckie)–92 (kieleckie, łódzkie).

3.2. Podejście ekonometryczne do przestrzennej prognozy zatrudnienia — komentarz

Na ogół stosuje się dwie metody ekonometryczne prognozy zatrudnienia⁵. Pierwsza z nich opiera się na przyjęciu za podstawę projekcji rozwoju produkcji dóbr i usług w poszczególnych sektorach gospodarki oraz ocenie możliwego wzrostu wydajności pracy. Dopiero na tej podstawie szacuje się niezbędny poziom zatrudnienia, jako wynikowy w stosunku do wzrostu produkcji i wydajności pracy. Druga metoda przyjmuje za punkt wyjścia uwarunkowania gospodarcze danego kraju, polegające na ustaleniu przyszłej specjalizacji pod kątem międzynarodowego podziału pracy. Szuka się wtedy odpowiedzi na pytanie o specyfikę danego kraju i ustala odmiennosć trendów zmian na rynku pracy w szerszym kontekście międzynarodowym.

Nie trzeba tłumaczyć, jak skomplikowana jest budowa założeń do obu modeli, a zwłaszcza w przypadku uwzględniania regionalnych prognoz zatrudnienia.

Warto także zauważyć, iż modele ekonometryczne są dostosowane głównie do badania procesów linearnych, podczas gdy obecne zmiany na

⁵*Studia nad możliwymi kierunkami zmian w poziomie i strukturze zatrudnienia w Polsce w perspektywie roku 2010*, praca zbiorowa (materiał powielony), Warszawa, marzec 1996 r.

Tabela 38.

Prognoza wielkości zatrudnienia według województw w latach 1995–2020

Województwo	2000	2005	2010	2015	2020
POLSKA	15 535 665	16 133 413	16 497 126	16 059 571	15 565 042
warszawskie	1 160 517	1 194 718	1 218 050	1 192 708	1 164 240
białsko-podlaskie	136 050	141 909	145 819	142 587	138 894
białostockie	290 151	302 095	309 640	304 747	297 564
bielskie	382 309	398 760	411 125	404 543	393 673
bydgoskie	430 028	449 084	459 919	446 404	433 029
chełmskie	104 601	109 328	111 609	108 118	104 183
ciechanowskie	164 875	171 559	176 591	172 324	167 208
częstochowskie	318 306	326 300	331 372	320 770	307 553
elbląskie	157 582	165 157	169 067	164 356	158 743
gdańskie	537 585	562 312	580 152	568 104	555 559
gorzowskie	178 419	186 837	190 938	183 657	176 282
jeleniogórskie	174 492	180 758	183 968	177 787	170 795
kałiskie	307 757	321 441	330 804	320 870	311 855
katowickie	1 554 041	1 588 054	1 590 800	1 534 840	1 469 039
kieleckie	498 161	510 437	515 446	493 998	471 230
konińskie	200 648	208 259	213 589	207 548	202 417
koszalińskie	176 532	184 805	189 609	184 092	178 394
krakowskie	525 171	546 549	561 778	554 371	543 949
krośnieńskie	217 224	228 310	237 051	232 592	225 703
legnickie	199 214	207 452	211 572	203 399	195 184
leszczyńskie	156 831	165 177	171 439	166 155	161 194
lubelskie	445 567	462 172	469 616	457 215	442 905
łomżyńskie	151 332	158 084	162 202	159 185	155 022
łódzkie	407 849	413 053	413 672	394 874	380 247
nowosądeckie	324 994	345 292	364 548	367 812	367 378
olsztyńskie	272 880	286 105	293 505	285 652	275 486
opolskie	383 792	393 575	399 842	386 611	369 420
ostrołęckie	167 980	175 689	181 933	179 529	174 965
piłskie	173 715	183 708	189 985	185 314	181 153
piotrkowskie	280 643	290 067	295 315	285 616	274 905
płockie	221 985	227 830	230 726	222 302	214 222
poznańskie	568 018	598 696	620 566	606 311	595 556
przemyskie	181 206	190 070	196 596	193 247	188 678
radomskie	330 236	344 177	352 203	344 100	332 651
rzyszowski	331 713	351 390	367 539	365 561	359 492
siedleckie	278 635	290 834	298 327	292 149	283 874
sieradzkie	175 407	182 609	187 451	182 407	177 594
skierniewickie	165 232	171 354	175 415	171 005	165 552
słupskie	141 951	149 834	154 305	149 821	144 877
suwalskie	167 596	177 029	183 888	180 846	176 999
szczecińskie	356 192	369 721	377 154	364 634	351 170
tarnobrzeskie	283 368	295 569	303 814	296 101	286 774
tamowskie	307 781	323 971	337 891	335 697	329 813
toruńskie	250 404	262 031	268 357	261 232	253 618
wałbrzyskie	230 824	235 239	236 591	225 362	213 495
wrocławskie	164 329	170 253	174 069	168 866	163 643
wrocławskie	444 649	461 539	472 276	458 947	445 100
zamojskie	227 385	235 580	239 860	232 683	225 599
zielonogórskie	240 392	251 897	258 358	250 249	242 195

Źródło: szacunki i obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 39.

Szacunek niezbędnego wzrostu zatrudnienia w latach 1995–2020 według województw
(średnioroczne tempo wzrostu w poszczególnych okresach)

Województwo	1995	2005	2010	2015	2020
POLSKA	104	104	102	97	97
warszawskie	103	103	102	98	98
białkopodlaskie	104	104	103	98	97
białostockie	103	104	102	98	98
bielskie	105	104	103	98	97
bydgoskie	105	104	102	97	97
chełmskie	105	105	102	97	96
ciechanowskie	104	104	103	98	97
częstochowskie	102	103	102	97	96
elbląskie	105	105	102	97	97
gdańskie	105	105	103	98	98
gorzowskie	105	105	102	96	96
jeleniogórskie	104	104	102	97	96
kałiskie	105	104	103	97	97
katowickie	103	102	100	96	96
kieleckie	103	102	101	96	95
koninские	104	104	103	97	98
koszalińskie	105	105	103	97	97
krakowskie	104	104	103	99	98
krośnieńskie	105	105	104	98	97
legnickie	105	104	102	96	96
leszczyńskie	106	105	104	97	97
lubelskie	104	104	102	97	97
łomżyńskie	103	104	103	98	97
łódzkie	101	101	100	95	96
nowosądeckie	106	106	106	101	100
olsztyńskie	106	105	103	97	96
opolskie	102	103	102	97	96
ostrołęckie	104	105	104	99	97
piłskie	106	106	103	98	98
piotrkowskie	104	103	102	97	96
płockie	103	103	101	96	96
poznańskie	105	105	104	98	98
przemyskie	104	105	103	98	98
radomskie	104	104	102	98	97
rzeszowskie	106	106	105	99	98
siedleckie	104	104	103	98	97
sieradzkie	104	104	103	97	97
skierniewickie	103	104	102	97	97
śląskie	106	106	103	97	97
suwalskie	105	106	104	98	98
szczęcińskie	104	104	102	97	96
tarnobrzeskie	104	104	103	97	97
tarnowskie	105	105	104	99	98
toruńskie	105	105	102	97	97
wałbrzyskie	102	102	101	95	95
włocławskie	103	104	102	97	97
wrocławskie	104	104	102	97	97
zamojskie	103	104	102	97	97
zielonogórkie	105	105	103	97	97

Źródło: szacunki i obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 40.

Szacunek niezbędnego wzrostu zatrudnienia w latach 1995–2020 według województw,
1995 = 100

Województwo	2000	2005	2010	2015	2020
POLSKA	104	108	110	107	96
warszawskie	103	106	108	105	97
białkopodlaskie	104	108	111	109	98
białostockie	103	108	110	108	99
bielskie	105	109	112	111	99
bydgoskie	105	109	112	109	96
chełmskie	105	109	112	108	95
ciechanowskie	104	108	111	108	97
częstochowskie	102	105	107	103	94
elbląskie	105	110	113	109	96
gdańskie	105	110	113	111	99
gorzowskie	105	110	112	108	94
jeleniogórskie	104	107	109	106	94
kałiskie	105	109	112	109	97
katowickie	103	105	105	101	93
kieleckie	103	105	106	102	92
konińskie	104	108	111	108	97
koszalińskie	105	110	113	110	97
krakowskie	104	108	111	109	100
krośnieńskie	105	110	115	112	99
legnickie	105	110	112	108	94
leszczyńskie	106	111	115	112	98
lubelskie	104	108	110	107	96
łomżyńskie	103	108	111	109	98
łódzkie	101	102	102	97	92
nowosądeckie	106	113	119	120	106
olsztyńskie	106	111	114	110	96
opolskie	102	105	107	103	94
ostrołęckie	104	109	113	112	100
piłskie	106	112	116	113	99
piotrkowskie	104	107	109	105	95
płockie	103	106	107	103	94
poznańskie	105	111	115	113	99
przemyskie	104	109	113	111	99
radomskie	104	109	111	109	97
rzeszowskie	106	112	117	116	102
siedleckie	104	109	112	109	98
sieradzkie	104	108	111	108	97
skiermiewickie	103	107	110	107	97
śląskie	106	111	115	111	97
suwalskie	105	111	115	113	100
szczecińskie	104	108	110	107	95
tarnobrzeskie	104	109	112	109	97
tarnowskie	105	111	115	115	102
toruńskie	105	110	112	109	97
wałbrzyskie	102	104	104	100	91
wrocławskie	103	107	109	106	96
wrocławskie	104	108	110	107	96
zamojskie	103	107	109	105	96
zielonogórskie	105	110	113	110	96

Źródło: szacunki i obliczenia własne na podstawie danych GUS.

rynku pracy — jak się słusznie zauważa — mają przede wszystkim charakter jakościowy, strukturalny.

Również ta uwaga, jeśli podeprzeć ją wynikami powyższej diagnozy zatrudnienia w ujęciu regionalnym, tłumaczy, jak skomplikowane jest prognozowanie zmian w zatrudnieniu, właśnie w Polsce przechodzącej okres transformacji gospodarczej.

Małą wartość poznawczą, a tym bardziej praktyczną, ma też postępowanie próbujące odpowiedzieć na pytanie, jak zmieniłyby się poziom zatrudnienia i jego struktura, gdyby w Polsce wystąpiły tendencje podobne do tych, jakie obserwowano w krajach zachodnich⁶. Jest to zresztą pytanie bez wyrazu przestrzennego.

3.3. Podejście lokalizacyjne do przestrzennej prognozy zatrudnienia — sugestie

Największą — jak się wydaje — wartość poznawczą, i to nie tylko w polskiej sytuacji, ma obecnie podejście prognostyczne oparte na identyfikacji dziedzin, które mogłyby w największym stopniu wchłaniać przyrosty zasobów siły roboczej, a więc określenie potencjalnych dziedzin zdolnych do utrzymania i tworzących w znacznej skali produktywnie miejsca pracy, w ramach lansowanej „prozatrudnieniowej polityki gospodarczej” (Kabaj, 1990 i opracowania późniejsze).

Rozważania te miałyby swój szczególny wyraz przestrzenny, jeśli potrafilibyśmy zidentyfikować te miejsca, w których wskazane dziedziny „czują się” najlepiej, czyli te lokalne i regionalne rynki pracy, które stanowią najlepsze otoczenie gospodarcze i społeczne dla wskazanych dziedzin. Ten wyraz przestrzenny należałoby traktować jako wręcz dodatkowy impuls i czynnik dynamizujący rozwój raczej według „hipotezy polaryzacji” (Gorzelał, Jałowiecki, 1995, s. 21–34).

Takie rozważania trzeba by jednakże podporządkować rozumowaniu o „nowych kryteriach lokalizacji” (Gorzelał, 1995, s. 33–46), w ramach których zyskują na znaczeniu subiektywne czynniki lokalizacji, poparte odpowiednim lokalnym „klimatem gospodarczym” (tamże, s. 35).

Warto równocześnie zauważyć, że „nowe kryteria lokalizacji” nabierają znaczenia przy przechodzeniu od gospodarki przemysłowej do usługowej i innowacyjnej (rozwój sektora naukowo-informatycznego), co wiąże się z koniecznością wyeksponowania innego rodzaju analiz sektorowych zatrudnienia, uwzględniających czwarty sektor gospodarki (Szumlicz, 1995).

⁶Por. tamże.

Na tle nowej perspektywy zmian w przestrzennym zagospodarowaniu bardzo ważne są odpowiedzi na pytania o mechanizmy kształtowania rynku pracy w Polsce w ujęciu przestrzennym.

Można zadać pytanie o to, czy odrodzenie lokalizmu i związanej z nim „emocjonalnej identyfikacji przynależności przestrzennej jednostki” (B. Jałowiecki, cyt. za Gorzelak, 1995, s. 21) będzie sprzyjać przemieszczeniom ludności do „zagłębi wzrostu” (tamże, s. 5). Innymi słowy, czy nawet po usunięciu mieszkaniowej bariery migracyjnej nie powstaną wyższe bariery psychospołeczne.

Nasuwa się też pytanie o to, w jakiej skali terytorialnej „zewnętrzne” i „wewnętrzne” wpływające na rynek pracy byłoby najbardziej efektywne, sprzyjałoby „poszukiwaniu szans” (tamże, s. 22). Innymi słowy, czy budowa struktury powiatowej powinna dość ściśle nawiązywać do sieci lokalnych rynków pracy (Szumlicz, 1995a, s. 89).

Wydaje się, że bez odpowiedzi na powyższe pytania badawcze będziemy „skazani” na podejście demograficzne do regionalnych prognoz zatrudnienia. Tymczasem, ze względu na tradycyjne myślenie o rozwoju przestrzennym, w prognozach demograficznych element migracyjny jest stale założeniem (najczęściej bezwariantowym, nie pozwalającym na wyznaczenie obszaru zmienności możliwych zmian) najbardziej dyskusyjnym, a zdania na temat „przeszacowania” i „niedoszacowania” potencjalnych przemieszczeń ludności pozostają nadal krańcowo różne.

Literatura cytowana

Addison J. T., Siebert W. S. (1979): *The Market for Labor: an Analytical Treatment*; Santa Monica, Goodyear Publishing.

Gorzelak G. (1995): *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*; Warszawa, UW, UNESCO.

Gorzelak G., Jałowiecki B. (1995): *Hipoteza polaryzacji — strategia rozwoju a polityka regionalna Polski*, (w:) *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Hipoteza*, tom II, pod kierunkiem J. Kołodziej-skiego; Warszawa, CUP.

Kabaj M. (1972): *Elementy pełnego i racjonalnego zatrudnienia w gospodarce socjalistycznej*; Warszawa, KiW.

- Kabaj M. (1990): *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem (wybrane problemy)*; Warszawa, IPiSS.
- Kwiatkowski E. (1980): *Teoria trzech sektorów gospodarki*; Warszawa, PWN.
- Studia nad możliwymi kierunkami zmian w poziomie i strukturze zatrudnienia w Polsce w perspektywie roku 2010*, praca zbiorowa (materiał powielony), Warszawa, marzec 1996 r.
- Szumlicz T. (1987): *Przestrzenne aspekty zatrudnienia*; Warszawa, KiW.
- Szumlicz T. (1995a): *Interpretacje terminologiczne dotyczące zatrudnienia, rynku pracy i bezrobocia*, (w:) *Regionalne zróżnicowanie rynku pracy w Polsce w latach 1989–1993*; Warszawa, GUS.
- Szumlicz T. (1995a): *Lokalne rynki pracy jako podstawa delimitacji powiatów*, (w:) *Regionalne uwarunkowania polityki społecznej*, pod red. L. Frąckiewicz; Katowice, AE.

MAREK S. SZCZEPAŃSKI

JANUS W AGLOMERACJI. RESTRUKTURYZACJA WOJEWÓDZTWA KATOWICKIEGO — DLACZEGO SIĘ NIE UDAJE I CO ROBIĆ, ABY SIĘ UDAŁA?

Wprowadzenie

Tekst, który przedstawiam, poświęcony wyzwaniom cywilizacyjnym, przed jakimi u schyłku XX stulecia staje zbiorowość województwa katowickiego, składa się z trzech względnie symetrycznych i komplementarnych części. W pierwszej z nich zaprezentowano zatem, w formie skróconej, bilans przemian transformacyjnych, tego problemowego obszaru Polski oraz Europy z lat 1989–1996. W ocenie uwzględniono sytuację ekologiczną i ekonomiczną województwa, jego społeczność i przestrzeń urbanistyczno-architektoniczną. W części drugiej natomiast podjęto próbę opisu najważniejszych programów i scenariuszy restrukturyzacji województwa, w tym przygotowanej w 1995 roku umowy społecznej, zwanej *Kontraktem Regionalnym dla Województwa Katowickiego*¹. Dokument ten opracowany został przez liczne instytucje gospodarcze, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczne i kulturalne. Głównym jego celem miała być przyspieszona i kompleksowa restrukturyzacja gospodarki regionu, w tym i górnictwa oraz społecznego otoczenia. Jak dotąd, część zapisów *Kontraktu* nie jest realizowana, proces restrukturyzacji przemysłu ciężkiego jest niedostatecznie zaawansowany, a sytuacja społeczna wciąż napięta i konfliktowa.

¹Por. *Kontrakt Regionalny dla Województwa Katowickiego* (wersje: 0; 1.0; 1.1; 2.0; 2.1; 2.2; 2.3; 3.0), Katowice 1995. Zob. też: A. Kukliński (1995): *Social Transformation of Great Mining Regions. Experiences of the XX century. Prospects for the XXI Century*, Warszawa: mimeo. Por. również: *Opracowania Kontraktu Regionalnego Województwa Katowickiego*, Urząd Wojewódzki w Katowicach: Wydział Gospodarki. Zeszyt 1 (marzec 1995), Zeszyt 2 (kwiecień 1995), Zeszyt 3 (maj 1995), Zeszyt 4 (maj 1995), Zeszyt 5 (lipiec 1995), Zeszyt 6 (lipiec 1995), Zeszyt 7 (wrzesień 1995), Zeszyt 8 (październik 1995), Zeszyt 9 (listopad 1995), Zeszyt 10 (grudzień 1995), Zeszyt 11 (styczeń 1996), Zeszyt 12 (marzec 1996).

Nie pominięto także planu przebudowy i naprawy górnictwa opracowanego w latach 1995–1996 przez Jerzego Markowskiego (tzw. *plan Markowskiego*), wiceministra przemysłu i handlu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględniono wreszcie projekt *Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, zmierzający do pobudzenia ekonomicznego województwa, jego lokalnych segmentów, przyciągnięcia inwestorów i kapitałów zagranicznych. W kolejnej, trzeciej już części opracowania przedstawiono rejestr nieodzownych i wielokierunkowych przeobrażeń stwarzających przynajmniej nadzieję na udany proces sanacji regionu. W tej części studium wygłoszono też nieprzypadkowo dytyramb na cześć edukacji, pochwalono *nowy indywidualizm*, zarysowano kierunki koniecznych zmian w układzie politycznym i kulturowym. Tym samym refleksje o charakterze diagnostycznym uzupełnione zostały o propozycje prognostyczne i zapisy normatywne. Opracowanie uzupełnia aneks statystyczny ilustrujący dynamikę przemian transformacyjnych w wymiarze społeczno-demograficznym, ekonomicznym, ekologicznym i politycznym.

Osiowe założenie tekstu i główna jego teza opierają się na przekonaniu, iż radykalne rozstrzygnięcia restrukturyzacyjne w przemyśle ciężkim są w województwie katowickim — z powodów politycznych i społecznych — odkładane czy hibernowane². Prowadzona jest nadal polityka kosmetycznych zmian w górnictwie, a główne jej usprawiedliwienie wynika z deklarowanej dbałości o energetyczne bezpieczeństwo państwa. Powolna redukcja zatrudnienia w tej branży wiąże się natomiast z polityczną siłą klasy robotniczej i jej związkowej — reindykacyjnej — reprezentacji. Nie bez znaczenia jest także demograficzny, a w kategoriach politycznych — wyborczy, potencjał mieszkających tutaj ludzi, skupionych na niewielkim skrawku Polski, łatwych zatem do mobilizacji. Nie można pomijać również względów społecznych, słabego przygotowania procesu przekwalifikowań zawodowych, braku alternatywnego rynku pracy i wciąż jeszcze ugruntowanego przekonania o cywilizacyjnej roli przemysłu wydobywczego. Z tych właśnie względów województwo katowickie i jego gospodarka nie zostały poddane procesom *restrukturyzacji przez upadek* jakie dokonały się — i dokonują nadal — na przykład w województwie łódzkim. Wszak siła przetargowa przemysłu włókienniczego, pozycja polityczna łódzkich włókienniczków są nieporównywalnie słabsze niż górnictwa i górników górnośląskich oraz zagłębiowskich.

²Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Restrukturyzacja Górnego Śląska: konieczność dziejowa czy błąd reformy*, w: M. S. Szczepański (red.): *Góry Śląsk — na moście Europy*, Towarzystwo Zachęty Kultury, Fundacja im. Friedricha Eberta, Katowice 1994, s. 71–82. G. Gorzelak: *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995, zwłaszcza s. 167–179. B. Jałowiecki: *Polityka restrukturyzacji regionów — doświadczenia europejskie*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993.

Uprzywilejowane miejsce w całym opracowaniu zajmuje lokalna i regionalna polityka zatrudnienia w latach 1989–1996. Oddziałują na nią podstawowe regulacje prawne, ekonomiczne i społeczne definiowane przez rząd centralny i poszczególne jego agendy, oparte z kolei o legislacyjne działania Sejmu i Senatu. Polityka zatrudnienia, przeciwdziałanie bezrobociu i jego społecznym konsekwencjom, poczynania na rzecz przekwalifikowań zawodowych, zmiany modelu edukacyjnego, stymulacja aspiracji edukacyjnych i profesjonalnych — oto szczególnie istotne elementy działań restrukturyzacji w województwie zdominowanym przez tradycyjny przemysł ciężki. To także symptomy powodzenia lub — *a contrario* — porażki takich poczynañ, instytucji i osób w nie zaangażowanych.

Tak skomponowany tekst stanowi rodzaj refleksyjnego podsumowania własnych badań empirycznych prowadzonych w województwie katowickim w latach 1989–1995³. Głównym ich celem była identyfikacja najważniejszych aktorów regionalnej sceny politycznej, rekonstrukcja projektowanych przez nich działań restrukturyzacyjnych, podzielanych ideologii i doktryn oraz opis społecznych i gospodarczych konsekwencji ich realizacji. Badania dotyczyły wprawdzie jednego tylko regionu kraju, ale formułowane na ich podstawie wnioski mają — jak się zdaje — walor ogólny i uniwersalny. Odnosić je bowiem można — aczkolwiek ostrożnie — do najbardziej problemowych obszarów przemysłowych ulokowanych w całym kraju, a nawet w całej Europie Środkowej i Wschodniej. W trakcie kilkuletnich badań relacjonowanych i reinterretowanych w niniejszym opracowaniu wykorzystano liczne wzory i procedury badawcze oraz zróżnicowane metody i techniki, ale do najistotniejszych z nich zaliczyć można:

- **badania terenowe** obejmujące kategorie społeczno-zawodowe powiązane funkcjonalnie lub emocjonalnie z przemysłem ciężkim (np. górnicy i członkowie ich rodzin), regionalną polityką zatrudnienia, systemem oświatowym województwa katowickiego, przedstawicielami pracodawców — przedsiębiorców. Podstawę badań stanowił **questionariusz wywiadu indywidualnego** oraz **zogniskowany wywiad grupowy**

³Zob. W. Błasiak, T. Nawrocki, M. S. Szczepański: *Góry Śląsk 2005. Scenariusz restrukturyzacji*, Towarzystwo Zachęty Kultury, Katowice 1994. Wersja angielska książki: *Upper Silesia 2005. The restructuring Scenario*, Towarzystwo Zachęty Kultury, Katowice 1994. Zob. *Dilemmas of Regionalism and the Region of Dilemmas. The Case of Upper Silesia*, M. S. Szczepański (ed). Uniwersytet Śląski, Katowice 1993; *Raport o stanie oświaty województwa katowickiego*, M. S. Szczepański (red.), Kuratorium Oświaty, Katowice 1993; *Górnicy górnośląscy — ludzie zbędni, ludzie luźni? Szkice socjologiczne*, M. S. Szczepański (red.), AMP, Kraków–Katowice 1994; *Góry Śląsk — na moście Europy... System oświaty w województwie katowickim: 26.05.1990–31.12. 1993–30.06.1995. Próba porównania i bilansu*, M. S. Szczepański (red.), Kuratorium Oświaty: Katowice 1995.

typu *focus*, zindywidualizowany wywiad z ekspertami instytucjonalnymi (np. przedstawiciele władz wojewódzkich, funkcjonariusze Urzędów Pracy, reprezentanci systemu oświatowego województwa, dyrektorzy zakładów pracy, reprezentanci związków zawodowych). W badaniach nad górnośląskimi górnikami wykorzystane zostały także **testy psychologiczne** przeprowadzane wśród pracowników likwidowanych kopalń, z uwzględnieniem pomiaru lęku przed przekwalifikowaniem zawodowym i jednocześnie pomiaru gotowości do przekwalifikowania zawodowego;

- **studia dokumentacyjne.** Obejmowały one reinterpretację własnych i cudzych badań empirycznych nad regionalnym systemem przemysłu, regionalną polityką zatrudnienia, postawami pracowniczymi w tradycyjnych branżach przemysłu wobec przekwalifikowań zawodowych. Uwzględniały także krytyczne studia nad oficjalnymi dokumentami dotyczącymi rekonstrukcji systemu przemysłu w województwie katowickim oraz projektami i scenariuszami restrukturyzacji przemysłu regionu;
- **analizę literatury przedmiotu.** Dotyczyła ona krytycznego przeglądu najnowszych publikacji profesjonalnych, regionalnej i lokalnej prasy, periodyków, wydawnictw okolicznościowych dotyczących rynku pracy, przemysłu województwa, jego systemu oświatowego;
- **konstrukcję socjotechnicznych rejestrów działań** na rzecz realizacji pożądaných zmian w systemie zatrudniania w województwie katowickim;
- **analizę społecznych kosztów** realizacji poszczególnych projektów i scenariuszy restrukturyzacji przygotowywanych z myślą o województwie katowickim.

1. Restrukturyzacja województwa katowickiego w latach 1989–1996: próba bilansu i diagnozy

1.1. Istota regionalnych wyzwań restrukturyzacyjnych: lata 1989–1990

Szczegółowe studia nad społecznymi, kulturowymi, politycznymi oraz gospodarczymi uwarunkowaniami i konsekwencjami restrukturyzacji województwa katowickiego poprzedzić warto kilkoma uwagami o ogólniejszym charakterze, ilustrującymi jednak skalę problemu i jego zakres. Województwo katowickie — utożsamiane nieprecyzyjnie z regionem górnośląskim — zajmuje 6650 km², co stanowi zaledwie 2,1% powierzchni całego kraju; zamieszkuje je wszakże prawie cztery miliony ludzi, czyli 10,2% ludności

Polski. Niemal 87% ludności województwa ulokowane jest w 53 miastach, pozostali mieszkają w 43 zurbanizowanych gminach wiejskich. Przeciętna gęstość zaludnienia (590 osób na 1 km²) jest ponad czterokrotnie większa aniżeli średnia krajowa (123,5 — 31.12.1995).

W tym powierzchniowo niewielkim regionie znajdowało się w 1989 roku 520 państwowych przedsiębiorstw przemysłowych, czyli około 10% wszystkich zakładów tego typu w kraju, a wśród nich 65 kopalń węgla kamiennego, 13 elektrowni i 19 hut żelaza. Funkcjonowało ponadto 255 przedsiębiorstw budowlanych i 82 przedsiębiorstwa rolnicze, a pośród nich 20 Państwowych Gospodarstw Rolnych. Istniało także 45 przedsiębiorstw zagranicznych i 34 834 niewielkich zakładów rzemieślniczych, w znacznym stopniu prywatnych — prowadzonych rodzinnie.

W publicznym sektorze gospodarki pracowało w 1989 roku 1,3 mln osób, w tym w przemyśle 779,8 tysięcy (20,9% wszystkich zatrudnionych w Polsce), w budownictwie 112,7 (15,6%), w transporcie 59,7 (9,1%), w łączności 14,0 (8%), w handlu 45,4 (19,8%). W tym samym roku sektor prywatny zatrudniał 265,5 tysięcy pracowników (5,1% wszystkich zatrudnionych w tym sektorze w Polsce), w tym w przemyśle 89,6 tysięcy (11%) i budownictwie 40,2 (12,3%). Wydobywano tutaj 97,6% węgla kamiennego, wytwarzano 48,7% wszystkich polskich samochodów osobowych, 56,6% stali surowej, 53,2% wyrobów walcowanych oraz 100% cynku i ołowiu. W województwie powstawało 25% dochodu narodowego i 20% wszystkich polskich towarów ekspediowanych później za granicę.

Zgodnie z naczelną zasadą ideologiczną *realnego socjalizmu* w kraju, a zatem i w województwie katowickim, obowiązywała reguła *pełnego zatrudnienia*. Oznaczało to w praktyce tolerowanie przerostów zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych i kamuflowanie ukrytego bezrobocia na terenach wiejskich. Wiązało się to także z funkcjonowaniem *etatów socjalnych* w kluczowych branżach przemysłu. Zatrudnieni na nich ludzie byli zbędni z punktu widzenia procesu produkcyjnego, lecz nie zwalniani z przyczyn społecznych i doktrynalnych. W 1989 roku nie istniały instytucje rejestrujące skalę ukrytego czy jawnego bezrobocia, nie prowadzono także rejestrów statystycznych w tym zakresie.

W latach 1989–1990 kapitał edukacyjny pracowników zatrudnionych w gospodarce województwa był skromny i w żadnej mierze nie odpowiadał wymogom projektowanych działań restrukturyzacyjnych. Pod względem udziału osób z wyższym wykształceniem w całej grupie zatrudnionych województwo katowickie zajmowało 32 miejsce w kraju (na 49), z policealnym i średnim zawodowym — 48 miejsce, a średnim ogólnokształcącym — 41. Również poziom formalnych kwalifikacji mieszkańców, mierzony ich wy-

kształceniem, był stosunkowo niski. W 1989 roku 2% mieszkańców legitymowało się wykształceniem niepełnym podstawowym, 36% — podstawowym, 31% — zasadniczym zawodowym, 25% — średnim i tylko 6% — wyższym.

Bogaty i interesujący był układ społeczny województwa w przededniu transformacji. Na tradycyjne podziały zawodowe, warstwowe czy klasowe nakładały się tutaj bowiem zróżnicowania kulturowe, związane z pochodzeniem regionalnym mieszkających ludzi. Warto pamiętać, iż województwo katowickie to region pogranicza kulturowego, tygiel kulturowy, miejsce kontaktu czy nawet konfliktu wielu kultur, licznych społeczności i zbiorowości. O kilku z tych grup warto nieco szerzej wspomnieć. Pierwszą z nich tworzyli ludzie migrujący do województwa z innych części Polski w poszukiwaniu awansu zawodowego, cywilizacyjnego, edukacyjnego, lepszego życia. W języku potocznym określano ich mianem *goroli*. Przybysze w nieznacznym tylko stopniu interesowali się zastanym światem, kulturą i społecznościami. Poszukiwali raczej lepszych warunków mieszkaniowych i życiowych, a nowe budownictwo miejskie stanowiło dla nich wielki symbol awansu cywilizacyjnego. Większość z nich określała bowiem swoją sytuację lokalową przed zasiedleniem nowych mieszkań jako krytyczną. Dopiero po latach część niegdysiejszych *goroli* utrwaliła głębokie związki emocjonalne z regionem i *mniejszym niebem* (nową czy komplementarną ojczyzną prywatną). Grupę drugą tworzyła zamieszkująca tutaj od pokoleń rodzima ludność śląska (*hansy*). Trzecią zaś — rodzima społeczność Zagłębia Dąbrowskiego (*gorole-Zagłębiacy*) i części Małopolski włączonej w wyniku zmian administracyjnych w granice województwa.

Wyjątkowo skomplikowana była również sytuacja ekologiczna województwa w latach 1989–1990. W całym okresie *realnego socjalizmu* informacje ekologiczne reglamentowano, a najbrdziej drastyczne z nich w ogóle nie były podawane do publicznej wiadomości. Przełom nastąpił wraz z początkiem procesów transformacji. W latach 1989–1990 gospodarka województwa emitowała 742 czynniki niszczące środowisko przyrodnicze człowieka, a 240 zakładów uznano za szczególnie uciążliwe ekologicznie. Warto wszakże podkreślić, iż systematyczne pomiary uwzględniały wtedy zaledwie 20 czynników, a zatem opis sytuacji ekologicznej regionu musiał być — *ex definitione* — niepełny i niezadowolający. W województwie katowickim wysyłanych było do atmosfery 19,5% „polskich pyłów” (305,3 tysięcy ton) i 24,4% gazów (1309,2 tysięcy ton), tutaj też 25% ścieków przemysłowych odprowadzano bezpośrednio do wód powierzchniowych. W regionie znajdowało się także 39,4% wszystkich krajowych odpadów poprodukcyjnych ulokowanych w obrębie zakładów pracy; już wówczas bezwzględna ich

wielkość szacowano na 646 mln ton, zaś wszystkie odpady zgromadzone na terenie województwa katowickiego obliczano na 1,5–1,7 mld ton. Ten duży i promieniotwórczy śmietnik powiększał się co roku o kilkadziesiąt milionów ton (1989 — 86 mln ton; 1990 — 72,4 mln ton) i pochłaniał 300 ha ziemi pod nowe hałdy i wysypiska. W 1990 roku na terenie województwa zlokalizowano 198 zakładów przemysłowych wytwarzających rocznie ponad 5 tysięcy ton odpadów każdy, głównie odpadów górniczych, szlamów flotacyjnych, odpadów popłuczkowych, popiołów lotnych czy żużli. Gdyby wszystkie nagromadzone już odpady rozprowadzić równomiernie po całej powierzchni województwa, to ich warstwa miałaby wysokość ponad 170 cm.

Najwyższe zanieczyszczenia powietrza metalami ciężkimi — uszkodzającymi centralny układ nerwowy i degradującymi genotyp — zarejestrowano w pobliżu zakładów i hut metali nieżelaznych, a zwłaszcza w okolicach Miasteczka Śląskiego, Piekar Śląskich, Bukowna i wreszcie Katowic. Fluor zaś w szkodliwych stężeniach występował głównie w okolicy Katowic, Rybnika, Będzina oraz Dąbrowy Górniczej. Na obszarze całego województwa stężenia pyłu zawieszonego przekroczyły dopuszczalną normę (50 mg/m³), ale skrajne wartości przybrały w Chorzowie Starym, Świętochłowicach, Bytomiu Śródmieściu, Siemianowicach, Łaziskach Górnych, Tychach, Orzeszu, Mikołowie i Nędzy.

W złym stanie znajdowały się wody powierzchniowe, a zwłaszcza rzeki, do których w 1991 roku odprowadzono około 903 hektometrów sześciennych oczyszczonych i nieoczyszczonych ścieków komunalnych (391,3 hektometrów sześciennych) i przemysłowych (511,7 hektometrów sześciennych). Szczególnym rodzajem ścieków przemysłowych były wody dołowe z kopalń, zawierające duże ilości soli (przeciętnie w 1991 roku 6979 ton na dobę), w tym 6407 t/d chlorków i 572 t/d siarczanów. Ponadto w dołowych wodach kopalnianych występowały pierwiastki radioaktywne, zwłaszcza ²²⁶Ra, a rzeczywiste konsekwencje ich zrzutów nie są jeszcze należycie rozpoznane. Z całą pewnością zaś wiadomo, że zanieczyszczenie rzek jest tak poważne, że na około 65% ich długości w granicach województwa katowickiego pojawiła się bariera biologiczna, a zatem ustało w nich życie.

W zdegradowanym środowisku żyli i pracowali ludzie, ponoszący konsekwencje tej trudnej sytuacji. W 1990 roku przyjmowano, iż codziennie milion osób przebywa w miejscach szczególnie niebezpiecznych, w których przekraczane były normy ekologiczne. Nic zatem dziwnego, iż w wyniku wyniszczenia środowiska przyrodniczego, niskiej świadomości zdrowotnej, niehigienicznych wzorów życia — stan zdrowia ludności był i pozostaje zły. W województwie trzykrotnie wyższy w porównaniu z resztą kraju był wskaźnik zachorowalności na gruźlicę, częściej umierano na nowotwory złośliwe

(10% więcej zgonów w porównaniu z resztą kraju), choroby układu krążenia (20%), cukrzycę (50%). Prawie 45% kobiet ciężarnych dotkniętych było różnymi formami patologii ciąży, a 10% noworodków przychodziło na świat zbyt wcześnie. 15% dzieci cierpiało na ciężkie wady postawy, a w późniejszym wieku czterokrotnie częściej chorują one na zapalenia górnych dróg oddechowych niż ich rówieśnicy z innych części kraju. Wysoka i świadcząca o skali degradacji cywilizacyjnej była również śmiertelność niemowląt. W całym kraju w 1990 roku na 1000 urodzeń notowano 14 zgonów, w województwie — 18,1, a w najbardziej zdegradowanej ekologicznie i społecznie jego części — 30.

Zła sytuacja ekologiczna i stan zdrowotny społeczności regionalnej prowokują do formułowania pytań o działania obronne podejmowane przez regionalne i lokalne elity władzy, samych mieszkańców, organizacje polityczne i ruchy społeczne. Nie ulega wątpliwości, iż w całym okresie *realnego* socjalizmu kolejne władze województwa z determinacją zachęcały do intensywnego inwestowania w górnośląski przemysł ciężki i skutecznie zabiegały o kolejne lokalizacje. Takie ich zachowania prowadzące w konsekwencji do nadkoncentracji przemysłu, korzystającego z anachronicznych technologii, miały szczególne uzasadnienie. W ten bowiem najprostszy sposób regionalne i lokalne elity administracyjno-polityczne wzmocniały własną pozycję w centralnej konfiguracji władzy. W latach minionych, w okresie fetyszyzowania przemysłowych gigantów, posiadanie ich na własnym terenie miało nie tylko znaczenie symboliczno-prestizowe, ale również wpływało na miejsce regionalnej elity w układzie centralnym. Z całą pewnością czynnik ten oddziaływał na prowadzoną politykę lokalizacyjną, w której efekcie na obszarze województwa znalazła się największa w Europie huta żelaza, największa mleczarnia, największe koksownie, etc. Jeszcze całkiem niedawno planowano budowę kolejnych molochów — największych w Polsce zakładów petrochemicznych i wielkiej kopalni. Inwestycje te wznoszono — lub planowano wznosić — zazwyczaj wbrew woli społeczności lokalnych, ubezwłasnowolnionych i zmarginalizowanych.

W złym stanie znajdowała się również chaotycznie wytworzona przestrzeń urbanistyczno-architektoniczna województwa. Chaos przestrzenny przejawiał się nie tylko w niekorzystnym przemieszaniu zabudowy mieszkaniowej z uciążliwymi obszarami przemysłowymi, w degradacji starych dzielnic miejskich przez lata nierewaloryzowanych i znajdujących się w stanie śmierci technicznej, w wadliwych rozwiązaniach transportowych i komunikacyjnych, ale także w istnieniu wielkich zespołów mieszkaniowych, o akulturowym i odspołecznym charakterze, pozbawionych elementarnych usług. Chaos przestrzenny w regionie związany był — i jest — z rabunkową

ekspolatacją pokładów węgla zalegających w centralnej części Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Przykładowo w latach 1977–1983 w rejonie wydobywczym Bytomia odnotowano 53 989 wstrząsów; w tym samym okresie miało miejsce 36 tapnięć, a skutki 9 z nich były katastrofalne. Od września 1976 roku do czerwca 1980 uszkodzeniu uległo 1739 obiektów bytomskich. W latach 1945–1980 miasto straciło bezpowrotnie 650 budynków z 3600 mieszkaniami, zrujnowanych na skutek działalności górniczej. Tragiczne w skutkach tapnięcie 4 czerwca 1982 roku spowodowało uszkodzenie 565 domów mieszkalnych. Na marginesie i do celów porównawczych warto może podać, iż w wyniku działań wojennych uszkodzonych zostało 478 domów mieszkalnych.

Lektura istniejących dokumentów oraz rezultaty wielu badań i obserwacji pozwalają zatem na sformułowanie generalnej tezy dotyczącej ogólnego stanu województwa katowickiego w latach 1989–1990. Cechowały go:

- klęska ekologiczna (system przyrodniczy),
- monokulturowość gospodarcza i dominacja przemysłu ciężkiego (system wytwórczy),
- zdeformowana struktura zatrudnienia, połączona z niskim kapitałem edukacyjnym pracowników (system infrastruktury społecznej),
- dezintegracja zbiorowości regionalnej (system społeczno-kulturowy),
- chaotycznie wytworzona przestrzeń urbanistyczno-architektoniczna (system osadniczy).

Skala problemów, w których obliczu stanęło w przededniu transformacji województwo katowickie, sprawiła, iż często ten region kraju określano mianem *katastroficznego i skansenowego* obszaru Polski czy wręcz Europy⁴. Uznano bowiem, iż przekroczono tutaj punkt krytyczny i największy nawet wysiłek zbiorowości regionu i społeczności lokalnych nie może być skuteczny bez ekonomicznego i politycznego wsparcia spoza województwa. Tym samym trudności katowickiego stały się problemem całego państwa, a powodzenie regionalnej *transformacji* uznane zostało za jeden z warunków pomyślności polskiej reformy ustrojowo-gospodarczej i ziszczenia aspiracji unijnych.

Od samego początku transformacji poszukiwano wyjaśnień i uwarunkowań tej niezwykle trudnej sytuacji. *Syndrom śląski*, czyli poważną degradację regionalnego układu przyrodniczego, wytwórczego, technicznego, społeczno-kulturowego i wreszcie politycznego województwa tłumaczono

⁴Po raz pierwszy pojęcia te pojawiły się w latach 1989–1990 w pracach Antoniego Kuklińskiego, ówczesnego dyrektora Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

najczęściej jako rezultat procesów *kolonizacji wewnętrznej*. Termin ten wypracowany został na gruncie popularnej w socjologii i ekonomii teorii rozwoju zależnego (*teoria de la dependencia*). Nie wnikając w jej zawłości i subtelności, można stwierdzić, iż odnosi się ona do asymetrycznych relacji gospodarczych, politycznych i kulturowych między regionem dominującym, personifikowanym przez centralny establishment polityczny, a regionem peryferyjnym, reprezentowanym przez regionalne i lokalne elity władzy. Przyjmuje się przy tym, iż dochody wytworzone w peryferyjnych częściach kraju mają być w znacznym stopniu w nich reinwestowane, są woluntarystycznie, a w kategoriach etycznych — niesprawiedliwie, rozdysponowane przez krajowe centrum decyzyjne, polityczne i gospodarcze.

Kontrowersyjne pojęcie kolonizacji wewnętrznej odnosi się w gruncie rzeczy do czterech podstawowych wymiarów relacji między centrum a peryferiami. W sferze gospodarczej polega na nieekwiwalentnej wymianie ekonomicznej i nieproporcjonalnie dużym transferze bogactw wytworzonych w peryferii do centrum; w sferze politycznej na asymetrii presji politycznych, czyli stałym nacisku na elity regionalne, przy czym oddziaływania odwrotne są słabsze; w sferze kultury na „przemocy symbolicznej” przyspieszającej proces wykorzenienia kulturowego; w sferze ekologicznej na utrzymywaniu na peryferiach brudnych i odpadowych technologii dzięki szczególnym preferencjom branżowym i odpowiednim dyspozycjom finansowym.

Nie oceniając roli kolonizacji wewnętrznej w procesie zacofania gospodarczego, degradacji ekologicznej i urbanistyczno-architektonicznej województwa, warto zwrócić uwagę na konsekwencje tzw. długiego trwania. Region bowiem jest jednostką terytorialną i społeczno-kulturową, w której wyrażają się długotrwałe procesy historyczne i trendy sekularne. W przestrzeni regionu do dzisiaj istnieją i posiadają własną dynamikę skutki chaotycznej urbanizacji i industrializacji XIX i XX wiekowej. Do dzisiaj w jakimś przynajmniej stopniu, zwłaszcza wśród ludności autochtonicznej, funkcjonują ukonstytuowane wzory ruchliwości społecznej i awansu zawodowego oraz elementy krystalizujące regionalny i lokalny etos kulturowy. Jeszcze przez wiele lat Górny Śląsk ponosić będzie konsekwencje rabunkowej eksploatacji surowców, która nie rozpoczęła się bynajmniej w Polsce Ludowej, ale trwa już blisko dwa stulecia. Projekt restrukturyzacji systemu wytwórczego musi zatem uwzględniać perspektywę długiego trwania i nie może opierać się na złudnym przekonaniu, iż przeobrażenia przemysłu przeprowadzić można w krótkim czasie, lekceważąc historycznie utrwalone procesy i zjawiska.

Teza o kolonizacji wewnętrznej Górnego Śląska budziła uzasadnione — jak się zdaje — wątpliwości. W rozmowach z mieszkańcami Śląska — stwierdził Antoni Kukliński — przewija się żal, że region był kolonią Polski przez długie lata, bo był wyzyskiwany. Można to w pewnym sensie uzasadnić. Ale można też uzasadnić coś dokładnie odwrotnego, że Polska była kolonią Górnego Śląska. Przecież przez długie lata Śląsk ściągał w nadmierny sposób inwestycje, które w innych regionach mogły być lepiej wykorzystane (...). Śląsk prowadził przez 40 lat politykę samobójczą, dodając ciągle przemysły, które utrudniają ludziom warunki życia. Warto może przy okazji dodać, iż w całym niemal okresie realnego socjalizmu górnicy i hutnicy województwa katowickiego byli dobrze nagradzani materialnie oraz korzystali ze zróżnicowanych — pozadochodowych — przywilejów i wyjątkowego ulokowania w hierarchii zawodowej. Wydobywanie węgla traktowano jako wydobywanie czarnego złota, gloryfikowano etos ciężkiej pracy fizycznej. Do swojej dyspozycji górnicy mieli ponadstandardowe — jak na warunki realnego socjalizmu — ośrodki wczasowe, specjalne sklepy o rozbudowanej ofercie towarowej (*gewexy*), dostęp do cennych i rzadkich dóbr, takich jak samochody osobowe, wycieczki zagraniczne. Ułatwiono im również dostęp do tanich mieszkań zakładowych, nagradzano matki, które wychowały synów na górników, a oni sami uznawani byli — przynajmniej werbalnie — za klasę o szczególnej misji cywilizacyjnej. Wszystkie te okoliczności tłumaczą powojenny napływ ludności do województwa, zainfekowanej magią *Katowickiego Eldorado*.

1.2. Janusowe oblicze: województwo katowickie w 1996 roku

Zainicjowane w latach 1989–1990 procesy transformacji ustrojowej oddziaływały bezpośrednio na przeobrażenia województwa katowickiego w czterech przynajmniej wymiarach: gospodarczym, ekologicznym, społecznym i przestrzennym. Przy ich ilustracji warto i można korzystać z mitologicznej postaci *Janusa*, odbarzonego dwoma twarzami, posępną i piękną. Dramatyczna diagnoza dotycząca lat 1989–1990 nie oznaczała bynajmniej, iż w województwie katowickim nie zachodziły od również zjawiska pozytywne, przyspieszone lub zainicjowane przez transformację. Wszystkie te zjawiska i procesy nie mogą jednak przysłonić oczywiście prawdy o poważnych problemach regionu oraz poszczególnych jego części.

Najbardziej symptomatycznym przejawem transformacji była z jednej strony postępująca powoli — lecz stale — prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw, z drugiej zaś — upadek zakładów najbardziej uciążliwych ekologicznie i skrajnie nierentownych. Przede wszystkim warto podkreślić, iż jeszcze przed upadkiem realnego socjalizmu, poczynając od 1980 roku,

zmniejszać się zaczęła liczba zatrudnionych w przemyśle województwa. W tym właśnie roku było ich 905,1 tys., w 1990 — 767,7 tys., a 31.12.1995 — 634,1 tys. W ciągu ostatnich lat (1990–1995) nastąpił też znaczący spadek udziału zatrudnienia w sektorze publicznym (z 76% w 1990 do 58% w 1994 i 56% w 1995), przy odpowiednim, proporcjonalnym wzroście udziału sektora prywatnego (24%, 42%, 44%)⁵. Warto może przypomnieć, iż w 1980 roku i w 1985 udział sektora prywatnego wynosił odpowiednio: 8% i 10%. W 1990 roku rejestr wszystkich pracujących w województwie obejmował 1513,7 tys., z czego 1138,5 tys. zatrudniał sektor publiczny, a 375,4 tys. — sektor prywatny. W 1994 proporcje te były odpowiednie: 1492,7 tys.; 866,1 tys., 626,6 tys. Należy przy tym zaznaczyć, iż dopiero w 1994 roku zastąpiono w polskiej statystyce *Klasyfikację Gospodarki Narodowej* — *Europejską Klasyfikacją Działalności*. Porównywanie danych statystycznych z lat 1990–1994 oraz 1995–1996 może być zatem ryzykowne i bałamutne.

W 1994 roku, w którym obserwowano *prywatyzacyjne przyspieszenie*, objęto procesem przemian własnościowych 377 przedsiębiorstw państwowych, w 1995 — ich liczba wzrosła do 427. Ze 127 (1994) do 143 (1995) powiększyła się grupa zakładów stanowiących Spółki Skarbu Państwa, rosła też liczba przedsiębiorstw likwidowanych lub znajdujących się w stanie likwidacji (1994 — 82, 1995 — 90). W 1993 roku podjęto symboliczną decyzję — w pełni uzasadnioną ekonomicznie — o postawieniu w stan likwidacji pierwszych sześciu kopalń, nierentownych, o wyczerpanych lub trudno dostępnych złożach. 31.10.1993 roku zakończono wydobywanie w kopalni *Barbara-Chorzów*, 28.02.1995 — w KWK *Pstrowski* (Zabrze), 30.06.1995 wydobyto ostatnią tonę urobku w KWK *Paryż* (Dąbrowa Górnicza), w ostatni dzień tego samego roku w KWK *Saturn* (Czeladź) i KWK *Siemianowice*, a 31.10.1996 roku w KWK *Żory*. Jednocześnie wzrastała liczba osób pracujących na własny rachunek. W 1993 roku zarejestrowano 199,5 tysięcy jednostek gospodarczych, a w rok później 211,5 tys., w tym 173,5 zakładów osób fizycznych.

Tempo i zakres procesów prywatyzacyjnych w województwie katowickim są jednak niezadowolające. Uwarunkowania takiego stanu są zróżnicowane. Do najistotniejszych z nich zaliczyć można:

- błędy w dotychczasowych przedsięwzięciach prywatyzacyjnych, sprawiające, iż w mniemaniu wielu pracowników proces ten oznacza bezrobocie, kataklizm egzystencjalny dla nich samych i ich rodzin,

⁵Zob. *Rozwój regionalny Polski: 1990–1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa, luty 1996.

- niechęć do prywatyzacji średnich i dużych zakładów ze strony wspólnot pracowniczych i rewindykacyjno-konserwatywnych związków zawodowych,
- głębokie i wielogeneracyjne związki pracowników z kopalnią czy hutą, traktowaną — zgodnie z retoryką realnego socjalizmu — jako własność państwowa czyli stanowiąca *de facto* własność załogi,
- poczucie bezpieczeństwa socjalnego i trwałości zatrudnienia w zakładach państwowych,
- niechęć pracowników do zachowań konkurencyjnych, wymuszanych w zakładach sprywatyzowanych.

Najpoważniejszych i wielowymiarowych zmian transformacyjnych doświadczyła tradycyjna rodzina robotnicza województwa. Przede wszystkim to właśnie jej członkowie odczuli wyraźny ubytek miejsc pracy, głównie w przemyśle ciężkim, zwłaszcza w górnictwie i hutnictwie. Według cytowanych już statystyk, w rezultacie recesji gospodarczej, likwidacji zakładów pracy, ich bankructwa lub prywatyzacji, liczba miejsc pracy w przemyśle województwa zmniejszyła się niemal o 300 tysięcy. W dalszym ciągu jednak utrzymywane są — głównie w kopalniach tak zwane *etaty socjalne* (40–60 tysięcy osób). Zajmujących je ludzi można zwolnić bez żadnego uszczerbku dla zakładu pracy, ale ze względów społecznych i politycznych działania takie wciąż nie są podejmowane (brak alternatywnych miejsc pracy, obawa przed skumulowanym lokalnie bezrobociem i jego konsekwencjami, dbałość o spokój polityczny).

Przeobrażeniom gospodarczym województwa towarzyszy dwojakiego typu degradacja dotycząca rodziny robotnicze, głównie górnicze. Pierwsza jej forma to degradacja ekonomiczna. Warto podkreślić, iż w okresie realnego socjalizmu górnicy stanowili uprzywilejowaną zarobkowo kategorię zawodową, a średnia ich poborów dwukrotnie przekraczała średnią krajową. W 1995 roku relacje te zmieniły się znacznie i średnia uposażeń górniczych kształtuje się na poziomie 1,3–1,5 średnich zarobków w innych branżach⁶. Pojawiła się także grupa bardzo młodych emerytów górniczych, przechodzących — najczęściej z przymusu — na wcześniejsze emerytury w wieku 43–45 lat, a zatem po przepracowaniu 15 lat. Ich uposażenie emerytalne jest zazwyczaj dwukrotnie mniejsze niżli podczas zatrudnienia w kopalni. W tych przypadkach warto wziąć pod uwagę, iż tak młodzi emeryci mają zazwyczaj na utrzymaniu niepracującą żonę i dzieci w wieku szkolnym, a zatem emerytury nie gwarantują źródeł godziwej egzystencji. Nic więc dziwnego, iż w jednym z reportaży z Górnego Śląska, publikowanym w tygodniku *Polityka* Jan Dziadul pisał o *smutku hajerów* (górników),

⁶Średnia płaca w kopalniach po trzech kwartałach 1996 roku wynosiła 1467 zł.

zwłaszcza najmłodszej generacji emerytów, odchodzących nie z własnej woli z kopalni. To właśnie wielu z nich, w wyniku poszukiwania nowych źródeł dochodów i zarobków czy tylko zajęć uwalniających od beczynności i nudy, angażuje się w szarą strefę ekonomiczną i rozmaite aktywności gospodarcze w sektorze nieformalnym, lokowanym na granicy prawa lub wręcz nielegalnym. To poszukiwanie dodatkowych zarobków prowadzi najczęściej do zaniedbania procesów socjalizacyjnych i niedopełniania ról społecznych, zwłaszcza rodzicielskich, w rodzinie.

Degradacji ekonomicznej towarzyszy wcale nie mniej ważna i wyraźna degradacja prestiżowo-symboliczna. W okresie realnego socjalizmu, w wyniku prowadzonej manipulacyjnej pedagogiki, utrwaliło się wśród wielkoprzemysłowej klasy robotniczej — eksponowane wcześniej — przekonanie o jej cywilizacyjnej misji i roli. *Byłem wtedy nauczycielem w szkole górniczej — wspomina jeden z „werbowników”, poszukujących w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w różnych zakątkach kraju młodzieży chętnej do pracy w zawodzie górnika. Wyprasowałem górniczy mundur, zapakowałem walizkę i ruszyłem w drogę... Zaczęłem opowiadać o trudzie, odwadze, męskości. Dodawałem jednak o mieszkaniach, dobrych zarobkach, możliwościach nauki, darmowym wyżywieniu. Po każdym spotkaniu nie mogłem się opędnąć od uczniów siódmych i ósmych klas. Pytali o kopalnię, pracę... Roztaczałem przed rodzicami wizję spokojnej i dobrej pracy. Większość z nich zdawała sobie sprawę, że decydując się na wyśłanie dziecka na Śląsk nie będzie musiało już żyć na jego utrzymanie. Co więcej, liczyło, że to właśnie dziecko stać będzie pieniądze⁷.*

Rozbudowany był także wspomniany już system przywilejów zawodowych, zwłaszcza górniczych, obejmujący zarówno uczniów szkół górniczych wszystkich typów, jak i pełnoprawnych pracowników resortu. Transformacja przynosiła częściową ich likwidację, a brak wyjaśnienia lub zrozumienia istoty przemian zrodził głębokie poczucie niezawinionego upośledzenia, postawy roszczeniowe, przekonanie o międzynarodowych spiskach ekonomicznych (np. Banku Światowego), zorientowanych na ruinę polskiego przemysłu wydobywczego.

Ograniczenie lub likwidacja ekonomicznego i prestiżowo-symbolicznego uprzywilejowanie pracowników górnictwa i hutnictwa, ograniczenie miejsc pracy w przemyśle, spowodowały spadek atrakcyjności województwa katowickiego i uwiad mitu o *regionalnym Eldorado*. Pierwszych jego symptomem był wyraźny — choć bynajmniej nie dramatyczny — odpływ ludności z tego obszaru. W 1991 roku mieszkało tutaj 4006,6 tys. ludzi, a w 1995 już

⁷K. Hetmańczyk: *Najemnicy. Te czasy już nie wrócą*, Dziennik Zachodni, nr 212, 25 października 1996.

tylko 3924,8 tys. Do spadku przyczyniło się nie tylko ujemne saldo migracji, ale także bardzo niski przyrost naturalny (1990 — 2,0 na 1000 mieszkańców, w 1995 — 0,1). Jako pierwsi, województwo opuszczali mieszkańcy tymczasowych hoteli robotniczych, zatrudnieni w zamykanych lub restrukturyzowanych zakładach przemysłowych. Wracali głównie do rodzinnych wiosek i miasteczek ulokowanych w biednych regionach wschodniej Polski, z których przybyli niegdyś — głównie w latach osiemdziesiątych — do województwa katowickiego. Do ubytku ludności przyczyniły się także migracje zagraniczne, zwłaszcza do Republik Federalnej Niemiec.

W tym kontekście trudno nie wspomnieć, iż wyjątkowo niefunkcjonalne wobec procesów restrukturyzacji województwa katowickiego okazały się niektóre cechy tradycyjnej rodziny robotniczej. W zdecydowanej większości przypadków jedynym jej żywicielem jest ojciec, a pozostali członkowie pozostają na jego utrzymaniu. W przypadku kobiet poważnym ogranicznikiem ich szans na regionalnym i lokalnym rynku pracy jest niskie wykształcenie i niezwykła wręcz szczupłość ofert kierowanych pod ich adresem. Można przyjąć — choć teza ta wymaga gruntownej weryfikacji empirycznej — że o ile tradycyjnie duża aktywność zawodowa kobiet regionu łódzkiego stała się jednym z elementów jego dynamiki gospodarczej, o tyle brak tej aktywności w województwie katowickim okazać się może ważną przeszkodą w procesie restrukturyzacji.

Szczególną formą egzystencjalnej degradacji rodziny tradycyjnej jest pogorszenie się warunków mieszkaniowych w osiedlach zakładowych. Warto na przykład wspomnieć, iż samo tylko górnictwo dysponuje około 160 tysiącami tego typu mieszkań, od lat nierewaloryzowanych, z których część znajduje się w stanie śmierci technicznej. Trudności, jakie przeżywa branża przekładają się bezpośrednio na warunki mieszkaniowe ludzi ulokowanych w kwartałach zakładowych, pozbawionych remontów i napraw czy sprawnej administracji. Podobna sytuacja panuje w zakładowym budownictwie hutniczym, a ulokowani w nim ludzie nie chcą przejmować na własność zajmowanych i zdekapitalizowanych mieszkań, oferowanych nawet za darmo przez znajdujące się w trudnym położeniu ekonomicznym huty.

Wszystkie te okoliczności sprawiają, iż w województwie katowickim pojawiła się cała grupa *ludzi zbędnych* w przemysłach tradycyjnych, a jednocześnie typowych *ludzi luźnych*, podatnych na radykalną i populistyczną retorykę. Część z nich, ulokowanych zwłaszcza w tradycyjnych osiedlach robotniczych, w tak zwanych *zespołach awaryjnych* czy istniejących jeszcze reliktowo hotelach robotniczych, tworzyć może zręby *underclass*, podklasy społecznej, uwikłanej w błędne koła niedostatku, nędzy, marnego wykształ-

czenia i roszczeniowych postaw wobec systemu pomocy i opieki społecznej. W rezultacie funkcjonują rodzinne i dzielnicowe *getta* podklasy społecznej, obecne w wielu miastach województwa, stanowiące klientele Rejonowych Urzędów Pracy.

Urzędy te powstały w Polsce w 1990 roku i miały na celu rejestrację bezrobotnych i przeciwdziałanie bezrobociu zgodnie z ustawą z dnia 29.12.1989 o zatrudnieniu. Na obszarze województwa katowickiego utworzono 23 takie instytucje. 31.12.1990 roku pierwszy oficjalny rejestr bezrobotnych w województwie katowickim obejmował 63,4 tys. osób, a stopa bezrobocia wyniosła 3,4% (kraj: 6,1%). W roku następnym liczba ta wzrosła do 116,3 tys., przy stopie bezrobocia 6,6% (kraj: 11,4%), w 1992: do 148,3 tys. (8,6% i 13,6%), w 1993: 172,0 tys. (10,1% i 16,4%), w 1994: 172,2 tys. (10,1% i 16,0%) i wreszcie w 1995: 151,4 tys. (9,4% i 15,0%). Można zatem przyjąć, iż stopa bezrobocia jest relatywnie niska, choć bezwzględna liczba bezrobotnych była — i pozostaje nadal — najwyższa w kraju. Zarejestrowani bezrobotni posiadali niski zazwyczaj kapitał edukacyjny, dysponując świadectwami szkół podstawowych i zasadniczych zawodowych. W 1995 roku tylko 2,6% wszystkich bezrobotnych stanowili absolwenci szkół wyższych, 27,0% — zasadniczych zawodowych, 46,5% podstawowych, a 23,8% — średnich zawodowych i liceów ogólnokształcących.

Bezrobotni korzystają ze zróżnicowanych form pomocy świadczonych przez powołane instytucje. Dominują wszakże działania osłonowe, a nie aktywizujące: w latach 1990–1995 zasiłki dla bezrobotnych łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne i zaliczkami na poczet podatku dochodowego stanowiły 81–82% wydatków ogólnych. Zasiłek dla bezrobotnych wynosi 36% przeciętnego wynagrodzenia, a uprawnienia do jego pobierania nabiera osoba, która przed utratą pracy była zatrudniona co najmniej przez pół roku. Od 1 września 1996 roku jego wysokość ustalono na 291,6 zł (około 105\$). W przypadku utraty pracy w wyniku zwolnień grupowych zasiłek stanowi co najmniej 75% najniższego wynagrodzenia (wrzesień 1996 — 370 zł). Zwolnienia grupowe związane są zazwyczaj z poważną restrukturyzacją zakładu pracy i oznaczają zwolnienie co najmniej 10% pracowników w ciągu trzech miesięcy. Po 12 miesiącach bezrobotny traci prawo do zasiłku. W 1994 roku prawo takie utraciło 71,0 tys. na 172,2 tysiące bezrobotnych zarejestrowanych w województwie katowickim, a w rok później 50,3 (151,4).

Do aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu należy: pośrednictwo pracy i pośrednictwo zawodowe, szkolenie i przekwalifikowanie bezrobotnych, pożyczki, prace interwencyjne i roboty publiczne. Środkami finansowymi na ten cel dysponuje Fundusz Pracy, lecz ich udział w ogólnej kwocie

wydatków na pomoc dla bezrobotnych nie przekracza 20%. W 1994 roku przy pracach interwencyjnych zatrudniono 3153 bezrobotnych w rok później — 3806, natomiast przy robotach publicznych zaangażowano odpowiednio: 1200 (1994) i 1600 osób (1995). W 1995 roku udzielono zaledwie 150 pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej na własny rachunek, a dalszych 50 na stworzenie dodatkowych miejsc pracy w prywatnych zakładach już istniejących.

Negatywnym, lecz koniecznym zjawiskom transformacyjnym towarzyszyły liczne procesy pozytywne. Od początku 1990 roku w województwie katowickim notowano znaczny — jak na polskie standardy — napływ zagranicznych kapitałów (686 spółek prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego zarejestrowanych do 31.12.1992; 998 — 31.12.1993; 1267 — 31.12.1994; 1501 — 31.12.1995). Przede wszystkim jednak socjalistyczną gospodarkę niedoboru (*economy of shortage*) zastąpiła gospodarka dostatecznej podaży dóbr i usług, a wraz z nią zniknęły kolejki do sklepów i punktów usługowych. Wzrosła liczba prywatnych samochodów osobowych z 616,5 tysięcy zarejestrowanych w 1990 roku do 780,1 tys. w 1995 roku. Liczba abonentów telefonicznych niemal się podwoiła: z 265,8 (1990) do 502,6 (1995). Cały czas udział województwa w przemysłowej produkcji państwa był poważny (lata 1990–1995: 15–17%), podobnie jak udział w tworzeniu Produktu Krajowego Brutto (lata 1990–1995: 11–12%). Wysokie były — i pozostają nadal — przeciętne zarobki pracowników zatrudnionych w zakładach i instytucjach województwa. Według oficjalnych statystyk ustępowały one jedynie zarobkom notowanym w Warszawie. Katowickie pozostaje nadal jednym z największych centrów naukowych i to zarówno ze względu na liczbę pracowników naukowych, jak i kształconych przez nich studentów. Jest też korzystnie ułożone w pobliżu granicy czeskiej, słowackiej i trwale wpisane w transeuropejskie szlaki komunikacyjne. Dysponuje także gęstą — choć ulegającą szybkiej dekapitalizacji — infrastrukturą techniczną i społeczną, a przeciętne zarobki jego mieszkańców należą do najwyższych w kraju. Poszczycić się może wreszcie ważną — i symboliczną zarazem — inwestycją *General Motors*, lokowaną w Gliwicach i wkomponowaną w specjalną strefę ekonomiczną, ustanowioną przez Radę Ministrów w lipcu 1996 roku. Mamy zatem tutaj do czynienia ze stosunkowo rozbudowanymi i wielowymiarowymi *korzyściami aglomeracyjnymi*.

Pisząc o *Janusowym obliczu* regionu, chciałbym na przykład podkreślić, iż w ostatnich latach, począwszy od końca 1991 roku, sytuacja ekologiczna województwa katowickiego nie ulega dalszemu i dramatycznemu pogorszeniu. Zauważalna jest raczej stabilizacja, a w niekiedy — jak w przypadku emisji pyłów — znacząca poprawa. W 1985 roku wyemitowano do atmos-

fery 453,9 tysięcy ton pyłów, w 1990 — 227,1 tys. ton, w 1991 — 186,6 tys. ton, w 1995 — 82,5 tys. ton. W 1985 roku zrzucono 1540,3 tysięcy ton gazów, a w 1995 niespełna połowę (738,1). Od 1993 roku w zrzucie gazów uwzględniać zaczęto dwutlenek węgla — podane wartości w kolejnych latach wynosiły: 1993 — 20 838,5 tysięcy ton, 1994 — 27 052,9, w 1995 — 27 135,9. Zrzut ścieków komunalnych w 1985 roku oszacowano na 950,9 hektometrów sześciennych, w 1990 — na 829,6, a w 1995 — na 631,2 hektometrów sześciennych. Na bardzo wysokim poziomie utrzymuje się wszakże wielkość zakumulowanych odpadów przemysłowych ulokowanych na terenie zakładów przemysłowych. Jeśli w 1990 roku łączną ich wielkość szacowano na 646,0 milionów ton, to w 1995 — 866,2 milionów ton (44% wszystkich uciążliwych odpadów przemysłowych kraju). Z wciąż niepełnych danych wynika, iż w 1993 roku tereny zniszczone przez górnictwo obejmowały łącznie 25 tysięcy hektarów, do 2015 roku ten zdegradowany obszar powiększył się o kolejne 8 tysięcy hektarów. Szybko rośnie obszar poprzemysłowych zalewisk bezodpływowych (1993 — 313 ha) i zwałowisk (w 1993 — 1500 ha z 270 milionami metrów sześciennych kamienia dołowego).

Częściowe zahamowanie degradacji ekologicznej interpretowane jest trojako. Po pierwsze, wskazuje się na poważną i wciąż trwającą recesję, jaka dotyka przemysł ciężki województwa, rujnujący środowisko naturalne województwa. Po wtóre, eksponuje się wzrost inwestycji proekologicznych i modernizacji techniczno-technologicznych; po trzecie zaś — zaostrzenie systemu kar za degradację otoczenia przyrodniczego i większą możliwość ich egzekwowania. Pewna stabilizacja ekologiczna tylko w nieznacznym stopniu wpłynęła na poprawę takiego syntetycznego wskaźnika rozwoju cywilizacyjnego, jaką jest poziom śmiertelności niemowląt. W 1990 roku wynosił on 17,8, w 1994 — 18,3, a w 1995 osiągnął wartość 14,0. Był zatem wyższy od wskaźnika krajowego (12,4) i kilkakrotnie wyższy od wskaźników zachodnioeuropejskich.

Transformacja przyniosła poważne zmiany w pejzażu społecznym i politycznym województwa. 14 listopada 1989 roku wydano polsko-niemieckie oświadczenie potwierdzające oficjalnie istnienie mniejszości niemieckiej, ulokowanej głównie — choć nie wyłącznie — na Górnym Śląsku, w tym i w województwie katowickim. 17.06.1991 zawarto Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Dokument ten reguluje funkcjonowanie mniejszości niemieckiej, szacowanej na całym Górnym Śląsku na 250–300 tysięcy osób, w tym w województwie katowickim na 50–70 tysięcy. Reprezentanci tej grupy, kultywując tożsamość kulturową, stali się aktywnymi

uczestnikami życia politycznego, wprowadzając w wyniku wyborów reprezentantów do władz samorządowych i parlamentu.

2. Scenariusze i programy restrukturyzacji województwa katowickiego

2.1. Wprowadzenie

Kluczowe problemy restrukturyzacji województwa katowickiego wiążą się nieuchronnie z radykalną rekonstrukcją i redukcją zatrudnienia w przemyśle ciężkim, zwłaszcza zaś wydobywczym. W różnym stopniu problematykę tę podejmowały tworzone — lecz nie realizowane — plany restrukturyzacji regionu, a zwłaszcza dokument generalny zatytułowany *Założenia do planu regionalnego województwa katowickiego (1986)* i jego znowelizowana wersja (*Katowicki projekt restrukturyzacji przemysłu, 1990*). Zagadnienia te znalazły się także w *Programie regionalnej polityki gospodarczej Górnego Śląska (1992)*, jak i programach sektorowych *dotyczących restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego (1991)* oraz *hutnictwa żelaza i stali (1992)*.

To zainteresowanie regionalnym przemysłem ciężkim nie było przypadkowe. Warto może w tym kontekście przypomnieć, że w górnos Śląskim górnictwie pracuje więcej ludzi niżli w całym górnictwie zachodnioeuropejskim, a regionalne hutnictwo żelaza wciąż stosuje skansenowe technologie wyeliminowane już dawno z hut Unii. W latach 1989–1994 wydobywanie węgla spadło o 30%, a zatrudnienie w bezpośredniej produkcji zaledwie o 15% i dalsze jego ograniczenie — zważywszy spadający popyt na węgiel — wydaje się przesądzone. Ostrożne szacunki wykonane w 1995 roku przez pracowników naukowych Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach — oparte zarówno na wieloletnich, jak i doraźnych badaniach empirycznych — wykazują, iż do roku 2000 górnictwo opuści 122 300 osób z 297 000 zatrudnionych w kwietniu 1994. Do 2010 z górnictwa odejdzie kolejnych 42 600 pracowników, a zatem stan zatrudnienia w tym resorcie wyniesie 132 100. Szacunki sporządzone przez Państwową Agencję Węgla Kamiennego w Katowicach są bardziej optymistyczne. Wedle jej ekspertów w 2000 roku w górnictwie będzie pracować 225 000 osób, czyli do tego czasu resort opuści 72 000 zatrudnionych. W dekadzie następnej odpływ będzie znacznie mniejszy (25 000 osób) i ostatecznie w górnictwie pozostanie 200 000 pracowników.

2.2. Plan Markowskiego: *pudrowanie węgla* czy radykalna sanacja górnictwa?

Znacząco odmienne rozstrzygnięcia zakłada przyjęty przez Radę Ministrów 30.04.1996 roku program restrukturyzacji górnictwa w latach 1996–2000, przygotowany przez Jerzego Markowskiego, wiceministra przemysłu⁸. Dokument ten przewiduje przejście — do roku 2000 — 52 000 pracowników na emerytury; 12 000 dalszych skorzystać ma z urlopów górniczych lub alternatywnie wcześniejszych emerytur górniczych⁹, gwarantujących 55% dotychczasowej pensji, a 14 000 kolejnych znaleźć ma zatrudnienie w firmach powstających na skutek prywatyzacji lub komercjalizacji niektórych struktur kopalni. 2000 osób winno — w oparciu o preferencyjne kredyty — podjąć pracę na własny rachunek¹⁰. Wydobycie węgla spaść ma o około 20 milionów ton, zaś wydajność roczna na jednego zatrudnionego wzrosnąć z 500 do 615 ton. W przyjętym dokumencie odstąpiono od proponowanej we wcześniejszych jego wersjach *opłaty węglowej* (3,7% od ceny 1 tony węgla) przeznaczanej na restrukturyzację branży. Dokument zakłada, iż ceny węgla w kraju będą wyższe od kosztów, ale nadal dokładać się będzie do eksportu (31,37 zł do każdej tony). W wyniku tych działań górnictwo węgla kamiennego stać się ma rentowne od 1998 roku, a w 2000 osiągnąć zysk 588,9 mln złotych.

Tak zaprojektowane zmiany wymagają, zdaniem autora projektu, znaczących nakładów i zewnętrznego wsparcia. **Wsparcie bezpośrednie** (5259,7 mln zł) obejmuje:

- dotacje na regulację części zaległych zobowiązań wobec ZUS, obciążających głównie kopalnie likwidowane (298,0 mln zł),
- dotacje na szkody górnicze, powodowane zwłaszcza przez kopalnie likwidowane (126,7 mln zł),
- dotacje na koszty likwidacji kopalni i osłony socjalne ich załóg (3147,3 mln zł),
- dotacje przeznaczane na restrukturyzację techniczną i tworzenie nowych miejsc pracy (1687,7 mln zł).

Natomiast **wsparcie pośrednie** odnosi się do:

- poręczeń rządowych na kredyty inwestycyjne (816,0 mln zł),

⁸*Górnictwo węgla kamiennego. Polityka państwa i sektora na lata 1996–2000. Program dostosowania górnictwa węgla kamiennego do warunków gospodarki rynkowej i międzynarodowej konkurencyjności*, Warszawa 30.04.1996.

⁹Takie rozstrzygnięcie wymaga inicjatyw legislacyjnych i ustawy epizodycznej.

¹⁰31 marca 1996 w górnictwie węgla kamiennego pracowało 263 388 osób. W porównaniu z rokiem 1989 jest to spadek — *per saldo* — o około 141 000 pracowników, zatrudnionych głównie na powierzchni, w administracji branży (np. biurowy personel kobiecy).

- pozyskania środków pochodzących z pożyczki Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowego (kwota nie zdefiniowana precyzyjnie),
- dokapitalizowanie kapitału akcyjnego spółek węglowych w celu nieodpłatnego przekazania mieszkań poza górnictwo (1022,6 mln). Na marginesie warto zaznaczyć, iż branża dysponuje około 160 000 mieszkań zakładowych. Ich eksploatacja ma poważny wpływ na wynik finansowy górnictwa. Jednak odłączenie tak olbrzymiego majątku i przekazanie go poza górnictwo oznaczałoby powstanie w bilansie straty nadzwyczajnej, równej majątkowi spółek węglowych. Stosownie do postanowień kodeksu handlowego konieczne byłoby wówczas ogłoszenie ich upadłości. Stąd też w programie J. Markowskiego zapowiedź dokapitalizowania spółek kwotą ponad 1 mld zł.

Komentowany dokument ma wiele słabości, lecz do najistotniejszych z nich zaliczyć można:

- brak zdefiniowania mechanizmów sanacji górnictwa, gwarantujących właściwe spożytkowanie ogromnych kwot i osiągnięcie przez branżę trwałej rentowności,
- odrzucenie *a priori* tezy, iż miast dalej inwestować w górnictwo, można z większym pożytkiem część kwot przeznaczyć na tworzenie alternatywnych rynków pracy oraz centrów przekwalifikowań górniczych,
- brak imiennego i precyzyjnego rejestru trwale nierentownych kopalni, podlegających likwidacji. Zamiast niego w dokumencie wspomina się o likwidacji 1371,8 km wyrobisk korytarzowych, 41,4 km szybów i szybków oraz 1346 obiektów powierzchniowych,
- propozycje fuzji kopalni trwale rentownych z nierentownymi i, *per saldo*, ponoszenie przez te pierwsze kosztów takiego połączenia,
- akceptacja bardzo poważnych dopłat do eksportu węgla.
- sektorowe traktowanie procesu restrukturyzacji — tymczasem nieodzowne jest stosowanie rachunku międzysektorowego i ciągnionego. Przykładowo, projektowana redukcja 80 tysięcy miejsc pracy w górnictwie oznacza likwidację dwukrotnie lub trzykrotnie większej ich liczby poza branżą. Jest to zjawisko potencjalnie niebezpieczne, zważywszy, iż województwo katowickie straciło w latach 1989–1994 300 tysięcy miejsc pracy¹¹.

Natomiast za pozytywne cechy cytowanego dokumentu — oprócz samego faktu jego powstania — uznać należy:

- propozycję ograniczenia zatrudnienia i skali *etatów socjalnych*,

¹¹Por. A. Klasik: *Mała i średnia przedsiębiorczość w województwie katowickim*, Referat przygotowany na V Tyskie Seminarium Majowe. Tychy, 6–7 maja 1996.

- postulat ograniczenia wydobycia przy jednoczesnym wzroście wydajności pracy,
- założenie o ekspedycji poza górnictwo majątku kopalni nie związanego z produkcją (np. 160 tysięcy zakładowych mieszkań),
- odrzucenie zwolnień grupowych na rzecz odejść naturalnych i dobrowolnych.

Trudno w tym kontekście nie wspomnieć, iż odejścia z górnictwa, naturalne czy wymuszone, grupowe czy indywidualne, wywołają efekt domina w branżach niegórnicznych, czyli w otoczeniu kopalni (usługi, budownictwo, hutnictwo). Przyjmuje się zazwyczaj — w oparciu o doświadczenia restrukturyzacyjne Zagłębia Ruhry czy Nord Pais de Calais — iż jedno miejsce pracy w górnictwie generuje trzy kolejne poza nim. Restrukturyzacja oddziaływać też będzie bezpośrednio na losy 88 górniczych jednostek produkcyjno-usługowych zatrudniających 80 000 osób (górnicza służba zdrowia, administracja górniczymi zasobami mieszkaniowymi, personel górniczych ośrodków wczasowo-rekreacyjnych). Pisząc o efekcie domina nie można też pominąć skutków, jakie likwidacja kopalni wywoła w tradycyjnych, a zatem patriarchalnych, rodzinach śląskich. W większości z nich zarobkowo pracuje wyłącznie ojciec (około 75% wszystkich rodzin górniczych), matka natomiast zajmuje się prowadzeniem gospodarstwa domowego i wychowywaniem dzieci. Tym samym przyjąć można, iż zawodowo i rodzinnie z górnictwem węgla kamiennego na Górnym Śląsku związanych jest ponad 1 milion osób. Nawet gdyby ten szczególny model rodziny górnośląskiej został z różnych powodów odrzucony, to regionalny rynek pracy jest zbyt skromny, aby zatrudnienie znalazły żony górników, posiadające niskie na ogół kwalifikacje zawodowe. W tym przypadku tradycja niepodejmowania pracy okazała się zupełnie нефunkcjonalna wobec wymogów transformacji. Całkowicie inaczej kształtuje się natomiast sytuacja na łódzkim rynku pracy. W realnym socjalizmie poważny jego segment zajmowały pracownice przemysłu lekkiego. Ta przeszła ich aktywność skutkuje pozytywnie w okresie transformacyjnym, ułatwia aktywność zawodową i adaptację do nowych wymagań rynku.

Wszelkie, nawet najstaranniej przeprowadzone szacunki i wyliczenia okazać się mogą zawodne w warunkach niekontrolowanego i żywiołowego rozwoju sytuacji w górnictwie, zwłaszcza węgla gazowo-koksowego. Jest ono silnie zależne od koniunktury czy raczej dekonunktury w hutnictwie i wraz z nim przeżywa głęboki kryzys. Co gorsza, kopalnie tego typu skupione są na niewielkim terenie (region rybnicko-jastrzębski), o niezwykle skromnym rynku pracy, niezdolnym do absorpcji *ludzi zbędnych i luźnych*. Dobrym tego przykładem jest sytuacja w Żorach, mieście siedemdziesięcio-

tysięcznym, posiadającym dwa spore zakłady pracy: likwidowaną kopalnię Zory i upadłą fabrykę domów. Nic zatem dziwnego, iż eksperci górniczy jednomyślnie ocenili sytuację restrukturyzacyjną w regionie jako krytyczną, zmierzającą do zakończenia dramatycznego (ekspert z Polskiej Akademii Nauk), tragicznego (ekspert z Solidarności '80), rewolucyjnego (eksperti z Głównego Instytutu Górniczego).

Krytycznie oceniają program Jerzego Markowskiego syndykaliści z *Solidarności* Regionu Śląsko-Dąbrowskiego. Kontrpropozycja restrukturyzacyjna przygotowana przez Marka Kempkiego, przewodniczącego Regionu, wymaga spełnienia kilku podstawowych warunków:

- *restrukturyzacja górnictwa musi być powiązana z restrukturyzacją całej gospodarki województwa katowickiego,*
- *muszą być na ten cel zagwarantowane środki finansowe,*
- *muszą być zrewidowane założenia polityki energetycznej kraju,*
- *równoległe z programem restrukturyzacji musi zostać wypracowana polityka społeczna tego programu,*
- *powinien to być program rządowy, a nie autorski wiceministra przemysłu*¹².

Wstępnym elementem konstrukcji programu restrukturyzacji stać się winien — zdaniem M. Kempkiego — szczyt węglowy, zakończony opracowaniem porozumienia na rzecz polskiego węgla. Winni go współtworzyć przedstawiciele kilku ministerstw: Pracy, Przemysłu, Finansów, Transportu, Ochrony Środowiska. Ich partnerem byłaby regionalna strona społeczna, reprezentowana przez środowiska związkowe, samorządowe i gospodarcze. *Naszą intencją jest — stwierdził Przewodniczący podczas bezpośredniego spotkania z wiceministrem J. Markowskim w Ustroniu 18.05.1996 — aby realizacja programu odbywała się pod kontrolą społeczną. Pozwoli to na bieżąco reagować na konflikty, które mogą powstać.*

Propozycja Przewodniczącego, w paru punktach interesująca, utrzymana wszakże w ultymatywnym i wiecowym tonie, opiera się na kilku niedopuszczalnych i niejasnych założeniach. Po pierwsze, nie ma najmniejszych podstaw do twierdzenia, iż program autorski Jerzego Markowskiego musi być gorszy od rządowego¹³. Znacznie ważniejsze jest jego umocowanie i towarzyszące mu dyspozycje finansowe. M. Kempski nie określa, w jakim kierunku winna podążać rewizja polityki energetycznej kraju ani

¹²M. Kempski: *Porozumienie na rzecz polskiego węgla — węgiel „Solidarności”*, Rzeczpospolita, nr 99(4353), 26 kwietnia 1996.

¹³Na wspomnianym już spotkaniu ustroniskim rozgoryczony autor *Programu* stwierdził: *Dokument, który przygotowałem, totalnie opluto, tylko dlatego, że wymyślił go Markowski. Por. Żale wiceministra Markowskiego*, Dziennik Zachodni, nr 97(15.480), 20 maja 1996.

też, jakie pieniądze i jakiego pochodzenia muszą się znaleźć na restrukturyzację branży. Nie wykluczone jest także, iż projektowany szczyt objawi się jako kolejna *górnicza wieża Babel*, w której każdy porozumiewa się we własnym, profesjonalnym lub syndykalnym języku. To zaś oznacza jedynie stratę czasu, marnotrawstwo inicjatywy i społecznej mobilizacji. Najpoważniejszym błędem rozumowania Przewodniczącego jest całkowite pominięcie zadań spoczywających na mieszkańcach województwa, pracownikach branży, lokalnych władzach samorządowych, dyrekcjach kopalni i spółek węglowych. Czasy omnipotentnej ingerencji państwa już się skończyły i tylko synergiczny wysiłek zbiorowości regionalnej, wsparty pomocą z zewnątrz przynieść może znaczące efekty. W przeciwnym przypadku nie pozostaje nic innego jak ponowna lektura dramatu Samuela Becketta *Czekając na Godota* lub tych fragmentów Biblii, które odnoszą się do niebiańskiej manny.

Tymczasem ciągle niezwykłą pozycję górnictwa węgla kamiennego w społecznej świadomości potwierdzają najnowsze badania przeprowadzone w kwietniu 1996 roku przez Pracownię Badań Społecznych na reprezentatywnej pod względem płci, wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania 1100 osobowej próbie mieszkańców województwa (wiek: 18–65)¹⁴. Na pytanie: *Czy należy zwolnić część górników, aby zmniejszyć koszty wydobycia węgla?*, aż 65% uczestniczących w badaniach odrzuciło taką możliwość, a jedynie 24% ją zaakceptowało. Pozostali nie potrafili udzielić jednoznacznej odpowiedzi (11%). 75% respondentów uznało, że należy przeznaczyć na górnictwo więcej pieniędzy, aby mogło się unowocześnić. Przeciwnego zdania było jedynie 19%, pozostali (6%) wybrali wariant: *nie wiem*. Symptomatyczne były także odpowiedzi na pytanie: *Czy należy sprzedawać kopalnie zagranicznym inwestorom?* Takim działaniom przeciwnych było aż 75% badanych, odmienne zdanie miało zaledwie 18%. Większość badanych (68%) wyrażała też przekonanie, iż górnictwo wymaga interwencji państwa i silnego wsparcia, gdyż nie jest w stanie podjąć restrukturyzacji w oparciu o własne siły. Taki rozkład odpowiedzi raz jeszcze potwierdza protekcyjne nastawienia społeczności regionalnej wobec tej branży, przekonanie o jej trwałej pozycji w gospodarce państwa i województwa. Pewnym novum jest rosnące przyzwolenie społeczne na likwidację trwale nierentownych kopalni (tak: 56%; nie 32%, nie wiem: 12%).

¹⁴Zob. A. Bartoszek, L. A. Gruszczyński: *Województwo katowickie — jaka przyszłość regionu? Z badań nad świadomością społeczną*, Pracownia Badań Społecznych: Katowice, kwiecień 1996. Maszynopis opracowania udostępniony przez Autorów.

Realizacja programu Markowskiego, w części dotyczącej zatrudnienia, w przemyśle wydobywczym — szerzej — ciężkim, wymaga licznych działań i współpracy wielu instytucji. Niedozowne są zatem:

- I. Symulacja i szacunek popytu oraz podaży siły roboczej pochodzącej z przekwalifikowań i doksztąceń na lokalnym rynku pracy (lata 1996–2000).
- II. Przygotowanie instytucjonalnych, organizacyjnych i programowych podstaw do przekwalifikowania zawodowego młodszych (do 35 lat) pracowników tradycyjnych branż przemysłowych, zatrudnionych zwłaszcza w górnictwie i hutnictwie oraz pracowników starszych zwalnianych z branż tradycyjnych, gotowych pozostać na rynku pracy (Centra Przekwalifikowań Zawodowych),
- III. Przygotowanie instytucjonalnych, organizacyjnych i programowych podstaw do uzupełnienia wykształcenia i zmiany profilu zawodowego przez najświeższych i przyszłych absolwentów zasadniczych szkół zawodowych (absolwenci z lat: 1993–2000), zwłaszcza górniczych i hutniczych (Centra Doksztalcania Ustawicznego),
- IV. Przygotowanie zasad organizacji, funkcjonowania i finansowania Centrów Przekwalifikowań Zawodowych i Centrów Doksztalcania Ustawicznego,
- V. Przygotowanie kadry nauczającej w Centrach Przekwalifikowań Zawodowych i Centrach Doksztalcania Ustawicznego.

Jak do tej pory działania te są słabo zaawansowane, programy przekwalifikowań wciąż jeszcze znajdują się w fazie opracowywania, a możliwości instytucji powołanych do realizacji programów przekwalifikowań — z racji skromnych środków finansowych — są bardzo ograniczone.

2.3. Kontrakt Regionalny: gwarancja restrukturyzacji regionalnej czy pielęgnowanie politycznej ciszy?

W pierwszej połowie 1995 roku przedstawiciele środowisk społeczno-politycznych, zawodowych, samorządowych i gospodarczych regionu przygotowali dokument zatytułowany: *Kontrakt Regionalny dla Województwa Katowickiego* (dalej: KR). Kontrakt ten — „obliczony co najmniej na 20 lat” — składa się z trzech komplementarnych części. Pierwsza z nich nosi nazwę *Regionalna Umowa Społeczna* (dalej: RUS) i zawiera zgodną deklarację współdziałania jej sygnatariuszy na rzecz „Programu Przebudowy i Rozwoju Regionu Górnego Śląska i Zagłębia”. Dokument nosi datę 24 maja 1995, a sygnowany został w Katowicach 6 czerwca 1995 przez Sejmik Samorządowy Województwa Katowickiego, Górnośląskie Towarzystwo Gospodarcze, Regionalną Radę Gospodarki, Regionalną Izbę Gospodarczą,

Region Śląsko-Dąbrowskiej Solidarności, Związek Gmin Górnego Śląska i Północnych Moraw, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Związek Górnośląski oraz licznych przedstawicieli innych instytucji i organizacji.

Część druga KR — *Porozumienie Regionalno-Rządowe* — zawiera rejestr podstawowych przedsięwzięć zmierzających do sanacji regionu. W tym fragmencie dokumentu wymieniono także sposoby wykonywania podstawowych przedsięwzięć oraz mierniki ich realizacji. Sygnatariusze KR przyjęli, iż do obszarów strategicznych, których przeobrażenia warunkują pomyslność restrukturyzacji regionu, należą: edukacja, bezpieczeństwo społeczne, otoczenie (infrastruktura publiczna i kształtowanie przestrzeni oraz ochrona środowiska), samorządność, gospodarka, finanse oraz — *last but not least* — struktura instytucjonalna KR¹⁵.

Część trzecia nosi tytułu *Komentarz do Kontraktu Regionalnego* i stanowi w istocie suplement do obu wcześniejszych części dokumentu. Znalazły się w niej nieco bliższe — kilkudzaniowe — objaśnienia działań strategicznych podejmowanych sygnatariuszy KR. W KR uczestniczą trzy główne strony. Pierwszą z nich są podmioty wojewódzkie (np. gminy; duże podmioty gospodarcze: huty, kopalnie, spółki węglowe; ważne organizacje o charakterze regionalnym, stowarzyszenia, fundacje, izby). Drugą stroną KR jest szeroko rozumiane Centrum, głównie zaś rząd centralny, jego agendy i inne instytucje o charakterze centralnym. Trzecią, przyszlą stroną KR mają być podmioty ponadpaństwowe, głównie Unia Europejska oraz różnorakie jej filie i agendy.

Projektowany KR ma mieć formę umowy publiczno-prawnej zawartej między przedstawicielami regionu a władzami centralnymi. Jest to — jak słusznie zauważają autorzy KR — niezwykle rzadka forma umowy, mająca wszakże precedens w postaci umowy „okrągłego stołu” w 1989 roku. Zapisy KR zakładają możliwość corocznej renegotjacji ustaleń przyjętych przez rząd i reprezentantów regionu.

W połowie czerwca 1995 roku po analizie zapisów KR premier Józef Oleksy polecił podległym urzędnikom ze strategicznych resortów — głównie edukacji, finansów, przemysłu — podjęcie negocjacji z reprezentantami regionu i zakończenie ich w ostatnich dniach sierpnia 1995 roku. Z niejasnych powodów merytorycznych i organizacyjnych funkcję przewodniczącego rządowej komisji negocjacyjnej ulokowano na niskim szczeblu i powierzono wiceministrowi rolnictwa. Gdyby w największym skrócie opisać istotę rozpoczętych już rozmów, to można przyjąć, iż strona regionalna

¹⁵Por. *Kontrakt Regionalny dla województwa katowickiego...*

oczekuje skierowania do województwa jak największego strumienia finansowego, umożliwiającego rozpoczęcie rzeczywistych procesów restrukturyzacji, dąży do nieodzownych zmian legislacyjnych oraz do jak najszerzego przyzwolenia centrum na działania sygnatariuszy KR. Natomiast strona centralna — w obliczu skromnych rezerw budżetowych i nikłych zasobów państwa — zmierza do ograniczenia cesji finansowych, godząc się — przynajmniej werbalnie — na konieczną zmianę ustawodawstwa i gwarantując przyzwolenie na uzgodnione działania.

Jak więc widać z formalnego punktu widzenia, KR jest ważnym dokumentem, w którym priorytetowo winny zostać potraktowane problemy górnośląskich kopalń i społeczności górniczych. Tymczasem całe górnictwo i przemysł ciężki postrzegane są w KR — jak sądzę — zbyt powierzchownie i bojaźliwie. Odnieść można nawet wrażenie, iż sygnatariuszy *Kontraktu*, posiadających dużą przecież wiedzę o regionie i rzeczywistych jego problemach, cechuje swoisty eskapizm i wola niepodejmowania w sposób jednoznaczny najtrudniejszej kwestii, jaką jest restrukturyzacja przemysłu ciężkiego. Przekonać o tym może staranna lektura poszczególnych części KR. W RUS liczącej 23 strony bezpośrednie problemy górnictwa pojawiają się dwukrotnie, w postaci zdawkowej. W uogólnionej ocenie sytuacji województwa zawartej w RUS na stronach 2–3, w punkcie „i” (*nota bene* ostatnim z wymienionych) napisano o „szybko pogarszającej się sytuacji finansowej kopalń, hut oraz gmin górniczych i hutniczych”. Natomiast dwie strony dalej podpisujący RUS stwierdzają — bez merytorycznego uzasadnienia i rozwinięcia — że stałymi elementami gospodarczej struktury województwa katowickiego będą: „*Nowoczesne górnictwo i przetwórstwo węgla wraz z energetyką oraz branżami związanymi z nimi bezpośrednio*” (RUS, s. 5).

Taka deklaracja, choć istotna, nie znajduje w RUS bliższego uszczegółowienia. Tym samym zakładać można, iż problem górnictwa i górniczych społeczności lokalnych pojawi się w najważniejszej — negocjacyjnej części KR, a mianowicie w projekcie Porozumienia Regionalno-Rządowego, zwłaszcza zaś w dziale: gospodarka. I tutaj jednak górnictwo traktowane jest zdawkowo, gdyż tylko w jednym punkcie rozdziału — ale za to w pierwszym — powiada się o konieczności restrukturyzacji branży¹⁶. Także w Komentarzu, suplementowej części KR, w dwóch zaledwie zdaniach wspomina się

¹⁶Pełny zapis tego punktu KR brzmi następująco: *Za podstawowe uznaje się: konsekwentne wdrażanie w województwie katowickim wspólnie uzgodnionych, w trybie przewidzianym w aktualnie obowiązującym prawie, programów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa żelaza i stali, w wymiarze krótko- i długookresowym, w celu podniesienia efektywności i urynkowania przedsiębiorstw województwa katowickiego oraz dostosowania zdolności produkcyjnych tych branż do długofalowego zapotrzebowania na ich produkty.*

o górnictwie i jego otoczeniu, rozwijając ideę opracowania niezbędnych planów zapotrzebowania i wydobywania węgla (Komentarz, s. 16). Dopiero w wydanym w grudniu 1995 roku opracowaniu towarzyszącym KR i odeń niezależnym omówiono wstępnie koncepcję rekonstrukcji branży w oparciu o nie istniejącą jeszcze Górniczą Spółkę Restrukturyzacyjną¹⁷.

Zbyt ogólne — przynajmniej z formalnego punktu widzenia — potraktowanie górnictwa i jego społecznego otoczenia skłania do kilku refleksji. Autorom KR, interesującej próby tworzenia nowego ładu gospodarczego i społecznego na Górnym Śląsku, brakło być może — w tym miejscu — wyobraźni i wrażliwości. W efekcie — problemy branży, z którą emocjonalnie lub zawodowo związanych jest niemal milion osób, nie zostały ujęte w KR z powagą i drobiazgowością, na jakie zasługują. Z całą pewnością kompleksowe propozycje zgłaszane w różnych miejscach KR obejmują — bez specjalnego wyodrębnienia — problemy górnictwa, ale skala trudności, jakie przeżywa ta branża przemysłu górnośląskiego predystynuje ją do odrębnego i uprzywilejowanego traktowania. Być może jednak podczas tworzenia KR pojawiły się — wspomniane już — postawy eskapistyczne i pragnienie przesunięcia akcentów na problemy gospodarcze mniej drażliwe i mniej kontrowersyjne. Nie wykluczone także, iż słabo eksponowane zapisy górnicze to widoczny na Górnym Śląsku efekt *pielęgnowania ciszy* wokół tej branży i — gdyby użyć tutaj określenia Jana Działyńskiego — *puddrowania węgla*. Każdorazowa bowiem próba jednoznacznych i zdeterminowanych działań reformatorskich (np. zamykania trwale nierentownych kopalń) wywołuje napięcia społeczne, rodzi konflikty i starcia polityczne, zagrażające establishmentom regionalnym oraz centralnym. Łatwiej jest więc realizować bezpieczne zmiany o charakterze kosmetycznym niżli radykalne i obliczone na pomniejszenie — *per saldo* — kosztów społecznych i ekonomicznych.

5 października 1996 roku minie pierwsza rocznica uroczystego podpisania KR. Autor tego opracowania uczestniczył w negocjacjach ze stroną rządową nad kształtem jednego z rozdziałów dokumentu. Miał przy tym świadomość niezwykłej w regionie mobilizacji społecznej i instytucjonalnej związanej z KR oraz poszczególnymi jego zapisami. Niektóre z nich jednak zostały sformułowane w manierze pobożnożyczeniowej, niekonkretnej i niezobowiązującej. Brak precyzji, statystycznych mierników i jednoznacznych adresatów sprawiły zapewne, iż trudno jest mówić o pełnym sukcesie realizacyjnym. Powstały wprawdzie Rada Kontraktu, Fundusz Górnośląski, Specjalna Strefa Ekonomiczna, a rząd przekazał 40 mln złotych na

¹⁷Opracowania Kontraktu Regionalnego Województwa Katowickiego, Urząd Wojewódzki w Katowicach: Wydział Gospodarki, Zeszyt 10 (grudzień 1995).

zadania kontraktowe, ale społeczne oczekiwania były jeszcze bardziej rozbudowane.

2.4. Specjalna Strefa Ekonomiczna: General Motors w województwie katowickim

Jedno z podstawowych założeń Kontraktu Regionalnego, w części zatytułowanej *Gospodarka*, dotyczyło trzech Specjalnych Stref Ekonomicznych, stworzonych na podstawie ustawy z 20 października 1994 roku. Planowano je pierwotnie w Tychach (I), Jastrzębiu, Żorach, Pawłowicach, Godowie (II) oraz Dąbrowie Górniczej i Sosnowcu (III). Po wstępnych, lecz zobowiązujących deklaracjach Dyrekcji *General Motors* projekt strefy rozszerzono o tereny ulokowane w obrębie Gliwic. Cztery *podstrefy* — ustanowione przez Radę Ministrów 18 czerwca 1996 roku — obejmują łącznie 826,99 hektarów. Każdy z inwestorów, który zbuduje tutaj przedsiębiorstwo zatrudniające co najmniej 100 osób lub zainwestuje 2 miliony ECU, przez dziesięć lat nie będzie płacił podatku dochodowego. Firmy nie objęte dobrodziejstwem fiskalnym strefy płacą natomiast — zgodnie z polskim ustawodawstwem — 40% podatku od zysku. W strefie nie będzie można produkować materiałów wybuchowych, broni, amunicji, alkoholu, wyrobów tytoniowych oraz paliw silnikowych. Preferowana będzie natomiast produkcja maszyn biurowych i komputerów, metalowych elementów konstrukcyjnych, artykułów spożywczych i napojów, elementów elektronicznych, instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków. W optymistycznych wyliczeniach sporządzonych przez Górnośląską Agencję Promocji i Rozwoju przyjęto, iż do 2001 roku w Specjalnej Strefie Ekonomicznej powstać może od 42,8 do 48,6 tys. nowych miejsc pracy.

General Motors zainwestuje co najmniej 300 milionów dolarów w budowę nowoczesnej fabryki samochodów, w której zatrudnienie znajdzie 2000 osób. 1 października 1996 roku rozpocząć się ma budowa gmachu głównego fabryki. Zainteresowanie strefą we wrześniu 1996 było duże, a szacunkową wielkość deklarowanych inwestycji oceniano na łączną kwotę 1 miliarda dolarów. Największym powodzeniem i zainteresowaniem cieszyły się — jak wynika z deklaracji władz samorządowych — dwie *podstrefy*: gliwickia i tyska. W Tychach na przykład gotowość do inwestycji zgłosili producenci nowoczesnych okien, klimatyzatorów samochodowych oraz kooperanci *GM*. Pełniejsza ocena rezultatów działania Specjalnej Strefy Ekonomicznej będzie możliwa dopiero w kolejnych latach. Można jedynie wyrazić nadzieję, iż nie podzieli ona losu strefy mieleckiej,

ustanowionej w 1995 roku, słabo jednak wykorzystanej i niedoinwestowanej.

3. Regionalna polityka restrukturyzacji: propozycje działań

3.1. Wprowadzenie

Ta część opracowania zawiera zarys autorskich programów restrukturyzacji przemysłu województwa katowickiego, ze szczególnym uwzględnieniem społecznego, kulturowego i politycznego kontekstu tego procesu. Umieszczono w niej zatem rejestr podstawowych, jak sądzę, działań restrukturyzacyjnych (*Dekalog restrukturyzacji*), sugestią nieodzownych działań na rzecz częściowego upadku nieefektywnych zakładów górniczych i hutniczych (*Rozwój przez upadek*). Wygłoszono pochwałę edukacji, związaną z niskim kapitałem edukacyjnych mieszkańców województwa, wskazano na niedocenionych aktorów społecznych procesów restrukturyzacji (np. niepracujące gospodynie domowe), ukazano również rolę lokalnych i regionalnych elit władzy w kształtowaniu polityki restrukturyzacyjnej.

3.2. Dekalog restrukturyzacji

Długoletnia koncentracja przemysłów tradycyjnych oraz nierozważna eksploatacja zasobów naturalnych województwa katowickiego winny być w okresie transformacji ustrojowej równoważone przez działania rewaloryzacyjne i deglomeracyjne. W przededniu trzeciego tysiąclecia za strategiczne cele rozwoju regionu uznać należy:

1. Stałe pobudzanie gospodarki regionu, w oparciu o sieć przedsiębiorstw innowacyjnych, wspomaganych przez istniejące już i tworzone Inkubatory Przedsiębiorczości, Ośrodki Promocji Przedsiębiorczości, Centra Informacji i Przedsiębiorczości, Parki Technologiczne i Naukowe — powodzenie tego typu przedsięwzięć zależy w znacznym stopniu od zaangażowania kapitałów i kredytów zagranicznych w proces restrukturyzacji;
2. Radykalne zreformowanie tych branż przemysłu państwowego, zwłaszcza zaś górnictwa, które teoretycznie stać się mogą jednym ze źródeł *akumulacji pierwotnej*, warunkującej finansowe podstawy gruntownej modernizacji przemysłu ciężkiego województwa;
3. Prywatyzację znaczącej części dużych i średnich zakładów przemysłowych stanowiących własność państwową;

4. Poważne przekształcenie systemu wytwórczego i *zasadnicze zwiększenie liczby zatrudnionych w sektorze usług*. Proces ten polegać ma na przekwalifikowaniu części regionalnej siły roboczej, przesuwanej z sektora przemysłowego do sektora usług tradycyjnych i — w miarę możliwości nowoczesnych;
5. Stworzenie instytucjonalnych możliwości przekwalifikowania siły roboczej i pomoc w powtórnej stabilizacji zawodowej;
6. Zagwarantowanie elementarnej opieki socjalnej nad bezrobotnymi i ich rodzinami, dotkniętymi nieodzownymi redukcjami związanymi z restrukturyzacją tradycyjnych branż przemysłowych;
7. Powstanie regionalnych i lokalnych, a przy tym konkurencyjnych elit politycznych, finansowych i technokratycznych;
8. Przywrócenie tożsamości kulturowej regionu w oparciu o zachowane rdzenie kulturowe;
9. Uporządkowanie przestrzeni urbanistyczno-architektonicznej regionu;
10. Sanację ekologiczną województwa.

Konstruując plan restrukturyzacji województwa i definiując główne jego cele, nie można pominąć dokonań państw i regionów najwyżej rozwiniętych. Rzeczywistym układem odniesienia nie mogą być jedynie doświadczenia polskie, gdyż nierozzerwalnie są związane z zacofaniem kraju i jego peryferyjnym ułożeniem w systemie europejskim. Tymczasem najlepiej rozwinięte państwa kontynentu i poszczególne ich regiony weszły już, lub obecnie wchodzi, w stadium rozwojowe określane mianem społeczeństw poprzemysłowych (informacyjnych). Polska zaś, a zwłaszcza województwo katowickie, wciąż jeszcze tkwi w etapie industrialnym — i niewiele wskazuje na szybką zmianę. Jego symboliczną instytucją jest zakład przemysłowy, fabryka, kopalnia czy huta. Tymczasem główną cechą społeczeństwa poprzemysłowego jest dominacja usług, zwłaszcza wysoko kwalifikowanych. Chodzi tutaj nie tylko o usługi tradycyjnie rozumiane (handel, rzemiosło, transport, rekreacja, ochrona zdrowia), ale także — a może przede wszystkim — o usługi nowoczesne (usługi biznesowe, bankowość, badania naukowe, usługi informatyczne, telekomunikacyjne etc.). W krajach poprzemysłowych pracownicy szeroko pojmowanego sektora usług stanowią około 70% (80%) wszystkich zatrudnionych. W województwie katowickim natomiast analogiczny wskaźnik wynosił w 1994 roku zaledwie 37,1% i dowodnie świadczył o skali zdeformowania struktury zatrudnienia i poziomie zacofania gospodarczo-cywilizacyjnego. Nawiasem mówiąc jest on zdecydowanie niekorzystny nawet w porównaniach krajowych (w 1993 przeciętne zatrudnienie w sektorze trzecim w całym kraju: 47,9%; w aglomeracji warszawskiej — 59,9%; gdańskiej — 53,7%; poznańskiej — 51,2%; krakowskiej

— 50,6%; wrocławskiej — 51,3%). W przemyśle województwa natomiast zatrudniona jest ponad połowa wszystkich pracowników (51,5% — 1995), z czego większość w górnictwie, hutnictwie i tak zwanej „płytkiej chemii”. Ważne jest więc, aby w świadomości mieszkańców regionu, w zbiorowości regionalnej i społecznościach lokalnych utrwalilo się przekonanie o koniecznej tercjaryzacji gospodarki, czyli o radykalnym zwiększeniu liczby zatrudnionych w sektorze usług. Nie będzie to łatwe, ponieważ lata manipulacyjnej pedagogiki zrobiły swoje i przekonanie o „posłanniczej misji wielkoprzemysłowej klasy robotniczej” oraz o prorozwojowej roli przemysłu ciężkiego jest jeszcze w regionie ugruntowane.

3.3. Rozwój przez upadek?

W zrealizowanych pomyślnie w Europie i świecie projektach restrukturyzacyjnych wyróżnić można trzy podstawowe warianty (typy idealne) tego procesu:

- **restrukturyzację przez definitywny i zaplanowany upadek** niektórych branż tradycyjnych (np. górnictwa, hutnictwa) i rozbudowanie nowych, alternatywnych oraz perspektywicznych działów gospodarki, zwłaszcza sektora usług,
- **restrukturyzację przez unowocześnienie niektórych branż** tradycyjnych i dostosowanie ich do warunków rynku światowego,
- **restrukturyzację przez częściowy upadek branż tradycyjnych, częściową ich modernizację oraz rozbudowanie nowych, alternatywnych i perspektywicznych działów gospodarki**, zwłaszcza sektora usług i przemysłów innowacyjnych.

Nieodzowny jest zatem staranny wybór najkorzystniejszej strategii restrukturyzacyjnej dla województwa katowickiego, opartej o bilans zysków i strat związany z trójakimi wariantami realizacji tego przedsięwzięcia oraz zróżnicowanymi ich kombinacjami. Każda z nich jest teoretycznie i praktycznie możliwa i każda — w zróżnicowanych proporcjach — znalazła zastosowanie w rekonstrukcji tradycyjnych regionów przemysłowych świata. Nawiasem mówiąc, nie należy w województwie katowickim lekceważyć również wariantu upadkowego — wszak niedawno wykorzystany został w przebudowie gospodarczej nowych landów Niemiec, a także, do pewnego przynajmniej stopnia, w województwie łódzkim. W każdym jednak przypadku restrukturyzacja Górnego Śląska, regionu opartego na przemysłach tradycyjnych, wymaga *mobilizacji* i współdziałania licznych partnerów na wielu płaszczyznach i szczeblach. Przede wszystkim nieodzowne jest przygotowanie merytoryczne oraz finansowe ze strony budżetu centralnego

i rządu. Dopełnia je koncepcyjna, finansowa i organizacyjna gotowość *establishmentu* regionalnego (wojewódzkiego), samorządów lokalnych, dyrekcji restrukturyzowanych zakładów czy związków zawodowych. I wreszcie — niezwykle ważna jest psychiczna gotowość konkretnych załóg i poszczególnych pracowników oraz członków ich rodzin do akceptacji nadchodzących zmian. Żaden z tych warunków nie został dotąd w pełni spełniony, a regionalne związki zawodowe jednoznacznie wykluczają rozstrzygnięcia radykalne, lecz nieodzowne. Odrzucają bowiem wszelkie formy zwolnień grupowych, obniżenie dotacji i subwencji oraz szybkie zamykanie nierentownych kopalń.

3.4. Uczyć się bez granic: pochwała edukacji i nowego indywidualizmu

W końcu 1995 roku Janusz Czapiński, psycholog z Uniwersytetu Warszawskiego, opublikował obszernie opracowanie poświęcone społecznym kosztom polskiej transformacji¹⁸. Wynika z niego jednoznacznie, iż wykształcenie łagodzi indywidualne koszty transformacji, a ludzie najlepiej wyedukowani żyją dłużej niż inni, rzadziej trapią ich depresje, osiągają wyższe dochody, a poczucie beznadziejności raczej ich omija. *W 1994 roku — pisze J. Czapiński — osoby z wykształceniem wyższym miały już ponad dwukrotnie wyższe dochody od osób z wykształceniem podstawowym, a o połowę wyższe w porównaniu z osobami, które zakończyły edukację na poziomie średnim. Także — stwierdza dalej — psychologiczne koszty nieprzystosowania (poczucia beznadziejności i symptomów depresji) (...) były w latach 1991–1994 (...) powiązane z poziomem wykształcenia.*

Można również przyjąć, iż pomyślność długofalowych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych (modernizacyjnych)¹⁹ podejmowanych w województwie katowickim zależy w znacznym stopniu od przeobrażeń systemu oświatowego w regionie. **Wydaje się jednak, iż obecny system kształcenia — mimo licznych, a przy tym pozytywnych zmian²⁰ — poprzez dominację i odtwarzanie specyficznej wiedzy zawodowej sprzyja pośrednio marginalizacji regionu, utrwalając jego peryferyjny charakter oraz status schyłkowej (surowcowej) enklawy kraju.** Tym samym pogłębieniu ulegają istniejące dystanse społeczne, cywilizacyjne i kulturowe między województwem a pozostałymi regionami Polski. Trudno, aby było inaczej, jeśli w grupie rozpoczynających naukę w szkołach ponadpodstawowych (1994/1995) dominują

¹⁸J. Czapiński: *Spoleczne koszty transformacji. Makropsychologiczny dowód, że pieniądze to nie wszystko*, „Czasopismo Psychologiczne”, tom 1, nr 1–2, 1995, s. 33–54.

¹⁹W całym opracowaniu traktujemy zamiennie terminy: *restrukturyzacja* i *modernizacja*.

²⁰Por. M. S. Szczepański (red.): *System oświaty w województwie katowickim. Próba porównania i bilansu*, Katowice 1995.

uczniowie zasadniczych (36,1%) i średnich szkół zawodowych (38,1%). A zatem jest ich łącznie trzykrotnie więcej aniżeli słuchacze liceów ogólnokształcących (25,8%). Wprawdzie proporcje te ulegają zmianie, ale jej tempo wciąż jest niezadowolające. Do celów porównawczych można na przykład podać, iż w roku szkolnym 1990/1991 udział uczniów szkół zasadniczych wynosił 52,4%, średnich szkół zawodowych 29,3%, a liceów ogólnokształcących 18,3%.

W żadnej mierze nie mamy tutaj do czynienia z nowym i nieoczekiwanym trendem. Jeżeli bowiem w skali całego kraju w roku szkolnym 1955/1956 do liceów ogólnokształcących uczęszczało 33,5% wszystkich pobierających naukę w placówkach ponadpodstawowych, to w ówczesnym województwie katowickim (stalinogrodzkim) odsetek ten wynosił 23,6%. Z upływem lat stale spadał — na rzecz odsetka młodzieży pobierającej naukę w szkołach zasadniczych zawodowych — i w 1987 roku osiągnął krytyczny już poziom 18,9%. Te spektakularne dane dobrze ilustrują zjawisko prostej i zwężonej reprodukcji poziomu edukacyjnego i zarazem cywilizacyjnego. Sądzymy, iż podane proporcje i tendencje muszą ulec radykalnemu odwróceniu na korzyść kształcenia w szkołach ogólnokształcących (minimum 50–60%) oraz poważnego wzrostu odsetka młodzieży studiującej (w 1995 roku na 1000 mieszkańców województwa przypadało 14 studentów, a odsetek zatrudnionych w szkołach wyższych i placówkach naukowo-badawczych w stosunku do ogółu zatrudnionych wynosił 0,8%).

Struktura kształcenia jest w województwie katowickim wielce zróżnicowana. Na przykład analiza przeglądu sieci szkolnej przeprowadzona na przełomie 1994/1995 wykazała, iż odsetek młodzieży pobierającej naukę w szkołach średnich waha się między 64% a 82%. Do gmin tworzących czołówkę w tym osobliwym rankingu należały: Dąbrowa Górnicza (82%), Olkusz (78%), Siemianowice Śląskie (78%), Sosnowiec (77%), Zabrze (76%) i Mysłowice (74%). Do gmin o niechlubnym wskaźniku zaliczono: Knurów (54%), Żory (57%), Jastrzębie Zdrój (62%), Rudę Śląską (63%), Pszczynę (64%), Tarnowskie Góry (64%), Tychy (64%) i wreszcie Jaworzno (64%). Warto w tym kontekście wspomnieć, iż wskaźnik skolaryzacji na poziomie średnim jest istotny i rzutuje bezpośrednio na dynamikę i zasięg kształcenia w uczelniach wyższych.

Z ogólnopolskich badań Zbigniewa Kwiecińskiego, dotyczących rodzimego systemu oświatowego, wynika, iż poziom kompetencji szkolnych młodzieży — mierzony zasobem elementarnych pojęć — jest niski. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych absolwenci polskich szkół podstawowych opanowywali średnio 25% elementarnych pojęć, 17% absolwentów można uznać za funkcjonalnych analfabetów, a 40% znajduje się w stanie znacz-

nego wyłączenia z kultury symbolicznej. Nic zatem dziwnego, iż zdaniem Z. Kwiecińskiego „poziom funkcjonowania szkolnictwa powszechnego, poziom nierówności szkolnych stanowi i stanowić będzie jeszcze bardzo długo piętno losu znacznej części obecnego młodego pokolenia, bielmano jego samoświadomości i zator rozwoju społecznego”²¹. Badania Z. Kwiecińskiego w pełni potwierdziły najnowsze studia porównawcze nad poziomem alfabetyzmu funkcjonalnego przeprowadzone w Polsce, Kanadzie, RFN, Holandii, Szwecji, Szwajcarii i USA. Aż czterech na dziesięciu Polaków osiągnęło tylko najniższy poziom w zakresie rozumienia prostych tekstów, tabel i prowadzenia nieskomplikowanych obliczeń. *Wypadliśmy znacznie gorzej niż obywatele krajów OECD — pisze w Rzeczypospolitej Anna Paciorek*²². *Najlepsi w tej konkurencji okazali się Szwedzi, z których tylko siedmiu na stu znalazło się na wspomnianym najniższym poziomie. Zaś do poziomu najwyższego, do którego dotarło od trzech do siedmiu na stu Polaków (w zależności od tego, czy badano na skali tekstu, dokumentu czy tabeli), zakwalifikował się co trzeci Szwed*²³.

Radykalna prognoza Z. Kwiecińskiego zachowuje walor poznawczy w warunkach województwa katowickiego. Restrukturyzacji regionu bowiem nie mogą prowadzić funkcjonalni analfabeci, osoby o niskim kapitale edukacyjnym, wyłączone przy tym z kręgu kultury symbolicznej. Tymczasem kapitał edukacyjny pracowników zatrudnionych w gospodarce województwa jest — jak już wspomniano — bardzo skromny i w żadnej mierze nie odpowiada wymogom projektowanych działań restrukturyzacyjnych. Warto może przypomnieć, iż w końcu 1995 roku struktura wykształcenia ludności województwa katowickiego (osoby w wieku 15 lat i więcej) była wyjątkowo niekorzystna i jednocześnie zdeformowana. 67% ludzi posiadało bowiem wykształcenie niepełne podstawowe, podstawowe lub co najwyżej zasadnicze zawodowe. Ledwie 27% legitymowało się świadectwem ukończenia szkół średnich, a pozostałe 6% tworzyło elitarną — w regionie — grupę osób dysponujących wykształceniem wyższym. Wiadomo tymczasem, iż o losach procesu restrukturyzacji, jego tempie i charakterze zadecydują

²¹Z. Kwieciński: *Nierówności szkolne jako zator rozwoju*, maszynopis powielony przygotowany na konferencję *Nowoczesność Polaków*. Warszawa, 25–27 listopada 1991; Z. Kwieciński, Lech Witkowski: *Młodzież w sytuacji pogranicza. Aspekty rozwojowe i edukacyjne*, materiały na VIII Zjazd Socjologiczny, Toruń, 19–20 września 1990. Zob. też: Z. Kwieciński: *Sociopathology of Education*, Toruń 1995. Por. także A. Rosół, M. S. Szczepański (red.): *Nowoczesna szkoła — nowoczesność w szkole*, Częstochowa 1995; K. Kiciński: *Wizje szkoły w społeczeństwie posttotalitarnym*, Warszawa 1993.

²²A. Paciorek: *Analfabeci są wszędzie. Daleka droga do OECD*, „Rzeczpospolita”, 9.02.1996; pełniejszą relację z badań zawiera artykuł I. Biateckiego: *Alfabetyzm funkcjonalny*, „Res Publica Nowa”, nr 6, 1996, s. 68–76.

²³A. Paciorek: *Analfabeci...*

ludzie bardzo dobrze wykształceni, o osobowości nowoczesnej, kształtowanej przez zreformowany instytucjonalnie i programowo regionalny system oświatowy. Można przyjąć, iż jedną z głównych jego funkcji, oprócz merytorycznego przygotowania uczniów, będzie taki typ ich socjalizacji i wychowania, jaki ugruntowuje cechy osobowości nowoczesnej.

Tak formułowane zadania regionalnego systemu oświatowego wynikają jednoznacznie z założenia, iż ważnym, a może najistotniejszym podmiotem restrukturyzacji są i będą pojedynczy ludzie — „nowi indywidualiści”²⁴, o nowoczesnej osobowości. Teza ta wyrasta z przekonania, iż siły sprawcze zmian tkwią w jednostce — notorycznie lekceważonej w okresie realnego socjalizmu, a stymulatorami działań są ludzkie potrzeby. Można nawet przyjąć, że powodzenie projektu restrukturyzacyjnego zależy — w znacznej mierze — od regionalnej rewolucji indywidualistycznej i *wybuchu nowego indywidualizmu*. Zanim to jednak nastąpi nieodzowne wydaje się rozważenie następujących sugestii i założeń.

Reforma regionalnego systemu oświatowego winna być od samego początku skorelowana z zamierzeniami i przedsięwzięciami restrukturyzacyjnymi. Mówiąc inaczej, dostosowanie systemu kształcenia do perspektywicznych wymogów transformacji województwa musi opierać się na kilku podstawowych założeniach wstępnych:

- Władze centralne, regionalne i lokalne oraz najwyżsi ich przedstawiciele, a zwłaszcza minister finansów, minister edukacji, wojewoda, prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie, przewodniczący rad gminnych winni podzielać przekonanie, iż inwestycje w system oświatowy województwa katowickiego i jego lokalne delegatury, to — w znacznym stopniu — inwestycje w restrukturyzację tego *katastroficznego i skansenowego* regionu Europy. Bez ich finansowego, koncepcyjnego i organizacyjnego wsparcia proces przeobrażeń systemu oświatowego będzie powolny i zdeformowany, a zamierzenia restrukturyzacyjne niemożliwe do realizacji. Dowiodły tego doświadczenia krajów i regionów mających za sobą pomyślnie zakończony proces modernizacji, a zwłaszcza Japonii, Korei Południowej, *azjatyckich tygrysów*, Zagłębia Ruhry czy Saary.

²⁴Pojęcie *nowy indywidualizm* związane jest z ekspansją rozwiniętych odmian liberalizmu, obserwowaną od początku lat siedemdziesiątych i trwającą do dzisiaj. Celowo używamy przymiotnika *nowy*, aby odróżnić go od *indywidualizmu* wpisanego w klasyczny liberalizm zapoczątkowany w osiemnastym stuleciu, a rozwinięty w wieku XIX i w pierwszych dekadach wieku XX. W przypadku *klasycznego indywidualizmu* człowiek postrzegany był raczej jednowymiarowo, głównie jako *homo economicus*; w *neoindywidualizmie* natomiast traktowany jest jako istota wielowymiarowa, zgłaszająca także inne — pozaekonomiczne potrzeby i aspiracje: kulturalne, religijne, afiliacyjne, polityczne etc.

W każdym z tych państw i regionów uprzywilejowane finansowanie systemu oświatowego oraz wielorakie jego wsparcie było częścią strategii restrukturyzacyjnych.

- Restrukturyzacja — bez względu na istotę i charakter — jest procesem długotrwałym, obliczonym zazwyczaj na 15–25 lat. Główny jej ciężar spoczywać zatem będzie na uczniach kończących obecnie szkoły podstawowe lub pobierających naukę w placówkach ponadpodstawowych. Inwestycja w ich kształcenie i indywidualne kapitały edukacyjne to w zasadzie pośrednie czy wręcz bezpośrednie finansowanie podstaw restrukturyzacji regionu.
- Kurator, władze oświatowe oraz ich lokalne przedstawicielstwa winni być wprowadzeni w istotę zamierzeń restrukturyzacyjnych, zarówno długofalowych, jak i doraźnych. Bez istnienia długofalowego projektu restrukturyzacji, obliczonego na 15–25 lat, umocowanego ustawowo i finansowanego częściowo z budżetu centralnego, nie jest możliwe przeobrażanie niektórych segmentów wojewódzkiego systemu oświatowego, a zwłaszcza szkolnictwa zawodowego. Innymi słowy, trzeba dysponować elementarną wiedzą o obliczu województwa i Górnego Śląska w bliskiej (5 lat) i dalszej perspektywie (15–25 lat), o planowanej strukturze zatrudnienia i przewidywanym zapotrzebowaniu na profesjonalistów różnych typów, po to aby ograniczyć lub w ogóle zamknąć nabór do szkół anachronicznych i reliktowych, a uruchomić placówki odpowiadające wymogom nowego rynku pracy.

W każdym jednak przypadku za absolutnie konieczne uznać należy — już na wstępnym etapie procesów restrukturyzacyjnych — oderwanie struktury kształcenia od ekstrapolowanych trendów zatrudnienia w przemysłach tradycyjnych. Zgłaszane przez te przemysły dezyderaty nie mogą bowiem — jak to było dotychczas — określać kierunków i struktury kształcenia w regionie. Sądzymy także, że zasięg kształcenia zawodowego na poziomie zasadniczym winien stale się zmniejszać i w ostateczności stanowić względny margines w systemie edukacyjnym (15–20%)²⁵. Ograniczanie liczby tych placówek nie może być jednak przypadkowe i chaotyczne. Wskazane jest — zgodnie z regułą *coś za coś* i zasadą nie tworzenia społecznej próżni — raczej ich zastępowanie przez szkoły, które promować będą absolwentów oczekiwanych na rynku pracy. W przeciwnym przypadku nasilą się jeszcze bardziej żywiołowe działania rodziców i samych uczniów zainteresowanych zachowaniem anachronicznych oraz reliktowych profili szkół zawodowych.

²⁵Zob. M. S. Szczepański (red.): *Raport o stanie oświaty województwa katowickiego*, Katowice 1993.

3.5. Restrukturyzacja: aktorzy pierwszoplanowi, kryptosłużące i *mass media*

Jak już wspomniano, powodzenie programu restrukturyzacyjnego będzie możliwe wtedy, gdy ukształtuje się grupa *nowych indywidualistów, pracowników-pionierów* o nowoczesnej osobowości. Nie chodzi tutaj jedynie o grupę technokratów i managerów, ale również o wysokokwalifikowanych robotników, techników i inżynierów. Osobowość nowoczesna postrzegana jest zazwyczaj jako jedna z kluczowych cech i kategoriyczny wymóg społeczeństwa nowoczesnego, a indywidualizm jako element ładu demokratycznego i czynnik sprawczy organizowanych zmian. Mała *podaż nowych indywidualistów* w województwie katowickim jest jedną z istotnych przyczyn niezadowolających postępów procesu rekonstrukcji. Do najistotniejszych — idealnotypologicznych — charakterystyk **osobowości nowoczesnej i nowego indywidualizmu** należą:

- rozbudowana potrzeba osiągnięcia,
- stała skłonność do podejmowania ryzyka z jednoczesną świadomością jego następstw i konsekwencji,
- predyspozycje i predylekcje do innowacji,
- analityczna ocena przedsięwziętych działań, zakończonych zarówno sukcesem, jak i porażką,
- skłonność do uzyskiwania najlepszych wyników tylko w warunkach współzawodnictwa — tym bardziej, że sukces dynamizuje jeszcze bardziej działania jednostki,
- potrzeby wyczynu skłaniającej jednostkę do szybkiego, rzetelnego wykonywania zadań w warunkach rywalizacji,
- potrzeby poznawcze, związane ze zdolnością do syntetycznego i logicznego myślenia, umiejętnością abstrahowania, przewidywania, rozpoznawania uwarunkowań zjawisk i procesów,
- wysoki poziom empatii,
- nonkonformizm,
- otwartość na nowe doświadczenia,
- gotowość do świadomej akceptacji zmiany,
- zdolność do zbierania informacji o faktach i umiejętność wykorzystywania wiedzy w podejmowanych działaniach,
- umiejętność planowania zarówno w sprawach osobistych, rodzinnych, jak i publicznych,
- skłonność do kalkulacji, wynikająca z przekonania, iż świat człowieka jest policzalny, a wiele zjawisk z powodzeniem można przewidywać,

- wysoką ocenę umiejętności technicznych, ułatwiających korzystanie z nowych urządzeń,
- rozumienie logiki procesów produkcyjnych i zasad podejmowania decyzji na szczeblach podstawowych,
- wysokie aspiracje oświatowe oraz zawodowe,
- świadomość godności innych, a także szacunek dla godności cudzej,
- uniwersalizm i optymizm w postępowaniu,
- przekonanie o możliwości okiełznania świata fizycznego (przyrodniczego),
- rezygnacja z fatalizmu i wiary w przeznaczenie,
- orientacja na przyszłość,
- osobowość liberalna i (lub) demokratyczna,
- dbałość o zdrowie.

Działania na rzecz mobilizacji indywidualnej i nowego indywidualizmu wsparte być winny poczynaniami mobilizującymi grupy społeczne, zwłaszcza zaś mikrogrupy (rodzina pracownicza), grupy średniego rzędu (zbiorowości i społeczności lokalne), a także makrogrupy (odłamy poszczególnych klas i warstw) i instytucje (np. szkoła). Szczególną rolę w procesach społecznej mobilizacji na rzecz przekształceń systemu regionalnego odegrać może **rodzina**. Jak wiadomo, pełni ona funkcje kluczowej instytucji socjalizacyjnej. Przysposabia zatem do życia społecznego nowe pokolenia, wpływa na akceptowane przez nie wzory ruchliwości zawodowej i społecznej, podzielane systemy aksjologiczne i normatywne. Ważne jest więc na przykład, aby nie podtrzymywała tych wartości, które we współczesnych warunkach uznać można na anachroniczne. Chodzi tutaj zwłaszcza o przerwanie tradycji dziedziczenia zawodów górnik, hutnika, koksownika, zmitologizowanych w warunkach realnego socjalizmu. Konieczne jest jednocześnie upowszechnianie „nowego etosu pracy” opartego wprawdzie na tradycyjnym szacunku do pracy, lecz propagującego nowoczesne wzory awansu zawodowego, kariery pracowniczej związanej z najnowszymi technologiami i urządzeniami, badaniami naukowymi etc. Walt W. Rostow, amerykański ekonomista, twierdził nawet, iż warunkiem zmiany systemu tradycyjnego jest naturalne pragnienie rodziców, aby ich dzieci miały lepsze, łatwiejsze życie, zajmowały wyższe stanowiska, pełniły bardziej odpowiedzialne role. Z całą pewnością taka wewnątrzrodzinna reorientacja wychowawcza jest procesem długotrwałym i czasochłonnym, ale wydaje się być niezbędną do perspektywicznej modernizacji i kształtowania nowego etosu pracy. Organizatorzy przeobrażeń w systemie wytwórczym winni także uwzględnić fakt, iż w obrębie tradycyjnej rodziny górniczej i hutniczej szczególną rolę pełni **gospodyni domowa**. Jest ona zazwyczaj managerem, dysponentem

finansów, demiurgiem domowych decyzji konsumenckich, organizatorem życia, a zatem proces modernizacji (restrukturyzacji) nie będzie dla niej obojętny. Dowartościowanie tej specyficznej kategorii społeczno-zawodowej, jaką tworzą gospodynie domowe, nie bez racji określane mianem kryptosłużących, nie powinno być uznawane za zadanie marginalne w procesie modernizacji. Nawiasem mówiąc, na faktyczną ich rolę w procesie modernizacji zwracali już uwagę tak wybitni uczeni, jak John K. Galbraith czy Jan Szczepański. Gospodynie domowe na równi z pracującymi mężami zorientowane być winny w istocie, uwarunkowaniach i konsekwencjach procesu modernizacji, a szczególną rolę w tej *indoktrynacji odegrać mogą regionalne i lokalne mass media*.

Mobilizację na rzecz restrukturyzacji w mikroskali przejąć mogą, choć do pewnego tylko stopnia, instytucje sąsiedzkie, rady osiedlowe, dzielnicowe, lokalne organizacje i stowarzyszenia. W przodujących państwach świata ten swoisty proces cesji uprawnień powiązany z odkrywaniem „mniejszego nieba”, zaścianka i społeczności lokalnej jest zaawansowany. Nie ma również formalnych przeszkód tego typu *przyspieszenie* w warunkach województwa katowickiego. Warto może zaznaczyć, iż wiele udanych projektów restrukturyzacyjnych zaczynało się właśnie od społecznej konsolidacji wokół idei *liczenia na własne siły* w skali społeczności regionalnych i lokalnych (*pomóżmy sami sobie, a bank i niebiosy nam pomogą*).

Rozwój i daleko posunięta reorganizacja regionalnych i lokalnych *mass mediów* — eksponujących potrzebę osiągnięcia i awansu zawodowego w najnowocześniejszych gałęziach gospodarki, dowartościowujących rodzimą kulturę śląską i zróżnicowane kultury ludności napływowej — są niezbędne do powodzenia projektu modernizacji. Współ z ożywieniem małych społeczności rozpoczyna się kariera niewielkich periodyków, radiostacji, telewizji regionalnej. Znaczna część publiczności interesuje się bowiem wydarzeniami, w których albo sama uczestniczy, albo też dobrze zna ich uwarunkowania. W procesie modernizacji regionalnej należy wykorzystać te predylekcje. Regionalna telewizja, radio, lokalna prasa winny transmitować istotę założeń restrukturyzacyjnych w skali województwa, miasta, gminy wiejskiej, a nawet pojedynczych zakładów pracy. Wskazane jest zatem, aby tyskie *Echo* propagowało idee restrukturyzacyjne, dotyczące miejscowych kopalń, a *Głos Pszczyński* czy *Nowiny Gliwickie* — lokalnych zakładów etc. Co więcej, znaczącą rolę informacyjną odegrać może wychodząca prasa zakładowa, zakładowe radiowęzły i specjalne periodyki (np. *Rodnia, Kalendarz Górniczy Kopalni Ziemowit, Łędziny teraz*). W istocie chodzi o to, aby widz, czytelnik i słuchacz rozumieli „co się im komunikuje”. Znane są przypadki, iż dopracowane w detalach wielkie i kosztowne programy mo-

dernizacyjne zawodziły z przyczyn najbardziej prozaicznych. Były bowiem przygotowane na zbyt wygórowanym — językowo i koncepcyjnie — poziomie. Aby nie popełnić metodologicznego nadużycia określanego mianem *błędnego założenia znawstwa*, transmisje idei modernizacyjnych dostosowane być muszą do przeciętnego poziomu kompetencji symbolicznych. Nie oznacza to bynajmniej, iż należy zaniedbywać osoby o szczególnie wysokich kompetencjach. Dla nich przygotowywać można audycje, artykuły i programy o bardziej elitarnym charakterze.

3.6. Restrukturyzacja województwa katowickiego: beneficjenci i malkontenci

Dzięki badaniom socjologicznym wiadomo, iż powodzenie kluczowych przeobrażeń w systemie zależy w znacznej mierze od pozytywnego do nich nastawienia ze strony jednostek i grup społecznych. Najogólniej rzecz ujmując, postawy ludzkie cechować może aprobatą restrukturyzacji i podatność na nią lub — *a contrario* — obojętność, bierność i dezaprobatą czy nawet gwałtowny opór. Jeśli zatem w układzie społecznym, w świadomości jednostkowej i zbiorowej nie ugruntuje się potrzeba i akceptacja zmiany (restrukturyzacji), zmiana zachodzić będzie w wolnym tempie, przyjmując często zdeformowany i patologiczny profil. Szczególnie istotne jest więc uzmysłowienie nieodzowności zmian głównym ich aktorom i podmiotom, zbiorowościom regionalnym, lokalnym i pojedynczym ludziom.

W realizowanych dotychczas wielkich projektach rozwojowych i restrukturyzacyjnych zakończonych zarówno powodzeniem, jak i fiaskiem, ujawniły się wszystkie możliwe postawy, od aprobaty aż do gwałtownego oporu. Restrukturyzacja bowiem zawsze prowadzona jest w czyimś interese i dla kogoś, ale jednocześnie narusza interesy jednostek i grup społecznych zaangażowanych w utrzymanie *status quo* czy nawet w walce o *status quo ante*. Jest więc grą o sumie zerowej, w której sukces jednych oznacza równocześnie porażkę innych. W skrajnych przypadkach okazać się może grą o sumie ujemnej, w której — przynajmniej w pewnym czasie — tracą wszyscy jej uczestnicy. Bierny lub czynny opór wobec zmian stawiają przede wszystkim jednostki i grupy społeczne, którym modernizacja jawi się jako zagrożenie egzystencjalne i źródło dyskomfortu psychicznego. Z jednej zatem strony kontestujące grupy tworzą ludzie najniżej kwalifikowani, związani z przestarzałymi gałęziami wytwórczości i przemysłami ekstrakcyjnymi (np. górnictwem), z drugiej zaś — ich kadra zarządzająca, szczególnie nagradzana — materialnie i symbolicznie (prestizowo) — w realnym socjalizmie.

Pracownicy i całe społeczności lokalne nie mogą być zaskakiwani konsekwencjami podejmowanych działań i muszą być do nich należycie przygotowani. Nie powinni — a do tej pory jest to reguła — czerpać informacji o własnych losach zawodowych z enuncjacji prasowych, przypadkowych informacji i plotek. Restrukturyzacja nie powinna czy nawet nie może kojarzyć się z zagrożeniami egzystencjalnymi. Wręcz przeciwnie, stwarzać ma pomyślne perspektywy życiowe, uzależnione wszakże od indywidualnego wysiłku ludzi. Tymczasem błędy informacyjne, brak klarownych programów i zasad restrukturyzacji sprawiają, iż proces ten kojarzony jest z dwoma kataklizmami, traktowanymi w województwie katowickim w kategoriach klęsk elementarnych: zamykaniem kopalni czy huty *dobrodziejki* i bezrobociem. O tym zaś, jak głębokie i groźne frustracje wśród pracowników wywołuje źle przygotowana akcja zamykania uciążliwych ekologicznie i nierentownych przedsiębiorstw, świadczą na przykład indywidualne i zbiorowe zachowania robotników hut (Huta Bobrek), koksowni (Koksownia Jadwiga) czy kopalń (KWK Saturn, KWK Sosnowiec, KWK Paryż). Wielu z nich z trudem wyobraża sobie możliwość szybkiego przekwalifikowania czy podjęcia indywidualnej działalności ekonomicznej. Dominują postawy roszczeniowe, połączone z przekonaniem, iż zwolnienia nie są związane z rachunkiem ekonomicznym, lecz wynikają z manipulatorskich działań zwierzchników, władz resortowych i centralnych. I choć z pewnością wciąż jeszcze przesadne jest określanie obecnej sytuacji na rynku pracy w kategoriach paniki, to nie należy bagatelizować obezwładniającego niepokoju pracowników przed dalszymi konsekwencjami mało popularnych reform. Błędów takich nie można w województwie powtórzyć i informacja o modernizacji systemu wytwórczego, jej uwarunkowaniach, znaczeniu dla pracownika, jego rodziny, zbiorowości lokalnej, regionalnej winna być upowszechniona możliwie szybko, w formie przystępnej i czytelnej. W przeciwnym razie *zrewoltowane grupy pracownicze* stać się mogą klientelą radykalnych i stosunkowo dobrze już zorganizowanych ugrupowań politycznych.

3.7. Regionalny układ polityczny — kombatancki władzy

Szczególnie istotnym zadaniem na etapie wstępnej restrukturyzacji jest rekonstrukcja układu politycznego oraz konkretnych jego struktur. Na plan pierwszy wysuwa się jednak powstawanie nowych elit, czy może lepiej: lokalnych i regionalnych kontrelit politycznych, eliminujących — w dłuższym planie — elity oparte nie tyle na rzeczywistych kwalifikacjach i kompetencjach, co na kombatanckiej rencie, komunistycznej bądź solidarnościowej. Wbrew pozorom bowiem zajmują one — mimo spektakularnych zmian w regionie — pozycje sprawcze w strukturach zarządzania i władzy.

Rotacja regionalnych elit politycznych i ograniczanie realsocjalistycznych mechanizmów zarządzania winny być — jak się zdaje — dwuetapowe. W najbliższej perspektywie konieczne jest dalsze osłabienie regionalnej biurokracji polityczno-gospodarczej, powiązanej przede wszystkim z kompleksem górniczo-hutniczym. Ta grupa zawodowa zainteresowana jest bowiem utrwalaniem dotychczasowego statusu ekonomicznego regionu jako enklawy surowcowej kraju. Charakterystyczna jej skłonność do petryfikacji układów gospodarczych i *per saldo* politycznych jest nieprzypadkowa. Trzeba mieć pełną świadomość, iż w przeszłości — a nawet i obecnie — ta regionalna *une bourgeoisie de la fonction publique* była gratyfikowana dwójako: materialnie i prestiżowo (symbolicznie). Według zróżnicowanych — ale zawsze nieoficjalnych danych — biurokracja górnicza średniego i wyższego stopnia „konsumuje” połowę zarobków uzyskiwanych przez wszystkich zatrudnionych w resorcie. Nie można przy tym bagatelizować aspektów symboliczno-prestiżowych i prerogatyw wynikających z dużej wciąż siły przetargowej i sprawczej tej grupy społeczno-zawodowej.

Wydaje się zatem konieczne, aby w drugim — wspomnianym już — etapie powstawania nowych i alternatywnych elit politycznych ograniczyć, czyli sprowadzić do właściwych rozmiarów, rolę przemysłowego lobby górniczo-hutniczego. Aby działanie to okazało się skuteczne, należy pozbawić je możliwości definiowania i realizowania podstawowych celów i kierunków inwestowania w regionie oraz — a może przede wszystkim — uprawnień redystrybucyjnych. Głównym czynnikiem utrudniającym tworzenie elit alternatywnych jest — obok istniejących jeszcze ograniczeń prawno-instytucjonalnych — szczupłość potencjalnych grup rekrutacji. Okazuje się bowiem, iż wiele jednostek aktywnych, o rozbudzonej potrzebie osiągania i odpowiednim kapitale kulturowym, zgłosiło akces lub zostało wchłoniętych przez ukształtowane w minionych dekadach biurokratyczne elity nomenklaturowe. Z wrywkowych badań i obserwacji prowadzonych w skali lokalnej wynika jednak, że w niektórych ośrodkach zaczęły się już kształtować zręby nowych elit, lecz do zakończenia tego procesu jeszcze daleko. Głównymi instytucjami skupienia dla tych grup stały się z jednej strony nowo tworzone partie polityczne, z drugiej zaś — zakładowe komisje Solidarności, struktury innych związków zawodowych i wreszcie organizacje przykościelne.

Spektakularnego uzasadnienia tezy o nieodzowności powstawania nowych elit regionalnych dostarcza analiza działań licznej przeciw grupy parlamentarzystów z województwa katowickiego²⁶. W latach zasadniczych

²⁶W obecnej kadencji Sejmu RP województwo katowickie reprezentuje 47 posłanek i posłów.

przemian ustrojowych nie potrafili oni stworzyć politycznego *lobby* skutecznie zabiegającego o korzystne dyspozycje budżetowe i inicjatywy ustawodawcze. Różnił ich także partyjny ogład najistotniejszych przedsięwzięć podejmowanych w województwie, takich choćby jak *Kontrakt Regionalny*. Polityczne ułożenie rzutowało także na diametralnie odmienne oceny rozstrzygnięć budżetowych czy ważnych inicjatyw instytucjonalnych (np. Fundusz Górnośląski). O względnym *consensusie* całej tej grupy mówić można w kilku zaledwie przypadkach, pośród których wspomnieć należy zgodną obronę *zielonych szkół* przygotowanych z myślą o młodzieży z najbardziej zdegradowanych ekologicznie obszarów województwa. Tej krytycznej oceny nie może zmienić fakt, iż w katowickiej grupie parlamentarnej znaleźć można kilku posłów skutecznych, a nade wszystko pracowitych.

Szczególnie ważnym zadaniem nowych elit, które tworzyć będą podstawowe grupy rekrutacji do władz lokalnych i regionalnych, winno być definitywne wyeliminowanie proceduru przerzucania na środowisko przyrodnicze i społeczne znacznej części kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw. Chodzi tutaj zwłaszcza o kopalnie prowadzące rabunkową eksploatację węgla i nie rekompensujące w stopniu dostatecznym rezultatów takiego wydobywania (zniszczenia budynków, dróg, zrzut słonnych i radioaktywnych wód do rzek i osadników). Ograniczenie tego proceduru wymaga jednak jeszcze bardziej klarownych uregulowań prawnych na szczeblu centralnym i resortowym. Gwarantować one powinny skuteczne egzekwowanie środków finansowych i rzeczowych, wykorzystywanych do likwidacji skutków ekologicznych i społecznych wywołanych przez działalność przemysłową.

3.8. Regionalny układ kultury w procesie restrukturyzacji

Jak wynika z badań socjologicznych, głównym źródłem utrwalonej — na przełomie XIX i XX stulecia — tożsamości kulturowej regionu był robotniczy etos pracy. Wzmacniały go i krystalizowały głębokie związki ludności rodzimej z religią katolicką, lokalnymi duszpasterzami i instytucjami kościelnymi. Niebagatelny wpływ miało również poczucie odrębności etnicznej występujące razem z formami świadomości społecznej i identyfikacji narodowej, typowymi dla zbiorowości pogranicza. Dodatkowo tożsamość kulturową utrwalał wysoki stopień przypisania i przywiązania do miejsca i przestrzeni — gdyby użyć tutaj terminologii Yi-Fu Tuana²⁷, do rodziny rozszerzonej oraz daleko posunięty stopień samoorganizacji (koła i kluby śpiewacze, towarzystwa i stowarzyszenia lokalne etc.). „Śląsk — stwierdził w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” wybitny reżyser filmowy

²⁷Yi-Fu Tuan: *Przestrzeń i miejsce*, Warszawa 1987.

i telewizyjny Kazimierz Kutz — zachował jeszcze tradycje kultury plemiennej, która z czasem przeobraziła się we wspólnotę parafialną. Potem doszły wspólnoty zawodowe i familokowe. To nawarstwiło się przez wieki i w rdzennych enklawach zachowało się do dziś. Wszystkie te procesy łączyła gwara i ludowe chrześcijaństwo. Książd był zawsze swój, rodzimy, i był jak przysłowiowy pasterz przy owczarni. Ale fundamentem była rodzina, życie w klanie i silny matriarchat. Dzięki silnej rodzinności Śląsk ostał się polski. Przechował w sobie pierwotność. I ona właśnie była tym, co zawsze mierziło rządzących i co starali się wykorzystać”. Warto jednak podkreślić, iż cytowane przez K. Kutza atrybuty górnośląskiej tożsamości nie mają jednak charakteru unikatowego; występowały one bowiem — w różnym nasileniu — w całej Europie Łacińskiej²⁸. Nawiasem mówiąc, owe atrybuty, stosownie do własnej *licentia poetica*, przypomniał zmarły niedawno Horst Bienek, pisarz niemiecki urodzony na Górnym Śląsku. „Kopalnia, gospoda, kościół, łózko — pisał — to cztery słupki górnośląskiego baldachimu albo mówiąc dosadniej: pracować, chlać, modlić się i spółkować, z tym był Górnoślązak właściwie szczęśliwy. Zapewne chciałby zarobić nieco więcej pieniędzy, aby więcej wychlać i chciałby też więcej pieprzyć, aby móc się więcej spowiadać”...²⁹.

Respektowanie tradycji identyfikowanej w zbiorowości regionalnej nie może w żadnej mierze oznaczać bezkrytycznego jej idealizowania. Wiadomo bowiem, iż pewnych elementów najszerzej rozumianej tradycji nie można pogodzić z projektowanym procesem restrukturyzacji. W żadnej na przykład mierze nie można kultywować wspomnianego już przekonania o prorozwojowej roli przemysłów ekstrakcyjnych, współtworzącego etos ciężkiej pracy fizycznej. Trudno też zaakceptować generacyjne powielanie wzorów kształcenia na poziomie zawodowym i „dziedziczenia tradycji profesjonalnych”. W istocie zachować należy jedynie „pozytywne jądro” tradycji, które stanowić będzie jedno ze źródeł utrwalania tożsamości kulturowej, czyli indywidualnej i zbiorowej identyfikacji z określonym systemem normatywno-aksjologicznym, obyczajami, zwyczajami i symbolami.

Zakończenie

Można przyjąć, iż zaniechanie dalszych działań na rzecz zmiany oblicza i charakteru województwa katowickiego lub przeprowadzenie jej w sposób

²⁸Cz. Robotycki: *Śląska historia i śląska tradycja*, Śląskie Prace Etnograficzne. M. Lipok-Bierwiazzonek (red), Katowice 1990, tom I.

²⁹H. Bienek: *Opis pewnej prowincji* (fragmenty), „Nagłos”, nr 15/16, 1994, s. 118.

niewłaściwy grozi wielorakimi konsekwencjami. Przede wszystkim przyczyni się do eskalacji napięć społecznych i politycznych w regionie, przenoszonych później poza jego granice. Przypomnijmy, iż pod koniec maja 1995 roku, w przededniu piętnastej rocznicy umów gdańskich, szczecińskich i jastrzębskich z 1980 roku, doszło w Warszawie, pod Urzędem Rady Ministrów, do starć górników śląsko-dąbrowskiej „S” z policją. *Policja — jak podała nazajutrz Rzeczpospolita — użyła armatek wodnych i pałek, a demonstranci kijów (Rzeczpospolita: 27–28.05.1995)*. Były to pierwsze na taką skalę — ale zapewne nie ostatnie — przejawy narastającej rebelii i skumulowanej frustracji. Dalsze odkładanie problemów województwa i jego przemysłów, a tym samym ich kumulowanie prowadzić będzie nieuchronnie do repetycji takich zdarzeń i wzmacniać zjawiska i zachowania żywiołowe, groźne i nieprzewidywalne.

W dwa miesiące później, 28 lipca 1995 roku, Państwowa Agencja Węgla Kamiennego w Katowicach ogłosiła *Raport o sytuacji ekonomicznej górnictwa*. Od stycznia do końca czerwca minionego roku kopalnie wydobyły 67 milionów ton węgla, a sprzedały z tego 63 miliony ton. Całe górnictwo poniosło — *per saldo* — straty o 74% wyższe niż w tym samym okresie 1994 roku. Łączne straty netto wyniosły natomiast 658,6 miliona nowych złotych i stale rosły. W drugim półroczu przyrost ten był tradycyjnie niższy, zważywszy zwiększony — sezonowo — popyt na węgiel. W tej sytuacji spółki węglowe domagały się natychmiastowych podwyżek cen węgla. Ta trudna — i społecznie konfliktowa — sytuacja w zestawieniu z przytoczonymi w KR zapisami dotyczącymi górnictwa uzmysławia skalę niedoceniań problemów branży w tym istotnym i precedensowym dokumencie. Tymczasem 31.12.1995 roku łączne zobowiązania górnictwa, obejmujące między innymi: podatki, kredyty bankowe, płatności na ZUS, wynosiły 8,1 mld³⁰, a należności 2,9 mld (saldo ujemne: 5,2 mld), by w końcu marca 1996 roku osiągnąć odpowiednio 8,3 mld zł i 3,4. Saldo ujemne wyniosło zatem 4,9 mld zł i stale rośnie. W kwietniu 1996 roku górnictwo węgla kamiennego zwiększyło stratę finansową powstałą w pierwszym kwartale o 27%, zamykając pierwsze cztery miesiące łączną stratą 297,2 mln złotych. Po trzech kwartałach straty netto kopalń przekroczyły 1,36 mld złotych i były prawie dwa razy większe niż w tym samym okresie roku ubiegłego. W październiku 1996 roku Ministerstwo Finansów poinformowało, iż w latach 1990–1996 wartość pomocy finansowej — przyjmującej zróżnicowane formy i postaci (np. w latach 1990–1992: dotacje przedmiotowe, później dotacje podmiotowe) — wyniosła 4645,4 mln złotych.

³⁰Ważniejsze pozycje w tych zobowiązaniach stanowiły: ZUS — 1,3 mld; kredyty bankowe — 1,5 mld; dostawy i usługi 1,3 mld; podatki 0,6 mld.

Dalsze zaniechanie rzeczywistych zmian w górnictwie oraz niedocenie-
nie „kwestii górniczej” w trakcie corocznych renegotjacji nad KR prowa-
dzić może do:

- pogorszenia i tak już dramatycznej³¹ kondycji tej branży przemysłu oraz znacznej części ludzi z nią związanych,
- dalszego spadku konkurencyjności polskiego węgla na rynkach światowych,
- wydarzeń żywiołowych, strajków, pikiet, blokad organizowanych przez związki zawodowe i ich przywódców.

Lekceważenie skumulowanych trudności górnośląskich i zagłębiow-
skich grozi zdominowaniem regionalnej sceny politycznej przez radykalne
ugrupowania populistyczne i rewindykacyjno-konserwatywne związki za-
wodowe. Już teraz niektóre partie polityczne i ich liderzy twierdzą, iż ra-
dykalne redukcje zatrudnienia w górnictwie czy hutnictwie nie mają ani
społecznego, ani ekonomicznego uzasadnienia. Tymczasem wiele wskazuje
na to, iż zapoczątkowana ledwie restrukturyzacja zrodzi nową generację lu-
dzi zbędnych w przemyśle. Badania historyczne wskazują jednoznacznie, iż
w przeszłości te właśnie kategorie społeczne powiększały warstwy ludności
najuboższej, zmarginalizowanej politycznie i w efekcie — sfrustrowanej,
zrewoltowanej oraz podatnej na radykalno-populistyczną retorykę.

Katowice, kwiecień-październik 1996

Bibliografia

- Bartoszek, L. A. Gruszczyński: *Województwo katowickie — jaka przyszłość regionu? Z badań nad świadomością społeczną*, Pracownia Badań Społecznych, Katowice, kwiecień 1996 (maszynopis).
- Białecki: *Alfabetyzm funkcjonalny*, Res Publiką Nowa, nr 6, 1996.
- Bienek: *Opis pewnej prowincji (fragmenty)*, Nagłos, nr 15/16, 1994.
- Lipok-Bierwaczonek (red.): *Śląskie Prace Etnograficzne*, Muzeum Śląskie, Katowice 1990, tom I.
- Błasiak, T. Nawrocki, M. S. Szczepański: *Górny Śląsk 2005. Scenariusz restrukturyzacji*, Towarzystwo Zachęty Kultury, Katowice 1994. Wersja angielska książki: *Upper Silesia 2005. The restructuring Scenario*, Towarzystwo Zachęty Kultury, Katowice 1994.

³¹W cytowanym dokumencie *Górnictwo węgla kamiennego...*, sytuacja w branży określona została jako *tragiczna*. Por. rozdz. 7 (*Strategia restrukturyzacji finansowej*).

- Czapiński: *Spoleczne koszty transformacji: Makropsychologiczny dowód, że pieniądze to nie wszystko*, Czasopismo Psychologiczne, tom 1, nr 1–2, 1995.
- Gorzelał: *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995.
- Górnictwo węgla kamiennego. *Polityka państwa i sektora na lata 1996–2000. Program dostosowania górnictwa węgla kamiennego do warunków gospodarki rynkowej i międzynarodowej konkurencyjności*, Warszawa 30.04.1996.
- W. Jacher (ed.): *Sociological Essays*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993, s. 51–60.
- Jałowicki: *Polityka restrukturyzacji regionów — doświadczenia europejskie*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993.
- Kiciński: *Wizje szkoły w społeczeństwie posttotalitarnym*, PWN, Warszawa 1993.
- Klasik: *Mała i średnia przedsiębiorczość w województwie katowickim*, Referat przygotowany na V Tyskie Seminarium Majowe. Tychy, 6–7 maja 1996.
- Kontrakt Regionalny dla Województwa Katowickiego* (wersje: 0; 1.0; 1.1; 2.0; 2.1; 2.2; 2.3; 3.0). Katowice 1995.
- Kukliński: *Social Transformation of Great Mining Regions. Experiences of the XX century. Prospects for the XXI Century*, Warszawa 1995 (materiał powielony).
- Kwieciński: *Nierówności szkolne jako zator rozwoju*, Maszynopis powielony przygotowany na konferencję *Nowoczesność Polaków*, Warszawa 25–27 listopada 1991.
- Kwieciński, Lech Witkowski: *Młodzież w sytuacji pogranicza. Aspekty rozwojowe i edukacyjne*, Materiały na VIII Zjazd Socjologiczny. Toruń 19–20 września 1990.
- Kwieciński: *Sociopathology of Education*, Uniwersytet im. M. Kopernika, Toruń 1995.
- Opracowania Kontraktu Regionalnego Województwa Katowickiego*, Urząd Wojewódzki w Katowicach: Wydział Gospodarki. Zeszyt 1 (marzec 1995), Zeszyt 2 (kwiecień 1995), Zeszyt 3 (maj 1995), Zeszyt 4 (maj 1995), Zeszyt 5 (lipiec 1995), Zeszyt 6 (lipiec 1995), Zeszyt 7 (wrzesień 1995), Zeszyt 8 (październik 1995), Zeszyt 9 (listopad 1995), Zeszyt 10 (grudzień 1995), Zeszyt 11 (styczeń 1996), Zeszyt 12 (marzec 1996).
- A. Rosół, M. S. Szczepański (red.): *Nowoczesna szkoła — nowoczesność w szkole*, WSP, AMP, Częstochowa–Kraków 1995.

- Rozwój regionalny Polski: 1990–1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa, luty 1996.
- M. S. Szczepański (ed.): *Dilemmas of Regionalism and the Region of Dilemmas. The Case of Upper Silesia*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993.
- M. S. Szczepański (red.): *Raport o stanie oświaty województwa katowickiego*, Kuratorium Oświaty, Katowice 1993.
- M. S. Szczepański (red.): *Góry Śląsk — na moście Europy*, Towarzystwo Zachęty Kultury, Fundacja im. Friedricha Eberta, Katowice 1994.
- M. S. Szczepański (red.): *Górnicy górnośląscy — ludzie zbędni, ludzie luźni? Szkice socjologiczne*, AMP, Kraków-Katowice 1994.
- M. S. Szczepański (red.): *System oświaty w województwie katowickim: 26.05.1990–31.12.1993–30.06.1995. Próba porównania i bilansu*, Kuratorium Oświaty, Katowice 1995.
- W. Świątkiewicz (red.): *Społeczne problemy Górnego Śląska we współczesnych badaniach socjologicznych*, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Katowice 1993.
- W. Wanatowicz (red.): *Regionalizm a separatyzm — historia i współczesność. Śląsk na tle innych obszarów*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1995.
- J. Wódz (red.): *Niektóre problemy społeczne w województwie katowickim*, Uniwersytet Śląski: Katowice 1993.
- K. Wódz (ed.): *Regional Identity — Regional Consciousness*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1995.
- Yi-Fu Tuan: *Przestrzeń i miejsce*, PIW, Warszawa 1987.

TADEUSZ MARKOWSKI, DANUTA STAWASZ

ŁÓDŹ I REGION — PRZYCZYNY UPADKU I ROZWOJU

1. Wstęp

Upłynęło kilka lat od zmian, jakie zostały zapoczątkowane w Polsce na początku lat 90-tych. Przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej to ogrom zmian, jakie dokonują się w czasie i przestrzeni w różnych płaszczyznach. Dotyczą one praktycznie wszystkich i wszystkiego — prawa, organizacji, administracji, struktury własnościowej, zarządzania, finansów, mentalności, sposobów zachowań, systemu wartości itp. Okres zamykający się w tych kilku latach (zebrane doświadczenie) pozwala na dokonywanie pewnych podsumowań i formułowanie ocen zjawisk, a na podstawie tychże analiz sporządzanie prognoz.

Celem tego typu rozważań jest ocena rzeczywistości, eliminacja popełnionych błędów, kreacja nowych sprawniejszych i skuteczniejszych rozwiązań, aby przyspieszyć rozwój gospodarki rynkowej oraz uzyskiwanie lepszych efektów gospodarczych w skali kraju i poszczególnych regionów.

Niniejszy artykuł odnosi się do zmian natury społeczno-gospodarczej, jakie dokonały się w omawianym okresie w województwie łódzkim. Prezentacja dotyczy przyczyn i konsekwencji tychże zmian. Pozwala na zrozumienie skali zjawisk, jakie zaszły w regionie i stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, co jest obecnie siłą sprawczą rozwoju regionu. Gdzie tkwią przyczyny, iż obszar ten powoli odzyskuje należną mu rangę na mapie gospodarczej kraju. Należy we wstępie zaakcentować, iż załamanie gospodarcze w początkowych latach zmian w regionie łódzkim było tak duże, iż w oficjalnych dokumentach rządowych oraz innych publikacjach powszechnie uważano województwo łódzkie za obszar regresyjny i wielce problemowy — za region, który zapewne na długie lata utraci swoją pozycję jednego z najważniejszych obszarów ekonomicznych Polski.

Jako ośrodki rozwoju wymieniono Warszawę, Poznań, Kraków, Wrocław, Szczecin — a Łódź znajdowała się poza tą listą. Rzeczywistość jednakże okazała się odmienna od prezentowanych poglądów. Łódzki przypa-

dek potwierdza tezę M. Portera, iż o sukcesach i efektach gospodarczych decydują również inicjatywy i przedsiębiorczość lokalnej społeczności.

2. Elementy diagnozy stanu (Skansen przed katastrofą)

W różnych obszarach kraju proces zmian w kierunku gospodarki rynkowej zapoczątkowany w 1989 r. przebiega z odmienną intensywnością. Są regiony, które w stosunkowo szybkim tempie zaadoptowały się do nowych reguł gospodarczych, są takie, w jakich niekorzystne tendencje, które wystąpiły na początku lat 90-tych, utrwaliły się w ciągu kolejnych lat i są również takie, jakie po okresie załamania gospodarczego powoli przewyżają trudności, odnotowując pozytywne tendencje zmian. Do tego trzeciego rodzaju można zaliczyć obszar regionu łódzkiego. Krótka charakterystyka tego regionu pozwoli na pełniejsze zrozumienie problemów tu występujących, ich rodzaju, zakresu i czynników sprawczych. Udowodni ponadto, iż region ten jest również obecnie ważnym ośrodkiem życia gospodarczego kraju i dlatego też problemy tu występujące wymagają szczególnego zainteresowania ze strony władz rządowych.

Region łódzki zdominowany jest przez jedno miasto Łódź, które wraz z sąsiednimi mniejszymi ośrodkami tworzy aglomerację łódzką.

Powierzchnia województwa wynosi 1523 km², co stanowi 0,48% powierzchni całego kraju. Na koniec 1994 roku ludność województwa łódzkiego wynosiła 1121 tys. osób i pod tym względem województwo zajmuje 6 miejsce w kraju. Gęstość zaludnienia wynosi 736 osób/km², co powoduje, że jest to województwo o najwyższej gęstości zaludnienia.

Z ogólnej liczby ludności województwa łódzkiego ponad 93% to ludność zamieszkała w miastach. W Łodzi mieszka obecnie około 825 tys. osób, co w skali całego województwa stanowi 75% ogółu ludności. W bliskim sąsiedztwie Łodzi położonych jest kilka miast, tj. Pabianice (75 tys. mieszkańców), Zgierz (59 tys.), Aleksandrów (20 tys.), których rozwój jest bardzo ściśle związany z samą Łodzią¹. Pod względem liczby mieszkańców Łódź jest drugim miastem w kraju po Warszawie.

Województwo łódzkie należy do regionów, gdzie skala recesji gospodarczych była niezwykle wysoka, a jej skutki szczególnie uciążliwe dla lokalnej społeczności. Przejawiło się to zmniejszeniem liczby osób pracujących w gospodarce regionu w okresie 1989–1990 średnio o 15% (analogicznie w kraju 7%). W przemyśle — podstawowym dziale województwa — spadek

¹Rocznik Statystyczny 1990, GUS, Warszawa 1991; Rocznik Statystyczny Województwa Łódzkiego, WUS, Łódź 1992.

był jeszcze większy, zatrudnienie zmniejszyło się aż o 19%, a okres: październik 1992 — październik 1993 przyniósł spadek zatrudnienia o kolejne 2,1%. Gwałtownie pogorszyła się sytuacja na rynku pracy, w październiku 1993 stopa bezrobocia wynosiła 20,1%, wobec 15,3% w skali całego kraju. Liczba osób bezrobotnych w lutym 1992 roku przekroczyła w województwie 100 tys.² Według rozporządzenia Rady Ministrów z 24 sierpnia 1993 r., określającego wykaz gmin zagrożonych szczególnie dużym bezrobociem strukturalnym (Dz. U. nr 82, poz. 385), wszystkie gminy województwa łódzkiego zostały zaliczone do tej grupy gmin.

O skali recesji gospodarczej w regionie łódzkim świadczą wielkości charakteryzujące spadek wielkości przychodów ze sprzedaży produkcji i usług w przemyśle, jakie zarejestrowano na początku lat 90-tych. I tak w 1992 roku notowano spadek przychodów ze sprzedaży produkcji i usług w przemyśle w stosunku do roku 1990 średnio o 13,2% (największy spadek wystąpił w przypadku przemysłu paliwowo-energetycznego 33,2% oraz przemysłu lekkiego 16,8%). Analogicznie wystąpił spadek przychodów ze sprzedaży i usług w przemyśle 1992 roku w stosunku do roku poprzedniego o 2,7%.

2.1. Główne przyczyny wystąpienia niekorzystnych procesów ekonomicznych w regionie

Z punktu widzenia trudności natury ekonomicznej, jakie wystąpiły w regionie, województwo łódzkie, obok wałbrzyskiego i katowickiego, stanowi obszar szczególnie problemowy w skali kraju. Regiony te cechują się monofunkcyjną strukturą społeczno-gospodarczą, a więc strukturą mało odporną na cykle koniunkturalne w gospodarce. Główne przyczyny niekorzystnej sytuacji ekonomicznej, jaka wystąpiła w regionie łódzkim, można określić następująco:

1. Historycznie ukształtowana struktura gałęziowo-branżowa przemysłu z silną dominacją przemysłu lekkiego.
2. Wyższy w województwie łódzkim niż średnio w kraju udział eksportu województwa do krajów byłego ugrupowania RWPG w ogólnej wielkości produkcji.
3. Wyższy w województwie łódzkim niż przeciętnie w Polsce stopień dekapitalizacji majątku produkcyjnego.
4. Niższy w województwie łódzkim niż w całym kraju poziom płacy przeciętnej.
5. Niedorozwój infrastruktury społeczno-technicznej odpowiedniej dla tak ważnego gospodarczo i dużego miasta.

²Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie łódzkim, WUS, Łódź, październik 1993.

2.1.1. Przemysł

Region łódzki na mapie gospodarczej Polski odgrywał, nawet mimo głębokiej recesji w przemyśle, istotną rolę. Na obszarze prawie 0,5% powierzchni kraju wytworzono w 1990 roku 4,3% krajowej produkcji sprzedanej przemysłu w bieżących cenach realizacji (1991 r. odpowiednio 3,5%), zatrudniając 4,2% pracowników przemysłu kraju (1991 r. odpowiednio 3,4%) i dysponując 3,7%³ krajowego majątku trwałego przemysłu. W zakresie wszystkich trzech powyższych wskaźników region łódzki plasował się na trzecim miejscu w kraju po województwie katowickim i stołecznym warszawskim. Szczególnie wysoki poziom koncentracji produkcji przemysłowej na niewielkim obszarze nie jest jedynym wyróżnikiem tego regionu. Do specyficznych cech regionu należą: niespotykane na innych obszarach tak duże zaangażowanie ludności w działalności przemysłowej, zawsze niezwykle wysoki stopień aktywizacji zawodowej kobiet, a przede wszystkim odmienna, specyficzna struktura gałęziowa przemysłu.

W strukturze działalności województwa łódzkiego dominującą rolę odgrywa przemysł i dlatego to, co dzieje się w przemyśle, rzutuje na ogólny obraz sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. W strukturze przemysłowej tradycyjnie od lat dominują cztery gałęzie, których efekty ekonomiczne w sposób zasadniczy wpływają na wyniki osiągnięte przez cały przemysł. Są to: przemysł lekki, spożywczy, elektromaszynowy i chemiczny. Na te 4 gałęzie przemysłu przypadło w I półroczu 1991 roku 87,6%⁴ zatrudnionych w przemyśle i 80,7% całej sprzedaży przemysłu (w tym przemysł lekki 35,7%). W roku 1992 na wymienione gałęzie przypadło 81,6% całego przychodu ze sprzedaży w przemyśle. W strukturze przeznaczenia produkcji zdecydowaną przewagę miały wyroby konsumpcyjne (przemysł lekki, spożywczy, chemiczny). Jest to wynik ukształtowanej w procesach historycznego rozwoju, gałęziowej struktury produkcji. Głównie jednak przesądziły o tym kierunki inwestowania w okresie powstawania samej Łodzi oraz utrzymana struktura inwestowania w latach powojennych. Struktura ta charakteryzuje się tym, iż w okresach zachwiania gospodarki, niepewności, kryzysu, przynosi spotęgowane niekorzystne skutki dla całego regionu. W okresach kryzysu, gdy jednym z przejawów jest ubożenie społeczeństwa, popyt na wyroby konsumpcyjne gwałtownie maleje.

Najtrudniejszym problemem techniczno-ekonomicznym przemysłu województwa, niezależnie od występujących przekształceń organizacyjnych

³Mały Rocznik Statystyczny 1992, GUS, Warszawa 1992; Rocznik statystyczny województwa łódzkiego, UWS, Łódź 1992.

⁴Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie łódzkim, WUS, Łódź, grudzień 1992.

i własnościowych, była postępująca dekapitalizacja majątku wytwórczego, spowodowana od szeregu lat brakiem bądź też niedoborem środków na cele odtworzeniowo-modernizacyjne i rozwojowe. Było to zjawisko szczególnie niepokojące, utrzymujące się od szeregu lat, a konsekwencją takiego stanu była m.in. niezadowalająca jakość wielu wyrobów oraz ograniczone możliwości wprowadzenia nowych wyrobów do produkcji.

W okresie powojennym polski przemysł był budowany w ramach wymogów struktury RWPG. Według przyznanych poszczególnym państwom tego ekonomicznego ugrupowania uprawnieniom, następował rozwój wybranych gałęzi w poszczególnych krajach-członkach ugrupowania. W Polsce przemysł lekki, chemiczny oraz spożywczy mógł mieć dominujące znaczenie w stosunku do tego rodzaju przemysłu w innych krajach. Nie oznacza to jednocześnie, iż rozwój tych gałęzi przemysłu dokonywał się w sposób zadowalający. Wysokość nakładów inwestycyjnych, ponoszonych w tych gałęziach przemysłu, nie pozwoliła, niestety, na utrzymanie poziomu techniki i technologii wytwarzania na europejskim czy też światowym poziomie. Oznaczało to w praktyce, że nie nadążano za nowoczesnymi rozwiązaniami, jakie panowały w Europie czy też na świecie. Wytwarzano w większości wyroby, które pod względem nowoczesności, jakości, wytrzymałości odpowiadały odbiorcom tego ugrupowania (RWPG), natomiast nie były konkurencyjne w stosunku do wyrobów wytwarzanych w krajach o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego. Stwierdzenie to odnosi się również do poziomu rozwoju przemysłu regionu łódzkiego. Najbardziej nowoczesnymi branżami przemysłu lekkiego, których wyroby mogłyby odpowiadać standardom rynków zachodnich, są dziewiarstwo i odzież oraz wyroby branży wełnianej.

Zmiany zasad funkcjonowania gospodarki wprowadzone w Polsce w 1990 roku oraz zmienione warunki wymiany handlowej z byłymi krajami RWPG miały ogromny wpływ na procesy zachodzące w przedsiębiorstwach regionu łódzkiego. Spośród wielu gałęzi gospodarki polskiej przemysł lekki najwcześniej i najostrzej został poddany weryfikacji przez mechanizmy rynkowe. Właśnie w tym przemyśle dokonał się największy spadek produkcji i sprzedaży wyrobów. Bezpośrednie przyczyny tego zjawiska to:

- ogólne zubożenie społeczeństwa, wysokie ceny, konkurencja ze strony producentów zagranicznych,
- likwidacja uspołecznionego handlu hurtowego i jednocześnie powolne tempo odbudowy tego handlu w nowych strukturach,
- załamanie się rynku wschodniego (kraje byłego ZSRR),
- trudności eksportowe na rynki zachodnie,

- niekontrolowany import towarów konkurujących z wyrobami łódzkiego przemysłu lekkiego,
- produkcja wyrobów o niskich parametrach jakościowych, w oparciu o surowce również o niskiej jakości,
- brak umiejętności kadry kierowniczej przedsiębiorstw z zakresu marketingu (promocji własnych wyrobów, opakowań, poszukiwania nowych rynków zbytu, solidarności wytwórców regionu itp.).

2.1.2. Płace

Dodatkowym czynnikiem, który pogorszył sytuację ekonomiczną w województwie łódzkim, jest niższy niż średnio w kraju poziom płac. Tradycyjnie od lat pracownicy przemysłu lekkiego (głównie kobiety) byli opłacani gorzej od pracowników innych gałęzi przemysłu, co jest pochodną niższej od przeciętnej rentowności w tym przemyśle. Potwierdzeniem tych stwierdzeń są dane liczbowe. Na przykład przeciętne wynagrodzenie brutto w 6 podstawowych działach gospodarki narodowej w regionie łódzkim w październiku 1993 roku było o 10,4% niższe niż w całej Polsce.

Przejście do gospodarki rynkowej spowodowało gwałtowną zmianę cen dóbr i usług, które stanowią tzw. wydatki stałe poszczególnych gospodarstw domowych: opłaty za mieszkanie, energię elektryczną, gaz, centralne ogrzewanie, ciepłą wodę, komunikację i żywność. Udział tego rodzaju wydatków w budżetach domowych wzrósł w bardzo istotnym stopniu, a w rodzinach mających mniejsze dochody obejmował prawie całą sumę. Jest to jeden z powodów gwałtownego spadku popytu na wyroby lokalnego przemysłu. Wydatki na odzież i obuwie w takiej sytuacji ze zrozumiałych względów ograniczały się do minimum.

2.1.3. Infrastruktura

Długoletnie zaniedbania w zakresie infrastruktury technicznej były również jedną z istotnych przyczyn mających wpływ na recesję gospodarczą regionu łódzkiego. Brak dogodnych dróg dojazdowych do samej Łodzi, utrudniony ruch tranzytowy (brak obwodnic omijających miasto, brak przelotowych dróg w Łodzi) oraz niedorozwój wewnętrznej sieci dróg w Łodzi i pozostałych miast regionu jest coraz bardziej dostrzegany i odczuwany przez użytkowników. O tym, iż region łódzki przegrywa z innymi regionami w Polsce w ocenie atrakcyjności tego obszaru jako miejsca działalności gospodarczej, decydują również takie zjawiska związane z infrastrukturą techniczną, jak:

- brak dobrego usytuowania regionu w krajowej sieci połączeń drogowych i kolejowych,
- długoletnia rozbudowa i modernizacja głównego dworca kolejowego w Łodzi, co ograniczało dostępność tego dworca, jak również całego regionu,
- brak oczyszczalni ścieków, będącej w stanie zaspokoić lokalne potrzeby w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych,
- ogólna niewydolność regionalnego systemu infrastruktury technicznej.

3. Janusowe oblicze (rola i waga woj. w DN i gospodarce) 1992–1994

Według danych statystycznych województwo łódzkie należy do obszarów Polski, w których prowadzona działalność gospodarcza przynosi efekty mające istotne znaczenie w skali kraju. Na przykład w 1992 roku wartość produkcji wyniosła 31 379,3 mld zł, co stanowiło 3,2% produkcji krajowej. Analogicznie w roku 1994 wskaźnik ten wyniósł 5909,8 mln zł, co stanowiło również 3,2% produkcji krajowej. Pod względem wielkości produkcji (w wartościach bezwzględnych) województwo zajęło w roku 1992 9 miejsce w kraju (po województwie katowickim, warszawskim, gdańskim, płockim, poznańskim, krakowskim, bydgoskim i bielskim), a w roku 1994 8 miejsce (po województwie: katowickim, warszawskim, poznańskim, gdańskim, krakowskim, bielskim i bydgoskim).

4. Struktura wykształcenia

Struktura wykształcenia lokalnego społeczeństwa jest jednym z najważniejszych czynników lokalizacyjnych. Możliwość znalezienia pracowników o odpowiednich kwalifikacjach decyduje często o wyborze miejsca rozpoczęcia działalności gospodarczej. Można przyjąć tezę, iż struktura wykształcenia w regionie łódzkim jest pochodną oferty edukacyjnej szkolnictwa średniego i wyższego. Im bogatsza jest oferta, tym społeczeństwo ma lepsze możliwości zdobycia zawodu, uzyskania wykształcenia, przekwalifikowania, zdobycia nowych umiejętności. W tym zakresie region łódzki ma dobrą sytuację. Potencjał naukowo-dydaktyczny, jakim dysponuje Łódź, coraz więcej zrozumienia wagi wykształcenia i edukacji, wymagania stawiane przez pracodawców — tworzą korzystny klimat zdobywania wiedzy i umiejętności, inwestowania w kapitał ludzki. Powszechnie uznaje się, że

właśnie w regionie łódzkim nie ma poważnych trudności w znalezieniu pracowników o różnych kwalifikacjach, w różnych zawodach: od inżyniera, prawnika, ekonomisty itp. do robotnika wykwalifikowanego.

Z pracowników poszukiwanych w dalszym ciągu na pierwszym miejscu znajdują się szwaczki i należy przypuszczać, iż długo jeszcze będzie duże zapotrzebowanie na ten rodzaj pracowników.

Największy wpływ na szeroko rozumiane zasoby pracy ma szkolnictwo wyższe. Liczba szkół wyższych, nauczycieli akademickich i studentów świadczy o możliwościach kształcenia w regionie. Również o możliwościach bezpośredniego oddziaływania środowiska naukowo-dydaktycznego na działalność gospodarczą (powiązania: uczelnie — instytuty i placówki naukowo-badawcze, biura projektowe — podmioty gospodarcze). Im większa liczba osób z wykształceniem wyższym w regionie, tym społeczeństwo bardziej kreatywne i przystosowane do działalności w gospodarce rynkowej. Szkolnictwo wyższe w regionie łódzkim pełni także funkcje ponadregionalne, stanowiąc znaczący element powiązań województwa z innymi regionami w kraju i za granicą. Należy uznać, iż Łódź to jeden z głównych ośrodków akademickich w Polsce.

4.1. Szkolnictwo wyższe w regionie łódzkim

W województwie łódzkim zlokalizowane są następujące wyższe uczelnie:

- Uniwersytet Łódzki,
- Politechnika Łódzka,
- Akademia Medyczna,
- Akademia Muzyczna,
- Wyższa Szkoła Sztuk Plastycznych,
- Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna,
- Wojskowa Akademia Medyczna,
- Wyższa Szkoła Marketingu i Biznesu,
- Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna,
- Wyższa Szkoła Kupiecka,
- Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.

Cztery ostatnie uczelnie są jednostkami niepaństwowymi, w których młodzież otrzymuje tytuł licencjata po zakończeniu nauki.

Województwo łódzkie jest ważnym krajowym ośrodkiem akademickim i naukowym. Pod względem liczby wyższych uczelni i studentów wyprzedza je jedynie kilka województw kraju.

W roku akademickim 1993/19 w uczelniach regionu łódzkiego studio-
wało 32 426 studentów, a w kolejnym roku akademickim 1994/1995 nastąpił
wzrost liczby studentów do 38 594 osób. Wzrost ten nastąpił głównie dzięki
zwiększeniu liczby studentów na studiach dla pracujących (wieczorowych
i zaocznych).

Liczba studentów łódzkich uczelni w 1990/91 r. wynosiła 22 804, 1991/92
— 26 149, 1992/93 — 28 869, 1993/94 — 32 842, 1994/95 — 39 012 osób.

W łódzkich wyższych uczelniach uruchomionych jest obecnie 61 kie-
runków studiów (nie licząc licznych specjalności). Oznacza to, iż właśnie
w tym regionie na poziomie wyższym można kształcić prawie na $\frac{3}{4}$ wszyst-
kich kierunków studiów, jakie istnieją w polskich wyższych uczelniach.
Na większości kierunków prowadzone są obok studiów dziennych studia
wieczorowe i zaoczne (za odpłatnością), a także występują takie formy
kształcenia, jak kształcenie podyplomowe i studia doktoranckie.

Łódzkie uczelnie kształcą młodzież również z myślą o procesach re-
strukturyzacji gospodarki regionu i zapotrzebowaniu rynku pracy.

Do kierunków popularnych należą obecnie: administracja, prawo, eko-
nomia, finanse i bankowość, zarządzanie i marketing, pedagogika opie-
kuńczo-wychowawcza, kulturalno-oświatowa i specjalna (kierunki uniwer-
syteckie), a w ramach działań Politechniki Łódzkiej — kierunki typowo
inżynierskie, zarządzanie oraz ochrona środowiska. Akademia Medyczna
podjęła kształcenie lekarzy rodzinnych, z myślą o reformie służby zdrowia.

Wymienione tu formy i kierunki kształcenia nie są pełną ofertą kształ-
cenia kadr. Środowisko naukowe jest otwarte na obecne i przyszłe potrzeby
miasta i regionu, a w miarę możliwości oraz potrzeb jest w stanie przygotować
odpowiednią ofertę kształcenia.

Działalność wyższych uczelni przyczynia się w istotny sposób do zmiany
struktury wykształcenia łódzkiego społeczeństwa. Coraz większy odsetek
mieszkańców wykazuje wykształcenie wyższe i średnie⁵.

5. Łódzkie programy restrukturyzacji — próba ich oceny

Gwałtowne załamanie się przemysłu lekkiego pod koniec lat 80-tych
spowodowało, iż właśnie w Łodzi podjęto szereg pierwszych prób opraco-
wania programów naprawczych dla upadających branż oraz próby opraco-
wania kompleksowych programów rozwoju Łodzi i województwa. Jeśli
chodzi o programy branżowe, był to skądinąd wymóg stawiany pośrednio

⁵Zob. St. Liszewski, *Oferta akademickiej Łodzi*, Kronika, Pismo Uniwersytetu Łódzkiego,
luty 1996.

przez ministerstwo przemysłu, które udzielenie „mglistej” pomocy uzależniło od opracowania programów restrukturyzacyjnych. Ekonomicznym kryzysem łódzkiego przemysłu zainteresował się także szereg międzynarodowych firm konsultingowych. Zainteresowania te łączyły się ściśle z chęcią wykonania programów za przydzielane Polsce środki pomocowe. Jednocześnie takie kontrakty stanowiły dla wielu konsultantów możliwość swobodnej penetracji polskiego rynku i oceny kondycji polskiego przemysłu. Te znane fakty spowodowały, iż dla łódzkiego przemysłu powstały 3 programy branżowe. W latach 1990–1993 opracowano programy restrukturyzacji branż: Wełny, Bawełny, Chemii.

Z programów tych został realizowany jedynie program Łódzka Wełna. Pozostałe były przedmiotem licznych dyskusji, rozważań, lecz żaden z ośrodków władzy, tj. władz wojewódzkich, samorządowych, nie zrealizował ani nie realizuje w sposób systematyczny i kompleksowy założeń sformułowanych w zapisanych projektach rozwoju.

Nowością jednak tego okresu, tj. początków lat 90-tych, była także decyzja władz miasta Łodzi, a następnie wojewody, o opracowaniu kompleksowych terytorialnych programów restrukturyzacji i rozwoju. Te dwa niezależnie powstające programy były sfinansowane odpowiednio z budżetu gminy Łódź i budżetu wojewody.

W wojewódzkim programie restrukturyzacji i rozwoju (oczywiście, po dokonaniu diagnostycznej oceny szans, możliwości rozwoju tego województwa) sformułowano kilka celów, które wyznaczają kierunki restrukturyzacji regionu. Głównym założeniem tego programu jest konieczność przebudowy struktury gospodarczej województwa. Proces ten winien następować nie przez likwidację jej obecnych elementów, ale przez powstanie nowych miejsc pracy w innych niż przemysł lekki gałęziach gospodarki oraz w usługach, handlu, transporcie, komunikacji, działalności targowo-wystawieniowej, przemyśle filmowym, nagraniowym itp. Tak więc najistotniejszym celem restrukturyzacji jest dywersyfikacja istniejącej struktury gospodarki województwa, w której przemysł lekki odgrywa dominującą rolę.

Zakłada się również, że wzrost aktywności gospodarczej winien wystąpić w wyniku realizacji następujących zadań:

- stworzenia wokół Łodzi „sfer przedsiębiorczości”, a także parków technologicznych i inkubatorów przedsiębiorczości,
- rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej, która oparta będzie na skrzyżowaniu dwóch autostrad międzynarodowych, budowie TGV — szybkiej kolei Paryż–Moskwa i realizacji projektu międzynarodowego lotniska w Łasku (efektem tych wszystkich zadań byłby „łódzki węzeł komunikacyjny”),

— dążenia do pełnienia przez region łódzki ośrodka pośredniczącego we współpracy gospodarki krajów Europy Zachodniej i zamorskich z państwami Europy Wschodniej (w tym głównie państw powstałych po rozpadzie ZSRR).

Ponadto proponuje się następujące kierunki działań:

- łamanie dominacji dużych uspołecznionych zakładów przemysłowych,
- pozbycie się przez przedsiębiorstwa przemysłowe zbędnego majątku produkcyjnego i nieprodukcyjnego,
- sukcesywne, konsekwentne dokonywanie procesów prywatyzacji,
- tworzenie dogodnych warunków do napływu zagranicznego kapitału.

W dokumencie oszacowano wstępnie koszty i źródła finansowania 12 głównych przedsięwzięć i całego programu. Jako źródła wskazywany jest głównie budżet państwa, następnie Bank Światowy, MEN, środki Biura ds. Restrukturyzacji, fundusze pomocowe. Wysokość nakładów uznanych jako niezbędne do zrealizowania 12 przedsięwzięć wynosiła w cenach z 1992 roku ponad 14 bln złotych.

Projekt restrukturyzacji województwa łódzkiego, z którym obecne władze już się nie identyfikują, zawierał przede wszystkim odpowiedź na pytanie, jak wielkie są opóźnienia z zakresu infrastruktury społecznej i technicznej, które elementy infrastruktury wymagają w najbliższym czasie modernizacji, jakie urządzenia i obiekty infrastrukturalne winny zostać wybudowane w najbliższym czasie i perspektywie kilku lat.

Projekt ten, ze względu na fakt, iż odnosi się do całości województwa, należy uznać za najważniejszy dokument województwa przynajmniej w jego części diagnostycznej.

„Program restrukturyzacji regionu łódzkiego”, opracowany w 1992–93 r. przez grupę ekspertów wraz z ówczesnym wicewojewodą Bogusławem Grabowskim, był typowym programem roszczeniowym, zasadzającym się na strategii biedy. W rzeczywistości spowodował raczej zablokowanie procesów restrukturyzacyjnych niż ich inspirację. Nie był programem partnerskim w sensie pozyskania partnerów do jego realizacji. Był programem ukierunkowanym na pozyskanie środków na infrastrukturę, wywodzącym się z przesłanek logicznych, że rozwój jest uwarunkowany wysokiej jakości infrastrukturą techniczną, a Łódź ma pod tym względem duże zaległości. Program został upolityczniony przez „Solidarność” i stał się przedmiotem rozgrywek i walki o pozyskanie środków. Nie zamierzamy oceniać, czy była wówczas szansa na wyegzekwowanie deklarowanych w polityce regionalnej środków pomocowych, czy też nie. Uważamy jednak, iż program zahamował inne rodzaje inicjatyw związanych z poszukiwaniem źródeł finansowania rozwoju, mobilizacją lokalnego kapitału czy też promocją regionu

na zewnątrz poprzez ukazanie atrakcyjności miasta. Polityczna „strategia biedy” województwa przyniosła więcej szkody niż pożytku.

„Program rozwoju ekonomicznego Łodzi” — drugi kompleksowy program rozwoju, jaki został zapisany w regionie po przyjęciu go jako wewnętrzny dokument władz samorządowych poprzedniej kadencji, nie został także wykorzystany. Być może był to program i sposób rozumowania, który wyprzedzał czas, w jakim przyszło działać młodym władzom samorządowym. Mimo to można jednoznacznie stwierdzić, iż zapisane w nim poszczególne cele wyprowadzone zgodnie z metodologią analizy SWOT są samorealizowalne. Realizowane przez różne podmioty, niezależnie od toczących się rozgrywek politycznych wewnątrz rady miejskiej, paraliżowały proaktywną politykę samorządu. Rada miejska kierowana przez ruch post-solidarnościowy (UW, ZCHN), podzielona na równoważące się siły (silna SLD), wraz z zarządem uwikłana we własne rozgrywki utrzymania władzy i próbach kontrolowania się wzajemnie, pozostawiła politykę rozwoju poza polem swojego zainteresowania. Z innych ważniejszych oficjalnych dokumentów, jakie powstały w Łodzi, należy wymienić program „Strategia dla miasta”, opracowany przez Marka Czekalskiego, Prezydenta Łodzi. Trudno jednakże ocenić ten polityczny dokument jako strategiczny program rozwoju miasta czy też jako program działania władz samorządowych kadencji 1994–98. Program sformułowany hasłowo na 8 stronach posłużył przede wszystkim jako tło do dyskusji i opowiedzenia się grup politycznych za prezydentem lub przeciw. Próba nadania temu programowi znaczenia merytorycznego, a nie politycznego, przysporzyła nowemu prezydentowi więcej przeciwników niż zwolenników i spowodowała rozłam i konflikty w samej koalicji, którą raczej utrzymuje silny przeciwnik (SLD) niż wspólne idee programowe.

Strategia M. Czekalskiego zawiera trzy główne wartości:

1. Zbudowanie klimatu współpracy i zaufania wszystkich sił politycznych.
2. Zarządzanie majątkiem gminy.
3. Przyciąganie kapitału.

Z tych trzech wartości właściwie tylko 3. punkt znajduje rozwinięcie w postaci zarysu programu. M. Czekalski dzieli działania na tzw. przedofertowe i wyznacza zadania.

W regionie łódzkim pojawia się kolejny problem związany z wyczerpywaniem się możliwości rozwojowych nie zrestrukturyzowanego sektora państwowego, niezdolnego do konkurowania nawet z rodzimymi prywatnymi firmami. Problem w zasadzie sprowadza się do tego, iż sektor państwowy nie tylko stracił część majątku na rzecz agresywnego sektora prywatnego, ale również stracił najbardziej dynamiczną i prężną kadrę mene-

dżerską. Sektor państwowy w zasadzie jest polityczną ostoją postsolidarnościowych ugrupowań, które z jednej strony domagają się restrukturyzacji, ale z drugiej strony obca jest im gospodarka rynkowa i zaakceptowanie bolesnych zmian, konieczność zmiany pracy, podjęcia się wysiłku adaptacyjnego do nowych warunków. Pojawiają się w różnych środowiskach ponowne żądania opracowania programów regionalnych, przygotowania kontraktu regionalnego na wzór Kontraktu dla Katowic itd.

Sytuacja w województwie łódzkim ma specyficzne cechy. Jedną z nich jest fakt, iż gmina Łódź jest bardzo dużą jednostką w stosunku do pozostałych i jednocześnie władze samorządowe mają silną pozycję w stosunku do władz wojewódzkich. Dlatego też współpraca władzy rządowej i samorządowej właśnie tu jest bardzo pożądana. Mimo oficjalnych deklaracji o zgodności działań w praktyce ich nie ma. Władze te nie wypracowały wspólnie kierunku działań i programu, który mógłby być realizowany i wpływać w istotny sposób na kreację procesów rozwoju i restrukturyzacji w całym województwie i Łodzi.

Ewentualne opracowanie kontraktu regionalnego na wzór Kontraktu dla Katowic nie wniesie nic nowego. Byłby to bowiem kolejny dokument o charakterze życzeniowym, a nie kreatywnym. Proces zmian jest procesem bardzo powolnym i dlatego też formułując i wdrażając programy rozwoju lepiej przyjąć zasadę, iż w określonym czasie można osiągnąć mniej, lecz żeby naprawdę było to zrealizowane, a więc widoczne i odczuwane przez lokalne społeczeństwo.

Region łódzki od czasu uznania go jako szczególnego ze względu na bezrobocie strukturalne — uzyskuje przywileje. Środki finansowe z różnych źródeł, choć i tak nie pokrywające zapotrzebowania na kapitał finansowy w regionie, przyczyniają się do łagodzenia nabrzmiałych problemów. Dzięki takim działaniom spadła liczba osób poszukujących pracy, pojawiły się nowe miejsca pracy. Szacuje się natomiast, iż budowa autostrad w regionie spowoduje zapotrzebowanie na 60 tys. pracowników.

6. Co robić w województwie? Scenariusze zmian

6.1. Kierunki restrukturyzacji regionu łódzkiego

Kierunki rozwoju regionu łódzkiego łączą się z pytaniem o dalszą rolę przemysłu, w tym zwłaszcza całego kompleksu włókienniczo-odzieżowego. Wydaje się, że rozwój funkcji pozaprzemysłowych w aglomeracji i ponadregionalnych samej Łodzi, aczkolwiek w każdych warunkach pożądanym, nie

wystarczy do zahamowania niekorzystnych tendencji w gospodarce i pobudzenia w regionie pożądaných trendów rozwojowych.

Powstaje pytanie, czy przemysł lekki ma szansę na rozwój w warunkach zmian, restrukturyzacji, modernizacji może stać się ponownie biegunem wzrostu regionu. Jakie rysują się szanse w kraju dla tego właśnie przemysłu? Odpowiedź nie jest jednoznaczna, lecz na podstawie obserwowanych trendów można uznać, że:

1. Łódzkie włókiennictwo ma szansę być konkurencyjne na rynkach światowych, bo są to rynki o ogromnych możliwościach wzrostu chłonności.
2. Łódzkie włókiennictwo jest w stanie konkurować na rynku krajowym z wyrobami sprowadzanymi z Dalekiego Wschodu.
3. Łódzki przemysł lekki ma poważne szanse na wzrost eksportu do krajów zachodnich — pod warunkiem, że rozwiązany zostanie problem jakości wykorzystywanych surowców i materiałów.
4. Położenie geograficzne Polski i Łodzi stwarza możliwość rozwoju łódzkiego przemysłu. Odległość łódzkich producentów od chłonnych rynków Europy Zachodniej wyraża się w godzinach lub dniach, co stawia w zasadzie w uprzywilejowanej sytuacji łódzkich wytwórców wobec oddalonych geograficznie dostawców z Dalekiego Wschodu czy Ameryki Południowej.
5. Polska, a szczególnie region łódzki, pozostaje nadal poważnym producentem przędzy i tkanin bawełnianych.
6. Szansę rozwoju przemysłu lekkiego daje zjednoczenie z krajami EWG tym bardziej, że część tych krajów rezygnuje z rozwoju tego przemysłu.
7. Światowe prognozy demograficzne do roku 2005 przemawiają za tym, że zapotrzebowanie na wyroby włókienniczo-odzieżowe będzie wzrastać.
8. W najkorzystniejszej sytuacji, jeśli chodzi o perspektywy i możliwości rozwoju, znajduje się przemysł wełniany, a przemawiają za tym następujące fakty:
 - znaczna konkurencyjność w zakresie kosztów w porównaniu z producentami z krajów wysoko rozwiniętych,
 - stosunkowo słabsza, w porównaniu z przemysłem bawełnianym, konkurencja ze strony krajów Trzeciego Świata,
 - dobra jakość produkcji znacznej części polskich wyrobów wełnianych czesankowych,
 - tradycyjnie proeksportowy charakter przemysłu wełniarskiego, ustabilizowana od lat jego pozycja na rynkach zagranicznych, stosunkowo chłonne rynki zbytu, głównie w krajach wysoko rozwiniętych.

9. Możliwe jest odtworzenie i rozwój przemysłu lekkiego, głównie branży odzieżowej i dziewiarskiej, w innej strukturze organizacyjnej. Małe i średnie firmy dominują w przemyśle lekkim w wielu krajach i właśnie ten rodzaj przemysłu jest powszechnie uznawany jako posiadający najlepsze cechy do rozwoju w strukturze niedużych, lecz licznych i zgrupowanych w pewnym obszarze firm.
10. Popyt na wyroby przemysłu lekkiego w długim okresie kształtuje się na względnie wysokim poziomie, zgodnie ze stabilizacją całej gospodarki. Dodatkowym atutem tego rodzaju przemysłu jest możliwość przestawienia produkcji w kierunku wyrobu tkanin i materiałów technicznych, wykorzystywanych jako materiał izolacyjny, wykończeniowy itp. w budownictwie mieszkaniowym i technicznym⁶.

Nadzieje na zintensyfikowanie gospodarki regionu i na szeroko rozumianą restrukturyzację łączą się z planami budowy dwóch autostrad międzynarodowych krzyżujących się w niedalekim sąsiedztwie Łodzi oraz szybkiej kolei w pobliżu Łodzi, z lepszym wykorzystaniem istniejącej stacji kontenerowej na Olechowie (w Łodzi).

Niewielka odległość od stolicy kraju oraz centralne położenie Łodzi w skali Europy są ważnym atutem tego regionu. Powstaje tu jednak natychmiast problem znalezienia inwestorów związanych z tego rodzaju przedsięwzięciami. Im szybciej plany dotyczące budowy autostrad i kolei zostaną faktycznie urzeczywistnione, tym szybciej sama Łódź i region mają szansę na dalszą poprawę sytuacji ekonomicznej, a rzesze osób bezrobotnych na znalezienie pracy.

Z licznych sporządzanych w ostatnim czasie programów restrukturyzacji branż przemysłu rozwiniętego w regionie, programów restrukturyzacji miasta Łodzi i poszczególnych miast aglomeracji, opracowań odnoszących się do tych problemów dokonanych przez różne środowiska i organizacje zajmujące się zagadnieniami rozwoju regionu łódzkiego jego promocji itp. — można wymienić kilka dziedzin, których rozwój daje szansę Łodzi i całemu regionowi, które mogą stać się „biegunami” wzrostu w tej części Polski. Należą do nich:

- sektor małych i średnich przedsiębiorstw, który zajmuje w strukturze przemysłu coraz ważniejszą pozycję,
- sektor medyczny, rozumiany jako ciąg działań realizowanych przez różnego rodzaju podmioty, pracujące na rzecz lecznictwa i profilaktyki oraz

⁶W części tej wykorzystano opracowanie T. Marszałka, *Szanse i możliwości rozwoju łódzkiego przemysłu włókienniczego na tle tendencji rozwojowych we włókiennictwie światowym*, Łódź 1991.

usługi świadczone osobom zainteresowanym przez lekarzy i pozostały personel medyczny⁷,

- przemysł lekki i pozostałe branże przemysłu, ściśle związane z tym przemysłem, czego efektem ma być produkcja odzieży, obuwia itp. o wysokich walorach użytecznie-estetycznych, odpowiadających standardom światowej mody (kreacja Łodzi jako centrum mody),
- sektor nauki, rozumiany jako wszelkiego rodzaju działalności mające na celu wykorzystanie i umocnienie znaczenia Łodzi jako przodującego, krajowego ośrodka nauki i szkolnictwa wyższego,
- sektor targowo-wystawienniczo-handlowy⁸.

Zapisać tu sfery działań, które mogą stać się „biegunami” wzrostu w regionie, mają również swoje potwierdzenie w założeniach programu restrukturyzacji regionu łódzkiego, opracowanego przez pełnomocnika rządu d/s restrukturyzacji tego regionu.

Po porównaniu proponowanych przez różne środowiska kierunków rozwoju Łodzi i regionu łódzkiego nasuwa się stwierdzenie, że wymienione cele i kierunki działań, nawet jeśli nie są ze sobą w pełni zbieżne, na pewno nie wykluczają się. Problem restrukturyzacji regionu jest zagadnieniem bardzo skomplikowanym, którego realizacja wymaga długiego czasu. Dotychczasowe działania restrukturyzacyjne przebiegają znacznie wolniej, niż wynika to z oczekiwań społecznych. Skala zamierzeń jest olbrzymia, wymaga energicznego działania i ogromnych zasobów finansowych. Najistotniejsza sprawa nie została rozwiązana. Nie uzyskano w regionie odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku winien dokonywać się rozwój. Region ten, obok wymienionych licznych niekorzystnych w rozwoju ekonomicznym uwarunkowań, ma dwie cechy, dające mu przewagę nad innymi częściami kraju. Są to: bardzo korzystna lokalizacja (centrum Polski) oraz istniejące zaplecze naukowo-techniczne. Te dwa czynniki, przy korzystnym splocie innych oddziaływań, mogą przesądzić o kolejnym historycznym rozwoju wielkiego miasta Polski, a wraz z nim całego regionu łódzkiego.

⁷Województwo łódzkie zajmuje drugie miejsce w kraju pod względem liczby lekarzy i lekarzy stomatologów na liczbę ludności, pierwsze miejsce pod względem liczby łóżek w szpitalach ogólnych na liczbę mieszkańców, trzecie miejsce pod względem ośrodków zdrowia na wsi i aptek w stosunku do liczby ludności. Dane za *Rocznikiem Statystycznym*, GUS, Warszawa 1993.

⁸Przedstawione „bieguny wzrostu” są zgodne z propozycjami zawartymi (w:) *Strategia rozwoju ekonomicznego miasta Łodzi*, opracowanie wykonane na zlecenie Zarządu Miasta Łodzi przez zespół w składzie: T. Markowski, A. Jewtuchowicz, P. Bury, J. Kot, H. Rouba, D. Stawasz, Łódź, sierpień-grudzień 1992, maszynopis powielony.

7. Rozwój przez upadek

Obserwując zmiany zachodzące w Łodzi, nasuwa się wniosek, iż w zidentyfikowanych potencjałach rozwojowych zachodzą pozytywne zmiany wówczas, gdy następuje spontaniczny proces „prywatyzacji”, kiedy ludzie zmuszeni sytuacją ekonomiczną podejmowali indywidualne, na własne ryzyko działania w celu znalezienia sobie miejsca pracy lub stworzenia własnego warsztatu. Obecnie znaczne zatrudnienie w takich sektorach, jak np. przemysł dziewiarski, odzieżowy, sektor medyczny, przemysł spożywczy, wskazuje, iż są to takie rodzaje działalności gospodarczej, którą stosunkowo łatwo podejmować indywidualnie. Indywidualnie to znaczy podjąć ryzyko i utworzyć własne przedsiębiorstwo.

Te formy działalności nie wymagają stosunkowo wysokich nakładów inwestycyjnych. Wymagają natomiast wiedzy, umiejscowienia w sieci dostawcy — odbiorcy, informacji, zaangażowania, elastyczności, szybkich decyzji itp. Liczność zatrudnionych w tych sektorach stworzyła szansę, iż znalazła się tu wystarczająco duża grupa przedsiębiorczych osób, aby powstały mnożnikowe efekty rozwoju i inne osoby mogły znaleźć zatrudnienie w sprywatyzowanym sektorze.

Specyfiką Łodzi jest wysoki stopień zatrudnienia kobiet. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, iż poziom przedsiębiorczości w regionie łódzkim jest wbrew pierwotnym opiniom (z okresu załamania) bardzo wysoki w porównaniu do regionów, w których to o dochodach gospodarstwa domowego decydowały dochody mężczyzny, pracującego w sektorze przemysłu ciężkiego. Właśnie sektor odzieżowy jest takim polem, gdzie znakomicie działają firmy prowadzone przez kobiety. Ponadto wiele firm handlowych (w tym również handlu hurtowego) prowadzonych jest przez przedsiębiorcze kobiety. Kobiety w trudnych sytuacjach potrafią mobilizować się, organizować, wzajemnie wspierać. W regionie działa nawet Fundacja na Rzecz Przedsiębiorczości Kobiet.

Żywiolowa i spontaniczna, często spekulacyjna forma prywatyzacji gospodarki w Łodzi dała swoje pozytywne skutki w relatywnie wysokiej ocenie województwa w rankingach atrakcyjności Łodzi dla inwestorów. Faktem jest to, iż oficjalne statystyki nie są w stanie odzwierciedlać siły nabywczej województwa, w którym tzw. szara strefa jest tak mocno rozwinięta. Fenomen przedsiębiorczej Łodzi, fizycznie materializuje obraz swojej siły na rzgowsko-tuszyńskich bazarach. Z różnych przeprowadzonych badań, mających na celu ocenę tego zjawiska, wynika, iż z funkcjonowaniem bazarów związanych jest zawodowo w sposób bezpośredni lub pośredni około 100 tys. osób i to głównie z województwa łódzkiego. Mimo wielokrotnie zapowiadanej tymczasowości tych bazarów, rozwijają się one nadal. Nastąpiło

w tym miejscu odrodzenie, i to w o wiele większej skali, handlu hurtowego. Z badań wykonanych w 1994 r. wynika, że o lokalizacji tych bazarów zdecydowało obok tzw. przypadku, położenie przy trasie szybkiego ruchu łączącej Łódź z południem Polski. Największym rynkiem zbytu artykułów oferowanych tutaj po cenach hurtowych jest południe Polski, a właściwie Konurbacja Śląska, następnie hurtownicy przewożący zakupione towary na tereny zachodnie Polski — handel z Niemcami, przedstawiciele krajów byłego ZSRR. Szacowane obroty na samych bazarach pod Tuszynem w 1994 r. wyniosły 19 bln starych złotych. Dla porównania obroty Domów Towarowych Centrum w całym kraju osiągnęły w tym samym roku 3,2 bln zł. Na fenomen obrazujący indywidualną przedsiębiorczość Łodzian składa się również Centrum Handlowe „Ptak” pod Rzgowem. W halach Centrum „Ptaka” są zlokalizowane setki stanowisk prywatnych wytwórców oraz stanowiska dużych przedsiębiorstw tj. „Próchnik” czy „Teofilów”. Liczba hal ciągle rośnie, a w nich pojawiają się nowi producenci ze swoją ofertą handlową. Praktycznie można tu kupić do ubrania wszystko: bieliznę, odzież, buty, dodatki, galanterię skórzaną itp. Należy również zauważyć, iż oferta producentów jest coraz bogatsza i lepsza jakościowo.

Bazary są miejscem, gdzie kolejni producenci rozpoczynają sprzedaż swoich produktów. Po okresie kilkuletniego rozwoju znajdują własną sieć odbiorców. Bazary tworzą komplementarny łańcuch, którego początkiem jest często już dziś plastik i technolog, właściciel, producent surowców i materiałów itp. Bazary rzgowsko-tuszyńskie przyczyniają się do marketingu regionu łódzkiego.

Uznaje się, że zjawisko handlu hurtowego — bazarowego jest jedną z przyczyn pozytywnych zmian gospodarczych, jakie obserwuje się w województwie łódzkim. Dzięki lokalizacji targowisk w odległości 20 km od Łodzi, miasto odwiedzane jest codziennie przez liczną grupę osób przyjeżdżających z innych części kraju i zagranicy. Wymiana informacji, nawiązywanie nowych kontaktów, promocja regionu, dochody i rozwój przedsiębiorczości to kolejne korzyści, jakie są konsekwencją funkcjonowania targowisk. Połączenie w „jednym miejscu” produkcji odzieży i handlu hurtowego w tak dużej skali stwarza podstawę do uzyskiwania w długim okresie trwałych dochodów przez część ludności województwa łódzkiego.

Nie bez znaczenia w przekształcaniach strukturalnych branż przemysłu lekkiego miał wpływ długoletnich tradycji w regionie oraz licznej kadry zawodowej wykształconej na Politechnice Łódzkiej. Na Wydziale Włókienniczym czy Mechanicznym Politechniki Łódzkiej studenci zdobywali wiedzę i umiejętności pozwalające na podjęcie pracy w zakładach przemysłu lekkiego. Również w różnych instytutach i placówkach rozwojowych pra-

cujących na rzecz przedsiębiorstw tego przemysłu pracowali inżynierowie, a wyniki realizowanych przez nich prac były transferowane do produkcji.

Wyższa Szkoła Plastyczna, poszukując powiązań z działalnością produkcyjną, podjęła naukę studentów projektowania tkanin i technologii wyrobu odzieży. Coraz częściej plastycy—projektanci są zatrudniani przez przedsiębiorstwa, a ich projekty czy też ocena produkowanych wyrobów nabierają istotnego znaczenia.

Plastycy—projektanci uruchamiają również własne przedsiębiorstwa np. odzieżowe, propagując jednocześnie nowoczesny sposób wykonania i wzornictwa.

Istnieje ponadto zjawisko uruchamiania działalności przez osoby, które są samoukami. Podpatrują gotowe wyroby i w oparciu o własny pomysł dotyczący wykonania, po pewnych przeróbkach wytwarzają własne. Zdarza się to często, gdy uprzednio pracowali jako pracownicy najemni w dużym czy też małym przedsiębiorstwie i zdobyli pewne doświadczenie.

Łódź postrzegana jest przez inwestorów zagranicznych jako interesujący obszar kraju. Zdecydowało o tym kilka przyczyn. Położenie miasta ze stosunkowo dobrą siecią połączeń drogowych, duży rynek zbytu (aglomeracja łódzka 1,250 mln osób), stosunkowo niskie ceny nieruchomości oraz relatywnie dobrze wykształcone lokalne społeczeństwo. Pomieszczenia wykorzystywane przez zakłady przemysłu lekkiego możliwe są do zaadaptowania do różnych rodzajów działalności. Ich podział nie następuje dużych problemów. Działa tutaj już ponad 700 spółek venture — capital w różnych branżach przemysłowych (głównie poza przemysłem lekkim).

8. Rekapitulacja — dlaczego się udało?

Przyczyn pozytywnych zmian, jakie zaszły w ostatnim okresie, należy upatrywać w przeszłości, w tradycjach kulturowych i procesach demograficznych, jakie kształtowały łódzkie społeczeństwo. Łódź i małe okoliczne miasta przed II wojną światową zamieszkałe były przez 3 narodowości: polską, niemiecką i żydowską. Głównie Niemcy i Żydzi byli właścicielami fabryk, posiadaczami kapitałów i to właśnie oni tworzyli przez lata materialne podstawy łódzkiego przemysłu. Oprócz organizowania wytwórczości w regionie łódzkim spełniali inną ważną rolę. Ich działania bazowały na szerokich powiązaniach gospodarczych z innymi państwami europejskimi. Dzięki tym powiązaniom czerpali wzorce nowych rozwiązań organizacyjno-produkcyjnych i mieli możliwości rozwoju handlu na szeroką skalę. W porównaniu z ludnością polską mniej zamożną byli oczywiście bardziej przed-

siębiorczy. Z kolei polska część łódzkiego społeczeństwa miała możliwość podpatrywania i wykorzystywania wzorców przenoszonych na grunt łódzki przez Niemców i Żydów. Po wojnie Łódź jako miasto nie zniszczone działaniami wojennymi, przyciągało liczne grupy Polaków, którzy w czasie wojny opuścili miasto. Społeczność ta wraz z osobami, które właśnie tutaj przeżyły wojnę, potrafiła wykorzystywać niemieckie i żydowskie metody i sposoby zachowań. Nawet w najbardziej trudnych do prowadzenia przydatnej działalności gospodarczej czasach małe prywatne przedsiębiorstwa były uruchamiane i rozwijały się. Drobną wytwórczość, rzemiosło i prywatny handel nigdy nie zostały w tym regionie wyeliminowane.

W okolicach Łodzi, głównie w kierunku południowym, zlokalizowane były w okresie gospodarki planowej liczne prywatne przedsiębiorstwa (najczęściej rodzinne) zajmujące się produkcją kwiatów i warzyw w szklarniach. Właściciele tych jednostek uzyskiwali wysokie dochody, a po załamaniu się koniunktury na kwiaty i inne uprawy szklarniowe przenieśli zgromadzone kapitały i rozpoczęli działalność w innych branżach. Była i jest to bardzo przedsiębiorcza i bogata grupa osób.

W okresie powojennym ugruntowały się silne tradycje rzemieślnicze. Sprzyjał temu również rozwój dużych przedsiębiorstw państwowych. Zakłady przemysłu odzieżowego, bawełnianego, wełnianego miały sieć stałych odbiorców resztek (pozostałości np. po rozkroju tkanin czy dzianin). Z resztek tych prywatni właściciele małych firm szyli ubrania dla dzieci, zabawki, fartuchy, serwetki itp. Podobne zjawisko występowało w przypadku dziewiarstwa. Odbiorcy prywatni zaopatrywali się w przedzie odpadowe w dużych zakładach państwowych (bardzo niska cena nabycia), a następnie produkowali w oparciu o ten surowiec rajstopy czy skarpety.

W latach 70-tych na dużą skalę wystąpiły procesy migracyjne w regionie łódzkim. Liczna grupa społeczności wiejskiej przyjechała do Łodzi i innych miast aglomeracji w poszukiwaniu miejsca pracy i mieszkania. Byli to ludzie młodzi i przedsiębiorczy. Przybysze ci przyczynili się do wykształcenia powiązań (choćaby informacyjnych) pomiędzy regionem a terenami, które opuścili.

Grupa ta przyczyniła się również do zmiany struktury społeczno-ekonomicznej regionu łódzkiego. Konsekwencją zmiany miejsca zamieszkania ze wsi na miasto i podjęcie pozarolniczej działalności zarobkowej jest w pewnym zakresie fakt, iż odsetek ludności wiejskiej województwa jest najmniejszy w kraju. Na terenach wiejskich województwa łódzkiego nie występują takie problemy społeczne, jak w innych rejonach kraju np. przedludnienie, bezrobocie strukturalne na wsi, brak dostępu do usług bytowych, wyludnianie całych wsi.

W Łodzi do okresu zmian systemowych obok wyższych uczelni funkcjonowało szereg instytucji istotnych z punktu widzenia wprowadzania zmian organizacyjno-technicznych. Instytucje te to np. TNOiK, Stowarzyszenie Księgowych, Towarzystwo Ekonomiczne, Ośrodek Doskonalenia Kadr Kierowniczych „DOSKO”, biura projektowe, naukowe instytuty branżowe itp. Ludzie tu pracujący stali się często pracownikami instytucji i organizacji zaliczanych obecnie do instytucji „otoczenia rynkowego”. Instytucje „otoczenia rynkowego” z najważniejszą w regionie Agencją Rozwoju Regionalnego poprzez podejmowanie różnych akcji i działań wspierają w wymierny sposób procesy przemian w regionie łódzkim (choćby poprzez pozyskiwanie zagranicznych środków finansowych na rozwój regionalny przedsiębiorczości).

W kontekście powyższego stwierdzenia należy zauważyć, iż uniwersalne czynniki, tj. kapitał, surowce a nawet metody postępowania są „ruchome”, natomiast źródła konkurencyjnej przewagi opierają się przede wszystkim na zasobach lokalnych, rozumianych jako sieć powiązań o różnym charakterze pomiędzy lokalnymi instytucjami, podmiotami, organizacjami. Sieć powiązań w regionie łódzkim istniała już przed i na początku okresu przekształceń. Regionalna sieć wysoko wyspecjalizowanych i wzajemnie powiązanych ze sobą instytucji (np. firm, dostawców, stosowanych technologii, instytucji doradczych, szkoleniowych itd.) stanowiła i stanowi ogromną siłę, wystarczającą do wprowadzenia zmian i osiągnięcia przełamania niekorzystnych zjawisk.

Podstawą budowania sieci regionalnej jest lokalne środowisko intelektualne. Wyższe uczelnie mające swoje siedziby w Łodzi oraz liczna rzesza studentów kształconych w łódzkich uczelniach bezsprzecznie przyczyniają się do wzmacniania i budowy powiązań między różnymi podmiotami.

9. Kilka uwag końcowych

Każde województwo w procesie przemian wykazuje specyficzne cechy. Do zjawisk interesujących ze względu na następstwa w regionie łódzkim należało rozbitcie ruchu związkowego, będące wynikiem upadłości dużych zakładów państwowych w bardzo krótkim czasie. Związki zawodowe są silne, jeśli mają poparcie licznej grupy pracowników. Wówczas na znak protestu można podejmować akcje, łącznie ze strajkiem. Stosować różne formy nacisku, formułować postulaty życzeniowe pod adresem rządu lub władz lokalnych. W sytuacji słabości związków zawodowych racje ekonomiczne zdominowały racje polityczne.

Jednocześnie wystąpiła na dużą skalę „dzika prywatyzacja”, polegająca na zakładaniu prywatnych spółek na bazie majątku przedsiębiorstw

państwowych. Rozbity ruch związkowy nie był w stanie przeciwstawić się żywiołowości tego procesu. Wczesna i niekontrolowana faza takiej „prywatyzacji” była możliwa również ze względu na brak odpowiednich uregulowań prawnych. Sytuacja taka osłabiła sektor przedsiębiorstw państwowych. Nie stanowił on już istotnego hamulca dalszych procesów przekształceń własnościowych a łódzkie środowisko zostało pozbawione ugrupowania o roszczeniowym charakterze. Indywidualni rozproszeni pracodawcy i pracownicy szybko adaptowali się do zaistniałej sytuacji, wykazując się coraz częściej wysokim poziomem przedsiębiorczości.

Region łódzki wchodzi obecnie w nową fazę rynkowej restrukturyzacji. Oznacza to większe zainteresowanie produkcją nowych i nowoczesnych produktów o wysokich parametrach jakościowych. Postępowi techniczno-technologicznemu poświęca się różnych środowiskach coraz więcej uwagi (np. w br. utworzony został w Łodzi inkubator ukierunkowany na promocję nowoczesnych technologii).

Wszystkie pozytywne zmiany zachodzące w regionie łódzkim nie dają podstaw do przyjęcia tezy, iż Łódź będzie rozwijać się bezkryzysowo. Jest wiele elementów, wskazujących na poważne problemy, przed którymi stoi łódzka społeczność. W Łodzi utrzymuje się stały w czasie wysoki odsetek osób od lat niepracujących. Skala patologii społecznych nasila się. Postępuje proces narastania przestrzennej polaryzacji społeczeństwa. W centralnych częściach miasta pozostają osoby najbiedniejsze. Zarysowują się obszary slumsów.

Długoletnie opóźnienia w modernizacji infrastruktury technicznej oraz komunalnym budownictwie mieszkaniowym wymagają bardzo wysokich nakładów na remonty. Z uwagi na niesprawny od lat system zarządzania komunalnymi budynkami mieszkaniowymi istnieje duże prawdopodobieństwo konieczności wyburzeń części domów położonych w centralnych częściach miasta. Obszary slumsów rozszerzają się, a wówczas odwrócenie zaistniałych tendencji będzie bardzo trudne. Dwa główne problemy dla miasta nie zostały rozwiązane. Budowa oczyszczalni ścieków trwa od ponad 20 lat a lokalizacja nowego wysypiska śmieci dla Łodzi jest od kilku lat sprawą sporną. To wszystko decyduje, iż nie można bez większych obaw prognozować przyszłości Łodzi i całego regionu. Jednak rezultaty osiągnięte w ostatnich latach przez łódzkie społeczeństwo pozwoliły zaprzeczyć lansowanej tezie, iż Łódź to miasto bez przyszłości.

Za ewidentną słabość Łodzi przez wiele lat uznawało się jej robotniczy charakter i słabo zorganizowaną klasę robotniczą właśnie na skutek dużego jej sfeminizowania. Tutaj właśnie było najłatwiej wygrywać sprawy polityczne populistycznymi hasłami równych żołądków, „komunistyczną”

równością itd. Do dziś pamiętamy niechlubnie pochody „głodujących łódzkich włókniarek” z końca lat 80-tych. Podatność na te hasła widoczna jest nadal w dużym poparciu wyborczym SLD. Jednakże de facto stopień organizacji i świadomości politycznej łódzkiej klasy robotniczej należy oceniać raczej jako co najmniej dychotomiczny. Już w latach realnego socjalizmu udział sektora nieformalnego i prywatnego w dochodach rodzin zatrudnionych w przemyśle lekkim miał swoje istotne znaczenie. A zatem obrona upadających państwowych przedsiębiorstw nie miała aż tak istotnego znaczenia, jak to miało i ma miejsce w przypadku rodzin górniczych. Tak więc ta słabość organizacji klasy robotniczej w konsekwencji stała się pozytywnym elementem umożliwiającym relatywnie szybko dokonywanie żywiołowych, rynkowych procesów restrukturyzacji i prywatyzacji.

Obecnie w pozostałym sektorze państwowym odsetek zatrudnionych mężczyzn znaczenie się zwiększył. Próby łódzkiego związku Solidarność włączenia się aktywnie w restrukturyzację łódzkiego przemysłu są jednak już za słabe. Mają raczej populistyczny i akcyjny charakter. Nie widać w tym ruchu konsekwentnej obrony interesów związkowych. Trudno się z resztą dziwić tej sytuacji: Zawiazek nadal nie może znaleźć swojego właściwego miejsca w zachodzących przemianach ustrojowych, którego był inicjatorem, a któremu historia i gospodarka rynkowa przypisuje raczej rolę obrony interesów związkowych niż funkcję kreatora zmian gospodarczych.

Inna lekcja, jaka wynika z restrukturyzacji Łodzi, to taka, że właśnie tutaj dokonana się udana restrukturyzacja w sferze informacyjnej (mentalnej i społecznej) tj. w relacjach między pracodawcami i pracownikami. Stare więzi i układy uległy znacznemu rozerwaniu. Można powiedzieć, iż w Łodzi rozpoczęła się era tworzenia nowych stosunków pracy opartych o mechanizmy rynkowe, o dobrowolne umowy społeczne itd.. Nie zamierzamy tutaj oceniać tych stosunków pod kątem moralnym. Niemniej uważamy, iż taka restrukturyzacja intelektualna i społeczna jest podstawą restrukturyzacji w sferze wytwórczej (materialnej). Łódź wygrała swoją szansę w tym sensie, iż stworzyła nową „zdrowszą ekonomicznie” sieć powiązań społecznych i nowych stosunków pracy na gruzach upadłych wielkich przedsiębiorstw państwowych.

Wydaje się, iż pozostawienie miasta samemu sobie dało więcej korzyści, liczonych w długiej perspektywie, niż podejmowanie prób ratowania przemysłu ze strony rządowej. Ale być może stało się to dzięki wewnętrznym siłom witalnym tej społeczności, na ogół niedocenianym przez ostatnich 50 lat.

BOHDAN WYŻNIKIEWICZ

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE SIŁY EKONOMICZNEJ (NA PODSTAWIE „LISTY 500” NAJWIĘKSZYCH PRZEDSIĘBIORSTW GAZETY BANKOWEJ)

Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest zróżnicowanie „siły ekonomicznej” regionów (województw) i jej ewolucji w początkowym okresie transformacji gospodarczej w latach 1991–1995. Przez *siłę ekonomiczną* województwa rozumie się potencjał gospodarczy reprezentowany przez duże i bardzo duże przedsiębiorstwa, których siedziby dyrekcji bądź zarządów są zlokalizowane na terenie tych województw.

Kwestia ewolucji wojewódzkiej „siły ekonomicznej” badana jest z punktu widzenia zmian rozkładu geograficznego dużych przedsiębiorstw w zależności od formy własności (własność publiczna jest przeciwstawiana prywatnej). Analizą objęto też województwa graniczące z Niemcami („ściana zachodnia”) i z krajami powstałymi po rozpadzie ZSRR („ściana wschodnia”). W badaniu chodzi o stwierdzenie, czy istnieje związek między przygranicznym położeniem a występowaniem dużych przedsiębiorstw.

Takie rozumienie *siły ekonomicznej* województw zawiera pewne upraszczające założenia, pozwalające jednak na wykorzystanie danych o 500 największych polskich firmach. Na tle gospodarki światowej, struktura gospodarcza Polski wyróżnia się nadmierną liczbą bardzo dużych przedsiębiorstw, co jest rezultatem polityki gospodarczej realizowanej przez cały okres gospodarki centralnie planowanej. Nie zmienia to faktu, że największe firmy są kluczowym czynnikiem określającym *siłę ekonomiczną* regionów. Firmy takie oddziałują na lokalny rynek pracy, lokalną infrastrukturę produkcyjną i usługową, tworzą więzi kooperacyjne z mniejszymi firmami itd.

Podstawą przeprowadzonej analizy są informacje zawarte w zestawianych przez tygodnik gospodarczy *Gazeta Bankowa* od roku 1991 listach rankingowych największych polskich przedsiębiorstw. Silną stroną tej listy rankingowej jest obejmowanie wszystkich przedsiębiorstw, z bankami i firmami ubezpieczeniowymi włącznie, i zestawianie jej przez pięć kolejnych lat transformacji gospodarczej. Inne polskie listy rankingowe (*Polityka*, *Nowe Życie Gospodarcze*, ostatnio *Home & Market*) ani nie odnoszą się do tak długiego okresu, ani nie obejmują wszystkich rodzajów przedsiębiorstw. Listy rankingowe *Polityki* nie obejmują banków, a listy *Nowego Życia Gospodarczego* do 1994 r. ograniczały się do przemysłu przetwórczego.

Celem badania jest poszukiwanie podstaw do postawienia diagnozy w sprawie decyzji lokalizacyjnych firm: czy przedsiębiorstwa, zwłaszcza nowo tworzone, preferują lokalizacje w dużych centrach gospodarczych i w największych aglomeracjach, czy też przeciwnie — są skłonne raczej do lokowania się w województwach peryferyjnych, pozbawionych większych ośrodków miejskich.

Badanie zostało przeprowadzone z zastosowaniem prostych mierników takich jak liczba przedsiębiorstw w województwach czy *średnia wojewódzka ranga* (kolejność) firm na Liście 500.

1. Lista 500 jako źródło danych do badania siły ekonomicznej regionów

„Lista 500” *Gazety Bankowej* tworzona jest na podstawie dobrowolnie nadsyłanych przez przedsiębiorstwa ankiet z danymi zawierającymi informacje o przychodach, zysku brutto i netto, zatrudnieniu, eksporcie i innych elementach rachunku wyników służących do obliczania wskaźników efektywności. Kryterium kolejności w rankingu są przychody ogółem, obejmujące poza przychodami ze sprzedaży produkcji przychody finansowe (m.in. z papierów wartościowych), przychody ze sprzedaży majątku trwałego i dotacje z budżetu.

Zasada dobrowolności oznacza, że nie wszystkie największe przedsiębiorstwa są ujmowane w rankingach. Są trzy powody wstrzymywania się z ujawnianiem danych na potrzeby „Listy 500”. Pierwszym jest niechęć przed ujawnianiem strat (ujemnych zysków) w działalności gospodarczej. Drugim są obawy przed upublicznianiem danych o firmach, które są przedmiotem odbywającej się właśnie prywatyzacji. Trzecim powodem jest zwykle niedbalstwo i brak zainteresowania taką formą promocji firm. Z upływem czasu sytuacja się poprawia i procent zwrotu ankiet wyraźnie się

zwiększa, szczególnie wśród przedsiębiorstw znajdujących się w pierwszej setce rankingu.

Nie ma żadnych przesłanek, aby sądzić, że próba przedsiębiorstw tworzących „Listę 500” *Gazety Bankowej* jest obciążona pod względem niedostatecznej reprezentacji bądź też nadmiernej reprezentacji regionalnej. Próba może być co najwyżej obciążona z punktu widzenia struktur branżowych. Nieliczne branże — na przykład górnictwo węgla kamiennego — unikają obecności na „Liście 500”. Sprawa jest jednak znana i dobrze rozpoznana, zatem nie wpłynie to na rezultaty przeprowadzanej analizy.

Informacje zawarte na „Liście 500” umożliwiają analizę różnych procesów i zjawisk gospodarczych związanych z transformacją gospodarczą. W porównaniu z listą 500-set największych przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego, zestawianą w latach osiemdziesiątych przez miesięcznik „Zarządzanie” na „Listach 500” *Gazety Bankowej* widać przede wszystkim wyraźne zmiany w pozycjach, które przedsiębiorstwa zajmują w kolejnych latach. Na porządku dziennym są zarówno spektakularne awanse firm o wiele miejsc w górę, jak i szybkie ich przesuwanie się w dół rankingów. Pojawiają się też zupełnie nowe dynamiczne firmy, w tym również i prywatne, powstałe po roku 1989, które zwielokrotniają swoje przychody z roku na rok. Było to zjawisko charakteryzujące lata 1991–1993. Rozmiary tego zjawiska słabną jednak w kolejnych latach.

„Lista 500” *Gazety Bankowej* zestawiana jest począwszy od danych obejmujących 1991 r., który był pierwszym rokiem badania — nie włączono wtedy jeszcze banków i firm ubezpieczeniowych. W związku z tym ranking objął tylko 300 przedsiębiorstw. Wykorzystanie danych z „Listy 500” w roku 1991 będzie zatem w badaniu ograniczone.

2. Siła ekonomiczna województw i jej zmiany

W tabeli 1 przedstawione są liczebności największych przedsiębiorstw z „Listy 500” w latach 1991–1995 w układzie wojewódzkim. Tabela 2 przedstawia te same informacje uporządkowane według malejącej liczby (średniej z lat 1992–1995) największych przedsiębiorstw w województwach. Dane te pokazują zatem uporządkowany wojewódzki rozkład liczby największych przedsiębiorstw.

Rozkład ten, zgodnie z oczekiwaniami wynikającymi ze znajomości potencjału gospodarczego województw, jest silnie asymetryczny. Wskazuje bowiem na stosunkowo dużą koncentrację największych firm w kilku województwach, przede wszystkim w województwie warszawskim i katowickim,

Tabela 1.

Przedsiębiorstwa „Listy 500” Gazety Bankowej w układzie wojewódzkim w latach 1991–1995

	1991	1992	1993	1994	1995
Warszawskie	35	83	96	96	109
Białkopodlaskie	0	0	0	0	0
Białostockie	7	3	8	6	6
Bielskie	8	9	11	14	13
Bydgoskie	9	19	15	18	18
Chełmskie	0	2	1	2	0
Ciechanowskie	1	0	0	1	0
Częstochowskie	5	2	4	6	8
Elbląskie	3	2	2	2	4
Gdańskie	8	26	20	20	19
Gorzowskie	1	2	3	3	2
Jeleniogórskie	4	3	4	6	4
Kaliskie	6	17	10	12	7
Katowickie	45	70	75	64	62
Kieleckie	6	16	9	12	11
Konińskie	2	3	4	4	5
Koszalińskie	3	3	3	3	4
Krakowskie	11	20	20	25	18
Krośnieńskie	6	8	6	3	4
Legnickie	2	4	3	5	2
Leszczyńskie	2	6	4	5	6
Lubelskie	8	22	18	11	16
Łomżyńskie	2	3	2	1	2
Łódzkie	10	15	20	22	17
Nowosądeckie	4	3	3	4	4
Olsztyńskie	6	3	5	4	2
Opolskie	9	9	9	11	15
Ostrołęckie	2	2	2	2	3
Piłskie	2	4	2	2	2
Piotrkowskie	7	10	8	7	6
Płockie	5	9	8	9	6
Poznańskie	10	25	33	30	23
Przemyskie	4	5	3	3	2
Radomskie	4	3	5	5	6
Rzeszowskie	5	7	7	9	11
Siedleckie	4	3	4	4	5
Sieradzkie	0	1	1	3	4
Skierniewickie	3	2	2	2	2
Śląskie	0	0	2	2	1
Suwałskie	0	1	1	0	2
Szczecińskie	10	19	15	12	17
Tarnobrzeskie	4	1	0	4	3
Tarnowskie	9	10	8	7	11
Toruńskie	7	11	8	8	8
Wałbrzyskie	5	7	8	5	4
Wrocławskie	4	5	5	4	4
Wrocławskie	9	16	15	16	16
Zamojskie	0	2	3	1	0
Zielonogórskie	3	4	5	5	6
Razem	300	500	500	500	500

Tabela 2.

Uporządkowanie województw według średniej liczby największych przedsiębiorstw w latach 1992–1995

	1991	1992	1993	1994	1995	Średnia z lat 1992–1995
Warszawskie	35	83	96	96	109	96,0
Katowickie	45	70	75	64	62	67,8
Poznańskie	10	25	33	30	23	27,8
Gdańskie	8	26	20	20	19	21,3
Krakowskie	11	20	20	25	18	20,8
Łódzkie	10	15	20	22	17	18,5
Bydgoskie	9	19	15	18	18	17,5
Lubelskie	8	22	18	11	16	16,8
Wrocławskie	9	16	15	16	16	15,8
Szczecińskie	10	19	15	12	17	15,8
Kieleckie	6	16	9	12	11	12,0
Bielskie	8	9	11	14	13	11,8
Kaliskie	6	17	10	12	7	11,5
Opolskie	9	9	9	11	15	11,0
Tarnowskie	9	10	8	7	11	9,0
Toruńskie	7	11	8	8	8	8,8
Rzeszowskie	5	7	7	9	11	8,5
Płockie	5	9	8	9	6	8,0
Piotrkowskie	7	10	8	7	6	7,8
Wałbrzyskie	5	7	8	5	4	6,0
Białostockie	7	3	8	6	6	5,8
Krośnieńskie	6	8	6	3	4	5,3
Leszczyńskie	2	6	4	5	6	5,3
Zielonogórskie	3	4	5	5	6	5,0
Częstochowskie	5	2	4	6	8	5,0
Radomskie	4	3	5	5	6	4,8
Włocławskie	4	5	5	4	4	4,5
Jeleniogórskie	4	3	4	6	4	4,3
Siedleckie	4	3	4	4	5	4,0
Konińskie	2	3	4	4	5	4,0
Nowosądeckie	4	3	3	4	4	3,5
Olsztyńskie	6	3	5	4	2	3,5
Legnickie	2	4	3	5	2	3,5
Koszalińskie	3	3	3	3	4	3,3
Przemyskie	4	5	3	3	2	3,3
Gorzowskie	1	2	3	3	2	2,5
Piłskie	2	4	2	2	2	2,5
Elbląskie	3	2	2	2	4	2,5
Sierańskie	0	1	1	3	4	2,3
Ostrołęckie	2	2	2	2	3	2,3
Tarnobrzęskie	4	1	0	4	3	2,0
Skierniewickie	3	2	2	2	2	2,0
Łomżyńskie	2	3	2	1	2	2,0
Zamojskie	0	2	3	1	0	1,5
Chełmskie	0	2	1	2	0	1,3
Słupskie	0	0	2	2	1	1,3
Suwalskie	0	1	1	0	2	1,0
Ciechanowskie	1	0	0	1	0	0,3
Białkopodlaskie	0	0	0	0	0	0,0
Razem	300	500	500	500	500	500

oraz na sporadyczne jedynie pojawianie się takich firm w niewielkich województwach rolniczych, pozbawionych dużych miast.

W województwie warszawskim znalazło się w 1995 r. ponad 20 procent największych firm. Warto podkreślić, że stało się to dzięki zwiększeniu liczby największych przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie województwa warszawskiego. Drugim najliczniej reprezentowanym województwem na „Liście 500” jest katowickie. W województwie tym jednakże liczba największych przedsiębiorstw nie wykazuje tendencji do powiększania się. Wręcz przeciwnie, w latach 1994 i 1995 liczba ta nawet malała. W 1992 r. znajdowało się na niej 70 przedsiębiorstw, a w 1995 r. już tylko 62 przedsiębiorstwa. Spadek ten jest bardzo wymowny. Ponieważ w Polsce zjawisko łączenia się firm (fuzji) ma marginalne znaczenie, zmniejszanie się liczby dużych firm oznacza albo ich likwidację, albo zmniejszanie obrotów usuwające je z rankingu największych. W obu przypadkach świadczy to o zmniejszaniu się siły ekonomicznej województwa katowickiego. Siła ekonomiczna województwa katowickiego pozostaje jednakże nadal znaczna i jego druga pozycja w kraju — w liczbie dużych firm — pozostaje utrzymana z olbrzymią przewagą nad następnymi.

Kolejno najwięcej przedsiębiorstw w rankingach umieszczały województwa z dużymi aglomeracjami miejskimi: poznańskie, gdańskie, krakowskie i łódzkie. Również w przypadku tych czterech województw, tak jak w katowickim, daje się stwierdzić lekką skłonność do zmniejszania liczby dużych firm na „Liście 500”. W innych województwach z dużymi aglomeracjami miejskimi nie obserwuje się wyraźnej tendencji zwiększania liczby dużych firm. Wyjątkiem jest województwo opolskie i w mniejszym stopniu również bielskie. Województwa bydgoskie i wrocławskie zachowują stabilną liczbę dużych przedsiębiorstw (odpowiednio 18 i 16 przedsiębiorstw w latach 1994 i 1995).

Tylko czternaście województw posiadało w latach 1992–1995 średnio ponad 10 przedsiębiorstw na „Liście 500”. W 14 najsilniejszych ekonomicznie województwach znalazło się łącznie 364 przedsiębiorstw, co stanowi 72,8 procent przedsiębiorstw „Listy 500”. Wśród pozostałych województw zasadne wydaje się rozróżnienie grupy 16 województw o średniej liczbie dużych przedsiębiorstw między 4 i 9 oraz grupy województw o liczbie dużych firm mniejszej niż 4.

W grupie 16 województw mających od 4 do 9 dużych przedsiębiorstw wyraźniejsza jest tendencja do zwiększania liczby tych przedsiębiorstw niż do zmniejszania. W dziesięciu przypadkach przeważa skłonność do zwiększania liczby firm na „Liście 500”, a w sześciu przypadkach przeważa skłonność do zmniejszania liczby firm.

Najtrudniej jest powiedzieć coś konkretnego o 19 województwach o najmniejszej sile ekonomicznej. Obserwuje się tu zarówno zwiększanie (np. tarnobrzeskie, elbląskie, sieradzkie), jak i zmniejszanie liczby dużych firm w latach 1992–1995 (np. olsztyńskie, przemyskie), a również i stabilność tej liczby (np. pilskie, skierniewickie).

Województwa zamojskie, chełmskie, śląskie i suwalskie reprezentowane były na „Liście 500” średnio przez mniej niż 2 przedsiębiorstwa.

Firmy województwa białkopodlaskiego nie były reprezentowane ani razu na „Liście 500” w badanym okresie, a województwa ciechanowskiego tylko jeden raz (w 1994 r.).

Porównanie rozkładu potencjału ekonomicznego województw, mierzonego produkcją przemysłu bądź też produktem krajowym brutto, z rozkładem siły ekonomicznej mierzonej liczbą największych przedsiębiorstw — daje zbliżony obraz, jeżeli chodzi o kolejność województw. Ranking województw ułożony według siły ekonomicznej wyostża różnice: przedstawia większą koncentrację i marginalizuje znaczenie mniejszych województw.

W aspekcie wyostrzenia koncentracji warto podkreślić wyprzedzenie województwa katowickiego przez warszawskie. W zestawieniach potencjału gospodarczego (wielkość produktu krajowego brutto, wartość produkcji przemysłowej) województwo katowickie wyprzedza warszawskie. Tymczasem w prezentowanym badaniu *siły ekonomicznej* sytuacja jest odwrotna — przewodzi województwo warszawskie. Znaczący udział w tym mają banki, których w Warszawie jest dużo więcej niż w jakimkolwiek innym mieście Polski.

Tabela 3 zawiera średnią sumę rang przedsiębiorstw (czyli pozycji na „Liście 500”) z lat 1992–1995 w poszczególnych województwach. Mniejsza wartość średniej rangi oznacza większą siłę ekonomiczną województwa, przy założeniu równej liczby firm w porównywanych województwach. Z uwagi na różną liczbę przedsiębiorstw na „Liście 500” z poszczególnych województw wskaźnik nie powinien być bezpośrednio porównywany między województwami.

Czołówkę takiego uporządkowania stanowią województwa o małej i bardzo małej liczbie dużych przedsiębiorstw zajmujących stosunkowo wysokie miejsca na „Liście 500” (ostrołęckie w 1995 r. miało 3 duże przedsiębiorstwa, a elbląskie 4 przedsiębiorstwa). W przypadku obu województw o wysokiej pozycji na „Liście 500” zadecydowały duże inwestycje kapitału zagranicznego.

Województwa o największej sile ekonomicznej (warszawskie, katowickie) zajmują pozycje w drugiej dziesiątce przedstawianego uporządkowania. Dzieje się tak z powodu dużego rozproszenia na „Liście 500” firm

Tabela 3.

Rangi przedsiębiorstw z „Listy 500” Gazety Bankowej w układzie wojewódzkim w latach 1992–1995

	1992	1993	1994	1995	1992–1995 (średnia)
Ostrołęckie	96	141	154	160	138
Elbląskie	241	221	56	95	153
Krośnieńskie	216	143	167	194	180
Łomżyńskie	174	189	155	212	183
Tarnobrzeskie	138		260	177	192
Tamowskie	212	181	164	221	195
Nowosądeckie	180	216	138	258	198
Olztyńskie	143	292	269	106	203
Bydgoskie	269	179	210	205	216
Szczecińskie	232	213	192	240	219
Siedleckie	150	266	217	255	222
Częstochowskie	167	203	226	294	223
Rzeszowskie	200	209	242	250	225
Włocławskie	267	226	230	198	230
Piotrkowskie	224	247	272	180	231
Warszawskie	233	209	209	276	232
Lubelskie	232	263	223	242	240
Krakowskie	232	275	263	207	244
Katowickie	241	239	237	276	248
Bielskie	243	252	226	275	249
Opolskie	227	278	278	221	251
Białostockie	209	270	271	264	254
Poznańskie	257	234	257	276	256
Gdańskie	265	262	253	249	257
Piłskie	337	244	246	246	268
Kieleckie	313	261	277	235	272
Płockie	254	268	322	258	276
Legnickie	206	287	294	316	276
Wałbrzyskie	284	340	237	249	278
Zielonogórskie	292	253	304	299	287
Suwałskie	292	355		224	290
Sieradzkie	234	289	297	343	291
Skieniewickie	256	416	298	193	291
Konińskie	249	363	305	254	293
Toruńskie	276	306	296	295	293
Chełmskie	389	216	276		294
Zamojskie	230	341	313		295
Kozalińskie	267	291	318	320	299
Wrocławskie	306	308	266	325	301
Łódzkie	250	304	333	361	312
Jeleniogórskie	389	393	300	210	323
Radomskie	355	299	285	364	326
Kaliskie	290	321	366	338	329
Przemyskie	319	325	355	341	335
Śląskie		408	344	326	359
Leszczyńskie	338	371	404	372	371
Gorzowskie	407	414	327	451	400
Ciechanowskie			472		472
Białkopodlaskie					

z najczęściej na niej reprezentowanych województw. Firmy znajdujące się w czwartej setce zdecydowanie obniżają wartość średnich rang poszczególnych województw.

Prezentowany miernik ma zatem bardzo ograniczony walor poznawczy i stosowanie go do oceny siły ekonomicznej województw ma sens przy porównywaniu albo województw o takiej samej liczbie przedsiębiorstw na „Liście 500”, albo do jednakowej liczby największych firm w grupie województw.

Miernik ten ma największy sens do śledzenia zmian w czasie, jeżeli liczba przedsiębiorstw z województwa na „Liście 500” jest stabilna lub jeżeli badanie ogranicza się do wybranej stałej populacji przedsiębiorstw.

Tabela 4 pokazuje quasi-dynamikę liczby firm w analizowanym okresie. Użyty wskaźnik jest dynamiką średniej liczby firm w latach 1995–1994 wobec lat 1992–1993. Tabela ta porządkuje i uściśla spostrzeżenia, jakie były formułowane przy omawianiu tabeli 2.

Dość zaskakującym spostrzeżeniem jest większa liczba województw zwiększających stan posiadania dużych przedsiębiorstw — 23, niż zmniejszających stan posiadania — 19. W 5 przypadkach stan posiadania województw nie zmienił się, a 2 województwa nie były w ogóle rozpatrywane z powodu braku dużych firm na „Liście 500”.

Spostrzeżenie powyższe należy interpretować jako przesuwanie się największych firm z województw o większej ich liczbie, czyli z dużych aglomeracji miejskich do województw o mniejszej ich liczbie. Wyjątek od tej prawidłowości stanowi województwo warszawskie. Jest to potwierdzenie sformułowanego wcześniej spostrzeżenia o zmniejszaniu się liczby dużych przedsiębiorstw w większości największych aglomeracji na rzecz niektórych województw.

3. Siła ekonomiczna sektora prywatnego

Największe polskie przedsiębiorstwa wchodzące w skład sektora prywatnego są niejednorodne z punktu widzenia pochodzenia kapitału. Do sektora prywatnego zalicza się dawne przedsiębiorstwa państwowe sprywatyzowane różnymi metodami, firmy prywatne powstałe zarówno przed, jak i po 1989 r., przedsiębiorstwa zagraniczne i spółdzielnie. Wśród firm sprywatyzowanych mamy do czynienia ze spółkami giełdowymi (jeśli udziały Skarbu Państwa są mniejsze niż 50 procent), przedsiębiorstwami sprzedanymi inwestorom krajowym i zagranicznym oraz z firmami pozostającymi w leasingu pracowniczym. Analizie poddany zostanie cały sektor prywatny

Uporządkowanie województw według dynamiki średniej liczby największych przedsiębiorstw w latach 1995–1994 wobec lat 1993–1992

	1991	1992	1993	1994	1995	Dynamika liczby przedsiębiorstw
Tarnobrzесьkie	4	1	0	4	3	7,00
Sieradzkie	0	1	1	3	4	3,50
Częstochowskie	5	2	4	6	8	2,33
Elbląskie	3	2	2	2	4	1,50
Słupskie	0	0	2	2	1	1,50
Opolskie	9	9	9	11	15	1,44
Rzeszowskie	5	7	7	9	11	1,43
Jeleniogórskie	4	3	4	6	4	1,43
Radomskie	4	3	5	5	6	1,38
Bielskie	8	9	11	14	13	1,35
Nowosądeckie	4	3	3	4	4	1,33
Siedleckie	4	3	4	4	5	1,29
Konińskie	2	3	4	4	5	1,29
Ostrołęckie	2	2	2	2	3	1,25
Zielonogórskie	3	4	5	5	6	1,22
Koszalińskie	3	3	3	3	4	1,17
Warszawskie	35	83	96	96	109	1,15
Łódzkie	10	15	20	22	17	1,11
Leszczyńskie	2	6	4	5	6	1,10
Białostockie	7	3	8	6	6	1,09
Krakowskie	11	20	20	25	18	1,08
Bydgoskie	9	19	15	18	18	1,06
Wrocławskie	9	16	15	16	16	1,03
Gorzowskie	1	2	3	3	2	1,00
Suwalskie	0	1	1	0	2	1,00
Tarnowskie	9	10	8	7	11	1,00
Skiemiewickie	3	2	2	2	2	1,00
Legnickie	2	4	3	5	2	1,00
Kieleckie	6	16	9	12	11	0,92
Poznańskie	10	25	33	30	23	0,91
Płockie	5	9	8	9	6	0,88
Katowickie	45	70	75	64	62	0,87
Szczyńskie	10	19	15	12	17	0,85
Gdańskie	8	26	20	20	19	0,85
Toruńskie	7	11	8	8	8	0,84
Włocławskie	4	5	5	4	4	0,80
Olsztyńskie	6	3	5	4	2	0,75
Piotrkowskie	7	10	8	7	6	0,72
Kaliskie	6	17	10	12	7	0,70
Lubelskie	8	22	18	11	16	0,68
Chełmskie	0	2	1	2	0	0,67
Piłskie	2	4	2	2	2	0,67
Przemyskie	4	5	3	3	2	0,63
Łomżyńskie	2	3	2	1	2	0,60
Wąbrzyskie	5	7	8	5	4	0,60
Krośnieńskie	6	8	6	3	4	0,50
Zamojskie	0	2	3	1	0	0,20
Ciechanowskie	1	0	0	1	0	x
Białkopodlaskie	0	0	0	0	0	x
Razem	300	500	500	500	500	

i poszczególne jego elementy. Wyłączone z analizy zostaną jedynie spółdzielnie.

Tabela 5 przedstawia strukturę własnościową największych przedsiębiorstw w województwach w 1995 r. w dychotomicznym podziale na sektor publiczny i prywatny. Oznacza to, że przedsiębiorstwa spółdzielcze zostały włączone do sektora prywatnego.

W 1995 r. przy tworzeniu „Listy 500” Gazety Bankowej po raz pierwszy zwrócono się do przedsiębiorstw o precyzyjne określenie formy własności. według stanu z końca 1995 r. Przedsiębiorstwa informowały albo o jedno-rodnej formie własności, albo podawały kolejno największych udziałowców z listy: skarb Państwa, państwowe osoby prawne, własność komunalna, własność prywatna krajowa, własność spółdzielcza i kapitał zagraniczny. W poprzednich latach dopuszczano nieprecyzyjne określenie „mieszana forma własności”.

Badanie z 1995 r. ujawniło dość słabo zbadany fenomen tworzenia mieszanej formy własności przez wszystkie typy własności: prywatnej, zagranicznej i państwowej (wraz z jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa) w dowolnych konfiguracjach.

Tabele 6 i 7 są mutacjami tablicy 5. W tablicy 6 pokazane jest uporządkowanie województw według malejącej liczby firm sektora prywatnego, zaś w tabeli 7 uporządkowanie województw pokazane jest według malejącego odsetka przedsiębiorstw sektora prywatnego. Oczywiście, kolejności województw według tych uporządkowań są różne.

Równie interesujące jest uporządkowanie województw według odsetka firm prywatnych, jak i według ich liczby. Liczba firm prywatnych jest co prawda w naturalny sposób skorelowana z ogólną liczbą przedsiębiorstw w województwach, wskazuje jednak na regionalny rozkład dużych firm prywatnych. Odsetek informuje z kolei o znaczeniu sektora prywatnego w województwach. Z analizy danych zawartych w tabelach 6 i 7 można dopatrzeć się dwóch tendencji.

Pierwszą jest preferowanie przez duże firmy sektora prywatnego lokalizacji w niektórych największych aglomeracjach miejskich takich jak województwa poznańskie, łódzkie, wrocławskie, warszawskie, bielskie. Na stosunkowo niski udział sektora prywatnego w województwie warszawskim wpłynęła duża liczba przedsiębiorstw państwowych, w tym banków. Duże firmy prywatne w dużo mniejszym stopniu pojawiają się na terenie innych ważnych w gospodarce Polski aglomeracji, takich jak katowickie, bydgoskie i — co jest pewnym zaskoczeniem — także gdańskie czy szczecińskie.

Drugą tendencją jest lokowanie się dużych firm sektora prywatnego w niektórych województwach peryferyjnych, bez wielkich ośrodków miej-

Tabela 5.

Największe przedsiębiorstwa w województwach w roku 1995 w podziale na sektor publiczny i prywatny

	1995	Sektor		Udział s. prywatnego (w %)
		publiczny	prywatny	
Warszawskie	109	50	59	54
Białkopodlaskie	0			
Białostockie	6	3	3	50
Bielskie	13	6	7	54
Bydgoskie	18	13	5	28
Chełmskie	0			
Ciechanowskie	0			
Częstochowskie	8	6	2	25
Elbląskie	4	1	3	75
Gdańskie	19	13	6	32
Gorzowskie	2	2	0	0
Jeleniogórskie	4	4	0	0
Kaliskie	7	6	1	14
Katowickie	62	37	25	40
Kieleckie	11	8	3	27
Konińskie	5	4	1	20
Kozalańskie	4	2	2	50
Krakowskie	18	9	9	50
Krośnieńskie	4	1	3	75
Legnickie	2	1	1	50
Leszczyńskie	6	3	3	50
Lubelskie	16	11	5	31
Łomżyńskie	2	1	1	50
Łódzkie	17	7	10	59
Nowosądeckie	4	2	2	50
Olsztyńskie	2	1	1	50
Opolskie	15	7	8	53
Ostrołęckie	3	1	2	67
Piłskie	2	1	1	50
Piotrkowskie	6	6	0	0
Płockie	6	4	2	33
Poznańskie	23	8	15	65
Przemyskie	2	2	0	0
Radomskie	6	4	2	33
Rzeszowskie	11	7	4	36
Siedleckie	5	2	3	60
Sieradzkie	4	3	1	25
Skiermiewickie	2	1	1	50
Śląskie	1	0	1	100
Suwalskie	2	2	0	0
Szczecińskie	17	13	4	24
Tarnobrzęskie	3	3	0	0
Tarnowskie	11	5	6	55
Toruńskie	8	4	4	50
Wałbrzyskie	4	4	0	0
Wrocławskie	4	0	4	100
Wrocławskie	16	7	9	56
Zamojskie	0			
Zielonogórskie	6	3	3	50
Razem	500	278	222	44

Tabela 6.

Uporządkowanie województw według liczby największych przedsiębiorstw z sektora prywatnego w roku 1995

	1995	Sektor		Udział s. prywatnego (w %)
		publiczny	prywatny	
Warszawskie	109	50	59	54
Katowickie	62	37	25	40
Poznańskie	23	8	15	65
Łódzkie	17	7	10	59
Krakowskie	18	9	9	50
Wrocławskie	16	7	9	56
Opolskie	15	7	8	53
Bielskie	13	6	7	54
Gdańskie	19	13	6	32
Tamowskie	11	5	6	55
Lubelskie	16	11	5	31
Bydgoskie	18	13	5	28
Szczecińskie	17	13	4	24
Rzeszowskie	11	7	4	36
Włocławskie	4	0	4	100
Toruńskie	8	4	4	50
Kieleckie	11	8	3	27
Zielonogórskie	6	3	3	50
Siedleckie	5	2	3	60
Leszczyńskie	6	3	3	50
Elbląskie	4	1	3	75
Krośnieńskie	4	1	3	75
Białostockie	6	3	3	50
Płockie	6	4	2	33
Ostrołęckie	3	1	2	67
Radomskie	6	4	2	33
Nowosądeckie	4	2	2	50
Częstochowskie	8	6	2	25
Koszalińskie	4	2	2	50
Sieradzkie	4	3	1	25
Kaliskie	7	6	1	14
Konińskie	5	4	1	20
Olsztyńskie	2	1	1	50
Łomżyńskie	2	1	1	50
Stupskie	1	0	1	100
Legnickie	2	1	1	50
Skiermiewickie	2	1	1	50
Piłskie	2	1	1	50
Suwalskie	2	2	0	0
Przemyskie	2	2	0	0
Jeleniogórskie	4	4	0	0
Wałbrzyskie	4	4	0	0
Tamobrzeskie	3	3	0	0
Piotrkowskie	6	6	0	0
Gorzowskie	2	2	0	0
Ciechanowskie	0			
Chełmskie	0			
Zamojskie	0			
Białkopodlaskie	0			
Razem	500	278	222	44

Tabela 7.

Uporządkowanie województw według odsetka największych przedsiębiorstw z sektora prywatnego w roku 1995

	1995	Sektor		Udział s. prywatnego (w %)
		publiczny	prywatny	
Wrocławskie	4	0	4	100
Śląskie	1	0	1	100
Elbląskie	4	1	3	75
Krośnieńskie	4	1	3	75
Ostrołęckie	3	1	2	67
Poznańskie	23	8	15	65
Siedleckie	5	2	3	60
Łódzkie	17	7	10	59
Wrocławskie	16	7	9	56
Tamowskie	11	5	6	55
Warszawskie	109	50	59	54
Bielskie	13	6	7	54
Opolskie	15	7	8	53
Leszczyńskie	6	3	3	50
Piłskie	2	1	1	50
Toruńskie	8	4	4	50
Olsztyńskie	2	1	1	50
Łomżyńskie	2	1	1	50
Skiernewickie	2	1	1	50
Nowosądeckie	4	2	2	50
Legnickie	2	1	1	50
Białostockie	6	3	3	50
Zielonogórskie	6	3	3	50
Koszalińskie	4	2	2	50
Krakowskie	18	9	9	50
Katowickie	62	37	25	40
Rzeszowskie	11	7	4	36
Płockie	6	4	2	33
Radomskie	6	4	2	33
Gdańskie	19	13	6	32
Lubelskie	16	11	5	31
Bydgoskie	18	13	5	28
Kieleckie	11	8	3	27
Częstochowskie	8	6	2	25
Sieradzkie	4	3	1	25
Szczecińskie	17	13	4	24
Konińskie	5	4	1	20
Kaliskie	7	6	1	14
Gorzowskie	2	2	0	0
Piotrkowskie	6	6	0	0
Wałbrzyskie	4	4	0	0
Tarnobrzskie	3	3	0	0
Suwałskie	2	2	0	0
Jeleniogórskie	4	4	0	0
Przemyskie	2	2	0	0
Ciechanowskie	0			
Chełmskie	0			
Zamojskie	0			
Białkopodlaskie	0			
Razem	500	278	222	44

skich (włocławskie, elbląskie, krośnieńskie, ostrołęckie, siedleckie), bardziej wyraźnie niż w innych województwach. W tym świetle szczególnie wymowny jest brak dużych prywatnych firm w takich województwach, jak gorzowskie, piotrkowskie czy jeleniogórskie. Można przypuszczać, że o takich lokalizacjach decyduje atrakcyjność województw. Wniosek ten powinien mieć zastosowanie zarówno do przedsiębiorstw nowo tworzonych, jak i do prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Podobne zakłady (pod względem branży i wielkości firmy) do zakupionych przez kapitał zagraniczny w województwie elbląskim były do kupienia w innych województwach (browary, papiernie, fabryki elektromechaniczne), ale wybrano województwo elbląskie. Badania ankietowe Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową potwierdzają znane zjawisko naśladowania regionalnych decyzji lokalizacyjnych znanych korporacji międzynarodowych przez inne, mniejsze przedsiębiorstwa zagraniczne.

W tabeli 8 podane są informacje dotyczące największych firm sektora prywatnego w podziale na kapitał krajowy i zagraniczny w 1995 r.. W obu przypadkach firmy zostały podzielone według składu kapitału na jednorodny i mieszany ze wskazaniem na dominujący (posiadający największy udział) rodzaj kapitału. W danych została pominięta spółdzielcza forma własności, która formalnie wchodzi w skład sektora prywatnego, ale ze względu na spetryfikowane struktury zarządzania niewiele różni się od sektora państwowego.

Tabela 9 jest mutacją tablicy 8, w której województwa zostały uporządkowane według malejącej sumy liczby firm sektora prywatnego niezależnie od rodzaju kapitału. W rozważaniach został pominięty kapitał prywatny wchodzący w skład przedsiębiorstw o dominującej pozycji własności państwowej lub spółek Skarbu Państwa.

Tabele 8 i 9 pozwalają na poczynienie kilku interesujących obserwacji.

Przede wszystkim bardzo wyraźna jest koncentracja dużych firm sektora prywatnego w województwie warszawskim. Kapitał zagraniczny w jednorodnej formie reprezentowany jest tylko w Warszawie (7 przedsiębiorstw), zaś w formie mieszanej z własnością państwową tylko w 2 przypadkach w województwie stołecznym. Chodzi tu o przedsiębiorstwa, w których Skarb Państwa zachował pakiet mniejszościowy z różnych powodów (rezerwa reprivatyzacyjna, zamiar częściowego wpływania na strategię firm, możliwość uzyskiwania przyszłych dochodów z prywatyzacji). Prawie jedna trzecia firm joint-venture, w których kapitał zagraniczny ma za partnera prywatny kapitał krajowy, znalazła się w 1995 r. na terenie województwa warszawskiego.

Tabela 8.

Rozkład największych przedsiębiorstw sektora prywatnego w województwach według rodzaju kapitału w roku 1995

Województwo	Kapitał prywatny krajowy			Kapitał zagraniczny			Razem
	jednorodny	dominujący nad pp i jssp	dominujący nad zagr.	jednorodny	dominujący nad pp i jssp	dominujący nad pryw. krajowym	
Warszawskie	21	16	5	7	2	6	57
Białkopodlaskie							
Białostockie		1			1		2
Bielskie	2	2	1		2		7
Bydgoskie	3				1	1	5
Chełmskie							
Ciechanowskie							
Częstochowskie	1						1
Elbląskie					3		3
Gdańskie	4		2				6
Gorzowskie							
Jeleniogórskie							
Kaliskie	1						1
Katowickie	14	6			1	2	23
Kieleckie	2					1	3
Konińskie	1						1
Koszalińskie		1			1		2
Krakowskie	5	3				1	9
Krośnieńskie		2				1	3
Legnickie					1		1
Leszczyńskie	1	1			1		3
Lubelskie	4						4
Łomżyńskie							
Łódzkie	5	4			1		10
Nowosądeckie	1	1					2
Olsztyńskie					1		1
Opolskie	1	2			1	2	6
Ostrołęckie			1		1		2
Piłskie	1						1
Piotrkowskie							
Płockie							
Poznańskie	5	1	1		2	1	10
Przemyskie							
Radomskie		1				1	2
Rzeszowskie	2	1				1	4
Siedleckie	3						3
Sieradzkie	1						1
Skierniewickie	1						1
Słupskie						1	1
Suwalskie							
Szczecińskie	2	2					4
Tarnobrzeskie							
Tarnowskie	2					1	3
Toruńskie	1	1	1			1	4
Wałbrzyskie							
Włocławskie	2	2					4
Wrocławskie	5				2		7
Zamojskie							
Zielonogórskie	3						3
Razem							
Liczba firm	94	47	11	7	21	20	200
Liczba województw	27	17	6	1	15	13	36

Drugim pod względem liczby dużych prywatnych firm jest województwo katowickie, jednak liczba ta — 23 (w tym tylko 3 zagraniczne) jest mniejsza, niż wskazywałyby na to potencjał gospodarczy tego województwa i jego znaczenie w gospodarce Polski.

Z pozostałych aglomeracji województwa poznańskie, łódzkie i krakowskie liczą po 9 do 10 dużych firm prywatnych. Co najmniej 5 takich firm znajduje się na terenie województw wrocławskiego, bielskiego, gdańskiego i opolskiego.

Warto zwrócić uwagę na województwa, w których albo nie ma dużych firm zagranicznych, albo dużych prywatnych firm z kapitałem krajowym. W województwach łódzkim i krakowskim w 1995 r. było tylko po jednej dużej firmie zagranicznej, a w województwach gdańskim, bydgoskim i wrocławskim ani jednej. Nietypowym przypadkiem jest województwo elbląskie, w którym znalazły się 3 duże firmy zagraniczne i ani jedna z kapitałem krajowym. Kapitał prywatny reprezentowany był tylko przez jedną firmę zagraniczną w województwach olsztyńskim, śląskim i legnickim.

W ostatnim wierszu tabel 9 i 10 podane są liczby województw, na których terenie mieszczą się różne rodzaje przedsiębiorstw sektora prywatnego. Podane liczby wskazują na stosunkowo większe wojewódzkie rozproszenie firm zagranicznych (poza firmami o jednorodnej formie własności) niż prywatnych krajowych. 152 prywatne firmy krajowe zlokalizowane były na terenie 32 województw, a 48 firm zagranicznych na terenie 23 województw. Inną obserwacją jest całkowity brak firm prywatnych na terenie aż 13 województw.

Tabela 10 zawiera liczby przedsiębiorstw prywatnych krajowych i zagranicznych w latach 1992 i 1995. Liczby odnoszące się do 1995 r. są sumami obejmującymi trzy typy własności prywatnej krajowej i zagranicznej wyszczególnione w tabeli 9. Dane z 1992 r. w takim układzie nie istnieją, a dostępne są jedynie informacje w ogólnym podziale na sektor prywatny i firm z udziałem kapitału zagranicznego.

Informacje z tabeli 10 umożliwiają spojrzenie na dynamikę rozwoju całego sektora prywatnego w takim kształcie, jak został wcześniej zdefiniowany w tabeli 8: kapitał prywatny krajowy i zagraniczny jednorodny i dominujący nad udziałami sektora publicznego, czy to w formie spółek Skarbu Państwa, czy w formie przedsiębiorstw państwowych.

W ciągu trzech lat (1992–1995) liczba dużych firm sektora prywatnego w Polsce podwoiła się, przy czym przyrost liczby firm zagranicznych wykazał większą dynamikę niż krajowych firm prywatnych. W 1995 r. z 200 firm prywatnych 152 było własnością krajowego kapitału prywatnego (w tym 94

Tabela 9.

Rozkład największych przedsiębiorstw sektora prywatnego w województwach według rodzaju kapitału w roku 1995

Województwo	Kapitał prywatny krajowy			Kapitał zagraniczny			Razem
	jednorodny	dominujący nad pp i jssp	dominujący nad zagr.	jednorodny	dominujący nad pp i jssp	dominujący nad przyw. krajowym	
Warszawskie	21	16	5	7	2	6	57
Katowickie	14	6			1	2	23
Poznańskie	5	1	1		2	1	10
Łódzkie	5	4			1		10
Krakowskie	5	3				1	9
Wrocławskie	5				2		7
Bielskie	2	2	1		2		7
Gdańskie	4		2				6
Opolskie	1	2			1	2	6
Bydgoskie	3				1	1	5
Włocławskie	2	2					4
Lubelskie	4						4
Rzeszowskie	2	1				1	4
Toruńskie	1	1	1			1	4
Szczecińskie	2	2					4
Siedleckie	3						3
Leszczyńskie	1	1			1		3
Tarnowskie	2					1	3
Zielonogórskie	3						3
Kieleckie	2					1	3
Elbląskie					3		3
Krośnieńskie		2				1	3
Radomskie		1				1	2
Białostockie		1			1		2
Ostrołęckie			1		1		2
Nowosądeckie	1	1					2
Koszalińskie		1			1		2
Olsztyńskie					1		1
Konińskie	1						1
Częstochowskie	1						1
Śląskie						1	1
Sieradzkie	1						1
Skiermiewickie	1						1
Legnickie					1		1
Kaliskie	1						1
Pińskie	1						1
Przemyskie							
Białsko-podlaskie							
Wałbrzyskie							
Zamojskie							
Gorzowskie							
Chełmskie							
Piotrkowskie							
Ciechanowskie							
Płockie							
Tarnobrzeskie							
Jeleniogórskie							
Suwalskie							
Łomżyńskie							
Razem							
Liczba firm	94	47	11	7	21	20	200
Liczba województw	27	17	6	1	15	13	36

Tabela 10.

Rozkład największych przedsiębiorstw sektora prywatnego w województwach według rodzaju kapitału w latach 1992 i 1995

	Kapitał prywatny krajowy		Kapitał zagraniczny		Ogółem	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Warszawskie	24	42	2	15	26	57
Białkopodlaskie						
Białostockie		1		1		2
Bielskie	3	5		2	3	7
Bydgoskie	4	3	1	2	5	5
Chełmskie						
Ciechanowskie						
Częstochowskie		1				1
Elbląskie			1	3	1	3
Gdańskie	9	6	1		10	6
Gorzowskie						
Jeleniogórskie						
Kaliskie		1				1
Katowickie	9	20	2	3	11	23
Kieleckie	3	2	1	1	4	3
Koniniskie	1	1			1	1
Koszalińskie	1	1		1	1	2
Krakowskie	2	8	1	1	3	9
Krośnieńskie	2	2		1	2	3
Legnickie				1		1
Leszczyńskie	1	2		1	1	3
Lubelskie	3	4	1		4	4
Łomżyńskie						
Łódzkie	3	9		1	3	10
Nowosądeckie		2				2
Olsztyńskie				1		1
Opolskie		3		3		6
Ostrołęckie		1	1	1	1	2
Piłskie	1	1			1	1
Piotrkowskie	1		1		2	
Płockie	3				3	
Poznańskie	4	7	2	3	6	10
Przemyskie						
Radomskie		1		1		2
Rzeszowskie		3		1		4
Siedleckie		3				3
Sieradzkie		1				1
Skiemiewickie		1				1
Słupskie				1		1
Suwałskie						
Szczecińskie	4	4	1		5	4
Żarnobrzeskie						
Żarnowskie	2	2	1	1	3	3
Toruńskie		3	1	1	1	4
Wałbrzyskie	2				2	
Włocławskie		4				4
Wrocławskie	1	5		2	1	7
Zamojskie	1				1	
Zielonogórskie		3				3
Razem						
Liczba firm	84	152	17	48	101	200
Liczba województw	22	32	14	23	25	36

wyłączną), a 48 firm było własnością kapitału zagranicznego (w tym tylko 7 wyłączną).

Województwo warszawskie przoduje nie tylko pod względem liczby dużych firm prywatnych, ale także pod względem dynamiki przyrostu liczby takich firm. Liczba firm zwiększyła się z 26 do 57, przy czym firm prywatnych z 2 do 15. O atrakcyjności województwa warszawskiego decyduje walor stołeczności Warszawy, koncentracja produkcji, handlu, banków, a także na ogół bardziej odpowiednia infrastruktura do działalności gospodarczej (telekomunikacja, lotnisko, hotele, lokale biurowe itd.).

W województwie katowickim, drugim z kolei co do liczby dużych firm sektora prywatnego, zwiększyła się liczba krajowych przedsiębiorstw prywatnych z 9 do 20, natomiast liczba przedsiębiorstw zagranicznych pozostała bardzo niewielka w stosunku do potencjału gospodarczego tego województwa i w stosunku do liczby takich przedsiębiorstw w innych województwach: dwa w 1992 r. i trzy w 1995 r.. Jest to wymowny sygnał sugerujący unikanie inwestowania na dużą skalę w tym województwie.

Komentarza wymaga mniejsza liczba przedsiębiorstw prywatnych w 1995 r. niż w 1992 r. w sześciu województwach: gdańskim, szczecińskim, kieleckim, piotrkowskim, wałbrzyskim i płockim. Są dwie przyczyny takiej sytuacji. Pierwszą przyczyną jest zmniejszenie przychodów (kryterium kolejności w rankingu) przez firmy prywatne z „Listy 500” z 1992 r. i znalezienie się poza „Listą 500” w 1995 r. Są podstawy do takich przypuszczeń w przypadku kilku firm z województw gdańskiego i wałbrzyskiego. Drugą przyczyną jest odmowa uczestniczenia w rankingu. Dotyczy to przedsiębiorstw z województwa piotrkowskiego.

4. Przypadek firmy Ambra SA

W 1990 r. w Woli Dużej w województwie zamojskim, obok szosy Biłgoraj–Zamość, powstała firma KRAM S.A. zajmująca się hurtową sprzedażą artykułów spożywczych. Firma została utworzona przez wspólników dysponującym prywatnym kapitałem krajowym.

Spółka KRAM zajmowała się przede wszystkim handlem hurtowym, ponadto otworzyła niewielki zakład produkcji wina musującego w celu zwiększenia obrotów i zysków hurtowni.

Na cele produkcyjne zakupiono 10-cio hektarową bazę upadającego państwowego przedsiębiorstwa drogowego. Częściowo wykorzystano budynki i pomieszczenia upadłej bazy, ponadto wybudowano nową halę produkcyjną i zainstalowano nowe maszyny.

Firma zatrudnia lokalną siłę roboczą jako robotników produkcyjnych, natomiast personel techniczny i zarządzający wywodzi się z większych ośrodków: Tomaszowa Lubelskiego, Lublina, a nawet z Warszawy, czyli z miejsc odległych do 300 km od Woli Dużej.

Na przełomie lat 1994/1995 do firmy wszedł inwestor zagraniczny — firma Canelli. Dokonano poważnych inwestycji i zmieniono technologię produkcji na bardziej nowoczesną. W ciągu 1995 r. postanowiono przenieść siedzibę zarządu spółki do Warszawy, pozostawiając oczywiście zakład produkcyjny na miejscu, w Woli Dużej. Zdecydowały o tym względy praktyczne, przede wszystkim łatwość kontaktów z kontrahentami handlowymi i większa możliwość załatwiania spraw i formalności urzędowych na miejscu.

Tabela 11 pokazuje rozwój firmy i zmiany jej nazwy w latach 1992–1995. Uwagę zwraca wielka dynamika przychodów ogółem: zwiększają się one w ciągu kolejnych dwóch lat ponad dwukrotnie (liczone w cenach bieżących). Dzięki temu firma pnie się stale w górę rankingu 500 największych polskich przedsiębiorstw. Drugą wartą wzmianki obserwacją jest ponad pięciokrotny przyrost zatrudnienia w spółce, który nastąpił w 1994 r. po połączeniu firmy handlowej Kram z firmą produkcyjną Canelli. Zysk netto stale się powiększa, a zyskowność jest dość wysoka jak na firmę głównie handlową.

Tabela 11.

Ważniejsze dane o rozwoju firmy Ambra SA w latach 1992–1995

Rok	Pozycja na Liście 500	Nazwa firmy	Przychody (mln PLN)	Zysk netto (mln PLN)	Zatrudnienie (osoby)
1992	355	Kram Wola Duża	20,4	0,4	68
1993	337	Kram Wola Duża	34,8	2,1	66
1994	313	Ambra S.A. (Canelli i Kram) Wola Duża	54,5	3,3	347
1995	304	Ambra S.A. Warszawa	87,7	3,2	302

Źródło: „Lista 500” Gazety Bankowej z lat 1992, 1993, 1994 i 1995.

Firma Kram-Ambra jest przykładem przeniesienia do Warszawy — najsilniejszego ekonomicznie miejsca w Polsce — zarządu dynamicznej firmy prywatnej nowo powstałej w bardzo słabym ekonomicznie województwie. Jak wiadomo, stało się tak w wyniku „nadgorliwości” miejscowych służb finansowych. Czynnikiem decydującym o lokalizacji firmy w słabym ekonomicznie regionie była tania siła robocza, który to czynnik korzystnie oddziałuje także po zmianie siedziby zarządu.

5. Siła ekonomiczna województw graniczących z Niemcami i krajami postradzieckimi

Podjęta została próba zbadania wpływu na siłę ekonomiczną korzystnego położenia województw graniczących z Niemcami (ściana zachodnia) i z krajami posowieckimi (Rosja — obwód Kaliningradu, Litwa, Białoruś i Ukraina — ściana wschodnia). „Ściana zachodnia” jest krótsza i liczy tylko cztery województwa, „ściana wschodnia” jako dłuższa liczy aż dziewięć województw.

W tabeli 12 przedstawione są najważniejsze wskaźniki *siły ekonomicznej* z lat 1992–1995. Wskaźniki te zostały zaczerpnięte z wcześniej omawianych tabel.

Tabela 12.

Wybrane wskaźniki „siły ekonomicznej” województw ściany zachodniej i wschodniej w latach 1992–1995

	Średnia liczba najw. przeds. (Tabl. 2)	Średnia ranga (Tabl. 3)	Średnia dynamika (Tabl. 4)	Liczba przedsiębiorstw prywatnych	
				1992 (Tabl. 10)	1995 (Tabl. 10)
Ściana zachodnia					
Szczecińskie	15,8	219	0,85	5	4
Gorzowskie	2,5	400	1,00		
Zielonogórskie	5,0	287	1,22		3
Jeleniogórskie	4,3	323	1,43		
Ściana wschodnia					
Elbląskie	2,5	153	1,50	1	3
Olsztyńskie	3,5	203	0,75		1
Suwalskie	1,0	290	1,00		
Białostockie	5,8	254	1,09		2
Białkopodlaskie					
Chełmskie	1,3	294	0,67		
Zamojskie	1,5	295	0,20	1	
Przemyskie	3,3	335	0,63		
Krośnieńskie	5,3	180	0,50	2	3

Średnia liczba największych przedsiębiorstw w latach 1992–1995 prezentuje się bardzo skromnie w województwach przygranicznych. Jedynie województwo szczecińskie umieściło w rankingu największych przedsiębiorstw średnio niespełna 16 firm. Trzy inne województwa (białostockie, krośnieńskie i zielonogórskie) umieszczały w rankingu średnio co najmniej

pięć firm. Województwa ściany wschodniej umieszczają najmniej przedsiębiorstw na „Liście 500”.

Również średnia ranga województw przygranicznych jest dość niska. Najlepiej pod tym względem prezentuje się województwo elbląskie, jednakże powodem tego nie jest bliskość granicy, lecz inwestycje kapitału zagranicznego. W decyzji o lokalizacji tych inwestycji bliskość granicy miała drugorzędne znaczenie. Rangi województw ściany wschodniej w pozostałych przypadkach należą do najniższych w kraju (poza województwem krosnieńskim i olsztyńskim).

Średnia dynamika liczby największych przedsiębiorstw w województwach ściany zachodniej przedstawia się lepiej niż w przypadku województw ściany wschodniej. W województwach jeleniogórskim i zielonogórskim wzrosła liczba największych przedsiębiorstw, a w gorzowskim pozostała bez zmian. Województwa ściany wschodniej zgodnie (prócz elbląskiego, białostockiego) zmniejszyły w omawianym okresie liczbę dużych przedsiębiorstw.

Liczba prywatnych dużych firm w województwach przygranicznych jest bardzo mała. Wzrosła ona w latach 1992–1995, jednakże wzrost ten jest odbiciem ogólnego trendu i nic nie wskazuje na to, że na wzrost ten miało wpływ przygraniczne położenie tych województw.

Generalnie, przy porównaniu ściany zachodniej i wschodniej wyraźnie rysuje się większa *siła ekonomiczna* województw ściany zachodniej.

Podsumowanie

Kolejne „Listy 500” największych przedsiębiorstw, zestawiane przez Gazetę Bankową, mogą służyć do analiz siły ekonomicznej województw, rozumianej jako potencjał dużych przedsiębiorstw, których zarządy znajdują się na terenie województw. Jednak ze względu na pewne ułomności tych list, zwłaszcza brak niektórych firm, wyniki badań powinny być raczej traktowane jako podstawa do formułowania hipotez wymagających dalszych, bardziej szczegółowych badań i dociekań.

Niniejsze badanie pokazało przede wszystkim silną koncentrację wojewódzkiej *siły ekonomicznej* w województwach warszawskim i katowickim.

W latach 1992–1995 *siłę ekonomiczną* powiększało województwo warszawskie i tylko niektóre województwa zawierające aglomeracje miejskie. Pozostałe duże aglomeracje miejskie, w tym województwo katowickie, raczej zmniejszały swoją *siłę ekonomiczną*.

Duże przedsiębiorstwa sektora prywatnego koncentrują się przede wszystkim w aglomeracji warszawskiej, w kilku innych aglomeracjach, niekoniecznie największych oraz w niektórych województwach znanych z udanych zabiegów przyciągania kapitału zagranicznego. Podobny wniosek wydaje się prawdziwy również odnośnie dużych przedsiębiorstw prywatnych, które powstały po roku 1989. W każdym razie analizowane dane nie zawierają sygnałów, że dzieje się odwrotnie. Następuje zatem zjawisko polaryzacji regionalnej dużych przedsiębiorstw niezależnie od ich formy własności.

Analiza rozwoju szeroko rozumianych firm prywatnych, obejmujących również sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe w województwach, potwierdziła opisany powyżej wojewódzki wzorzec rozkładu i zmiany siły ekonomicznej.

Ani województwa ściany zachodniej, ani województwa ściany wschodniej nie wykorzystały, jak na razie, swojego korzystnego położenia do rozwoju dużych przedsiębiorstw, zwłaszcza prywatnych.

ROMAN SZUL

WARSZAWA — MAZOWSZE. OBSZAR DYCHOTOMICZNY W OKRESIE TRANSFORMACJI

1. Region Warszawy czy Mazowsze?, czyli zakres przestrzenny i tematyczny analizy

Zakres przestrzenny zawartych w tym opracowaniu rozważań obejmuje zespół województw składający się z województwa warszawskiego i województw sąsiednich. W zależności o tematu analizy będą to wszystkie lub niektóre województwa, a niekiedy również województwa nieco bardziej odległe, ale ciężące ku poprzednim, jak woj. łomżyńskie.

Tak zdefiniowany obszar nazywa się Mazowszem; można go również nazwać Regionem Warszawy. Nazwa Mazowsze, będąca historyczną nazwą krainy mniej więcej pokrywającej się terytorialnie z powyżej zdefiniowanym obszarem, sugeruje, że mamy do czynienia z regionem historyczno-kulturowym, o określonych granicach, wyraźnej tożsamości, interesach itd. W rzeczywistości bardzo trudno mówić o istnieniu takiego regionu. Granice historycznego Mazowsza, skądinąd zmienne już w czasie jego istnienia, przez ostatnich kilka stuleci uległy zamazaniu, a odrębność kulturowa niemal całkowitej erozji. Trudno wskazać jakiegokolwiek cechy kulturowe wspólne całemu omawianemu obszarowi, które jednocześnie nie byłyby cechami ogólnopolskimi. Równie trudno znaleźć przejawy świadomości odrębności kulturowo-historycznej regionu, choć, co trzeba wzmiankować, czynione są próby stworzenia pewnych instytucji polityczno-administracyjnych obejmujących ten obszar.

Jednym z „winowajców” erozji mazowieckiej odrębności kulturowej i braku świadomości regionalnej jest Warszawa — stolica Mazowsza i Polski. Warszawa, będąc stolicą i ośrodkiem kulturalnym i naukowym całego państwa, przyciągała elity polityczne i intelektualne z całego kraju, które z racji skali swej działalności (ogólnokrajowej i międzynarodowej) i pochodzenia (bardzo często z innych regionów kraju a nawet z zagranicy),

nie były ani emocjonalnie ani materialnie zainteresowane w podtrzymywaniu, a tym bardziej kreowaniu, mazowieckiej odrębności i świadomości regionalnej.

Warszawa odegrała jednak nie tylko rolę dezintegrującą, ale również integrującą wobec swojego otoczenia regionalnego. Do Warszawy jako stolicy „dużego” województwa (w okresie międzywojennym i powojennym do 1975 r.) i silnego ośrodka miejskiego, przemysłowego, handlowego, akademickiego itd. ciążyły obszary należące niegdyś do historycznego Mazowsza (oprócz jego południowo-zachodnich krańców będących w orbicie oddziaływania Łodzi), jak również skrawki innych regionów historycznych (jak np. południowa część obecnego woj. siedleckiego i większość woj. radomskiego niegdyś związane z Małopolską czy części Podlasia).

Tak więc Warszawa wytworzyła region określany w naukach geograficznych jako „region węzłowy”, wyraźnie dychotomiczny, z podziałem na twardy rdzeń w postaci aglomeracji warszawskiej i niewyraźne, rozmazane obszary zewnętrzne (peryferie).

Interesujące jest prześledzenie, jak taki dychotomiczny region węzłowy, nakładający się na region historyczny, zachowuje się w czasie obecnej transformacji ekonomiczno-polityczno-społecznej: czy stanowi w miarę spójny obszar, czy jego dychotomia gospodarcza i demograficzno-społeczna pogłębia się czy zmniejsza, w jakim kierunku idą zmiany gospodarcze i społeczne, czy pojawiają się elementy politycznej i kulturowej integracji (mobilizacji obszaru) itp. Na pytania te stara się odpowiedzieć niniejsze opracowanie.

2. Region warszawsko-mazowiecki — obraz statyczny na tle kraju

Analizowany region stanowi, pod wieloma względami, istotną część ogólnego potencjału kraju. W wielu dziedzinach osiąga wskaźniki średnie (w przeliczeniu na liczbę ludności czy obszar lub z punktu widzenia struktury) zbliżone do średnich krajowych, np. pod względem poziomu rozwoju mierzonego wielkością PKB na mieszkańca, wysokością płac itp., pod względem cech demograficznych (gęstość zaludnienia, struktura wiekowa i zawodowa ludności, odsetek ludności miejskiej itp.). W innych zaś dziedzinach dane dotyczące regionu znacznie przekraczają średnie ogólnokrajowe, jak np. w dziedzinie potencjału naukowego i szkolnictwa wyższego, rozwoju sektora finansowego i ogólnie — otoczenia biznesu, inwestycji, zwłaszcza inwestycji zagranicznych, budownictwa, niektórych innych dziedzin usług (np. transportu lotniczego) i in.

Jednakże wskaźniki średnie są wysoce mylące, jako że maskują wielką heterogeniczność regionu: wysokie (często bardzo znacznie przekraczające średnie ogólnokrajowe) wskaźniki dla województwa warszawskiego będącego centrum regionu, i niskie (z reguły poniżej średnich krajowych) wskaźniki dla reszty regionu. Oprócz podziału na Warszawę i resztę regionu (tj. „centrum” i „peryferie”) istnieje też, choć znacznie mniej wyraźny, podział „reszty regionu” na nieco bardziej rozwiniętą i gęściej zaludnioną część południowo-zachodnią i słabiej rozwiniętą i rzadziej zaludnioną część północno-wschodnią. Szczególną pozycję na mapie regionu zajmuje województwo płockie — dzięki lokalizacji w Płocku potężnego zakładu przemysłowego jakim jest rafineria, województwo to pod niektórymi względami osiąga bardzo wysokie na skalę krajową wyniki (np. pod względem wysokości PKB na mieszkańca). Jednak poza rafinerią i ogólnie poza Płockiem, obraz województwa nie różni się zasadniczo od obrazu sąsiednich województw północnego Mazowsza.

Dla dokładniejszego opisu pozycji regionu w kraju oraz wewnętrznego zróżnicowania regionu, warto przytoczyć kilka bardziej szczegółowych danych liczbowych.

Obszar składający się z ośmiu województw (warszawskie, ciechanowskie, łomżyńskie, ostrołęckie, płockie, radomskie, siedleckie i skierniewickie) zajmuje powierzchnię 48 202 km², to jest 15,3% terytorium kraju, w tym województwo warszawskie 3788 km² czyli 1,2% powierzchni kraju i mniej niż $\frac{1}{10}$ powierzchni regionu. Liczba ludności regionu wynosi prawie 6 milionów, tj. ok. 15,5% ludności kraju, przy czym w woj. warszawskim mieszka nieco ponad 2,4 mln czyli 6,3% ludności kraju i 40% ludności regionu. Średnia gęstość zaludnienia wynosi 124 osoby na km² i jest niemal taka sama jak średnia krajowa (123 osoby). Jest ona bardzo zróżnicowana wewnątrz regionu: wielkość dla woj. warszawskiego kilkakrotnie przekracza średnią krajową i wynosi 637 osób, podczas gdy wielkość ta dla pozostałych województw jest znacznie niższa od średniej krajowej: w województwach południowo-zachodnich niewiele przekracza 100 osób (płockie — 102, radomskie — 104, skierniewickie — 107), a w województwach północno-wschodnich nie przekracza 80 osób (ciechanowskie — 68, łomżyńskie — 53, ostrołęckie — 62, siedleckie — 78).

Podobnie jak w przypadku gęstości zaludnienia, również i pod względem stopnia urbanizacji (mierzonego odsetkiem ludności miejskiej) średnia regionalna (60,1%) jest bardzo zbliżona do średniej krajowej (61,9%) i również kryje wielkie zróżnicowania wewnątrz regionu. Wskaźnik urbanizacji województwa warszawskiego — 88,8% — znacznie przekracza średnią krajową, podczas gdy wskaźnik ten odnośnie wszystkich pozostałych

województw wynosi poniżej średniej krajowej i mieści się w przedziale 32–50%.

Omawiając zagadnienia demografii i osadnictwa trzeba zwrócić uwagę na wielkość wsi, gdyż to determinuje wiele zjawisk rzutujących na warunki życia na wsi (szczególnie na koszty instalacji i funkcjonowania infrastruktury komunalnej i społecznej i jej przestrzenną dostępność), zwłaszcza że, poza woj. warszawskim większość ludności regionu mieszka na wsi. Wsie mazowieckie są przeciętnie bardzo małe, znacznie mniejsze niż przeciętnie w kraju. Podczas gdy średnia krajowa wynosi 258 osób, to we wszystkich peryferyjnych województwach mazowieckich średnia wynosi poniżej 220 osób, a w województwach północnomazowieckich (płockie, ciechanowskie, ostrołęckie, łomżyńskie) nawet poniżej 175 osób. Jedynie w województwie warszawskim — 315 osób na jedną wieś — wsie są większe niż średnio w kraju.

Warte wzmianki jest również inne zjawisko demograficzne, jakim jest zasiedziałość ludności, mierzona odsetkiem mieszkających w miejscowościach urodzenia. Według danych za 1988 rok (data ostatniego spisu powszechnego) tylko w województwie warszawskim wskaźnik zasiedziałości był nieco niższy od średniej krajowej (55,5% wobec 56,7%), a w woj. płockim był niemal równy tej średniej (56,9%), podczas gdy w pozostałych wynosił od 60 do 66%. Należy dodać, że większość z tych, którzy mieszkali poza miejscowością urodzenia, byli to migranci „krótkodystansowi”. Tak więc w regionie nie było, poza Warszawą, przynajmniej w roku 1988, znaczącej liczby ludności napływowej. Również i w Warszawie, która przez kilka pierwszych dekad powojennych była magnesem przyciągającym imigrantów z reszty kraju, postępuje „wrastanie” ludności w miasto¹.

Jedną z dziedzin, w której dychotomia regionu warszawsko-mazowieckiego uwidoczni się najbardziej, jest działowa struktura zatrudnienia w gospodarce narodowej, a zwłaszcza udział sektora I i III.

Województwo warszawskie należy do grupy trzech województw w kraju, w których w 1993 r. udział zatrudnienia w sektorze I (rolnictwo i leśnictwo) wynosił poniżej 10% — a dokładniej 5,8% przy średniej krajowej 27% (pozostałe dwa województwa to katowickie — 4,4% i łódzkie — 6,1%). W reszcie województw mazowieckich, łącznie ze zdawałoby się nieźle uprzemysłowionymi województwami płockim i radomskim, udział pracujących w rolnictwie i leśnictwie znacznie przekraczał średnią krajową i wynosił: w płockim i skierniewickim po 39,2%, radomskim — 43,1%, ostrołęckim

¹Powyżej przytaczane dane pochodzą z oficjalnej statystyki GUS. Analizowany obszar został szczegółowiej opisany m.in. w pracy: R. Szul (red.), *Region Mazowsza. Ogólna charakterystyka gospodarcza*, Warszawska Fundacja Rowoju Regionalnego, październik 1994.

— 50,0%, ciechanowskim — 52,9%, siedleckie — 53,6% i łomżyńskim — 62,5%. Dane te potwierdzają jeszcze inne wcześniejsze spostrzeżenie, a mianowicie podział peryferii regionu na część południowo-zachodnią (płockie, skierniewickie i radomskie), gdzie zatrudnienie w sektorze pierwszym nie przekracza 45%, i część północno-wschodnią, gdzie wskaźnik ten przekracza 50% i sięga $\frac{2}{3}$.

Podobny obraz uzyskuje się na podstawie analizy udziału sektora III. Udział tego sektora (definiowanego jako „pozostałe działy gospodarki narodowej” poza rolnictwem, leśnictwem, przemysłem i budownictwem) w 1993 r. wyniósł w kraju 42,8% i największy był w woj. warszawskim — 62,8%. We wszystkich pozostałych województwach regionu udział ten nie przekroczył 40% (skierniewickie — 37,4, płockie — 34,2, ostrołęckie — 32,2, ciechanowskie — 31,6, radomskie — 31,3, siedleckie — 27,7, łomżyńskie — 25,9)².

Interesujących danych na temat pozycji regionu w gospodarce kraju i jego wewnętrznych zróżnicowań dostarcza analiza produktu krajowego brutto i dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w układzie wojewódzkim.

W 1992 r. udział regionu w PKB wynosił 17,7%, a w dochodach do dyspozycji gospodarstw domowych 16,2%. Tak więc udziały te były wyższe od udziałów regionu w powierzchni (15,3%) i ludności kraju (15,5%). Znaczy to, że Mazowsze należałoby zaliczyć do gospodarczo silnych regionów kraju. Mazowieckie wskaźniki są jednak głównie wypracowywane przez Warszawę. „Reszta regionu” dawała bowiem zaledwie 7,7% PKB i 7,8% dochodów do dyspozycji, podczas gdy jej udział w ludności kraju wynosił 9,3% a powierzchnia 14,1%, tak więc należała do słabych regionów kraju.

Powyższe zjawisko dychotomii regionu jeszcze wyraźniej widać, jeśli porównuje się wielkości *per capita*. W 1992 r. PKB na jednego mieszkańca w województwie warszawskim wynosił 158% średniej krajowej i był najwyższy w kraju. Na drugim miejscu w kraju znajdowało się województwo płockie z wynikiem 149% średniej krajowej, co było głównie zasługą rafinerii i specyficznej sytuacji tego przedsiębiorstwa w gospodarce narodowej (kontrolowanie cen w warunkach wysokiego opodatkowania pośredniego produktów rafinerii) nie przekładało się bezpośrednio na sytuację województwa w innych dziedzinach. Pozostałe województwa z wielkościami

²Dane za: A. Łodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, J. Szlachta: *Rozwój regionalny Polski 1990–1995. Raport diagnostyczny*, Warszawa, luty 1996, tab. 9. Zastosowanie innych zasad podziału na trzy sektory, według których do sektora I zalicza się, oprócz rolnictwa i leśnictwa, również rybolóstwo, górnictwo i kopalnictwo, w niczym nie zmienia ogólnej charakterystyki regionu z punktu widzenia struktury miejsc pracy.

PKB na mieszkańca, nie przekraczającymi 78% średniej krajowej, mieściły się w dolnych rejonach listy województw (35. ciechanowskie — 77,7%, 37. radomskie — 77,5%, 40. skierniewickie — 73,0%, 43. siedleckie — 71,8%, 45. łomżyńskie — 70,4%, 46. ostrołęckie — 69,9%).

Dochód do dyspozycji na jednego mieszkańca w województwie warszawskim był również najwyższy w kraju i wynosił 131% średniej krajowej. Wszystkie pozostałe województwa regionu, łącznie w płockim (drugie w kraju pod względem PKB na mieszkańca) miały wielkości poniżej średniej krajowej: płockie — 91,5% (26. miejsce), ciechanowskie — 88,8%, skierniewickie — 87,7%, łomżyńskie — 83,9%, radomskie — 83,6%, siedleckie — 80,9%, ostrołęckie — 80,3%³.

Dominacja Warszawy w regionie jest szczególnie mocna w tych dziedzinach, w których Warszawa pełni funkcje centralne nie tylko względem regionu, ale i kraju. Do dziedzin tych należą m.in. sfera naukowo-badawcza (łącznie ze szkolnictwem wyższym) i otoczenie biznesu (wraz z instytucjami finansowo-ubezpieczeniowymi). W dziedzinach tych, dzięki Warszawie, cały region ma wskaźniki średnie wyższe od ogólnokrajowych.

W 1994 roku udział całego regionu w krajowym zatrudnieniu w instytucjach otoczenia biznesu wyniósł 24,2%, samego woj. warszawskiego 18,1%, a reszty regionu — 6,1%. Drugie pod tym względem województwo w kraju — katowickie — miało udział wynoszący 10,1%, trzecie krakowskie — 5,3 a czwarte poznańskie — 5,2%. Woj. warszawskie ze wskaźnikiem 35,4 osoby zajmowało też zdecydowanie pierwsze miejsce pod względem liczby zatrudnionych w tych instytucjach na 1000 mieszkańców. (Średnia krajowa wynosiła 12,3). Drugie miejsce zajmowało woj. krakowskie ze wskaźnikiem 20,3 a trzecie poznańskie — 18,3. We wszystkich peryferyjnych województwach mazowieckich wskaźnik był niższy, często znacznie, od średniej krajowej: w ciechanowskim wynosił 6,7, łomżyńskim — 7,6, ostrołęckim — 8,1, płockim — 10,1, radomskim — 8,7, siedleckim — 6,8, skierniewickim — 7,6.

Jeszcze większa dominacja regionu w kraju i Warszawy w regionie (i w kraju) występuje w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego. Udział regionu w zatrudnieniu w tym dziale w kraju wyniósł 28,9%, a samego woj. warszawskiego — 26,6%. W liczbach bezwzględnych oznaczało to, że w niewielkim obszarowo woj. warszawskim w badaniach naukowo-technicznych i szkolnictwie wyższym pracowało ponad 5,5 tys. osób (z czego 2,3 tys. w szkolnictwie wyższym). Udział drugiego w kraju — woj. krakowskiego — wyniósł 11,0%, a trzeciego — katowickiego — 9,1%. Dominacja woj. warszawskiego, mierzona wskaźnikiem zatrudnienia w nauce i szkolnictwie

³Tamże, tab. 1–6.

wyższym na 1000 mieszkańców, nie była tak przytłaczająca, choć pozostawała wyraźna. Wskaźnik ten wyniósł w Polsce 5,4, w woj. warszawskim 23,0, w drugim w kraju — krakowskim — 18,5%, trzecim — wrocławskim — 14,6. Jak i w innych przypadkach, tak i tu, peryferyjne województwa mazowieckie miały wskaźniki znacznie niższe od średniej krajowej, które wahały się od 0,1 w łomżyńskim i 0,2 w ostrołęckim do 1,2 w płockim, 1,5 w siedleckim, 2,1 w radomskim i 3,3 w skierniewickim⁴.

Pamiętając o dominującej pozycji Warszawy w skali kraju w sektorze trzecim, nie należy zapominać o poważnej roli województwa warszawskiego w pozostałych sektorach, w tym zwłaszcza w przemyśle i budownictwie, a nawet, paradoksalnie, w rolnictwie.

Województwo warszawskie jest drugim ośrodkiem przemysłowym Polski z udziałem w przemysłowym PKB w kraju wynoszącym 7,2% i przewyższającym udział województwa zarówno w powierzchni, jak i ludności kraju (pierwsze — woj. katowickie — miało udział w wysokości 17,9% a trzecie — poznańskie — 4,3%). Wielki udział miało również woj. płockie — 3,1%. Pozostałe województwa mazowieckie są jednak słabo uprzemysłowione — udział każdego z nich w krajowym PKB jest niższy od jego udziału w powierzchni i ludności kraju, wskutek czego udział całego regionu w tworzeniu przemysłowego PKB jest mniejszy od jego udziału w ludności i powierzchni kraju i wynosi 14,7% (w r. 1992).

Województwo warszawskie jest też największym „zagłębieniem budowlanym” w kraju. Według danych z 1992 r. na województwo to przypadało aż 12,7% krajowego PKB w budownictwie. (Tuż za nim znajdowało się woj. katowickie z udziałem 12,5%, a dalej krakowskie — 7,4 i poznańskie 5,3%). Dzięki woj. warszawskiemu udział całego regionu w krajowym budownictwie był duży i wyniósł 18,3%. Należy przypuszczać, że po 1992 r. pozycja Warszawy w budownictwie w kraju jeszcze bardziej umocniła się, gdyż to właśnie po 1992 r. w zasadzie rozpoczął się obecny boom w budownictwie rezydencjalnym i biurowym w Warszawie.

Co się tyczy wspomnianego wcześniej rolnictwa, to udział woj. warszawskiego w rolniczym PKB w kraju w 1992 r. wyniósł 3,0%, czyli był dwupółkrotnie większy od udziału województwa w powierzchni kraju. Udział całego regionu wyniósł 17,5% i był większy od udziału tego obszaru w przemyśle kraju, co potwierdza wcześniejsze uwagi o przeważnie rolniczym charakterze Mazowsza jako całości, a otoczenia Warszawy w szczególności.

Dla pełniejszego obrazu pozycji regionu w kraju i wewnętrznych zróżnicowań regionu należy zanalizować jeszcze dane ilustrujące wyposażenie

⁴Tamże, tab. 20–22.

w infrastrukturę techniczną i zamożność mieszkańców wyrażającą się w posiadaniu dóbr konsumpcyjnych.

Za wskaźnik wyposażenia w infrastrukturę może posłużyć liczba telefonów na 1000 mieszkańców. W 1994 r. pod tym względem woj. warszawskie było na pierwszym miejscu w kraju z liczbą 271 (średnia krajowa wynosiła 129,8). Za nim znajdowało się woj. łódzkie — 235, szczecińskie — 170 i pozostałe. Peryferyjne województwa mazowieckie miały, jak zwykle, wskaźniki gorsze od średniej krajowej i odległe miejsca w tabeli województw. Stosunkowo najlepiej było w woj. radomskim i płockim, które ze wskaźnikami 106 i 105,7 zajmowały odpowiednio 26. i 29. miejsce. Najgorzej było w skierniewickim — 83,3 i 43. miejsce, ciechanowskim — 80,4 (46.), ostrołęckim — 75,2 (47.) i siedleckim — 72,3 (48. miejsce).

W tym miejscu można nadmienić, że sytuacja wsi mazowieckiej (w stosunku do wsi reszty kraju) pod względem telefonizacji była jeszcze gorsza niż średnia sytuacja całych województw. A zatem w 1994 r. tylko w woj. warszawskim liczba telefonów na wsi na 1000 mieszkańców (59) przekraczała ogólnokrajową średnią wiejską (40 abonentów), co dawało temu województwu piąte miejsce w kraju. Pozostałe województwa miały wyniki znacznie gorsze od średniej krajowej i lokaty od 30 do 48.⁵ Taki stan pozostaje zapewne nie bez związku nie tylko z ogólnym zapóźnieniem wsi mazowieckiej, ale i z wcześniej podkreślanym zjawiskiem niewielkich rozmiarów i rozproszenia wsi na Mazowszu, co utrudnia budowę infrastruktury technicznej.

Podobny obraz jak w przypadku telefonizacji uzyskuje się również analizując wyposażenie w kanalizację, wodociągi itd. jak też długość linii kolejowej czy dróg na 100 km² i inne.

Analiza liczby samochodów prywatnych na 1000 ludności daje obraz dość różniący się od dotychczas prezentowanego, jednak nie na tyle, aby go zakwestionować. W 1994 r. najwięcej samochodów osobowych na 1000 ludności było zarejestrowanych w woj. warszawskim, bo 327 — przy średniej krajowej 185. Drugie miejsce zajmowało poznańskie — 148 a trzecie i czwarte, niespodziewanie, kaliskie — 123 i leszczyńskie — 116. Peryferyjne województwa mazowieckie, poza łomżyńskim (47.) i radomskim (48. na liście), zajmowały stosunkowo niezłe lokaty, a dwa z nich miały wskaźniki lepsze od średniej krajowej: płockie — 198 i skierniewickie — 188. Analizując zjawisko motoryzacji, trzeba jednak mieć na względzie bardzo zróżnicowany stan samochodów, zwłaszcza to, że znaczna ich część — być może połowa — ma powyżej 10 lat i ich posiadanie nie może być uznane za wyznacznik pozycji majątkowej ich właścicieli. Stąd też zaskakująco wy-

⁵Więcej na ten temat — patrz R. Szul (red.), op.cit., str. 12 i 13.

sokie miejsca województw, które pod innymi względami zaliczają się do uboższych.

Szczególna pozycja Warszawy w regionie i kraju jest widoczna również w dziedzinach, które symbolizują obecną transformację polityczno-gospodarczą kraju, takich jak rola sektora prywatnego, przedsiębiorczość, inwestycje zagraniczne.

Województwo warszawskie jest najbardziej „biznesowym” obszarem kraju. Miernikiem owej „biznesowości” może być udział pracujących (tak pracowników najemnych, jak i właścicieli) w sektorze prywatnym poza rolnictwem indywidualnym w pracujących ogółem. W 1994 r. wskaźnik ten w kraju wyniósł 35,3%. Największy był w woj. warszawskim — 54,9%, za którym szły: łódzkie — 50,9, poznańskie — 50,6, szczecińskie — 47, gdańskie — 44% itd. We wszystkich peryferyjnych województwach mazowieckich wskaźnik ten był znacznie niższy od średniej krajowej. Najniższy był w województwach północno-wschodnich regionu: ciechanowskim — 26%, siedleckim — 22%, ostrołęckim — 21 i łomżyńskim — 17% (przedostatnie miejsce w kraju, przed zamojskim, z wynikiem 15%)⁶.

Warszawskie jest niewątpliwym liderem prywatnej przedsiębiorczości. W czerwcu 1995 r. w tym województwie było zarejestrowanych prawie 20 tysięcy (dokładnie 19 196), czyli 22% z niecałych 88 tysięcy (87 570) spółek prawa handlowego z udziałem prywatnego kapitału krajowego w Polsce. Udział następnego w kolejności, katowickiego, wyniósł 9,6, a trzeciego, gdańskiego, 8,6%. Udział pozostałych województw mazowieckich wyniósł łącznie zaledwie 4%, co jest kolejnym dowodem kontrastu między Warszawą a jej mazowieckim otoczeniem.

Dominacja Warszawy w prywatnej przedsiębiorczości jest znacznie słabsza, jeśli przedsiębiorczość tę mierzy się liczbą zakładów prowadzonych przez osoby fizyczne. W 1994 r. z liczbą zakładów wynoszącą ok. 180 tysięcy i udziałem w kraju w wysokości 8,9%, woj. warszawskie znajdowało się na drugim miejscu w kraju, po katowickim z 10,2%. Pod względem ilości zakładów na 1000 ludności, z wynikiem ok. 70, warszawskie znajdowało się na równi z łódzkim i poznańskim. Pozycja peryferii mazowieckich z udziałem 7,4% była natomiast znacznie lepsza niż w przypadku spółek prawa handlowego. Należy jednak tutaj mieć na względzie, że kategoria „zakłady prowadzone przez osoby fizyczne” jest niezwykle heterogeniczna. Zaliczają się tu również „bieda-kupcy” często spotykani w rejonach dotkniętych kryzysem, zmuszeni przez ubóstwo do szukania jakichkolwiek źródeł zarobkowania, a często też udający prowadzenie prywatnego biznesu w celu uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Stąd też w tej

⁶Na podstawie szacunkowych danych zawartych w *Rozwój Regionalny Polski*, op.cit., tab. 13.

kategorię przedsiębiorców jest stosunkowo duży udział województw słabiej rozwiniętych i dotkniętych bezrobociem.

Natomiast z punktu widzenia przedsiębiorczości międzynarodowej pozycja Warszawy jest absolutnie niekwestionowana. W 1995 r. (wrzesień) w woj. warszawskim było zarejestrowanych 7737, czyli aż 33,7% z ogólnej liczby 22 940 spółek prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego. Następne w kolejności województwa: poznańskie, gdańskie i katowickie, miały udziały w wysokości, odpowiednio: 6,5, 6,3 i 6,2%. Udział reszty regionu mazowieckiego był śladowy i wyniósł łącznie 2,2%. Analizując te dane trzeba jednak pamiętać, że chodzi tu nie o miejsce faktycznego działania firmy, lecz o miejsce jej rejestracji. Zapewne znaczna część firm w Warszawie posiada tylko biuro, a większość działalności prowadzi poza nią.

3. Region warszawsko-mazowiecki w okresie przemian

Terapia szokowa zaaplikowana gospodarce polskiej w latach 1989–1990 oznaczała rzucenie gospodarki kraju i poszczególnych jego regionów na szerokie wody gospodarki rynkowej. Z tym jednak, że niektóre regiony w momencie „rzucania na wodę” były obciążone balastem strukturalnych słabości, a inne wyposażone w kamizelkę ratunkową, chroniącą przed ochłanią wolnego rynku.

Do tych pierwszych należały mazowieckie peryferie, a do tych drugich Warszawa z najbliższymi okolicami.

Terapia szokowa oznaczała przede wszystkim radykalną redukcję popytu (w celu zrównoważenia rynku) i konkurencji na rynku wewnętrznym przez liberalizację cen i handlu zagranicznego. Doprowadziło to, jak wiadomo, do spadku popytu, produkcji, PKB, konsumpcji, redukcji zatrudnienia i pojawienia się bezrobocia itd., a z drugiej strony do eksplozji prywatnej przedsiębiorczości, zwłaszcza w handlu, usługach, rzemiośle, wymuszonej restrukturyzacji przedsiębiorstw i zachowań w gospodarce prowadzącej do poprawy jakości oferowanych produktów i usług, do rozwoju dziedzin niezbędnych w gospodarce rynkowej (bankowość, rynek papierów wartościowych, ubezpieczeń, infrastruktura, zwłaszcza telekomunikacja, itd.), z czasem do coraz większego napływu kapitału zagranicznego itd. W drugiej fazie transformacji następuje ponowny wzrost popytu (wewnętrznego i zagranicznego), umożliwiającego wzrost produkcji, dochodów itd., z którego, oczywiście, uczestnicy rynku korzystają w niejednakowym stopniu.

Recesja pierwszej fazy transformacji prawdopodobnie najciężej dotknęła rolnictwo, które, jak wynika z danych w poprzednim rozdziale, ma decydujące znaczenie w gospodarce mazowieckich peryferii. Nastąpił gwałtowny i głęboki spadek dochodów rolników, którzy zastosowali znaną im od wieków strategię na przetrwanie, polegającą na przejściu na samowystarczalność, ograniczeniu konsumpcji do minimum i zaniechaniu inwestycji.

W wyniku tej strategii (która nie miała alternatywy) podcięte zostały podstawy egzystencji sfery obsługi rolnictwa — masowo zaczęły padać kółka rolnicze, gminne spółdzielnie, państwowe ośrodki maszynowe itd., zagrożona została egzystencja przedsiębiorstw produkujących maszyny rolnicze, nawozy sztuczne, środki ochrony roślin i itp., zmniejszył się popyt ludności wiejskiej na przemysłowe towary konsumpcyjne. W ten sposób kryzys z mazowieckiej wsi przelał się mazowieckiego miasteczka. Nastąpiły tam redukcje zatrudnienia, pojawiło się bezrobocie, „ucieczki” na renty chorobowe i przyspieszone emerytury. Narosła niepewność jutra i psychoza klęski.

Do pogłębienia się kryzysu mazowieckich peryferii przyczynia się też Warszawa, „eksportująca” tam swoje problemy: redukcje zatrudnienia w przemyśle warszawskim jako pierwszych dotyczą dojeżdżających. Pustoszeją hotele robotnicze, zamieniane następnie na tanie noclegownie dla handlarzy z byłego ZSRR. W wyniku gwałtownego wzrostu cen biletów barierą pracy w Warszawie stają się koszty dojazdów. W wyniku redukcji połączeń autobusowych i kolejowych pogarsza się przestrzenna dostępność Warszawy dla mieszkańców regionu.

Dla ubożającej ludności mazowieckich wsi, miasteczek, a także części ludności samej Warszawy wsparciem stali się handlarze ze wschodu oferujący tanie towary wszelakiego gatunku.

Kapitał zagraniczny, poszukujący raczej rynków zbytu niż taniej siły roboczej i surowców rolnych, nie kwapi się do inwestowania w tworzenie miejsc pracy w mazowieckiej peryferii. Montownia telewizorów Curtisa w Mławie była jaskółką, która wiosny nie przyniosła. Inni zagraniczni inwestorzy, którzy przejmując istniejące zakłady w pierwszej kolejności redukowali zatrudnienie, bardziej kojarzyli się z likwidatorami miejsc pracy niż z ich obrońcami. Restrukturyzacja prywatyzowanych lub sprzedawanych zagranicznemu kapitałowi zakładów często polegała na zmianie profilu produkcyjnego w kierunku wyrobów mniej zaawansowanych technologicznie — bardzo często w kierunku prostej przeróbki drewna, co może w przyszłości negatywnie rzutować na strukturę popytu na siłę roboczą w regionie.

W wyniku ubożenia ludności i urynkowienia budownictwa mieszkaniowego w warunkach braku instytucji i kapitału na jego kredytowanie,

zarówno budownictwo indywidualne, jak i kolektywne załamuje się. Oznacza to nie tylko pogorszenie sytuacji mieszkaniowej, ale i utratę zarobków, zwłaszcza w sektorze nieformalnym — praca na budowach była istotnym dodatkowym zarobkiem wielu mieszkańców wsi i miasteczek.

Sytuacja mazowieckiej peryferii przestała pogarszać się w drugiej, wzrostowej fazie transformacji, kiedy to poprawiły się nieco relacje dochodowe w rolnictwie, a tym samym rolnicy zaczęli inwestować i kupować produkty przemysłowe, i kiedy zrestrukturyzowane zakłady przemysłowe ustabilizowały swoje miejsce na rynku lub znalazły nowe rynki zbytu.

Losy Warszawy w okresie transformacji zasadniczo różniły się od losów jej mazowieckiego otoczenia. W zasadzie przeciętny mieszkaniec Warszawy nie zaznał zagrożenia utraty pracy, źródeł utrzymania, braku pieniędzy na dojazdy do pracy itd. Nie znaczy to, że w mieście tym nie pojawiła się strefa ubóstwa, bezrobocia i niepewności jutra. Była jednak marginesem.

Jak zostało wcześniej stwierdzone, Warszawa została rzucona na głębokie wody gospodarki rynkowej w „kamizelce ratunkowej”, pozwalającą jej gospodarce utrzymać się na powierzchni. Tą kamizelką był ten sektor ludności (i gospodarki), którego dochody nie zależały od sytuacji rynkowej, a więc nie były narażone na spadek w wyniku ograniczenia popytu. Zalicza tu się potężna armia administracji państwowej, spora rzesza pracowników wyższych uczelni, instytucji kultury (wbrew pomrukowi nie doszło do likwidacji żadnej poważniejszej placówki kulturalnej), a także objęte „immunitetem politycznym” wielkie zakłady pracy z Ursusem i Hutą „Warszawa” na czele. Stabilność dochodów tej grupy działała łagodząco na spadek dochodów i popytu w mieście w okresie recesji.

Obecność „kamizelki” ośmielała też „pływaków” do podejmowania ryzyka pływania po wodach gospodarki rynkowej. Wielu przyszłych przedsiębiorców czy pracowników sektora prywatnego swoją działalność w sektorze prywatnym zaczynało stopniowo, łącząc działalność w nowym miejscu z pracą w miejscu starym. Ci, którym nie udawało się, rezygnowali pozostawiając w starym miejscu pracy. Inni, którym się powiodło, porzucali starą pracę (na uczelni, w biurze, w fabryce), poświęcając się całkowicie nowym zajęciom. Gdyby nie możliwość powrotu po nieudanej lub incydentalnej przygodzie z prywatnym biznesem, zapewne wielu nie podjęłoby ryzyka pracy na własnym lub w firmie prywatnej i nie byłoby takiej eksplozji prywatnej przedsiębiorczości, jaka wystąpiła w Warszawie.

Głównym mechanizmem, który sprzyjał Warszawie, podobnie jak większości innych wielkich miast, było przejście od gospodarki kierowanej podażą do gospodarki kierowanej popytem. Znaczenie gospodarcze uzyskali nie ci, którzy oferowali coś na sprzedaż, lecz ci, którzy chcieli coś ku-

pić i mieli na to pieniądze. Warszawa zawsze cechowała się wysokimi, jak na warunki polskie, dochodami ludności. W okresie realnego socjalizmu prowadziło to głównie do nawisu inflacyjnego. W gospodarce rynkowej natomiast prowadziło to do znanego mechanizmu przyciągania pieniądza przez pieniądz. Polegało to na tym, że Warszawa, będąc miejscem, z którego obsługuje się popyt nie tylko samego miasta, ale i regionu, i sporego, 40-milionowego kraju, a nawet i tej części Europy, przyciągała środki finansowe zorientowane na zaspokojenie tego popytu. Były to zarówno środki krajowe — np. na założenie i funkcjonowanie giełdy papierów wartościowych, na założenie i rozwój banków, fundacji, agencji i całej reszty niedorozwiniętej sfery otoczenia biznesu, inwestycje w handlu i usługach itd, jak i środki zagraniczne — na założenia i utrzymanie przedstawicielstwa, na reklamę siebie i badanie rynku krajowego, a w dalszej perspektywie na inwestycje w nieruchomości.

Mechanizm przyciągania pieniądza przez pieniądz jest do pewnego stopnia mechanizmem samonapędzającym się. Wchodzenie kapitału krajowego i zagranicznego do Warszawy spowodowało szybki wzrost cen nieruchomości — powierzchni biurowej i mieszkań. Z kolei wysokie ceny i opłaty za najem nieruchomości przyciągają kapitał zorientowany na budowę biur i mieszkań — oczywiście głównie tych drogiej. Kapitał ten przełamuje trudności związane z nieuregulowanymi stosunkami własności gruntów w Warszawie, ze niejasną i skomplikowaną strukturą zarządzania miastem, z niesprawnością biurokracji itd.

Boom inwestycyjny najbardziej widoczny jest w centralnych dzielnicach Warszawy, gdzie kończone, rozpoczynane lub projektowane budowy obiektów biurowych, hoteli itp. spotyka się niemal co krok. Według doniesień prasowych, pod koniec 1996 roku z powodu dużej ilości budów brakło w Warszawie dźwigów budowlanych. Wartość rozpoczętych bądź projektowanych inwestycji budowlanych w samym tylko centrum miasta osiągnęła 1 mld dolarów.

Z koniunktury Warszawy korzystają oczywiście nie cała ludność. Co więcej, niektóre z konsekwencji tej koniunktury są niekorzystne dla części jej mieszkańców, zwłaszcza tych, którym wysokie ceny mieszkań odcinają dostęp do własnego dachu nad głową i grożą marginalizacją.

Powyższy opis rozwoju sytuacji w Warszawie i na Mazowszu w okresie transformacji znajduje odbicie w danych statystycznych, jakkolwiek istniejąca statystyka, zwłaszcza ta w układach terytorialnych, jest daleka od uchwycenia najistotniejszych tendencji.

Być może najbardziej wymowna jest dynamika liczby pracujących w gospodarce narodowej w latach 1989–1994. W tym okresie w woj. warszaw-

skim, jako jedynym w kraju, nastąpił wzrost liczby pracujących (o 1,2%) — po spadku w latach 1989–1992 nastąpił wzrost rekompensujący ten spadek. W całym kraju w latach 1989–1994 nastąpił spadek liczby pracujących o 15%, mimo wzrostu w 1994 r. W pozostałych województwach mazowieckich spadki liczby pracujących oscylowały wokół średniej krajowej (wynosiły od 13% w radomskim do 18% w skierniewickim). We wszystkich, poza łomżyńskim, wzrost liczby pracujących nastąpił z rocznym opóźnieniem w stosunku do warszawskiego i był znacznie wolniejszy.

Te same tendencje, co w przypadku dynamiki liczby pracujących, obserwuje się w dynamice bezrobocia. W województwie warszawskim stopa bezrobocia jest najniższa w regionie i kraju. We wrześniu 1995 wyniosła tu 5,5%, podczas gdy w województwach sąsiednich była znacznie wyższa i wahała się od 14% w skierniewickim do 21% w ciechanowskim.

Podobnie do dynamiki bezrobocia kształtowała się dynamika liczby emerytów i rencistów, potwierdzając skądinąd spostrzeżenie, że obydwa zjawiska (przyrost bezrobotnych i przyrost rencistów i emerytów) warunkowane były głównie tą samą przyczyną — sytuacją na rynku pracy. Zatem w latach 1989–1993 przyrost liczby emerytów i rencistów w województwie warszawskim był najmniejszy w całym kraju i wyniósł 18,6%, wobec 30,7% średnio w kraju. We wszystkich pozostałych województwach mazowieckich przyrost ten był większy od średniej krajowej, a największy był w siedleckim i radomskim — po 51%.

Znamienne są również zmiany w działowej strukturze pracujących (w podziale na sektor I, II i III). W latach 1989–1993 udział sektora trzeciego wzrósł aż o 12,6 punktu procentowego — z 50,2% do 62,8%. (Nieco większy, bo wynoszący 12,9 punktów, wzrost był jedynie w woj. łódzkim — z 41,4 do 51,3%). Z pozostałych województw jedynie skierniewickie zanotowało znaczny wzrost wskaźnika — o 8,8 punktów, podczas gdy w reszcie województw, mimo słabej pozycji wyjściowej, wzrost ten był poniżej średniej krajowej wynoszącej 7,4 punktu. Najmniejszy w regionie wzrost wystąpił w woj. łomżyńskim — o 0,2 pkt z 25,7% do 25,9%. Dane te potwierdzają nie tylko to, że warszawskie jest najbardziej „stercjalizowanym”, ale i najszybciej „tercjalizującym się” województwem w regionie i kraju.

Gwałtowną „tercjalizację” Warszawy być może najlepiej ilustrują dane o dynamice pracujących w instytucjach finansowo-ubezpieczeniowych w latach 1989–1994. W tym czasie liczba pracujących w tej sferze w woj. warszawskim wzrosła o 129%, i był to wzrost największy w całym kraju, co jeszcze bardziej umocniło pozycję Warszawy jako centrum finansowego kraju. W pozostałych województwach mazowieckich wzrost ten wahał się

od 21% w ciechanowskim do 58% w radomskim i był znacznie mniejszy od średniej krajowej wynoszącej 69%.

Rozwój sektora prywatnego ilustrują dane na temat dynamiki udziału pracujących w sektorze prywatnym poza rolnictwem w pracujących ogółem w latach 1989–1994. W woj. warszawskim udział ten wzrósł o 34,2 punktu — z 20,7 do 54,9% (najwyższy wskaźnik w kraju), i był drugim co do wysokości wzrost w kraju — po woj. szczecińskim, gdzie wzrost wyniósł 36 punktów — z 11 do 47%. W pozostałych województwach regionu wzrost ten wahał się od 11 pkt w łomżyńskim do 26 punktów w skierniewickim. Województwo warszawskie było też jedynym województwem w regionie i jednym z trzech w kraju, gdzie większość pracujących była zatrudniona w prywatnej gospodarce pozarolniczej. W pozostałych województwach regionu wskaźnik ten wahał się od 17% w łomżyńskim do 26% w skierniewickim i płońskim.

Podobne tendencje przedstawiają dane na temat wzrostu liczby spółek prawa handlowego z udziałem kapitału krajowego w latach 1989–1995. W tym czasie liczba tych spółek w woj. warszawskim wzrosła z 2028 do 19 196, czyli prawie 10-krotnie, a w liczbach bezwzględnych o ponad 17 tysięcy. W pozostałych województwach regionu nastąpił wzrost 5–7 krotny.

Jak było wspomniane, Warszawa jest szczególnie atrakcyjna dla kapitału zagranicznego. Praktycznie inwestycje zagraniczne rozpoczęły się po 1989 roku, więc dane za 1994 rok ilustrują nie tylko stan, ale i dynamikę w okresie transformacji. Pod koniec 1994 r. kapitał zakładowy spółek z kapitałem zagranicznym w woj. warszawskim stanowił aż 38% wielkości ogólnokrajowej, co było oczywiście najwyższym wynikiem w kraju. Łączny udział pozostałych województw regionu wyniósł 4,2%. Wartość kapitału zakładowego analizowanych spółek na jednego mieszkańca w woj. warszawskim była najwyższa w kraju i wynosiła 932 zł (nowe), czyli 610% średniej krajowej. Z innych województw regionu tylko ciechanowskie może poszczycić się wskaźnikiem przewyższającym średnią krajową — 233 zł (158% średniej). W pozostałych województwach wartość kapitału na mieszkańca wahała się od 10 zł w łomżyńskim i 12 zł w płońskim (odpowiednio 6,6 i 7,6% średniej krajowej) do ostrołęckiego 142 zł (93% średniej krajowej).

Jeszcze bardziej jaskrawy obraz wyłania się z danych na temat inwestycji poczynionych przez firmy z kapitałem zagranicznym. Z dostępnych danych wynika, że aż 44% inwestycji w kraju przypadło na woj. warszawskie. Na resztę regionu przypadło 3,1%, co najdobitniej świadczy o braku zainteresowania kapitału zagranicznego inwestowaniem w regionie dalej niż w odległości kilkunastu kilometrów od Pałacu Kultury.

Odmienność koniunktury Warszawy od reszty regionu i kraju jest wyraźnie widoczna z analizy dynamiki budownictwa mieszkaniowego. W la-

tach 1989–1994 nastąpiła zapaść budownictwa mieszkaniowego w kraju: liczba oddanych mieszkań spadła z 150 tysięcy do 76 tysięcy, czyli o połowę. W tym czasie liczba mieszkań oddanych w woj. warszawskim, jako jedynym w kraju, wzrosła — o 4%. W woj. siedleckim spadek wyniósł 20%, a w pozostałych od 40% w łomżyńskim do 70% w skierniewickim⁷.

4. Sfera polityczna w regionie warszawsko-mazowieckim — aktorzy, problemy, działania

Transformacja po roku 1989 przyniosła, obok zmian społeczno-gospodarczych, zmiany w sferze polityczno-administracyjnej. Dotyczy to również regionu warszawsko-mazowieckiego.

W przypadku tego regionu jako całości trudno mówić o jakiejś jednolitej scenie politycznej. Region ten, składający się z kilku województw, nie stanowi podmiotu polityczno-administracyjnego, nie ma sformalizowanej instytucji politycznej, obejmującej swym zasięgiem cały region, która byłaby miejscem gry politycznej. Nie będąc regionem w znaczeniu etno-kulturowym, nie ma interesów z tym związanych ani przywódców, którzy interesy te by promowali. Region ten jest bardzo zróżnicowany pod względem preferencji politycznych manifestowanych w wyborach, przy czym zróżnicowanie to nie zależy od charakterystyk gospodarczych, ale od trudno wytłumaczalnych lokalnych uwarunkowań socjo-kulturowych. Na przykład północno-zachodnia część regionu (płockie i ciechanowskie) w ostatnich wyborach prezydenckich zdecydowanie głosowała na Kwaśniewskiego, Warszawa i część północno-wschodnia (ostrołęckie i łomżyńskie) zdecydowanie na Wałęsę, natomiast część południowa (skierniewickie, radomskie, siedleckie) nie była zdecydowana, kogo poprzeć, dając tylko lekką przewagę Kwaśniewskiemu. Tak więc nie ma również idei politycznej na płaszczyźnie ogólnokrajowej, której promowanie łączyłoby region w całość. Natomiast to, czy region wokół Warszawy ma wspólne interesy ekonomiczne, które mogłyby być czynnikiem spajającym region i animującym regionalne życie polityczne, jest dopiero przedmiotem zastanawiania się wąskiego grona ekspertów i polityków z Warszawy i województw sąsiednich.

W tej sytuacji życie polityczne w regionie toczy się na osobnych scenach wojewódzkich (z założeniem, oczywiście, że to co się dzieje na szczeblu województw można nazwać życiem politycznym).

Życie polityczne na szczeblu wojewódzkim najbardziej rozwinięte jest w Warszawie. Głównym problemem, jakim zajmują się aktorzy warszaw-

⁷Wszystkie dane liczbowe za: *Rozwój regionalny Polski 1990–1995. Raport diagnostyczny*.

skiej regionalnej sceny politycznej, jest ona sama. Innymi słowy, głównym problemem władz miasta i województwa jest organizacja tychże władz: podział administracyjny miasta, relacje między szczeblami tego podziału i między władzami przedstawicielskimi (radami) a administracją (zarządami), relacje między władzami samorządowymi a władzami państwowymi i ich przedstawicielem (wojewodą) a także partyjne gry polityczne wewnątrz władz miasta, zwłaszcza w Radzie Warszawy.

Na początku okresu transformacji Warszawa miała podział administracyjny odziedziczony z poprzedniego okresu (siedem dzielnic) i nowy system samorządu, polegający na tym, że Warszawa była obligatoryjnym związkiem gmin, w którym użytkowanie gruntami było w gestii samodzielnych dzielnic-gmin, a władzom ogólnomiejskim (prezydent, Rada Warszawy) przypadała infrastruktura sieciowa (komunikacja, wodociągi, energetyka itp.). Rada Warszawy składająca się z reprezentantów gmin *de facto* nie reprezentowała interesów miasta jako całości, ale była miejscem ścierania się interesów partykularnych gmin-dzielnic. (Klasycznym przejawem partykularyzmu gminno-dzielnicowego była odmowa dzielnic prawobrzeżnych Warszawy partycypowania w kosztach budowy metra, gdyż metro nie ma przechodzić na ich teren). Budżet ogólnomiejski w znacznym stopniu składał się ze składek dzielnic, co zmuszało ojców miasta do proszenia o środki na potrzeby całego miasta. Przy tym dochody poszczególnych dzielnic, globalne i na mieszkańca, były bardzo zróżnicowane: bardzo wysokie w Śródmieściu i niskie w pozostałych dzielnicach, zwłaszcza takich, jak Żoliborz, gdzie było mało bogatych firm-podatników. Sprawnemu zarządzaniu miastem dodatkowo przeszkadzał niezbyt klarowny podział kompetencji między władzami samorządowymi a państwowymi (wojewodą), któremu podlegały urządzenia o znaczeniu regionalnym i ogólnokrajowym, w tym np. główne ulice miasta. (Przez jakiś czas np. nie było jasne, kto ma dbać o przejścia podziemne, latarnie uliczne itp.: czy jest to terytorium wojewody, czy miasta, a może dzielnicy-gminy).

W reakcji na ten stan dokonano zmian w organizacji zarządzania w Warszawie, eliminując jedne problemy, a tworząc inne. Obecnie Warszawa składa się z jedenastu gmin: dużej gminy Centrum (z około milionem mieszkańców, mniej więcej w granicach przedwojennych miasta), na której czele stoi prezydent Warszawy, i dziesięciu gmin obrzeżnych (głównie dość jednorodnych osiedli mieszkaniowych). Z kolei gmina centrum składa się z siedmiu dzielnic. Miasto jako całość, wszystkie gminy i dzielnice gminy Centrum mają swoje władze przedstawicielskie, czyli w sumie dziewiętnaście (19) rad. Kompetencje prezydenta i władz ogólnomiejskich zostały

wzmocnione w porównaniu z poprzednim systemem, lecz pojawił się nowy problem — celowości istnienia aż trzech szczebli administracji miasta.

Osobną instytucją jest (ma być) międzydzielnicowy związek komunalny, który od władz miasta ma przejąć zarządzanie infrastrukturą ogólnomiejską. Powołanie związku wymaga zgody wszystkich gmin i uzyskanie tej zgody jest obecnie przedmiotem gry politycznej wobec sprzeciwu jednej czy dwu niewielkich gmin peryferyjnych.

Inną płaszczyzną rozgrywek politycznych są stosunki międzypartyjne (i międzykoteryjne) we władzach miasta. W poprzedniej kadencji samorządu pełnię władzy przejęły ugrupowania solidarnościowe, które, podobnie jak na scenie ogólnokrajowej, szybko rozpadły się na luźne frakcje. W nowej Radzie Warszawy trzy niezbyt lubiące się orientacje polityczne: SLD, ugrupowania prawicowe i UW uzyskały wyraźną przewagę i zostały zmuszone do współpracy celem wyłonienia prezydenta. Po krótkiej próbie koalicji SLD-prawica, zakończonej dymisją dwutygodniowego prezydenta Barei, zawiązała się chwiejna koalicja SLD-UW, która wybrała na prezydenta Marcina Świąćckiego (członka UW, dawniej PZPR).

Powyższy opis nie powinien sugerować, że zarządzanie miastem polega wyłącznie na reorganizacjach władz i przetasowaniach politycznych. Władze starały się również rozwiązywać problemy bieżące. Były nimi przede wszystkim prywatyzacja jednostek gospodarczych podległych miastu, uporządkowanie handlu ulicznego i bazarowego (*vide* wielkie boje burmistrza Rutkiewicza o likwidację bud spod domów towarowych Centrum), rozwiązywanie problemu tzw. nieruchomości warszawskich znacjonalizowanych tuż po wojnie, budowa metra, rozbudowa infrastruktury komunalnej, próby rozwiązania problemu nielegalnych imigrantów (Cyganów rumuńskich) itd.

W zasadzie pomyślny przebieg transformacji gospodarczej w Warszawie powoduje, że nie powstało zjawisko szerokiej mobilizacji społeczno-politycznej w celu rozwiązania jakichś problemów przekraczających możliwości władz lokalnych (regionalnych), jak to odbywa się np. w woj. katowickim. Większość podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych stara się rozwiązywać swoje problemy samodzielnie, oczekując od władz miasta wypełniania ich codziennych obowiązków (aby urzędnicy robili to, co do nich należy, by komunikacja działała sprawnie, ulice były przejezdne i było na nich bezpiecznie, by był prąd, woda i ciepło itp). Jedynie grupy specyficzne i marginalne oczekują od władz zaspokojenia swoich potrzeb. Grupy te nie mogą być jednak zalążkiem mobilizacji ogólnowarszawskiej.

Z próbami mobilizacji ogólnospołecznej występują natomiast władze miasta, starające się promować wizje rozwoju Warszawy jako nie tylko

stolicy Polski, ale i miasta o znaczeniu międzynarodowym. Promocji tej służyć miały np. bogate w oprawę obchody 400-lecia stołeczności Warszawy.

Jeszcze mniej miejsca niż na mobilizację społeczną w sprawach miasta zostaje na mobilizację w sprawach regionu warszawsko-mazowieckiego. Istnieją wprawdzie pewne próby integracji regionu, ale ograniczone do grona polityków, urzędników państwowych i ekspertów.

Prawdopodobnie najważniejszą taką próbą są regularne spotkania i konsultacje wojewodów (bądź ich przedstawicieli) ośmiu województw (warszawskiego, wszystkich sąsiednich i łomżyńskiego), zapoczątkowane kilka lat temu z inicjatywy wojewody warszawskiego — promotora idei integracji Mazowsza. Inicjatywa ta przybrała formalny kształt w postaci Mazowieckiego Porozumienia Wojewodów. Głównym przedmiotem działania w ramach Porozumienia jest poszukiwanie dziedzin i sposobów współpracy między województwami mazowieckimi. Tematowi temu poświęcone były też opracowania naukowe zlecane przez Porozumienie lub poszczególnych wojewodów.

Jednym z głównych problemów, przed jakimi stanęli uczestnicy porozumienia, było ustosunkowanie się do dychotomii regionu, przewagi Warszawy nad resztą. W początkowym okresie ze strony przedstawicieli spoza Warszawy często spotykało się rezerwę wobec inicjatywy, podejrzenie, że chodzi o jeszcze jedną próbę podkreślenia dominacji Warszawy nad prowincją. Podkreślali oni chętnie, że zgoda na uczestnictwo w tej inicjatywie nie oznacza trwałego wiązania się wewnątrz Mazowsza (t.j. z Warszawą) i że nie zmniejsza to ich gotowości do współpracy z innymi województwami, spoza Mazowsza, jeśli będzie taka potrzeba. Z czasem role się nieco odwróciły i to raczej uczestnicy spoza Warszawy upatrują sens we współpracy, widząc w niej możliwość ułatwienia procesów dyfuzji korzyści dobrej koniunktury w Warszawie. Omawiając zachowania uczestników Porozumienia należy pamiętać, że oni są urzędnikami państwowymi, zależnymi od rządowych nominacji, a ich celem jest nie tyle reprezentowanie interesów swoich województw, co utrzymanie się na stanowisku (lub awans) zależne od rządu, który ich na to stanowisko wyznaczył. W tej sytuacji nie mogą podejmować zbyt spektakularnych decyzji ani wykonywać energicznych ruchów.

Najważniejszą inicjatywą mogącą nadać materialny kształt współpracy mazowieckich województw (przynajmniej niektórych), a jednocześnie skierowaną na rozwiązywanie problemów gospodarczych regionu, jest koncepcja stworzenia Północnomazowieckiej Strefy Gospodarczej, której rdzeniem jest projekt wykorzystania lotniska w Modlinie. W zamyśle zwolenników tej idei, zaktywizuje ona gospodarczo przeżywający trudności obszar

na styku trzech województw: warszawskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego.

Zapewne bodźcem do nawiązania współpracy między wojewodami regionu jest perspektywa (możliwość) regionalizacji kraju i wynikająca stąd potrzeba szukania sobie najlepszych partnerów, z którymi można tworzyć region. Stąd zapewne też starania Łomży, by znaleźć się w gronie województw mazowieckich, a więc w regionie ze stolicą w Warszawie i tym samym uniknąć znalezienia się w regionie ze stolicą w Białymstoku. Zachętą jest też chyba przykład inicjatyw integracyjnych w innych regionach.

Oprócz Porozumienia wojewodów można wymienić jeszcze inne inicjatywy integracyjne, jak np. Związek Gmin Mazowieckich. Były one jednak tworamami sztucznymi, powstałymi raczej na fali mody tworzenia takich organizacji i z inspiracji z zewnątrz (ze strony środowisk eksperckich) niż z autentycznej potrzeby społeczności i władz samorządowych gmin regionu. Dlatego też szybko obumarły. (Za inicjatywę integracji Mazowsza nie uznaje się tu regionalnej organizacji związku zawodowego „Solidarność”, gdyż cele tej organizacji nie mają nic wspólnego z kwestiami regionalnymi).

5. Czy Warszawa i Mazowsze są sobie wzajemnie potrzebne — próba podsumowania

Przed Warszawą i jej mazowieckim otoczeniem stoi szereg wyzwań wynikających z obecnych procesów transformacji i globalizacji (której elementem jest integracja z Unią Europejską), przez jakie przechodzi polska gospodarka i społeczeństwo.

Dla Warszawy, stolicy kraju, a przynajmniej dla elit politycznych miasta i nim sympatyzujących elit kraju, wyzwaniem jest wywalczenie jak najlepszego miejsca wśród konkurujących miast świata, zwłaszcza tej części Europy. Nie jest to tylko sprawa prestiżu kraju i patriotyzmu lokalnego, ale i kwestia o znaczeniu ekonomicznym. Z funkcjami miasta w światowym podziale pracy między miastami wiążą się też konkretne korzyści, choćby w postaci inwestycji koncernów międzynarodowych. Aby jednak czerpać korzyści z tych funkcji, trzeba najpierw je zdobyć, a to wymaga środków na poprawę atrakcyjności miasta.

Z kolei wyzwaniem dla reszty regionu, zwłaszcza jego północno-wschodniej części, jest poprawa warunków życia mieszkańców, nadrobienie zapóźnień cywilizacyjnych, rozwój gospodarczy, przygotowanie się do konkurencji w ramach Unii Europejskiej. To też wymaga pieniędzy.

W tej sytuacji, jeśli miałyby dojść do utworzenia regionu warszawsko-mazowieckiego dysponującego własnymi środkami i formułującego własną

politykę regionalną, powstaje pytanie, na jaki cel środki te przeznaczyć? W razie przyznania środków na rzecz promocji Warszawy na arenie międzynarodowej, pogłębią się problemy cywilizacyjne i ekonomiczne Mazowsza. Z kolei przeznaczenie tych środków na niwelowanie różnic zmniejszałoby szanse Warszawy w międzynarodowej konkurencji.

Odpowiedź na ten dylemat nie jest prosta, zależy od wielu okoliczności. Po pierwsze od tego, czyje interesy się reprezentuje i jaką się ma wrażliwość społeczną. Promowanie międzynarodowych funkcji Warszawy jest niewątpliwie korzystne dla warszawskich elit, zwłaszcza tych, których działalność ma charakter międzynarodowy. (W innym kontekście historyczno-geograficznym taką warstwę ludności nazywano burżuazją kompradorską). Z punktu widzenia interesów tej grupy zacofane Mazowsze nie jest problemem, przynajmniej dopóki zdesperowani rolnicy lub robotnicy nie zaczną blokować szos lub zagrażać bezpieczeństwu warszawiaków w daczach nad Narwią czy w żaglówkach na Zalewie Zegrzyńskim.

Z kolei wrażliwość na problemy słabszych grup społecznych lub przynależność do tych grup kazałyby dbać o rozwój gospodarczy mazowieckich peryferii za cenę pogorszenia międzynarodowej konkurencyjności Warszawy. Jednakże skrajna wersja tej strategii prowadziłaby do utraty przez Warszawę korzyści, z których to korzyści jakaś część mogłaby spłynąć w przyszłości i do otoczenia.

Druga okoliczność, którą należałoby wziąć pod uwagę, to pochodzenie środków na ewentualne wspieranie rozwoju Mazowsza z warszawskiej kasy. Trzeba pamiętać, że wiele środków napływających do Warszawy wynika z jej funkcji ogólnokrajowych, a więc w pewnym sensie wypracowywanych przez cały kraj. W tej sytuacji przeznaczanie ich na wspomaganie rozwoju województw ościennych byłoby niesprawiedliwe dla reszty kraju (dlaczego np. ze środków stolicy kraju miałyby być finansowane Łomża czy Ostrołęka, a nie np. Suwałki lub Przemyśl?).

Trzecia okoliczność to chęć i umiejętność znajdowania wspólnych interesów. W przypadku braku tej chęci i umiejętności łatwo dawać odpowiedzi proste i radykalne. W przeciwny przypadku szuka się dziedzin pragmatycznej współpracy i kompromisu.

Powyższe rozważania nad dylematem „Warszawa czy Mazowsze” są wielce hipotetyczne, gdyż, jak na razie, problem podziału środków ze wspólnej kasy nie istnieje. Region wyposażony we władzę nie istnieje, a władze państwowe mają bardzo ograniczone możliwości redystrybucji środków — na szczęście lub na nieszczęście.

EUGENIUSZ GORZELAK

PRZEKSZTAŁCENIA W ROLNICTWIE PAŃSTWOWYM A ROZWÓJ REGIONALNY

Wprowadzenie

Gwałtowny upadek państwowych gospodarstw rolnych, będący wynikiem urealnienia warunków gospodarowania wprowadzonych w ramach „reformy Balcerowicza”, był niewątpliwie jednym z bardziej spektakularnych — lecz jednocześnie społecznie bolesnych — skutków procesu transformacji post-socjalistycznej. Zjawisko to miało jednocześnie jednoznaczny wymiar regionalny, bowiem gospodarka pegiereowska była silnie skoncentrowana w pewnym tylko — północno-zachodnim — obszarze kraju, którego obecne trudności gospodarcze są bezpośrednim efektem załamania się najważniejszego dla tych terenów sektora gospodarki socjalistycznej — upaństwowionego rolnictwa.

Niniejszy tekst przedstawia przyczyny upadku PGR-ów, daje przegląd działań podjętych w celu łagodzenia społecznych i ekonomicznych skutków tego procesu oraz wskazuje na możliwy zakres odbudowy rolnictwa w regionach dotkniętych restrukturyzacją rolnictwa państwowego.

1. Przyczyny ekspansji własności państwowej w latach 1944–1989. Ekonomiczna efektywność PGR

Przed II wojną światową w rolnictwie polskim dominował sektor drobnej własności, ponadto występował sektor drobnokapitalistyczny i obszariczny. Na ogólną ilość ziemi uprawianej rolniczo — 37,9 mln ha — do gospodarstw o obszarze do 50 ha należało w 1931 r. 21,8 mln ha (57,6%), do gospodarstw o powierzchni 50 ha i więcej 9,8 mln ha (25,8%), natomiast grunty państwowe i samorządowe zajmowały 6,3 mln ha (16,6%). Liczebnie znacznie przeważały, oczywiście, gospodarstwa małe i średnie (do 10 ha), stanowiące 89% wszystkich gospodarstw w kraju.

W wyniku przesunięcia granic Polski po II wojnie światowej na zachód oraz w wyniku przeprowadzonej reformy rolnej (6 września 1994 r.) państwo przejęło na własność, głównie w północno-zachodniej części kraju, około 13,8 mln ha. Ziemie Zachodnie i Północne były w owym okresie prawie zupełnie pozbawione ludności. Mniej niż połowa przejętej powierzchni została rozdzielona w latach 1944–1949 między drobnych właścicieli. Nadzielonych zostało 1068 tys. rolników, w tym stworzonych 814 tys. nowych gospodarstw, głównie na ziemiach odzyskanych. Przeciętny obszar nowo utworzonego gospodarstwa wyniósł 6,9 ha.

Nowo utworzone gospodarstwa, zwane parcelanckimi, znalazły się w bardzo trudnych warunkach ekonomicznych i dlatego począwszy od 1950 r. zdecydowana ich większość zaniechała indywidualnego gospodarowania, przenosząc ziemię do spółdzielni produkcyjnych lub oddając ziemię z powrotem państwu. Proces ten nasilony był w latach 1950–1955, tzn. w okresie intensywnego uprzemysławiania kraju i rozwoju kolektywizacji wsi. Przepływ ziemi z gospodarstw indywidualnych do własności państwowej nasilony został powtórnie w latach siedemdziesiątych (głównie 1974–1997) w wyniku ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne. W latach 1974–1980 państwo przejęło w ten sposób 1 311 tys. ha.

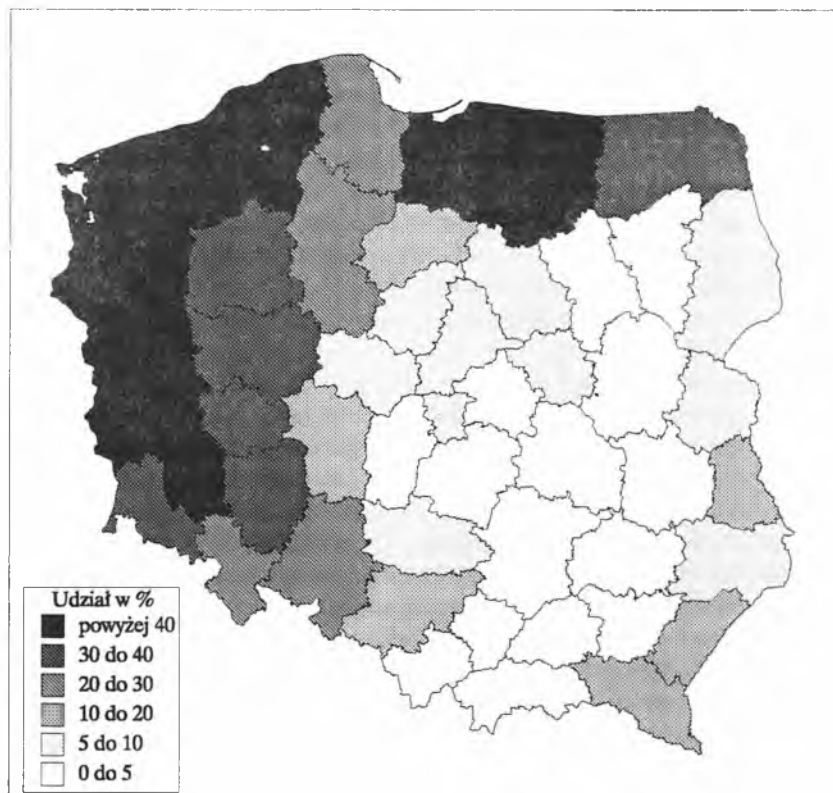
W wyniku przedstawionych wyżej przeobrażeń ustrojowych w połowie lat osiemdziesiątych ukształtowała się następująca struktura użytkowania ziemi (w procentach):

- gospodarstwa indywidualne — 76,4;
- państwowe gospodarstwa rolne — 18,8;
- rolnicze spółdzielnie produkcyjne — 3,9;
- inne formy — 0,9.

W 1990 r. PGR zatrudniały około 470 tys. pracowników.

Terytorialny rozkład tych układów był bardzo specyficzny, zwłaszcza w odniesieniu do PGR, które zgrupowane były w północnej i zachodniej części kraju, o czym informuje ryc. 1. Największe zaś zgrupowanie gospodarstw indywidualnych występowało w części środkowej, południowej i wschodniej (Kongresówka i Galicja). Na południu kraju występowały (i tak jest nadal) gospodarstwa najmniejsze (3 — 5 ha), na północy największe (9 — 12 ha). Taki stan utrzymywał się do końca lat osiemdziesiątych.

Radykalnie odmiennie kształtowała się ekonomika nakładów w PGR w zestawieniu z gospodarką chłopską. Na 100 ha użytków rolnych zatrudnionych było w niej w końcu lat osiemdziesiątych około 27 osób, podczas gdy w PGR około 13–14. Jednakże zatrudnienie to przy znacznie lepszym wyposażeniu w maszyny i urządzenia trwałe trzeba uznać jako nadmierne,



Źródło: *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa 1986-1990*, GUS, Warszawa 1992 (tab. 7(81)).

Ryc. 1. Udział PGR w użytkach rolnych ogółem (w %) rok 1990

bowiem na jednego w pełni zatrudnionego pracownika przypadało w PGR około 7–8 ha użytków rolnych, tzn. tyle, ile w dużych gospodarstwach indywidualnych.

Bardzo niską efektywność ekonomiczną notowały PGR w odniesieniu do zużytych środków obrotowych. Zużycie nawozów mineralnych wynosiło od 200 do 350 kg NPK na 1 ha użytków rolnych, było więc jednym z najwyższych w świecie, natomiast przeciętny plon przeliczeniowy był o połowę niższy aniżeli w krajach o podobnym nawożeniu. Podobnie, przy zbliżonej produkcji zwierzęcej PGR zużywały 2,5 do 3 razy więcej pasz treściwych aniżeli gospodarstwa indywidualne. Jeżeli w gospodarstwach indywidualnych (które również były mało ekonomiczne) wystarczało przeciętnie tylko

2,75 kg pasz na wyprodukowanie 1 kg przeliczeniowej produkcji zwierzęcej, w tym tylko 0,47 kg pasz zakupionych od państwa, to PGR zużywały na ten cel 7,12 kg pasz, w tym 3,66 kg od państwa.

Bardzo mała efektywność gospodarowania powodowała głęboką deficytowość PGR, którą państwo wyrównywało dużymi i ciągle rosnącymi dotacjami zarówno do działalności eksploatacyjnej, jak i do działalności inwestycyjnej, a także do środków produkcji pochodzenia przemysłowego. Dotacje miały tendencję rosnącą: do każdego hektara użytków rolnych państwo dopłacało w PGR 12,3 tys. zł w 1982 r. i 34,0 tys. zł w 1985 r. (analogicznie w gospodarce indywidualnej 9,6 i 14,3 tys. zł). Wielkość dotacji do każdego hektara w PGR zbliżała się do wartości produkcji czystej z 1 ha użytków rolnych, równej w 1985 r. 36 tys. zł. W dalszych latach wielkość dotacji szybko rosła i znacznie przewyższała wartość produkcji czystej.

2. Upadek PGR

W sierpniu 1989 r. dokonane zostało w Polsce uwolnienie cen finalnych produktów żywnościowych, które głównie polegało na zaprzestaniu udzielania dotacji budżetowych do podstawowych artykułów żywnościowych. Bezpośrednim skutkiem tego uwolnienia był gwałtowny wzrost cen tych artykułów, które były uprzednio najbardziej dotowane (dotacje te wynosiły: mleko i jego przetwory 41,0%, mięso i przetwory mięsne 33,0%, spożywcze artykuły zbożowe 14,1% por tabela 1). Uwolnienie cen finalnych produktów żywnościowych spotkało się w pierwszym okresie z aplauzem rolników. Można było dokonywać sprzedaży produktów rolniczych bezpośrednio do zakładów przetwórczych, po rosnących cenach. Zakłady te z kolei ustalały często monopolistyczne ceny dla konsumentów, co w bardzo krótkim czasie spowodowało znaczące obniżenie realnego popytu.

Ceny produktów rolniczych nabrały w okresie 1989–1991 ogromnej dynamiki: (II półrocze 1991 r. w procentach 1989 r.):

- żywiec wieprzowy — 764;
- mleko — 511;
- żywiec wołowy — 504;
- pszenica — 436.

Równocześnie nastąpiła pełna liberalizacja handlu zagranicznego żywnością, co przejawiało się w postaci zalewu polskiego rynku produktami żywnościowymi z krajów zachodnich, bardzo silnie tam dotowanych. W wyniku dobrych urodzajów w kraju (1990–1991) i niekontrolowanego importu w zestawieniu z szybko malejącym popytem biedniejszego społeczeństwa

Tabela 1.

Dotacje do artykułów żywnościowych z budżetu państwa

Artykuły żywnościowe	1985	1987	1989	
	W miliardach złotych			w %
Razem	310,3	578,9	3 449,8	100,0
Produkty mleczarskie	132,8	255,6	1 417,0	41,0
Mięso i przetwory mięsne	61,7	140,8	1 136,9	33,0
Przetwory zbożowe	77,4	149,9	487,7	14,1
Surowce i oleje spożywcze	15,4	30,6	188,6	5,5
Drób i jego przetwory	4,8	5,5	96,6	2,8
Cukier	7,7	—	96,6	2,8
Inne niewymienione	8,5	16,5	27,4	0,7

(narastanie bezrobocia, spadek wartości realnej płacy) załamał się popyt na produkcję krajowego rolnictwa. Gwałtowny wzrost cen skupu produktów rolniczych w II połowie 1989 r. miał więc bardzo krótki żywot i był zjawiskiem przejściowym, który nie mógł poprawić strukturalnie tragicznej już sytuacji gospodarczej PGR.

Wystąpił równocześnie gwałtowny wzrost cen środków produkcji dla rolnictwa, który przewyższał wzrost cen skupu. Jeśli za 100 przyjąć relacje produktów sprzedawanych przez gospodarstwa rolne do cen towarów i usług przez nie zakupywanych w 1988 r., to w następnych latach relacje te przedstawiły się następująco (Rocznik GUS 1995, s. 308, t. 4/420):

1988	1989	1990	1991	1992	1993
100,0	125,6	33,2	24,7	28,6	27,8

Nastąpiło więc znaczne pogorszenie warunków ekonomicznych rozwoju produkcji rolniczej, zmniejszenie zakupów przemysłowych środków produkcji przez gospodarstwa rolne i w konsekwencji obniżenie stopnia intensywności produkcji rolnej. Jest zrozumiałe, że PGR traciły najbardziej na tak kształtujących się nożycach cen, ponieważ ich produkcja była najbardziej towarowa w porównaniu z gospodarstwami indywidualnymi i spółdzielczymi.

Razem z uwolnieniem cen żywności dokonane zostało nie tylko natychmiastowe zmniejszenie dotacji do artykułów żywnościowych, lecz i stopniowe wycofywanie się budżetu państwa z dotacji do działalności bieżącej w rolnictwie, do działalności inwestycyjnej, itp. Pozbawienie PGR dotacji w latach 1989–1991 doprowadziło je do bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, aż do utraty zdolności kredytowych. PGR nie były w stanie dostosować się samodzielnie do warunków gospodarki rynkowej. Pozbawione dotacji

i preferencyjnych regulacji finansowych wykazały w 1990 r. ogromną stratę bilansową w wysokości 6,5 bln zł, a w 1991 r. w wysokości 6,0 bln zł. Pogarszająca się efektywność gospodarowania sprawiła, że w końcu 1992 r. — według Banku Gospodarki Żywnościowej — ponad 70% PGR utraciło płynność finansową, co oznaczało konieczność ograniczenia nakładów produkcyjnych i zmniejszenie produkcji. Plony zbóż obniżyły się w nieurodzajnym roku 1992 o 25%, rzepaku o 20%, buraków cukrowych o 18%, ziemniaków o 29%. Gwałtownie obniżyło się pogłowie zwierząt gospodarskich. Narastał problem odłogowania ziemi, zwalniania pracowników i bezrobocia.

Zjawiska, o których mowa wyżej, były silnie skoncentrowane zwłaszcza w województwach: suwalskim, olsztyńskim, ślupskim, koszalińskim, gorzowskim i zielonogórskim, w których PGR były zlokalizowane na nałbszych glebach i były bardzo silnie zadłużone. Gospodarstwa takie stały się bankrutami, nie miały środków finansowych na kupno niezbędnych nakładów, na opłacenie pracowników itd. *W wyniku splotu czynników, o których wyżej mowa, gospodarstwa te przestały funkcjonować jako samodzielne przedsiębiorstwa i popadły w ogromne zadłużenie, utraciły w większości zdolność kredytową, stały się głęboko deficytowe i musiały przejść pod specjalny zarząd państwowy.*

3. Przesłanki utworzenia Agencji Własności Rolnej Skarbu państwa i jej działalność w latach 1992–1996

W tak wytworzonych warunkach Sejm RP na wniosek rządu uchwalił 19 października 1991 r. ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DZ. U. z 1991 r., Nr 107, poz. 464), która weszła w życie 1 stycznia 1992 r. W ustawie przewidziane jest sukcesywne przejmowanie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości rolnych Skarbu Państwa po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych, a ponadto wchodzących w skład Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ).

Na mocy więc powołanej wyżej ustawy utworzona została państwowa osoba prawna o nazwie *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa* (WRSP), nad którą nadzór sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Agencja weszła w prawa i obowiązki po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, co oznacza, że przejęła całe mie-

nie i wszelkie jej zobowiązania. Do zadań Agencji, realizującej politykę państwa, należy w szczególności:

- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału Zasobu Skarbu Państwa,
- restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cel rolnicze,
- administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- tworzenie gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększenie już istniejących gospodarstw rodzinnych,
- zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa,
- prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na tych gruntach prywatnych gospodarstw rolnych,
- tworzenie miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej.

Do końca 1995 r. AWRSP przejęła do Zasobu nieruchomości o powierzchni ponad 4414 tys. ha. Pochodziły one głównie z 1667 byłych PGR (3742 tys. ha), z których przejęto także majątek trwały o wartości netto 7287 mln zł, majątek obrotowy o wartości 1296 mln zł oraz zobowiązania w wysokości 2011 mln zł. Agencja przejęła także grunty przekazane przez wojewodów z Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ — 538 tys. ha) oraz z innych tytułów (134 tys. ha). Tabela 2 ukazuje 15 województw północnych i zachodnich o największych powierzchniach ziemi przekazanej do zasobu AWRSP. Tylko pięć z nich położonych jest całkowicie w granicach państwa przed 1939 r. (bydgoskie, poznańskie) lub częściowo (suwalskie, pilskie, gdańskie). Z pozostałych 34 województw Agencja przejęła mniej więcej jedną czwartą część ogólnie przejętej ziemi.

W wyniku działań restrukturyzacyjnych oraz prywatyzacji przejętego mienia do końca 1995 r., AWRSP sprzedała ze swego zasobu nieruchomości o powierzchni 238 tys. ha (czyli 5,4%), przekazała nieodpłatnie 51 tys. ha oraz wniosła do spółek 8 tys. ha w formie aportu. Przeciętnie na jedną umowę sprzedano 6,7 ha. Tabela 3 ukazuje województwa, w których sprzedaż była największa. Najwięcej gruntów sprzedano w województwie elbląskim i kolejno: pilskim, poznańskim i gdańskim, a najmniej w województwie krakowskim (70), bielskim (225), ostrołęckim (495), tarnowskim (592), rzeszowskim (707), łódzkim (795) i częstochowskim (952).

Tabela 2.

Grunty przejęte do zasobu WRSP w wybranych województwach w tys. ha. Stan na 31.12.1995 r.

Lp.	Województwo	Ogółem	Z tego z:		
			PGR	PFZ	innych tytułów
Razem		4 414	3 742	538	134
1	Olsztyńskie	398	349	39	10
2	Szczecińskie	370	328	31	11
3	Koszalińskie	290	261	21	8
4	Suwalskie	256	222	28	6
5	Gorzowskie	224	190	21	13
6	Elbląskie	218	195	22	1
7	Słupskie	217	199	13	5
8	Zielonogórskie	201	156	37	8
9	Poznańskie	182	175	6	1
10	Bydgoskie	180	160	8	12
11	Piłskie	174	162	7	5
12	Wrocławskie	166	149	15	2
13	Opolskie	159	147	11	1
14	Legnickie	115	100	10	5
15	Gdańskie	110	105	5	0
Pozostałe 34 województwa		1 154	844	264	46

Według stanu na 31.12.1995 r. w Zasobie WRSP pozostawało 4 116 tys. ha gruntów. W wyniku trzyletnich prac restrukturyzacyjnych zagospodarowano w różnych formach 3 119 tys. ha (76%), z czego przekazano w dzierżawę 2 745 tys. ha (67%), w administrowanie 333 tys. ha (8%), w zarząd i wieczyste użytkowanie 41 tys. ha (1%). W dotychczasowej działalności Agencji najszerszej stosowaną formą zagospodarowania mienia przejętego do Zasobu WRSP jest dzierżawa (tabele 4 i 5). Przy powszechnym braku kapitału w rolnictwie, dzierżawa wymagająca mniejszego niż zakup zaangażowania finansowego, stała się dla szerokiego kręgu rolników i innych podmiotów gospodarczych dogodnym i stosunkowo łatwo dostępnym sposobem użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Od początku działalności do końca 1995 r. Agencja wydzierżawiła z własnego zasobu ziemi 3 023 tys. ha gruntów, podpisując ponad 141 tys. umów. Jak wynika z liczb o strukturze wydzierżawionych gruntów, zawarto 124 umowy (88%) na dzierżawę działek o powierzchni do 10 ha. Łączna powierzchnia w tej grupie obszarowej wynosiła 198 tys. ha, to znaczy tylko 7% całej powierzchni wydzierżawionej z zasobu WRSP. W grupie obszarowej od 10 do 100 ha Agencja zawarła 12 tys. umów (18%) na dzierżawę 339 tys. ha (11%) gruntów. Przeciętna powierzchnia wydzierżawio-

Tabela 3.

Grunty sprzedane* z zasobu WRSP wg województw i grup obszarowych (do 31.12.1995 r.)

Lp.	Województwo	Powierzchnia gruntów w ha wg grup obszarowych				
		Razem	do 1,00	1,01–9,99	10,00–99,99	100,00 i więcej
Razem	228 125	7 459	43 043	92 814	84 809	
1	Elbląskie	23 488	36	1 189	4 976	17 287
2	Piłskie	16 486	95	2 168	9 743	4 480
3	Poznańskie	15 699	115	2 880	8 278	4 426
4	Gdańskie	14 082	95	2 017	6 313	5 657
5	Olsztyńskie	14 036	286	1 528	3 128	0 094
6	Szczecińskie	11 831	195	1 053	4 771	5 812
7	Koszalińskie	11 137	153	1 154	3 417	6 413
8	Opolskie	8 649	243	2 080	5 626	700
9	Bydgoskie	8 270	196	1 883	4 505	1 685
10	Chełmskie	7 600	276	1 281	1 331	4 712
11	Zielonogórskie	6 557	304	1 035	2 764	2 454
12	Wrocławskie	6 278	292	876	2 555	2 555
13	Gorzowskie	5 987	395	1 681	3 678	233
14	Słupskie	5 027	95	617	1 529	2 786
15	Toruńskie	4 725	87	1 234	2 861	543
Pozostałe 34 województwa		68 173	4 596	20 367	27 338	68 837

* Bez gruntów pod budynkami, wodami, wyodrębnionymi obiektami itp.

Tabela 4.

Powierzchnia gruntów wdzierżawionych w ha i liczba umów zawartych na dzierżawę z zasobu WRSP wg grup obszarowych do 31.12.1995 r.

Wyszczególnienie	Powierzchnia w ha			Liczba umów		
	Razem	z tego		Razem	z tego	
		osoby fizyczne	osoby prawne		osoby fizyczne	osoby prawne
Do 1 ha	34 992	34 921	71	67 624	67 511	113
1,01–9,99	162 615	160 782	1 833	56 866	56 486	380
10,00–99,99	338 648	311 348	26 700	72 071	11 421	650
100,00–999,99	1 512 779	822 853	689 926	4 035	2 599	1 436
1000,00 i więcej	770 005	140 768	629 237	447	106	341
Razem	2 819 039	1 471 272	1 347 267	141 043	138 123	2 920
Pozostałe grunty	203 695	x	x	x	x	x
Ogółem	3 022 734	x	x	x	x	x

nych gruntów na 1 umowę w grupie obszarowej do 10 ha wyniosła 1,6 ha, a w grupie od 10 do 100 ha — 28,2 ha. Z ogólnej powierzchni zasobu WRSP

przekazanej dzierżawcom 627 tys. ha dzierżawią spółki pracowników byłych PGR.

Dzierżawy gruntów o powierzchni przekraczającej 100 ha związane są na ogół z dzierżawą nieruchomościów stałych (budynków mieszkalnych i budowli gospodarczych) oraz z wykupem majątku ruchomego i najczęściej dotyczą nieruchomości rolnych o charakterze zorganizowanym w formie jednostek gospodarczych. Do końca grudnia 1995 r. oddziały terenowe Agencji zawarły 4,5 tys. umów o dzierżawę takich gospodarstw, na ogólną powierzchnię 2 283 tys. ha. Przeciętny, na 1 umowę obszar dzierżawionych gruntów w grupie obszarowej powyżej 100 ha wyniósł 509 ha.

Tabela 5.

Grunty wydzierżawione* z zasobu WRSP do 31.12.1995 r., według województw i grup obszarowych

Lp.	Województwo	Razem	Grupy obszarowe			
			do 1,00	1,01-9,99	10,01-99,99	100,00 i więcej
1	Szczyżewskie	262 940	1 352	8 752	28 019	224 817
2	Olsztyńskie	259 611	462	15 649	37 239	206 261
3	Koszalińskie	193 439	1 897	8 215	22 295	161 052
4	Słupskie	159 357	575	6 229	27 387	125 166
5	Piłskie	156 801	708	8 064	16 189	131 540
6	Gorzowskie	148 102	2 795	8 782	12 607	123 918
7	Elbląskie	138 776	48	2 826	13 289	122 613
8	Bydgoskie	126 327	1 131	7 803	14 599	102 794
9	Wrocławskie	126 131	986	4 688	16 987	103 470
10	Suwalskie	125 500	189	6 858	27 154	91 300
11	Poznańskie	118 702	147	1 018	2 754	114 783
12	Opolskie	105 143	992	2 427	5 210	96 514
13	Zielonogórskie	102 915	4 515	13 232	13 146	72 022
14	Legnickie	72 139	1 739	3 262	9 598	57 539
15	Leszczyńskie	62 959	338	1 334	3 826	57 461
Razem 15 województw		2 158 562	17 874	99 139	250 299	1 791 250
Pozostałe 34 województwa		660 477	17 117	63 477	88 350	491 534
Razem		2 819 039	34 991	162 616	338 648	2 282 784

* Bez gruntów pod budynkami, wodami, wyodrębnionymi obiektami itp.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawą z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym) Agencja może sprzedać nieruchomości cudzoziemcom, jeśli uzyskali stosowne zezwolenie MSW, poprzedzone pozytywną opinią MRiGŻ. Do końca kwietnia 1996 r. Agencja sprzedała cudzoziemcom 81 ha oraz wydzierżawiła prawie 37 tys. ha. Spółki

polskie z mniejszościowym udziałem zagranicznym zakupiły odpowiednio 10,4 tys. i 101,7 tys. ha.

Przedsiębiorstwa rolne o szczególnie dużym znaczeniu w postępie biologicznym w całym rolnictwie, m.in. prowadzące działalność hodowlaną, zostały przekształcone w jednoosobowe spółki AWRSP. Do końca 1995 r. powołanych zostało 137 takich spółek, w tym 104 specjalizujące się w hodowli roślin i 66 w hodowli zwierząt (reszta prowadzi działalność rolniczą lub przemysłową w zakresie przetwórstwa rolnego, jak również działalność handlową lub usługową). Spółki te, niezależnie od wniesionych aportem 5,6 tys. ha gruntów (głównie pod budynkami i budowlami), dzierżawią od Agencji 265 tys. ha gruntów. Działalność hodowlana w jednoosobowych spółkach Agencji jest zasilana, choć w stopniu niedostatecznym, dotacjami państwowymi.

Razem z innym mieniem zlikwidowanych PGR Agencja przejęła 328 tys. mieszkań, z których do końca 1995 sprzedanych zostało 173 tys. W pozostałych (154 tys.) w 33% mieszkają emeryci, w 28% pracownicy gospodarstw i w 35% inni najemcy, a pozostałe 4% — to mieszkania nie zamieszkałe. Gospodarka mieszkaniowa jest dla Agencji niezwykle kłopotliwa i pochłania wiele środków pieniężnych na utrzymanie substancji mieszkaniowej w stanie użytkowym, na pokrycie części kosztów utrzymania mieszkań zamieszkałych przez emerytów i rencistów, wyrównania należności za energię cieplną i elektryczną za tych użytkowników, którzy opłat nie uiszczają itp.

Zmiany warunków ekonomicznych wprowadzone w 1989 r. oraz przekształcenia strukturalne i własnościowe PGR ujawniły w nich znaczne nadwyżki siły roboczej. Nadmierne zatrudnienie było jedną z przyczyn ich niewydolności ekonomicznej. W latach 80-tych zatrudnienie było stabilne i wynosiło około 475 tys. osób, co oznaczało 13 osób na 100 ha użytków rolnych. Na skutek trudności finansowych tych gospodarstw oraz funkcjonowania od grudnia 1989 r. ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn wydolności finansowych zakładu pracy, zatrudnienie w PGR zaczęło się zmniejszać z roku na rok. W 1989 r. wynosiło 441 tys., a w 1991 r. spadło do 368 tys. osób, jeszcze przed powołaniem AWRSP. W gospodarstwach likwidowanych, których mienie przejmowała Agencja, było już tylko 192,6 tys. osób, natomiast w grudniu 1995 r. wynosiło 123 tys. osób, w tym w jednoosobowych spółkach 46 i u dzierżawców 77 tys. osób. Znaczna liczba pracowników byłych PGR znalazła zatrudnienie w lokalnych miejscach pracy, przeszła na emeryturę lub też powiększyła bezrobocie. *Szczególnie duże bezrobocie powstało — wobec słabego rozwoju wytwórczości lokalnej* — w województwach takich, jak:

koszalińskie, słupskie, *olsztyńskie* i suwalskie (zachodnia część), jak również we wschodniej części województwa szczecińskiego.

Agencja podjęła wielokierunkowe działania w zakresie wspierania inicjatyw pobudzających przedsiębiorczość i tworzących w efekcie nowe miejsca pracy oraz poszukiwania źródeł finansowania tych przedsięwzięć. Służą temu następujące instrumenty:

- **zawieranie umów dzierżawy** z klauzulą zachowania obowiązku zatrudnienia określonej liczby pracowników (przez okres na ogół 2 lat). Wymóg zatrudnienia maksymalnej części załogi likwidowanego przedsiębiorstwa stawiany dzierżawcy i administratorowi, choć uzasadniony ze względów społecznych, stoi w sprzeczności z prywatyzacją i efektywnością ekonomiczną tworzonych gospodarstw i nie rozwiązuje problemu bezrobocia na dłuższą metę. Należy podkreślić, że produkcja rolna nie jest w stanie wchłonąć całej nadwyżki siły roboczej. Utrzymywanie socjalne nadmiernego zatrudnienia może bowiem doprowadzić do upadku ekonomicznego jednostek utworzonych na mieniu Agencji;
- **preferencyjne traktowanie spółek** pracowników zagospodarowujących mienie Zasobu WRSP;
- **wspieranie indywidualnych inicjatyw** gospodarczych i organizacyjnych pozwalających na zachowanie bądź zwiększanie zatrudnienia w gospodarstwach skarbowych;
- **współpraca z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej** oraz krajowymi, wojewódzkimi i rejonowymi urzędami pracy w celu stworzenia ułatwień w dostępie do pożyczek z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych oraz na tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarstwach powstałych w wyniku restrukturyzacji;
- **współpraca z samorządami lokalnymi** i agencjami rozwoju regionalnego w zakresie inicjatyw lokalnych pobudzających przedsiębiorczość i tworzących nowe miejsca pracy w ramach programów lokalnych dla wybranych gmin;
- **wykorzystanie 4 mln ecu** przyznanych przez Komisję Europejską w ramach pomocy bezzwrotnej na Fundusz Aktywizacji Bezrobotnych, zarządzany przez AWRSP. O pomoc w formie dotacji ze środków tego funduszu ubiegać się mogą bezrobotni, byli pracownicy PGR i mieszkańcy osiedli popegeerowskich, pracownicy gospodarstw skarbowych, którzy chcą podjąć samodzielnie własną działalność gospodarczą, oraz pracodawcy tworzący nowe miejsca pracy. Dotacje będą przyznawane na sfinansowanie sprzedaży leasingu lub dzierżawy nieruchomości z zasobu WRSP oraz na zakup ruchomych środków trwałych i majątku

obrotowego związanego z produkcją prowadzoną na nabywanych nieruchomościach;

- *uczestniczenie agencji w programach inicjatyw lokalnych*, jak np. Nida w Nidzicy, Wicka i Główczyce w województwie śląskim. Agencje te promują powstawanie nowych miejsc pracy oraz przystosowanie bezrobotnych do nowych form zatrudnienia.

Od daty powołania do 31 grudnia 1995 r., przejmując mienie 1 667 zlikwidowanych PGR, Agencja przejęła protokolarnie niespłacone zobowiązania tych przedsiębiorstw w kwocie 2 011 mln zł, z czego 888 mln zł stanowiły zobowiązania z tytułu pobranych i niespłaconych kredytów. Saldo przejętych zobowiązań, z uwzględnieniem zarówno dokonanych spłat, jak i ich przyrost z tytułu naliczania oprocentowania, wyniosło 1 371 mln zł, z czego kredyty stanowiły 760 mln zł. Do 31 grudnia 1995 r. Agencja, łącznie z gospodarstwami, spłaciła 1 539 mln zł zobowiązań, w tym z wpływów pochodzących z rozdysponowania mienia zasobu WRSP — 779 mln zł i 742 mln zł z wpływów z bieżącej działalności.

Działalność Agencji w zakresie rozwiązania problemu przejętego zadłużenia skupia się na pracach związanych z uruchomieniem nowych form jego restrukturyzacji oraz realizacji takich programów, jak:

- bankowe postępowanie ugodowe,
- układy o ratalne spłaty zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne,
- umowy o zmiany długów na mienie Zasobu WRSP,
- ugody cywilne gotówkowej spłaty zobowiązań.

W wyniku takiej działalności programy restrukturyzacji zadłużenia objęły do końca 1995 r. łącznie 1 450 mln zł przejętych zobowiązań (94% stanu).

W 1995 r. wszystkie jednostki gospodarcze Agencji (łącznie z gospodarstwami zlikwidowanymi w ciągu roku oraz administracjami budynków mieszkalnych bez spółek Agencji) poniosły stratę w wysokości 459 mln zł. Kwota była wyższa od wartości majątku obrotowego, który wynosi 419 mln zł.

Tabela 6 przedstawia podsumowanie przekształceń rolnictwa państwowego po 1992 r.

Tabela 6.

Przekształcenia państwowego rolnictwa w latach 1992–1996

Wyszczególnienie	Stan na:			
	XII 1993	XII 1994	XII 1995	XII 1996
Liczba zlikwidowanych PGR	1 595	1 662	1 667	1 667
Liczba PGR przejętych protokolarnie	1 350	1 658	1 667	1 667
Powierzchnia gruntów przejętych do zasobu WRSP ogółem (ha)	3 300 031	4 232 754	4 412 616	4 434 381
W tym: z PFZ	259 838	435 990	537 829	543 797
Liczba mieszkań przejętych do ZWRSP	276 015	326 085	328 298	328 605
Wartość majątku trwałego netto przejętego do zasobu (mln zł)	59 553 945	72 693 290	7 286 600*	7 291 410*
Wartość majątku obrotowego przejętego do zasobu (mln zł)	10 986 500	12 949 880	1 295 523*	1 295 523*
Zobowiązania ogółem (mln zł)	13 681 927	19 931 135	2 010 620*	2 010 620*
W tym kredyty i pożyczki	6 302 713	8 770 369	887 545*	887 545*
Sprzedaż ziemi (ha)	58 571	123 924	239 539	268 192
Nieodpłatnie przekazano (ha)	10 793	27 787	59 058	63 334
W tym wniesiono jako aport	1 240	6 480	8 192	8 249
Dzierżawa ziemi (ha)	899 483	1 981 058	2 743 954	2 789 422
Przekazano w administrowanie (ha)	92 796	284 921	332 932	331 852
Pozostało do zagospodarowania	2 237 148	1 808 584	1 028 941	973 332
Sprzedaż mieszkań (liczba)	42 228	117 950	173 226	180 307

*W tys. PLN.

4. Problemy specjalne

4.1. Konieczność likwidacji PGR

Dokonana w poprzednich częściach opracowania dokumentacja zjawisk w procesie przekształceń własnościowych ziemi państwowej w rolnictwie, zachodzących po 1989 r., nasuwa wiele pytań czy wątpliwości dotyczących niezbędności takich czy innych rozwiązań, jak również ich efektywności ekonomicznej i społecznej.

Generalne przyczyny prawie całkowitego upadku PGR zostały przedstawione w punkcie 1 niniejszego opracowania. Tylko nieliczne PGR, prowadzące np. hodowlę roślin i zwierząt (nadal dotowane) lub też szczególnie silnie ekonomicznie, położone na wyjątkowo dobrych glebach lub prowadzące wyjątkowo opłacalną produkcję (np. owocową), lub też mające duży udział eksportu, nie podlegały tak gwałtownemu załamaniu ich ekonomiki. Były to jednak nieliczne wyjątki, nie określające ogólnego obrazu sytuacji. Można z całą stanowczością stwierdzić, że w ówczesnych warunkach eko-

nomicznych (1990–1991), wyznaczonych przez bardzo niekorzystne relacje cenowe, kształtowane przez nadmierną podaż (produkcja plus import) produktów rolniczych wobec malejącego popytu, *nie można było utrzymać PGR przy życiu w dotychczasowym stanie*. Z tych powodów powołanie Agencji i przejmowanie mienia PGR do Zasobu WRSP było jedynym słusznym rozwiązaniem. Innym jednakże zagadnieniem jest ocena dalszego gospodarowania tym mieniem przez Agencję.

4.2. Rozwiązywanie sprawy gruntów marginalnych

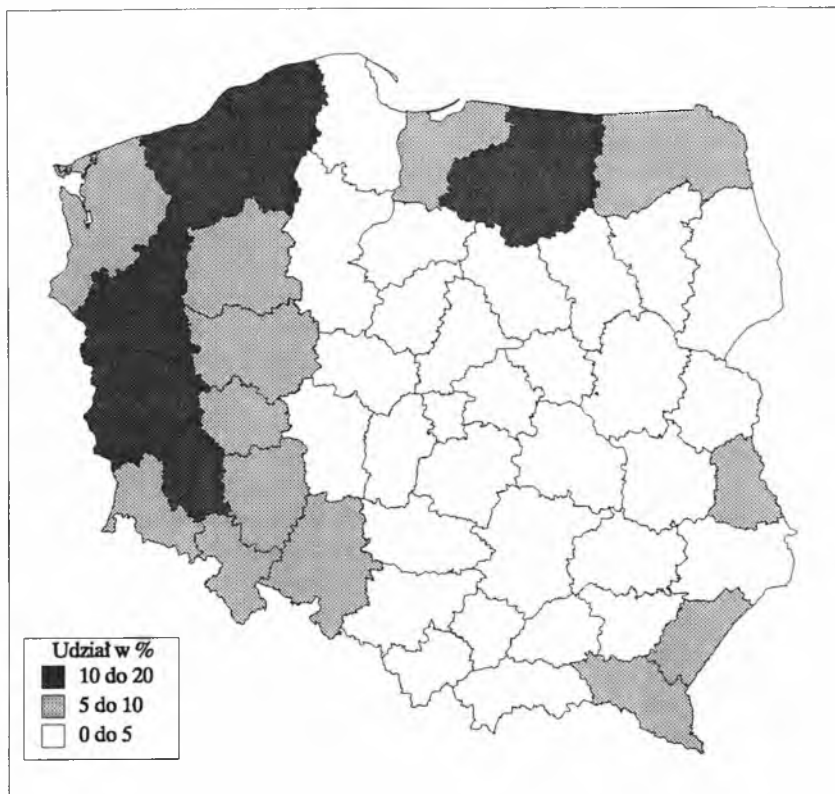
Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej szacuje, że w ogólnej powierzchni około 18,6 mln ha użytków rolnych grunty o małej przydatności produkcyjnej, głównie klasy IV i V, zajmują około 23%, a grunty o najmniejszej przydatności produkcyjnej w klasie VI i częściowo V zajmują około 25% tej powierzchni. Obszar gleb marginalnych, kwalifikujących się do trwałego wyłączenia z produkcji rolniczej, wynosi 1,7 — 1,9 mln ha (9–10% powierzchni użytków rolnych).

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejęła (do 31 XII 1995 r.) 4,4 mln ha, w tym 3,7 mln ha użytków rolnych. Było w tym 386 tys. ha odłogów i ugorów oraz 111 tys. ha nieużytków. Agencja zagospodarowała przez 4 minione lata ponad 3,4 mln ha, oddając w dzierżawę, sprzedając, przekazując nieodpłatnie innym użytkownikom, przekazując w zarząd, a także organizując na nieruchomościach skarbu państwa gospodarstwa pozostające w administrowaniu i jednoosobowe spółki agencji.

W dalszym ciągu niemal 1 mln ha gruntów, w tym 292 tys. ha gruntów marginalnych, wymaga trwałego zagospodarowania w jednej z wymienionych form (ryc. 2). Wśród gruntów marginalnych 144 tys. ha (49%) stanowiły odłogi, 33 tys. ha (12%) — nieużytki i 115 tys. ha (39%) — inne grunty marginalne. Ta ostatnia kategoria to przede wszystkim grunty, które z uwagi na swój charakter (zakrzaczenie, zakamienienie, zanieczyszczenie chemiczne itp.) praktycznie kwalifikują się do „odrolnienia” i przeznaczenia na inne cele, nie związane z produkcją żywności.

W zasobie gruntów WRSP pozostających do trwałego zagospodarowania grunty marginalne wynoszą 29%, ale ich położenie jest bardzo zróżnicowane terytorialnie. Najmniejszy jest ich udział — do 15% — w oddziałach terenowych Agencji w Bydgoszczy, Pile i Elblągu, a udział największy w Gorzowie Wlkp. — 71%, w Koszalinie — 52% i Lublinie — 39%.

Głównym kierunkiem zagospodarowania gruntów marginalnych jest ich zalesienie. W skali kraju, na ogólną powierzchnię 109 tys. ha zgłoszoną Lasom Państwowym z Zasobu WRSP, już 39 tys. ha zostało przewidzianych



Źródło: *Wyniki spisu rolniczego 1995*, GUS, Warszawa 1995 (tab. 3, 5).

Ryc. 2. Udział własności państwowej użytkowanej przez AWRSP w użytkach rolniczych ogółem (w %) w roku 1995

w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego do zalesienia. Do końca grudnia 1995 r. Agencja skierowała do urzędów rejonowych 513 wniosków o przekazanie pod zalesienie 50 tys. ha gruntów. Na ponad 26 tys. ha wydano już odpowiednie decyzje.

Zgodnie z przyjętym przez rząd programem zwiększenia lesistości kraju przewiduje się, że Lasy Państwowe przejmą do roku 2000 kolejne 100 tys. gruntów marginalnych. Pozostałe 92 tys. ha gruntów marginalnych w dużej części zostanie wykorzystanych na cele nierolne i nieleśne (np. budownictwo mieszkalne i produkcyjno-usługowe, budowę dróg, rekreację itp.).

4.3. Osadnictwo rolnicze

Jednym z najważniejszych, ustawowych zadań Agencji, wynikającym także z zapisów *Założeń polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000*, były działania na rzecz poprawy struktury agrarnej oraz tworzenia gospodarstw rolnych. Opracowywane programy restrukturyzacyjne mienia zasobu WRSP miały na celu m.in. przygotowanie możliwie szerokiej i zróżnicowanej oferty sprzedaży i dzierżawy gruntów, które mogłyby zwiększyć potencjał produkcyjny gospodarstw już istniejących oraz ułatwić powstanie jednostek gospodarczych. Zakładano, że jednostki te powinny charakteryzować się sprawnością organizacyjno-ekonomiczną umożliwiającą prowadzenie efektywnej i opłacalnej produkcji.

Program osadniczy skierowany jest do ludzi z wykształceniem rolniczym średnim lub wyższym, najlepiej małżeństw. Program osadnictwa dotyczy także pracowników byłych PGR, którzy w wyniku restrukturyzacji jednostki gospodarczej utracili miejsca pracy, a posiadają kwalifikacje niezbędne do prowadzenia gospodarstwa. Dotyczy również właścicieli gospodarstw — z terenów, gdzie podaż ziemi do zagospodarowania rolniczego jest mniejsza niż popyt — którzy zdecydują się na sprzedaż swojego gospodarstwa na rzecz innych rolników w ich miejscu zamieszkania.

Kandydaci na osadników muszą mieć świadomość, że mimo pomocy rządu, Agencji i budżetu, cały ciężar przygotowania gospodarstwa do produkcji, hodowli lub usług oraz ryzyko z tym związane spoczywa na ich barkach.

W procesie wsparcia finansowego osadników uczestniczą: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, urzędy wojewódzkie, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz banki poprzez stworzenie dogodnych warunków kredytowania.

Osoby zamierzające uczestniczyć w programie mogą ubiegać się o kredyty bankowe z dopłatą ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a w szczególności o:

- **kredyt dla młodych rolników** (którzy w dniu zawarcia umowy kredytowej nie przekroczyli 40 roku życia) na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego (do 80% wartości nakładów, nie więcej jednak niż 500 tys. zł na gospodarstwo lub do 70% wartości nakładów inwestycyjnych, nie więcej jednak niż 2000 tys. zł dla gospodarstw prowadzących produkcję w ramach działów specjalnych);
- **kredyt na przedsięwzięcia realizowane w ramach programów branżowych** (do 80% wartości nakładów inwestycyjnych i nie więcej niż 500 tys. zł, raz na 8 lat z możliwością karencji do 3 lat);

- **kredyt na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa;** (spłata połowy oprocentowania, maksymalny okres kredytowania — 8 lat, karencja w spłacie kapitału do 2 lat);
- **kredyt na realizację przedsięwzięć w rolnictwie** mających na celu wykorzystanie posiadanej bazy produkcyjnej gospodarstw rolnych lub działów specjalnych, poprzez wznowienie produkcji w tych gospodarstwach po przerwie w produkcji trwającej co najmniej 1 rok.

Gospodarstwo, w zależności od regionów Polski oraz od popytu i liczby wniosków kandydatów na osadników, może mieć różną wielkość, ale powinno być bazą do utrzymania co najmniej jednej rodziny. Przyjmuje się zatem, iż powinny to być gospodarstwa posiadające około 100 ha przeliczeniowych, czyli od 100 do 350 ha fizycznych. Zarówno jednak mniejsze, jak i większe będą mogły być kwalifikowane do programu osadnictwa.

Osadnictwo rolnicze na ziemiach postpegeerowskich będzie pod tym względem trudne, że struktura istniejącego tam majątku produkcyjnego nie jest dostosowana do gospodarki farmerskiej. Majątek ten jest w zasadzie niepodzielny, co wymagałoby budowy wielu nowych kompleksów zabudowań gospodarczych. Ponadto, ewentualni osadnicy — np. z Polski południowo-wschodniej — musieliby być rzeczywiście silnie motywowani do porzucenia swoich dotychczasowych miejsc zamieszkania — domów, zabudowań gospodarczych, do zburzenia więzi sąsiedzkich i towarzyskich, do urządzania się „na nowo”. Być może byłoby to łatwiejsze w przypadku ludzi młodych.

Istniejące ramy prawne oraz stojące za nimi środki finansowe są więc za mało atrakcyjne i za mało dynamiczne w stosunku do zamierzeń pobudzenia osadnictwa na wybranych obszarach województw zachodnich i północnych. Jeśli osadnictwo to ma rzeczywiście przyjąć większe rozmiary, muszą być stworzone bardziej sprzyjające warunki, co wymagałoby bardzo wysokich nakładów.

4.4. Bezrobocie

Stabilne w latach 1980-tych zatrudnienie w PGR (około 475 tys. pracowników) zmniejszyło się znacznie już w 1989 roku do 441,4 tys. i do 400 tys. w roku 1990 oraz do 368,4 tys. w 1991 r., głównie na skutek trudności finansowych tych gospodarstw oraz funkcjonowania od grudnia 1989 roku ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Tak więc ponad 100 tys. osób zaprzestało pracy w PGR jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 19 paź-

dzielnika 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa i powstaniem AWRSP.

Zatrudnienie w PGR przed przejściem ich do zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wynosiło około 13 osób na 100 ha użytków rolnych. Natomiast pod koniec 1995 r. na 100 ha zatrudnionych było przeciętnie 5 osób i liczba ta nie ulega już większym zmianom, ponieważ w 1995 r. Agencja przejmowała do zasobu już tylko niewielkie ilości gruntów z dawnego PFZ. Ogółem we wszystkich rodzajach gospodarstw pracowało w 1995 r. ok. 123 tys. osób.

Największe nasilenie bezrobocia powstałego w wyniku upadku PGR występuje w województwach, w których udział tego sektora był szczególnie znaczny i w których szanse na otwarcie poprzedniej produkcji rolnej są niske — przy jednoczesnych małych możliwościach powstawania nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Są to województwa: suwalskie (zachodnia część), olsztyńskie, śląskie i koszalińskie oraz wschodnia część województwa szczecińskiego. Na ok. 300 tys. osób, które utraciły pracę w wyniku upadku PGR, ponad połowa znajduje się na tych właśnie obszarach. Szczególnie silnie skutkami upadku PGR został dotknięty środkowy pas trzech wymienionych województw nadmorskich — ich północna część, a południowa w nieco mniejszym stopniu, mają znaczny potencjał turystyczny.

Należy podkreślić, że osoby uprzednio zatrudnione w PGR miały niskie kwalifikacje, co w znacznym stopniu utrudnia ich przekwalifikowanie lub też dostosowanie do wymogów nowego rynku pracy. Jak wiadomo również, morale pracy w PGR było szczególnie niskie, co również jest istotnym handicapem dla byłych pracowników tych przedsiębiorstw.

Rozwiązanie problemu bezrobocia w tych województwach jest niezwykle trudne, jeżeli wręcz w ogóle możliwe. Oczywiście barierą jest brak środków, choć należy wątpić, czy nawet największe nakłady byłyby w stanie zmniejszyć bezrobocie wśród byłych pracowników PGR w sposób bardzo znaczący. Nowe miejsca pracy na tych obszarach nie mogą zostać stworzone w drodze wtórnej parcelacji zasobów ziemi i tworzenie gospodarstw indywidualnych — byłyby to proces niezwykle drogi, wymagający również znacznego przygotowania zawodowego i silnej motywacji do prowadzenia własnego gospodarstwa rolnego. Obecni bezrobotni — byli pracownicy najemni PGR — cechy te wykazują w zdecydowanie nikłym stopniu. Nie można również tak znacznie zintensyfikować produkcji w istniejących gospodarstwach indywidualnych (w tym także prowadzonych na gruntach dzierżawionych od Agencji), by mogły wchłonąć obecne nadwyżki siły roboczej — nie pozwala na to profil produkcyjny tych gospodarstw, wynikający z warunków naturalnych i struktury popytu na produkty rolne. Również

zalesianie gruntów marginalnych nie stworzy wystarczającej liczby miejsc pracy.

Nie ma więc szans, by rolnictwo było w stanie wchłonąć obecnych bezrobotnych — byłych pracowników rolnych PGR. Jakikolwiek zmniejszenie bezrobocia na tych obszarach będzie możliwe jedynie w drodze rozwijania innych dziedzin gospodarowania, choć szanse na ich dynamiczny wzrost są nikłe — rolnictwo nie będzie stwarzać wystarczającego popytu na usługi rolnicze, turystyka będzie rozwijać się jedynie w niektórych obszarach, przemysł będzie szukać innych lokalizacji. Problem bezrobocia post-pegeerowskiego będzie musiał rozwiązywać się sam — w drodze migracji oraz dzięki naturalnym procesom demograficznym.

5. Ocena restrukturyzacji rolnictwa państwowego

Oceniając okres transformacji i rekonstrukcji trzeba stwierdzić, że nie uzyskano zadowalających wyników zarówno w odniesieniu do byłych PGR, jak i do całego rolnictwa i gospodarki żywnościowej. W szczególności:

- *na bardzo małą skalę zrealizowano osadnictwo na ziemiach po zlikwidowanych PGR*. Miało to przecież na celu rozładowanie przeludnienia agrarnego na południu kraju i zaludnienia ziem północno-zachodnich (również ze względów politycznych);
- *doszło do ogromnej utraty potencjału wytwórczego wynikłej z likwidacji PGR*. Przykładem niech będą straty pogłowia w latach 1989–1990 i 1996: bydło 1,7 i 0,2 mln zwierząt, trzoda chlewna 4,5 i 0,7 mln. Dotyczy to również sprzętu mechanicznego, budowli i, o czym się często nie wie, urodzajności pól (utrata drobnoustrojów w glebie, których ciężar przekracza ciężar pogłowia zwierząt w oborach, chlewniach itd.);
- zlikwidowanie PGR oznacza również duże obniżenie możliwości rozwojowych całego rolnictwa, PGR były ośrodkami kultury rolnej, zwłaszcza hodowli roślin i zwierząt, doświadczalnictwa rolniczego i nosicielami nowoczesnych metod;
- w skali całego kraju pozostaje bez pracy na obszarach wiejskich około 1 mln osób. Około dwu razy tyle to bezrobocie utajone, co oznacza, że w warunkach zdrowszej struktury agrarnej te dodatkowe 2 mln osób nie byłyby potrzebne;

W konkluzji należy więc stwierdzić, że

- upadek zdecydowanej większości PGR był wynikiem konieczności ekonomicznej, ponieważ nie były zdolne do osiągnięcia równowagi finan-

sowej w nowych warunkach ekonomicznych, bez dotacji z budżetu państwa. Po prostu były nieefektywne;

- powołanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa stanowiło decyzję słuszną, jak również nadanie jej określonych uprawnień władczych;
- na korzyść Agencji należy zaliczyć utrzymanie i rozwój przedsiębiorstw hodowlanych i doświadczalnych, o specjalnym znaczeniu dla całego rolnictwa;
- Agencja nie rozwiązała jednak, bo prawdopodobnie nie mogła ze względu na szczupłość środków finansowych, problemu osadnictwa. Za dużo również ziemi pozostało w Agencji do dalszego zagospodarowania (ok. 1 mln ha);
- nie zostało również ograniczone bezrobocie, zwłaszcza w części województw o dużym uprzednio nasileniu PGR. Dotyczy to województw prawie całkiem rolniczych: koszalińskiego, śląskiego, olsztyńskiego, suwalskiego i elbląskiego. Większe ograniczenie bezrobocia zostało dokonane w województwach: szczecińskim i zielonogórskim.

Jedynie w małej części niepełne rozwiązanie problemów wynikających z upadku PGR jest winą samej Agencji — nie mogła ona podołać problemom przekraczającym zdolności całej gospodarki. Ponadto, Agencja jest stale silnie skrępowana przez sztywne, często niewłaściwe przepisy, uniemożliwiające podejmowanie elastycznych działań, dostosowanych do lokalnej sytuacji (np. Agencji nie wolno sprzedawać mienia w częściach, co powoduje, że w wielu przypadkach ulega ono naturalnemu zniszczeniu lub też — co jest mniejszym złem — jest rozkradane).

Reasumując przyczyny przebiegu wymienionych wyżej zjawisk, można stwierdzić, że jedną z nich były, oczywiście, koszty transformacji, inaczej mówiąc, próby naprawienia niezdrowej ekonomiki w całej gospodarce PRL. Jednakże drugą z przyczyn jest także *słabość polityki ekonomicznej*, w tym także rolnej, kolejnych ekip rządzących, brak konsekwentnej realizacji raz przyjętych założeń (np. Strategia dla Polski) itd. Być może dojdzie do większej konsekwencji w realizacji polityki wymuszonej przez wymogi narzucone przez Unię Europejską w najbliższej przyszłości. Jeśli chodzi o rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej, to proces integracji Polski z UE stwarza już obecnie nowe uwarunkowania, chociażby od strony rozwiązań legislacyjnych.

6. Przyszłość rolnictwa postpegeerowskiego

Przyszłość ziemi, załóg i produkcji postpegeerowskiej jest zależna od dwóch czynników: rozwoju sytuacji w całym rolnictwie polskim oraz przeobrażeń w gospodarce regionów, w których rolnictwo państwowe było szczególnie silnie skoncentrowane. Istotnym elementem generalnej polityki rolnej jest spodziewane wejście do Unii Europejskiej i jego skutki w bliższej i dalszej przyszłości.

Proces integracji rolnej z Unią Europejską rodzi zarówno pewne szanse, jak i istotne zagrożenia. Z szans szans można wymienić:

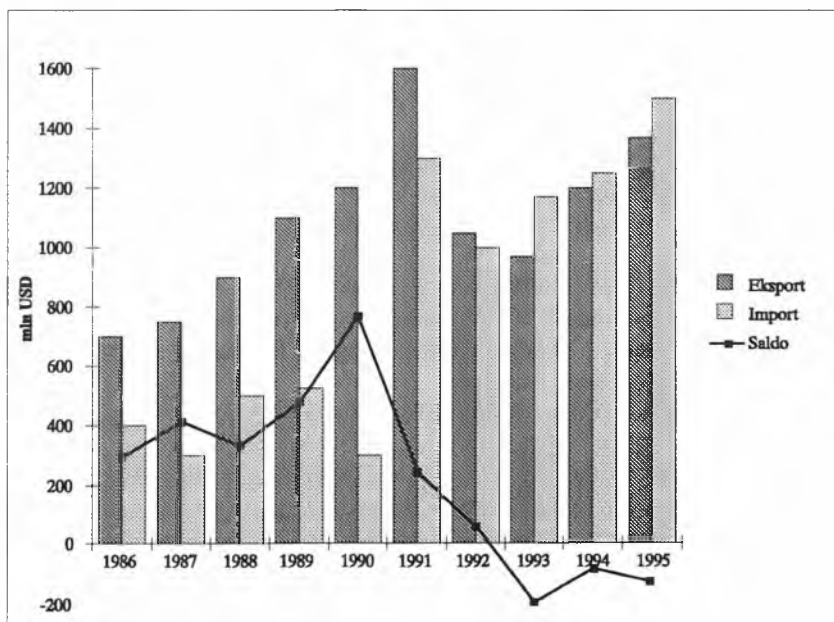
- uzyskanie dostępu do bogatego rynku europejskiego;
- prawdopodobną ekspansję eksportu rolnego oraz, z drugiej strony, importu nowoczesnych produktów, ważnych zwłaszcza w postępie biologicznym i technicznym;
- znaczny przyływ kapitału inwestycyjnego i handlowego;
- powstanie ekonomicznego przymusu rekonstrukcji polskiego rolnictwa w kierunku struktur bardziej efektywnych i zdolnych do absorpcji postępu;
- jeśli to nastąpi, to ujawnienie się korzyści skali i większej efektywności, w wyniku czego polskie rolnictwo zacznie wytwarzać nadwyżkę ekonomiczną, którą można będzie zużytkować na jego rozwój.

Z zagrożeń można przewidywać:

- duże koszty dostosowań i modernizacji polskiego sektora żywnościowego;
- prawdopodobieństwo utraty części rynku krajowego na rzecz dostawców z Unii i w związku z tym wyeliminowania pewnej części krajowych producentów o wyższych kosztach produkcji. Dotyczy to szczególnie producentów zbóż, drobiu i mięsa wieprzowego, tzn. artykułów, których ceny krajowe są zbliżone do cen w UE. W mniejszym stopniu dotyczy to mleka, wołowiny, masła, których ceny są w Polsce niższe aniżeli w UE;
- niewielkie realne możliwości szybkich zmian struktury agrarnej.

Ogólnie można powiedzieć, że po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej dojdzie z pewnością do zwiększenia transferów na rzecz polskiego rolnictwa, lecz równocześnie do zwiększenia obciążenia polskiego konsumenta z tytułu wyższych cen żywności. Zasadne jest zatem pytanie, co będzie większe, zysk rolników czy strata konsumentów? Nie przewiduje się przy tym znacznego wzrostu produkcji rolnej w Polsce po zastosowaniu mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Zanim to jednak nastąpi, należałoby dążyć, aby najdalej do 2000 r. nastąpiła odbudowa poziomu produkcji rolnej osiągniętego przed okresem transformacji.

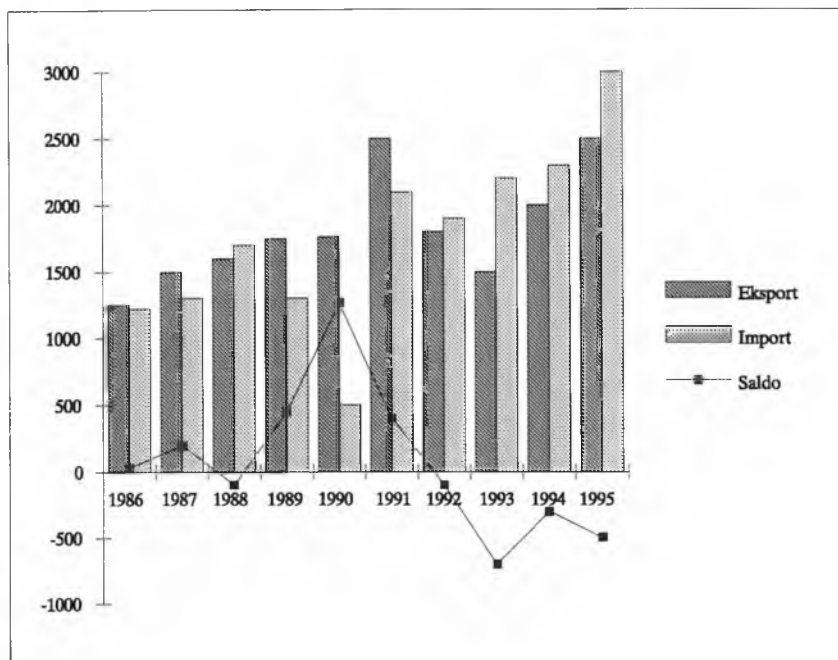
Potrzeba odbudowy poprzedniego poziomu produkcji rolnej wynika z tego, iż Polska ma duży i narastający od 1993 r. deficyt w obrocie zagranicznym produktami rolno-żywnościowymi, który w 1996 r. osiągnie prawdopodobnie wartość 700 mln dolarów amerykańskich (ilustruje to tabela 7) — choć deficyt ten jest z nawiązką rekompensowany zakupami żywności przez obcokrajowców w handlu nadgranicznym. Ponadto doszło do ujemnego salda w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi z krajami Unii Europejskiej w ostatnich kilku latach (ryc. 3 i 4);



Ryc. 3. Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi z krajami UE

Mimo nadwyżki importu nad (rejestrowanym) eksportem podaż artykułów żywnościowych jest niewystarczająca. W latach dziewięćdziesiątych znacząco została obniżona biologiczna wartość odżywiania się polskiego społeczeństwa, ocenia się bowiem, że większość polskiego społeczeństwa odznacza się strukturą spożycia typową dla ludzi biednych (mało białka zwierzęcego), a pewna jego część (około 10–15%) nie może zapewnić sobie nawet wystarczającej liczby kalorii.

Popyt na produkty żywnościowe będzie szybko wzrastał, co będzie wynikać z wzrostu zamożności ludności oraz idącej w ślad za tym zmiany



Ryc. 4. Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi

Tabela 7.

Obroty zagraniczne Polski w latach 1993–1995

Wyszczególnienie	mln USD			Dynamika %	
	1993	1994	1995	1994 93 = 100	1995 94 = 100
Eksport ogółem	14 143	17 240	22 895	121,9	132,8
Import ogółem	18 834	21 569	29 050	114,4	134,7
Saldo	-4 691	-4 329	-6 155	92,3	142,2
Eksport rolno-żywnościowy	1 676	2 085	2 511	124,4	120,4
Import rolno-żywnościowy	2 240	2 433	2 987	108,6	122,8
Saldo	-564	-348	-476	61,7	136,9
Udział eksportu rolno-żywnościowego w eksporcie ogółem	11,9	12,1	11,0	x	x
Udział importu rolno-żywnościowego w imporcie ogółem	11,9	11,3	10,3	x	x

w strukturze popytu, który będzie kierował się do produktów wyżej przetworzonych i produktów białkowych.

Z powyższych stwierdzeń wynika, że istnieje potrzeba zwiększenia poziomu rodzinnej produkcji rolniczej w najbliższych latach. Muszą być jednak wzięte pod uwagę wymogi, jakie stawia Unia Europejska wobec polskiego rolnictwa.

Teza o potrzebie dążenia do odbudowy poprzedniego poziomu produkcji rolnej wynika z przeświadczenia, że Polska powinna dążyć do samowystarczalności w produkcji żywności lub wręcz do uzyskania nadwyżki, która może być eksportowana, a nie pokrywać różnicy między popytem a podażą w drodze importu żywności. Przeświadczenie to jest oparte na następujących argumentach:

- Polska jest krajem o znacznych zasobach użytków rolnych przypadających na jednego mieszkańca — wielkość ta wynosi 0,48 ha na mieszkańca, co jest wartością bardzo wysoką w porównaniu z innymi krajami europejskimi;
- poziom produkcyjny polskiego rolnictwa pozostaje daleko w tyle za krajami wyżej rozwiniętymi. Przy stosunkowo niewielkich nakładach poziom ten może ulec istotnemu podniesieniu, a polskie rolnictwo może być konkurencyjne na rynkach światowych.

Rachunek ekonomiczny oraz przesłanki natury ogólnopolitycznej powinny przesądzić, czy i jak należy podnosić poziom produkcji rolniczej na ziemiach postpegeerowskich, tzn. w północnych i zachodnich województwach, czy też w innych województwach kraju. Rozwijanie produkcji rolniczej na obszarach postpegeerowskich w drodze lokowania tam osadników byłoby zadaniem bardzo kosztownym, dużo kosztowniejszym od podniesienie produkcji rolniczej na drodze rekonstrukcji i unowocześnienia już istniejących gospodarstw chłopskich, głównie na ziemiach dawnych. Rachunek ekonomiczny koliduje więc z polityką osiedleńczą.

Niezależnie jednak od tego dylematu, niewątpliwie jest, że:

- wszelkie ziemie marginalne, o małej wartości rolniczej należy szybko zagospodarować poprzez zalesienie. Dotyczy to zwłaszcza województw koszalińskiego, słupskiego (zwłaszcza w części południowej) i olsztyńskiego;
- należy zasilić pomoc kredytową dla istniejących już na ziemiach postpegeerowskich gospodarstw dzierżawnych, jak również ułatwić dzierżawcom nabywanie tych gospodarstw na własność. Rozwój produkcji rolniczej w takich gospodarstwach dałby pewne, choć nieznaczne zatrudnienie wolnej obecnie sile roboczej, w produkcji roboczej, jak również w obrocie i przetwórstwie rolnym;
- trzeba również dostrzegać, że na ziemiach tych istnieją rodzinne gospodarstwa chłopskie (od 25% ziemi rolniczej w woj. szczecińskim do 45%

w woj. olsztyńskim), które można by upełnorolnić, stosując określone udogodnienia, głównie poprzez zwiększoną pomoc w preferencyjnych kredytach;

- dużą rolę należałoby poświęcić rozwojowi turystyki ze względu na walory klimatyczne i bliskość morza. Byłaby to część rozwoju terenów wiejskich w programie rozwoju drobnej wytwórczości. Niezbędne byłoby uruchomienie w tym celu większej pomocy kredytowej.

W konkluzji, poprawa losu terenów postępieerowskich — a więc i los obecnych bezrobotnych, byłych pracowników PGR — zależy w głównej mierze od tego, czy na tych terenach będą mogły rozwinąć się pozarolnicze dziedziny gospodarki. Tylko częściowo jest to jednak zależne od agencji związanych z rolnictwem, a znaczny udział w promowaniu pozarolniczych dziedzin gospodarowania muszą mieć władze lokalne. Niestety, przez najbliższe lata istotną rolę będą również odgrywać organizacje charytatywne i instytucje pomocy socjalnej.

**BOLESŁAW WINIARSKI, ZBIGNIEW PRZYBYŁA,
ZYGMUNT BOBOWSKI**

ROLA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W ROZWOJU LOKALNYM I REGIONALNYM (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTW ZACHODNICH)

Wprowadzenie

Powstały po przełomowych wydarzeniach 1989 r. układ uwarunkowań geopolitycznych w Europie Środkowej wielokierunkowo wpływa na rozwój jej krajów i regionów. Dynamiczny wzrost ruchu ludzi i pojazdów przez granice państwa stwarza nowe potrzeby, szanse i zagrożenia zwłaszcza na obszarach regionów przygranicznych. Wzrost stopnia przepuszczalności granic zmienia ich cechy — obszary przygraniczne tracą swój dawny charakter peryferii krajów, do których należą, stają się terenem zainteresowań inwestorów, uzyskują swoistą rentę położenia. W regionach tych rozwija się spontanicznie handel i handlowa turystyka, powstają siły aktywizujące rozwój regionalny i lokalny. Zmieniające się warunki i potrzeby kreują też podstawy nawiązywania i rozszerzania współpracy transgranicznej regionalnych i lokalnych organów władzy, sąsiadujących z sobą poprzez granice jednostek terytorialnych.

Procesy te możemy obecnie obserwować w Polsce w zasadzie we wszystkich naszych regionach przygranicznych, z wyraźnym jednak zróżnicowaniem siły oddziaływań nowych uwarunkowań i czynników. Przygraniczne regiony Polsce na zachodzie znalazły się na linii bezpośredniego styku z obszarem Unii Europejskiej, w pobliżu centralnych obszarów rozwojowych Europy — zmiana sytuacji ujawniła się tu najmocniej. Tu także najwcześniej rodziły się różne inicjatywy rozszerzania współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz nadawania jej form zinstytucjonalizowanych. W zachodnich regionach przygranicznych Polski mamy najwięcej przejść granicznych, a całość strefy przygranicznej objęły zasięgiem swego funkcjonowania cztery organizacje euroregionalne. Szcze-

gólnie interesującym obszarem jest województwo jeleniogórskie, wchodzące w skład utworzonego najwcześniej (w 1991 r.) euroregionu „Nysa”, obejmującego przygraniczne tereny południowo-zachodniego krańca Polski, południowo-wschodnich Niemiec i północnych powiatów Republiki Czech.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest rola współpracy transgranicznej w rozwoju lokalnym. Momenty wyżej przytoczone przemawiały za wyborem województwa jeleniogórskiego jako podstawowego obszaru badań. W pracy nawiązujemy jednak także do przykładów i problemów innych regionów na polsko-niemieckim pograniczu, poszukując możliwości dokonywania pewnych uogólnień. Zdajemy sobie równocześnie sprawę z tego, że nasze oceny muszą być traktowane jako wstępne. Nie można, mówiąc o wpływie współpracy transgranicznej na rozwój lokalny i regionalny, abstrahować od faktu, że prowadzono ją ona na razie w bardzo specyficznych warunkach przeprowadzanej w Polsce (a także we wschodnich regionach Niemiec i w Czechach) transformacji ustrojowo-systemowej, z którą wiązały się u nas (i we wschodnich Niemczech) uboczne zjawiska negatywne w postaci recesji gospodarczej lat 1990–1992, destrukcji części nie przystosowanego się do warunków gospodarki rynkowej aparatu wytwórczego i pojawienia się w dużej skali bezrobocia. Zjawiska te wystąpiły u nas w województwach zachodnich w dotkliwych formach. Recesja w gospodarce ograniczała możliwości wykorzystania szans stwarzanych przez rozwój współpracy transgranicznej, ale współpraca transgraniczna łagodziła jej skutki przez dostarczanie ludności przygranicznych obszarów nowych możliwości zarobkowania, zwłaszcza w handlu transgranicznym. Dodajmy, że związane z nim możliwości zostały od razu zauważone przez władze lokalne miast i gmin pogranicza, które zaczęły skwapliwie zabiegać o otwieranie nowych przejść granicznych i organizować przygraniczne targowiska. Sektor przygranicznego handlu jest też obecnie jednym z istotnych czynników równoważenia bilansu płatniczego kraju, a nawet i źródłem pewnych kłopotów naszego banku centralnego, związanych ze wzrostem jego rezerw dewizowych.

Pojawia się pytanie, czy dotychczasowe doświadczenia mogą stanowić podstawę wnioskowania na przyszłość. Sądzymy, że przy zachowaniu pewnej ostrożności w formułowaniu wniosków można dać odpowiedź pozytywną — zastrzegając jednak, że kontynuacja badań nad tym zagadnieniem jest bardzo pożądana.

1. Badany obszar

Prezentowane w tej pracy ustalenia zostały dokonane na podstawie obserwacji prowadzonych na obszarze zachodnich regionów przygranicznych Polski. Przy różnych okazjach wskazywaliśmy na strategiczne znaczenie naszych regionów zachodnich w procesach integracji europejskiej i zacierania skutków pojałtańskich podziałów¹. Przypomnijmy tylko, że przechodzą tędy najważniejsze szlaki komunikacyjne łączące Wschód i Zachód Europy i jedno z ważnych połączeń jej Północy z Południem, że usytuowane wzdłuż osi Odry, w centralnej części europejskiego kontynentu, w pobliżu wielkich aglomeracji miejsko-przemysłowych, regiony polsko-niemieckiego pogranicza mogą być terenami o dużej atrakcyjności lokalizacyjnej dla wielu projektów rozwojowych i obszarami nie tylko bilateralnej, ale i multilateralnej międzynarodowej współpracy gospodarczej.

Sytuacja ekonomiczna polskich przygranicznych regionów zachodnich jest obecnie silnie zróżnicowana, podobnie jak i ogólny stan ich zagospodarowania. Cztery zachodnie województwa przygraniczne Polski zajmują łącznie powierzchnię około 32 tys. km², tj. około 10% powierzchni kraju. Zamieszkuje tu ponad 2,7 mln ludności, czyli około 6,8% ogółu ludności Polski. Pomimo notowanego w całym kraju spadku przyrostu naturalnego, ludność zachodnich regionów przygranicznych Polski nadal wzrasta (w odróżnieniu od sąsiadujących z nimi obszarów Niemiec), choć występuje tu też ujemne saldo migracji wewnętrznych. Ogólnie wysoki jest poziom urbanizacji — ponad 67% ludności to mieszkańcy miast. W strukturze zatrudnienia dominuje przemysł, na drugim miejscu znajduje się rolnictwo, następnie budownictwo, handel i pozostałe działy gospodarki.

Na północy najważniejszym kompleksem gospodarczym jest aglomeracja szczecińska i zespół portowo-morski Szczecin-Świnoujście. Województwo szczecińskie jest najsilniej zurbanizowanym regionem na całym pograniczu. Szczecin, z ludnością prawie 420 tys., należy do największych miast Polski, jest znaczącym ośrodkiem uniwersyteckim, silnym centrum naukowo-innowacyjnym, ważnym ośrodkiem przemysłowym. Region szczeciński to również obszar rekreacji i turystyki, znanych powszechnie kąpielisk morskich.

Porównanie ze stanem zagospodarowania w sąsiednich rejonach po stronie niemieckiej wykazuje wyraźną asymetrię na korzyść strony polskiej. Trzeba jednak mieć na uwadze rosnący szybko wpływ aglomeracji berlińskiej i dokonywane we wschodnich rejonach RFN wielkie inwestycje.

¹Zob.: B. Winiarski, *Zachodnie regiony Polski. Szanse i zagrożenia*, (w:) *Polonia, quo vadis*, pod red. A. Kuklińskiego. Warszawa 1993; B. Winiarski, *Regiony zachodniego pogranicza Polski w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju*, (w:) „Zeszyty Morskie”, Szczecin 1995, nr 3.

W środkowej części pogranicza, na obszarach województw gorzowskiego i zielonogórskiego, ogólny stan zagospodarowania i poziom ekonomiczny jest znacznie niższy. Miasta Gorzów Wlkp. i Zielona Góra, będące tu głównymi centrami rozwoju, charakteryzują się jednak stosunkowo szerokim profilem funkcji o znaczeniu regionalnym, a częściowo i ponadregionalnym, mają swe wyższe uczelnie posiadając szanse rozwojowe. Na gospodarczym obrazie obszarów środkowej części pogranicza zaciążyły najpierw ogromne zniszczenia wojenne, a później, w latach PRL-u, usytuowanie na głównej osi strategicznej między Paktem Warszawskim a NATO. Koncentrowały się tu bazy, poligony wojskowe i lotniska — także radzieckie, procesy uprzemysłowienia przebiegały w skromnych rozmiarach, co uwidacznia się szczególnie w porównaniu z szeroko zakrojoną industrializacją terenów położonych po stronie niemieckiej. W tej części pogranicza polsko-niemieckiego mamy do czynienia z największą asymetrią na niekorzyść strony polskiej. Asymetria ta potęguje rosnący wpływ oddalonej zaledwie o niecałe 70 km od granicy aglomeracji berlińskiej. Na tereny województw gorzowskiego i zielonogórskiego niektórzy niemieccy planiści patrzą w związku z tym jako na zaplecze rekreacji i weekendowego budownictwa — „taniej siły roboczej i taniej ziemi” — dla przyszłej ogromnej berlińskiej metropolii.

Poziom zagospodarowania po obu stronach granicy był na tym jej odcinku do niedawna wyrównany. Obecnie zaczyna rosnąć asymetria na niekorzyść strony polskiej, w związku z wielkimi nakładami kierowanymi przez rządy niemieckich landów i rząd federalny RFN na przyspieszenie rozwoju i poprawę zagospodarowania wschodnich regionów Niemiec.

Położenie geograficzne regionu sąsiadującego z terenami Czech i Niemiec — województwa jeleniogórskiego — tworzyło zawsze szanse użytkowania wielu korzyści. Należą do nich możliwości współpracy w dziedzinie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego, handlu przygranicznego, rozwoju turystyki, przepływu siły roboczej.

Asymetria w skali działań prorozwojowych polityki regionalnej obu państw Polski i Niemiec uwidacznia się obecnie na całym obszarze pogranicza. Regiony niemieckie korzystają ze wsparcia budżetu federalnego (nie-mal 150 mld marek rocznie) i z pomocy Unii Europejskiej. Z samego tylko Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przygraniczne kraje RFN otrzymały w latach 1991–1993 prawie miliard ECU; korzystają one ponadto z dogodnych kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europej-

skiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz rozlicznych ułatwień inwestycyjnych². Regiony polskie żadnego szczególnego wsparcia ze strony rządu nie otrzymują.

Wszystkie polskie regiony zachodniego pogranicza dotknięte zostały w latach 1990–1992 ogólną recesją gospodarczą i związaną z nią klęską bezrobocia. W połowie 1993 r. stopa bezrobocia ukształtowała się na poziomie 18,1% w woj. jeleniogórskim (około 20% w 1994 r.), 15,4% w zielonogórskim, 20,2% w gorzowskim, 12,5% w szczecińskim. Obserwowana ostatnio pewna poprawa sytuacji na rynku pracy w Polsce w skromnym jeszcze stopniu dotyczy regionów zachodnich.

2. Ewolucja kierunków i form współpracy transgranicznej w zachodnich regionach Polski

2.1. Współpraca regionów przygranicznych przed 1989 r.

W okresie panowania w Polsce systemu „realnego socjalizmu” na sytuację regionów przygranicznych rzutowała przede wszystkim nikła przepuszczalność granic państwa, pozostająca zresztą w wyraźnej sprzeczności z wygłaszanymi przy różnych oficjalnych okazjach deklaracjami o przyjaźni i braterstwie krajów socjalistycznych. Stosunki między regionami położonymi po obu stronach granicy sprowadzały się w dużej mierze do kontaktów związanych z koniecznością rozwiązywania różnych problemów natury technicznej. Trzeba przy tym zauważyć, że kontakty te były najbardziej aktywne na pograniczu Polski i NRD, skromne na pograniczu polsko-czechosłowackim, a znikome tylko na terenach położonych wzdłuż granicy z ZSRR.

W okresie po II Wojnie Światowej regionalna współpraca transgraniczna Polski i Niemiec dotyczyła przede wszystkim funkcjonowania niektórych rozdzielonych przez granicę kompleksów produkcyjnych i urządzeń infrastruktury. W obecnym województwie jeleniogórskim do 1962 r. kopalnia węgla brunatnego w rejonie Bogatyni pracowała na potrzeby położonej po stronie niemieckiej elektrowni i brykietowni w Hirschwelde, stanowiąc dla niej główne źródło zaopatrzenia. Zbudowanie elektrowni „Turów” po stronie polskiej ograniczyło eksport węgla do elektrowni w NRD do kilkunastu procent wydobycia. Zgorzelec zaopatrywany był do 1972 r. w wodę

²Zob.: J. Wódke, *Pomoc Wspólnot Europejskich dla nowych landów niemieckich*, Warszawa, URM. Biuro ds. Integracji Europejskiej 1994, cyt. za: Z. Przybyła, *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych (na przykładzie Euroregionu Nysa)*, Wrocław 1995, s. 104–105.

przez zakłady wodociągowe w Görlitz, a Sieniawka — do 1964 r. — z Zittau. Po wybudowaniu po stronie polskiej urządzeń wodociągowych utrzymano w mocy porozumienia ze stroną NRD-owską w sprawach dostaw wody w przypadku awarii stacji po jednej lub drugiej stronie.

Istotne zmiany wprowadzone zostały 1 stycznia 1972 r., kiedy to na mocy porozumienia między rządami PRL i NRD o wzajemnych podróżach obywateli obu państw zniesiony został obowiązek posiadania przez nich paszportów i wiz przy wyjazdach na pobyt czasowy na terytorium drugiego państwa (do 3, wzgl. wyjątkowo do 6 miesięcy) i przy przejazdach przez to terytorium. Równocześnie wprowadzono szerokie ułatwienia celne oraz możliwości wymiany walut obu krajów. To rewolucyjne na owe czasy i stosunki w „obozie socjalistycznym” posunięcie — silnie eksponowane propagandowo i obudowane dodatkową ideologią³ — przyniosło od razu przeszło pięciokrotne zwiększenie liczby osób przekraczających granice (niemal do 50 mln osób rocznie), a w ślad za tym i zwiększony ruch towarów, stymulowany silnie przez ilościowe i jakościowe ich niedobory i różnice poziomu cen (w zróżnicowanych proporcjach) w Polsce i w NRD.

Konfrontacja skutków otwarcia granicy z realiami socjalistycznej gospodarki wykazała szybko, że swobody wymiany nie wytrzyma zaopatrzenie. Reakcja władz państwowych poszła w kierunku limitowania wymiany pieniędzy. Dla obywateli polskich wprowadzono limit najpierw 200 marek na miesiąc, później 100 marek na dwa miesiące. Pociągnęło to za sobą z kolei powstanie „czarnego rynku” walutowego.

Obok działań restrykcyjnych podjęto także pewne kroki łagodzące różnice zaopatrzenia w sąsiadujących krajach, poprzez ustanowienie możliwości prowadzenia oficjalnej przygranicznej wymiany towarowej. Do organizowania jej upoważnione zostały władze województw przygranicznych. Początkowo były to województwa: szczecińskie, wrocławskie i zielonogórskie (ze strony NRD okręgi Rostock, Frankfurt-Guben i Görlitz), po reformie podziału administracyjnego w Polsce w 1975 r. jeleniogórskie zamiast wrocławskiego. Ustalono, że przedmiotem przygranicznej wymiany mogą być towary przemysłowe i spożywcze znajdujące się w puli rynkowej właściwego urzędu wojewódzkiego, których podaż jest dostateczna. Zastrzeżeń było przy tym wiele: nie mogły to być towary, których produkcja jest subwencjonowana i w których występuje tzw. „wsad importowy”; miały to być

³W tekście umowy mówiono, że celem jej jest pogłębienie przyjaznych i braterskich stosunków między obu państwami, stworzenie warunków umożliwiających ich obywatelom poznanie osiągnięć budownictwa socjalistycznego, piękna przyrody drugiego kraju itd. itd. Do przekraczania granicy upoważniał dowód osobisty lub podobny dokument. Zob.: Dz. U. Nr 35 z 1971 r., poz. 306.

natomiast głównie wyroby przemysłu terenowego, spółdzielczości, rzemiosła — a cała przygraniczna wymiana miała odbywać się poza planem resortu handlu zagranicznego.

Wymiana przygraniczna została wyłączona też z obszaru bezpośredniej kontroli bankowej prowadzonej w stosunku do operacji z zagranicą, a towary objęte tą wymianą zwolniono od opłat celnych. Zauważmy, że podobnych form stosunków handlowych z zagranicą nie stosowały wówczas żadne inne państwa socjalistyczne. Regionalny handel transgraniczny polsko-NRD-owski był tu czymś zupełnie wyjątkowym.

Jakie towary były głównie przedmiotem tej wymiany? Otóż województwo wrocławskie (od 1975 r. jeleniogórskie) prowadzące handel z okręgiem drezdeńskim wysyłało do NRD przetwory owocowo-warzywne, owoce świeże, tekstylia (zwłaszcza kurtki ortalionowe), galanterię, lampy elektryczne, wyroby wikliniarskie, produkty spożywcze. Przywóz z NRD obejmował głównie meble, bieliznę, płaszcze, wyroby pończosznicze, obuwie, wózki dziecięce, wyroby alkoholowe (koniaki)⁴.

Wzrost ruchu osób przez granicę polsko-NRD-owską stworzył w województwach przygranicznych duży popyt na usługi turystyczne. Rozpoczęta została — w dużej mierze realizowana przez osoby prywatne — rozbudowa obiektów noclegowych, gastronomicznych, serwisowych, zwłaszcza w atrakcyjnych miejscowościach Karkonoszy. Zaczęły powstawać nowe zakłady krawieckie, wikliniarskie, wyrobu pamiątek, a także targowiska, głównie w miejscowościach położonych w pobliżu przejść granicznych.

Lata siedemdziesiąte przyniosły rozwój kontaktów między władzami lokalnymi i regionalnymi polskich województw przygranicznych i odpowiednimi organami administracji NRD. Podjęte zostały inwestycje publiczne w infrastrukturze. W Zgorzelcu zmodernizowano przejście graniczne, założono parkingi, uruchomiono nowe stacje benzynowe, przeprowadzono remonty i modernizacje dróg dojazdowych (podobnie w Sieniawce).

Kontakty transgraniczne objęły także regulację rynku pracy. Niedobory siły roboczej w NRD ukierunkowały jednostronnie dojazdy do pracy — z Polski na drugą stronę Nysy Łużyckiej. W latach 1976–1980 liczba dojeżdżających do pracy w NRD z terenów woj. jeleniogórskiego sięgała 1,9 tys. osób — głównie (ponad 80%) z samego Zgorzelca⁵.

W latach siedemdziesiątych współpraca transgraniczna polsko-NRD-owska regulowana była w drodze porozumień międzypaństwowych, regio-

⁴Zob.: H. Koźuchowski, *Wymiana przygraniczna*, (w:) *Rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów przygranicznych*, PAN Odział we Wrocławiu, Komisja Nauk Ekonomicznych, Wrocław 1979, s. 244.

⁵Dane Urzędu Wojewódzkiego w Jeleniej Górze.

nalnych i lokalnych, a także porozumień między poszczególnymi przedsiębiorstwami i instytucjami. Np. partnerem dla Urzędu Wojewódzkiego w Jeleniej Górze była Rada Okręgu Drezno. Istotną rolę odgrywały tu komitety partyjne, w szczególności Komitet Wojewódzki PZPR w Jeleniej Górze i jego odpowiednik w Dreźnie.

Współpraca między regionami Polski i NRD została poddana daleko idącym ograniczeniom w 1981 r. przez stronę niemiecką pod wpływem wydarzeń politycznych w Polsce, związanych z protestami robotniczymi i powstaniem „Solidarności”. Obawiano się „importu kontrrewolucji”. Po zawieszeniu stanu wojennego w Polsce wznowiono część kontaktów oficjalnych oraz stosunków między wyższymi uczelniami i niektórymi zakładami, ale nie przywrócono już poprzedniej swobody przekraczania granicy. Zminimalizowane zostały też dojazdy do pracy i transgraniczny handel.

Poświęciliśmy nieco miejsca latom siedemdziesiątym nie tylko jako pewnej ciekawostce historycznej. W okresie tym nastąpiło pierwsze szersze zetknięcie się z sobą wielu mieszkańców przygranicznych regionów Polski i Niemiec. Wydaje się, że ułatwiło to później podjęcie transgranicznej współpracy polsko-niemieckiej w zmienionych warunkach ustrojowo-systemowych. Angażowali się w to czasem ci sami ludzie.

2.2. Współpraca transgraniczna regionów zachodnich po przemianach politycznych w Europie Środkowej

Przewrót polityczny w krajach Europy Środkowej w latach 1989–1990 oraz zjednoczenie Niemiec stworzyły nową sytuację na polsko-niemieckim pograniczu. Równoległe do przygotowywania przez strony polską i niemiecką podstawowych uregulowań międzypaństwowych, a zwłaszcza traktatu o potwierdzeniu istniejącej granicy (podpisanego 14.11.1990 r.) i traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (z 17.06.1991 r.), podjęto prace na temat rozszerzenia współpracy regionów przygranicznych. W traktacie o dobrym sąsiedztwie z 17.06.1991 r. wskazano na duże znaczenie partnerskiej współpracy między regionami, gminami, miastami i innymi jednostkami wskazując przy tej okazji także na konieczność likwidacji obciążeń środowiska, zapobiegania zagrożeniom w dorzeczu Odry, popierania turystyki, rozbudowy przejść granicznych i współpracy różnych organów administracji.

Pierwsze projekty odnośnie form i kierunków współpracy wysunęła strona niemiecka. Niemal zaraz po podpisaniu traktatu o dobrym sąsiedztwie (w lipcu 1991 r.) premier rządu krajowego Brandenburgii Stolpe przedstawił premierowi Polski wykonane przez dwie firmy konsultingowe

opracowanie pt. „Koncepcja wspierania rozwoju obszaru Odry” zakładając utworzenie wzdłuż całej granicy polsko-niemieckiej specjalnej strefy rozwoju. Projekt ten wywołał u nas po ujawnieniu jego szczegółów w kilka tygodni później ożywioną dyskusję, w której zgłoszono też różnego rodzaju wątpliwości i zastrzeżenia. Zajmowaliśmy w tej sprawie także stanowisko⁶, odnosząc się krytycznie do niemieckiego projektu. Rząd Brandenburgii podjął wkrótce nową inicjatywę, przedstawiając w lutym 1992 r. kolejne opracowanie pt. „Pogranicze niemiecko-polskie jako problem polityki regionalnej”, wykonane pod kierownictwem dr Willersa w Instytucie Stosowanych Badań Gospodarczych w Berlinie. Opracowanie to było w Polsce przedmiotem specjalnie zorganizowanej konferencji.

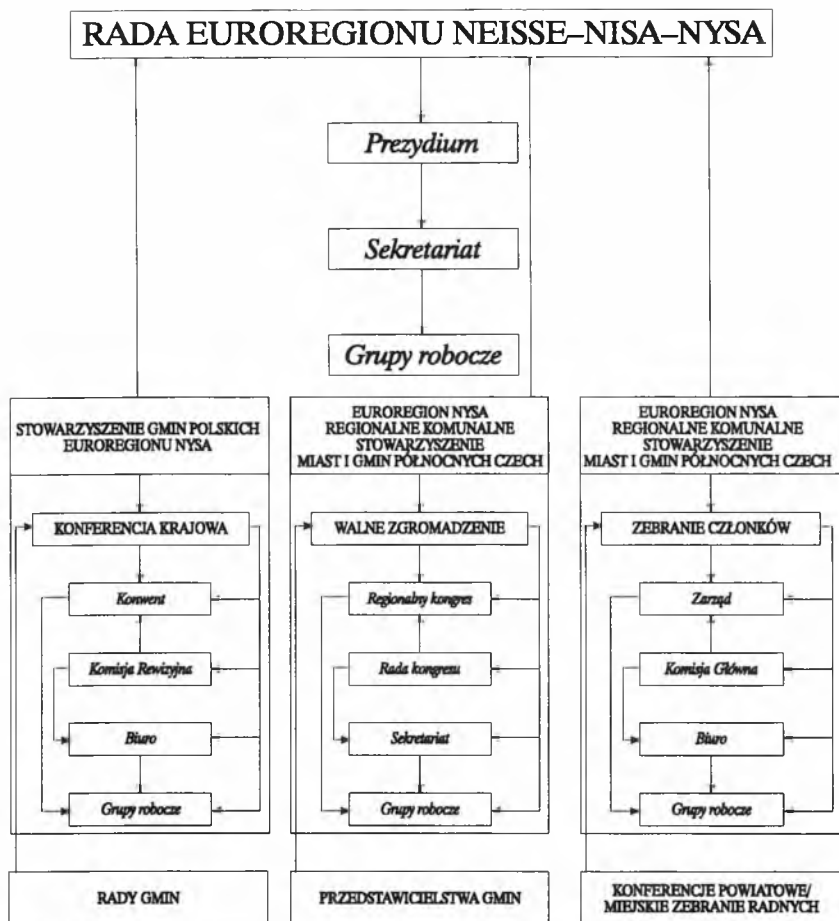
Nie będziemy przedstawiać koncepcji zawartych w obu opracowaniach — zajmowaliśmy się tym bowiem już przy innych okazjach⁷. Zauważmy tylko, że obok szczegółowej inwentaryzacji stanu zagospodarowania przygranicznych regionów, znalazły się w nich konkretne propozycje kierunkowania ich rozwoju. Sugerowano pośrednio nadanie komplementarnych funkcji obszarom położonym po stronie polskiej w stosunku do silnych ośrodków wzrostu po zachodniej stronie Odry i Nysy Łużyckiej (proponowano wykorzystanie rekreacyjno-turystycznych walorów i bardziej ekstenywne formy gospodarki rolnej). Oba projekty przywiązywały duże znaczenie do współpracy organów lokalnych.

Na przełomie 1990 i 1991 r. nawiązane zostały kontakty sąsiadujących z sobą gmin z rejonu trójkąta polsko-niemiecko-czeskiego — Bogatynia-Zittau-Liberec. W maju 1991 r. strona niemiecka zorganizowała spotkanie w Zittau, na które zaproszono przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego woj. jeleniogórskiego, północnych powiatów Czech i wschodniej Saksonii. Strona niemiecka zaproponowała utworzenie „euroregionu trójkąta trzech ziem”. Powołano do życia trójstronny sekretariat koordynacyjny, a w Zittau zlokalizowano jego siedzibę. Strona niemiecka podjęła się prowadzenia biura euroregionu. W sierpniu tegoż roku powstał projekt struktury organizacyjnej euroregionu i harmonogram prac związanych z jego tworzeniem. Formalne powołanie do życia euroregionu „Nysa” nastąpiło na posiedzeniu Rady Euroregionu w Zittau w dniu 21 XII 1991 r.; działalność nowej instytucji została podjęta w 1992 r.

Euroregion obejmuje w Polsce tereny prawie całego województwa jeleniogórskiego, w inicjatywach euroregionu uczestniczy 34 spośród 40 gmin

⁶Zob.: B. Winiarski, *Zachodnie regiony Polski — szanse i zagrożenia*, (w:) *Polonia, quo vadis*, pod red. A. Kuklińskiego, Warszawa 1993, s. 86–90.

⁷Zob.: B. Winiarski, Z. Przybyła, *Transgraniczna współpraca polsko-niemiecka. Koncepcje — szanse — zagrożenia*, w: *Gospodarka przestrzenna i regionalna w tralacie przemian*, pod red. W. Kosiedowskiego, UMK Toruń 1995, s. 269 i dalsze.



Ryc. 1. Struktura organizacyjna Euroregionu Nysa

tegoż województwa. Ogólna liczba ludności euroregionu „Nysa” wynosi 1,7 mln osób.

Również w wyniku kolejno powtarzanych propozycji strony niemieckiej, w 1993 r. nastąpiło powołanie do życia następnych dwóch euroregionów na polsko-niemieckim pograniczu: „Szprewa-Nysa-Bóbr”, obejmującego po stronie polskiej tereny woj. zielonogórskiego i „Pro Europa Viadrina” — do którego wchodzi miasta i gminy woj. gorzowskiego. Przedłużyło



Ryc. 2. Podział administracyjny Euroregionu Nysa

się natomiast formowanie czwartego projektowanego euroregionu „Pomerania”. Strona polska proponowała włączenie do euroregionu także usytuowanych w pobliżu terenów należących do Danii (Bornholm) i Szwecji (południowa Scania). Część społeczeństwa woj. szczecińskiego odniosła się do idei euroregionalizacji niechętnie — po różnych kolejach zdarzeń, euroregion „Pomerania” uformowany został definitywnie 15 grudnia 1995 r., obejmując — być może na razie — tylko obszary należące do Polski i Niemiec. W skład tego euroregionu wchodzi 32 gminy woj. szczecińskiego, miasto Szczecin oraz 5 powiatów Meklemburgii i 2 powiaty Brandenburgii. W umowie przewiduje się przystąpienie w przyszłości gmin duńskich i szwedzkich, których przedstawiciele zaproszeni na razie zostali do udziału w działaniach euroregionu w charakterze obserwatorów. Status obserwatora ma też przedstawiciel władz Berlina.

2.3. Podmioty planowania i koordynacji współpracy transgranicznej

Obecnie całe zachodnie pogranicze Polski objęte jest obszarem działania 4 organizacji euroregionalnych. Zgodnie ze swymi statutami, inicjują one i koordynują współpracę transgraniczną na poziomie lokalnym i regio-

nalnym, podejmując też całokształt problemów regionalnego i lokalnego rozwoju oraz przestrzennego zagospodarowania.

Na szczeblu rządowym współpracą przygraniczną regionów zajmuje się Polsko-Niemiecka Komisja Międzynarodowa do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, działająca od kwietnia 1991 r. Na pierwszym jej posiedzeniu powołano dwa Komitety — Komitet do spraw Przygranicznych i Komitet do spraw Regionalnych. W skład pierwszego z nich wchodzi wojewodowie szczeciński, gorzowski, zielonogórski i jeleniogórski oraz przedstawiciel Związku Gmin Zachodnich, a ze strony niemieckiej — przedstawiciele rządu federalnego, krajów związkowych (landów) Berlina, Brandenburgii, Meklemburgii, Saksonii oraz Związku Miast i Gmin Niemieckich.

Problematyką obszarów przygranicznych Polski zajmują się liczne instytucje centralne. Wymienić tu należy: Polsko-Niemiecką Komisję Resortową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, Międzyresortową Komisję ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej, Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej, a także Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Główny Urząd Cel, CUP. W związku z potrzebą koordynowania działań wielu resortów, w grudniu 1993 r. utworzono w ramach Urzędu Rady Ministrów Biuro (obecnie Departament) Współpracy Transgranicznej, także do obsługi różnych międzyresortowych komisji podejmujących zagadnienia współpracy transgranicznej.

Sprawy rozwoju regionalnego i lokalnego są przede wszystkim obszarem zainteresowań wojewodów oraz samorządu terytorialnego i jego jednostek. W 1990 r. przedstawiciele miast i gmin zachodnich województw przygranicznych podjęli decyzje o utworzeniu Związku Gmin Zachodnich z siedzibą w Zielonej Górze. Głównym celem Związku miała być koordynacja transgranicznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego regionów polskich w dziedzinie nawiązywania współpracy z zagranicznymi partnerami, zawieraniu umów i porozumień dotyczących współpracy gospodarczej, społeczno-kulturalnej i turystycznej, wysuwania inicjatyw odnośnie ochrony środowiska naturalnego, realizacji różnych zadań w dziedzinie gospodarki komunalnej. Działalność Związku nie dała jednak — być może na razie — bardziej widocznych efektów, a liczba jego członków uległa zmniejszeniu.

W charakterze głównych podmiotów inicjowania i koordynacji działań organów samorządu terytorialnego w dziedzinie współpracy transgranicznej występują obecnie organy euroregionów oraz stowarzyszenia gmin wchodzących w ich skład. W euroregionie „Nysa” taką organizacją po stro-

nie polskiej jest Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Nysa” — 10 przedstawicieli tego Stowarzyszenia wchodzi w skład Rady Euroregionu.

Zauważmy istnienie Związku Sześciu Miast Łużyckich, do którego należą ze strony polskiej dwa miasta — Zgorzelec i Lubań oraz 4 miasta niemieckie — Görlitz, Löbau, Bautzen, Zittau. Współpraca transgraniczna wskazywana jest też jako jedno z zadań niektórych związków gmin — m.in. Związku Gmin Ziemi Zgorzeleckiej i Związku Gmin Karkonoskich⁸.

2.4. Kierunki działań i realizacja euroregionalnych inicjatyw

Syntetycznym przeglądem współpracy transgranicznej w Euroregionie Nysa (ERN) — będącym, wydaje się, najbardziej zaawansowanym przykładem współpracy transgranicznej — obejmujemy najważniejsze jej kierunki, tj. planowanie przestrzenne, ochronę środowiska naturalnego, rozbudowę przejść granicznych i rozwiązań komunikacyjnych, współpracę w dziedzinie infrastruktury oraz działalność społeczno-kulturalną.

2.4.1. Planowanie przestrzenne

W kategoriach sukcesu przedstawiane jest powstanie na przełomie 1993 r. i 1994 r. „Koncepcji rozwoju gospodarczego dla euroregionu Nysa” — opracowanej przez instytucje niemieckie (Firma Dornier D. A.) i sfinansowanej przez stronę niemiecką. Zarówno diagnoza, jak i tzw. lista priorytetów określonych w tym opracowaniu reprezentuje jednak w znacznej mierze interesy niemieckie i niemiecki punkt widzenia. W związku z tym, pomimo otwartego charakteru listy priorytetów, „Koncepcja” została mocno skrytykowana przez przedstawicieli polskich gmin członkowskich ERN oraz przez środowiska naukowe regionu. W świetle prawa polskiego „Koncepcja” nie ma mocy wiążącej.

2.4.2. Ochrona środowiska naturalnego

Do najważniejszych zadań współpracy transgranicznej zaliczono takie przedsięwzięcia jak:

- realizacja programu regionalnego „Czarny Trójkąt”, finansowanego ze środków PHARE oraz stworzenie systemu stacji monitoringowych;
- przygotowanie założeń polityki ekologicznej w rejonie „worka turoszowskiego” oraz sponsorowanie przez Fundację Marshalla programu realizacji tej polityki;

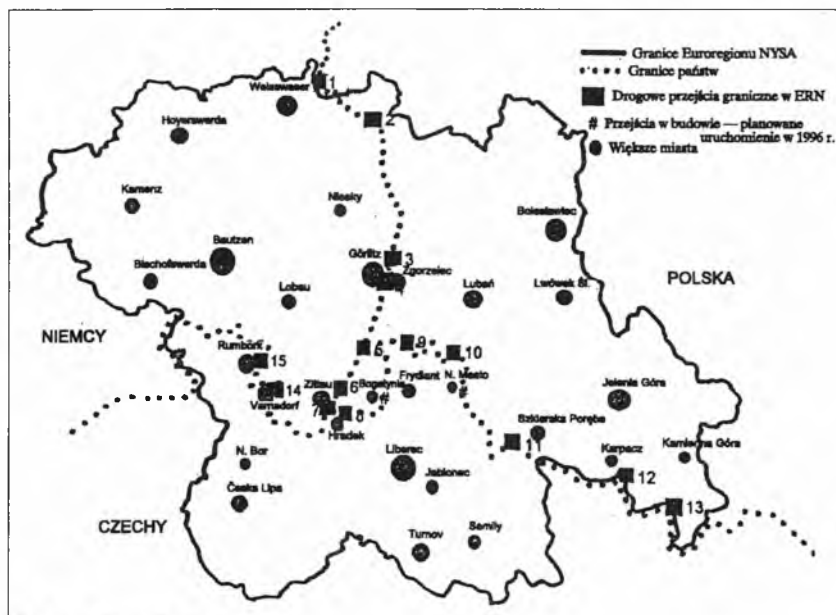
⁸Zob.: Z. Przybyła, *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych (na przykładzie euroregionu Nysa)*, Wrocław 1995, s. 98.

- opracowanie dwustronnego polsko-czeskiego programu ochrony tzw. bioróżnorodności w Sudetach, finansowanego przez Bank Światowy.

Do istotnych problemów ekologicznych zaliczono też transgraniczne koncepcje wspólnej polityki energetycznej oraz „ucieplnienia” ERN. Wyrazem inicjatywy strony polskiej jest realizacja budowy Międzynarodowego Ośrodka Kultury Ekologicznej „Czarne” w Jeleniej Górze.

2.4.3. Przejścia graniczne i komunikacja

W okresie funkcjonowania ERN uruchomiono 8 nowych przejść granicznych (wzrost liczbowy z 4 do 12). Nowo powstałe przejście drogowe Jędrzychowice-Ludwigsdorf posiada znaczenie ponadregionalne. We współpracy władz miast Zgorzelca i Görlitz przy przejściu Jędrzychowice-Ludwigsdorf zbudowano terminal kompleksowej odprawy celnej samochodów ciężarowych.



Źródło: Polski Sekretariat Euroregionu.

Ryc. 3. Drogowe przejścia graniczne w Euroregionie Nysa

W procesach budowy systemu przejść granicznych i ciągów komunikacyjnych najpoważniejszą kontrowersję pomiędzy stroną polską a czeskimi

i niemieckimi partnerami stanowił ich zamiar rozbudowy drogi i „eksterytorialnego” przejścia Zittau-Porajów-Hradek jako odcinka trasy szybkiego ruchu (lub autostrady) B-178. Koncepcję tą jako niezgodną z interesami polskimi, odrzucono, uruchamiając dwa lokalne przejścia graniczne: Porajów–Zittau, Porajów–Hradek — wyłącznie dla ruchu osobowego. Opóźnienia spowodowane przez stronę czeską wystąpiły przy realizacji przejść granicznych w Karkonoszach i Górach Izerskich. Nie rozstrzygniętą kwestią pozostaje też realizacja zaprojektowanych w umowie rządowej przejść granicznych Radomierzyce — Hagenwerder oraz Pieńsk — Deschka i lokalnej inicjatywy niemieckiej — dodatkowego przejścia drogowego Zgorzelec–Görlitz (por. rys. 3).

Umieszczenie projektu autostrady A3 (Szczecin-Lubawka-Praga) w priorytetach współpracy transgranicznej ERN posiada istotne znaczenie promocyjne, w którym jednak nie uczestniczą bezpośrednio struktury euroregionu. Idea zbudowania nowoczesnej arterii komunikacyjnej, łączącej Skandynawię z poszczególnymi regionami Polski Zachodniej i Północnych Czech ma już kilkuletnią historię. W efekcie ustaleń rządowych w 1992 r. trasa oznaczona symbolem A3 znalazła się w programie jako jedna z czterech autostrad przewidywanych do wybudowania na terenie kraju. We wrześniu 1992 r. trzy prywatne firmy z Jeleniej Góry, Trutnova i Bostonu, we współpracy z samorządami gminnymi z woj. jeleniogórskiego i legnickiego oraz urzędami wojewódzkimi z Jeleniej Góry, Legnicy, Zielonej Góry, Gorzowa Wlkp. i Szczecina zainicjowały powołanie spółki akcyjnej: Sudeckie Towarzystwo Drogowe (od stycznia 1993 r. Sudecko-Pomorskie Towarzystwo Drogowe). Stanowi ono obecnie zorganizowaną strukturę w obszarze zachodniego pogranicza, która zamierza uczestniczyć w programie budowy autostrad, koncentrując uwagę na autostradzie A3, a także zachodnich odcinkach autostrady A4. W stosunku do tej ostatniej, w połowie 1995 r. uzyskano tzw. wskazania lokalizacyjne CUP. Po stronie polskiej ERN obejmuje trasę łączącą Zgorzelec z autostradą A4. Uzyskanie wymienionych połączeń stanowić będzie komponent nowoczesnego tranzytu drogowego wschód-zachód. Władze ERN, opowiadając się za przyspieszeniem realizacji tego przedsięwzięcia, zaproponowały na 1996 r. finansowanie budowy obwodnicy wokół Bolesławca ze środków Programu Cross Border.

2.4.4. Infrastruktura techniczna

Klasycznym przykładem z tego zakresu jest na badanym obszarze opisana już przez nas w poprzednim rozdziale współpraca w procesie pozyskiwania węgla brunatnego i wytwarzania energii elektrycznej w obrębie tzw. worka turoszowskiego. Według założeń strony polskiej stopniowa

likwidacja zakładów energetycznych po stronie niemieckiej (Hagenwerder/Hirschwelde) powinna spowodować przejęcie ich zadań przez elektrownię Turów. Ta ostatnia zainteresowana jest również dostarczaniem energii elektrycznej zachodnioeuropejskim odbiorcom, dzięki wykorzystaniu m.in. niemieckich stacji i linii przesyłowych. Wspólne przedsięwzięcia powinny dotyczyć także zmniejszenia uciążliwości dla środowiska naturalnego funkcjonujących urządzeń oraz rozwoju tzw. regeneratywnych źródeł energii. Założenie to częściowo odpowiada transgranicznej koncepcji wspólnej polityki energetycznej w ERN, uwzględniającej powiązanie w jeden system elektroenergetyczny i ekologiczny trzech elektrowni: „Melnika” (Czechy), Hagenwerder III (Niemcy) i Turowa (Polska). Zdecydowanie większe kontrowersje, głównie strony niemieckiej, wywołuje transgraniczna koncepcja uciepłownienia przygranicznych obszarów ERN, związana z realizowanym przez elektrownię Turów programem rehabilitacji (budowa 6 kotłów fluidalnego spalania i 3 instalacje odsiarczania). Strona niemiecka bardzo preferuje rozbudowę systemu zaopatrzenia w gaz ziemny pochodzący z Niemiec i objęcie jego zasięgiem powiatów Zittau i Liberec oraz gminę Bogatynia.

Spśród inicjatyw strony niemieckiej zainteresowanie polskich władz regionalnych budzi (obecnie już realizowana) koncepcja wykorzystania byłego lotniska wojskowego pod Rotherburgiem na potrzeby lotnictwa pasażerskiego i towarowego. Z równoległą propozycją wykorzystania adaptowanego do podobnych celów lotniska w Jeleniej Górze wystąpiła strona polska. Alternatywnym rozwiązaniem w tym względzie jest również lotnisko w Krzywej (pod Bolesławcem). Występuje tu pewien konflikt interesów. Wspomnijmy za to o uruchomieniu w 1995 r. wspólnej oczyszczalni ścieków Pieńsk-Deschka.

2.4.5. Współpraca społeczno-kulturalna

W tej dziedzinie współpracy transgranicznej kontakty są różnorodne i częste. Należy do nich m.in. współpraca placówek oświaty i szkolnictwa wyższego obejmująca m.in. wymianę grup młodzieży studenckiej poprzez Instytut Międzynarodowy w Zittau, a także wspólne wykłady. Współpraca społeczno-kulturalna obejmuje współdziałanie służby zdrowia, strażaków, miłośników gołębi i organizacji turystycznych — wyrazem jej było wydanie mapy wędrówek po ERN, folderów, rozkładu jazdy podstawowych środków komunikacji zbiorowej etc. Podejmowane są wspólne działania w obrębie kultury i sportu; funkcjonuje m.in. Młodzieżowa Orkiestra Symfoniczna ERN, organizowane są cykliczne imprezy sportowe (biegi, mecze piłki noż-

nej itp.) o charakterze euroregionalnym. Organizowane są targi i wystawy handlowe.

W dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego widoczne sukcesy euroregionu zostały zlokalizowane w jego części niemieckiej. W Görlitz i Zittau zorganizowana została — częściowo w oparciu o istniejącą tu już półwyższą szkołę techniczną — wyższa uczelnia o profilu techniczno-ekonomicznym. Zapewniono w niej pewną liczbę miejsc dla studentów z Polski, a do prowadzenia zajęć angażowano także dojeżdżających z Jeleniej Góry polskich pracowników naukowych. Uczelnia określana jest jako „europejska” — i traktowana jako zapoczątkowanie działalności europejskiego uniwersytetu. Językiem wykładowym jest niemiecki.

Uczestnicy współpracy ERN skarżą się na różne trudności wynikające z istniejących barier prawnych, finansowych i organizacyjnych. Do barier prawnych należą niedostateczne uregulowania w zakresie podejmowania przez samorzady działań w sferze międzynarodowego obrotu publiczno-prawnego, różnice wewnątrz krajowych struktur administracyjno-samorządowych, niewielkie i nieprecyzyjne uprawnienia wojewodów do prowadzenia działalności zagranicznej. Niemieccy landraci (przewodniczący parlamentów okręgowych) w ramach kontaktów z polskimi wojewodami i burmistrzami reprezentują różne kompetencje i pełnomocnictwa. W praktyce nie ułatwia to podejmowania wspólnych decyzji. Poważne skutki wywołują również nierówne możliwości finansowe stron ERN — niemieckiej, czeskiej i polskiej. W obliczu relatywnie niskiej akumulacji wewnętrznej polskich regionów zachodnich, permanentnych trudności budżetowych państwa oraz braku spójnej koncepcji rozwoju obszarów przygranicznych, wspomaganej instrumentami realizacyjnymi, obecne dysproporcje rozwojowe poszczególnych części ERN muszą się zwiększać. Konsekwencją tego jest zróżnicowany poziom stawek opłat ustalonych przez Radę Euroregionu; opłaty płacone przez regiony polski i czeski są mniej więcej czterokrotnie niższe od opłat niemieckich. U Niemców dochodzą do tego stosowane na dużą skalę formy zasilenia pochodzące z budżetu federalnego i z funduszu regionalnego Unii Europejskiej. Obecne możliwości polskich i czeskich uczestników porozumienia są w tym wypadku znikome. Porównanie zdolności finansowania zadań ERN strony polskiej i strony czeskiej wykazuje również faktyczną przewagę tej drugiej. Głównie dzięki środkom strony niemieckiej (w tym: funduszy rządowych, sponsoringu fundacji reprezentujących różne opcje polityczne, promocyjne subwencje innych sponsorów) możliwe było organizowanie różnych konferencji, seminariów, warsztatów itp. Skutkiem tego jest zróżnicowany poziom realnego wpływu na funkcjonowanie euroregionu, z widoczną dominacją strony niemieckiej.

Finanse warunkują zazwyczaj możliwości promocji kierunków, wyboru rozwiązań itp. Pewne znaczenie ma tu również obecna lokalizacja siedziby Biura ERN w Zittau.

Obok asymetrii finansowej ważną barierą ograniczającą rozwój ERN stanowią trudności organizacyjne będące skutkiem problemów technicznych lub administracyjnych. Należą do nich: ograniczenia językowe, zbyt mały udział ekspertów w grupach roboczych. Wiele informacji istnieje tylko w języku oryginalnym — na tłumaczenia bowiem często brakuje pieniędzy. Zdarza się też, że projekty są niedopracowane, jak np. studium firmy Dornier GmbH.

Barierę społeczną wiąże się głównie z percepcją współpracy transgranicznej w środowiskach lokalnych. Chodzi o „marketing euroregionalny”, o działanie tworzące sprzyjającą atmosferę dla euroregionu i promocję idei euroregionalnych wśród społeczności miejscowej. Dotychczasowe rezultaty trudno uznać za satysfakcjonujące. Na uwagę zasługuje rozdźwięk pomiędzy wysiłkami oficjalnych instytucji ERN na rzecz promocji współpracy przygranicznej i jej akceptacji (wydawnictwo miesięczników: „Biuletyn Informacyjny” oraz „Nisa Press”, informacje Radia Jelenia Góra, telewizji lokalnej, stałe części poświęcone ERN w „Biuletynie Sejmiku Samorządowego” oraz w miesięczniku gospodarczym „Rynek Jeleniogórski” itp.), a biernym (a nawet częściowo niechętnym) stosunku do tej idei społeczeństwa jeleniogórskiego. Tezę tę — naszym zdaniem — potwierdzają wyniki badań sondażowych⁹.

2.5. Rola euroregionu i współpracy transgranicznej w opiniach organów samorządu terytorialnego

Propagowanie instytucji euroregionu spowodowało, że wiąże się z nią niemal wszystkie poczynania i projekty w dziedzinie współpracy transgranicznej — także realizowane w ramach odrębnych porozumień i działań organów rządowych. Nie wyróżnia się z reguły przy tym przedsięwzięć należących do sfery rozwoju lokalnego, za który odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego. Stopień angażowania się tych jednostek we współpracę transgraniczną jest silnie zróżnicowany, a oceny jej celów i efektów również bardzo niejednolite.

W 1995 r. na terenie województwa jeleniogórskiego zostały przeprowadzone badania ankietowe na ten temat. Objęto nimi wszystkie polskie

⁹Zob.: F. Adamczuk, *Euroregion Nysa — o co chodzi?*, „Rynek Jeleniogórski”, Jelenia Góra 1993, nr 3.

gminy wchodzące w skład euroregionu Nysa. Badania przeprowadził Wojewódzki Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze. Na pytania zawarte w ankiecie odpowiedziały 24 gminy (63% ogółu)¹⁰.

Z analizy otrzymanych odpowiedzi wynika, że gminy różnie rozumieją ideę utworzenia i funkcjonowania euroregionu. Pierwsza traktuje euroregion jako pewien obszar, na którym w ramach własnej inicjatywy można prowadzić różnorodne działania wspólnie z partnerami. Natomiast druga grupa respondentów traktuje euroregion jako instytucję, która powinna organizować i uzasadniać potrzebę współpracy, określać sposoby i formy prowadzenia działań, a także wyszukiwać i wskazywać partnerów do współpracy. Ta różnica w pojmowaniu funkcji euroregionu wpływa na postawy. Pierwsza grupa gmin wykazuje większą aktywność i większe osiągnięcia we współpracy transgranicznej, w drugiej dominuje oczekiwanie na inicjatywy z zewnątrz.

Postawy gmin ilustruje też wyrażana przez nie ocena dotychczasowych efektów współpracy przygranicznej. Trzynaście gmin, tj. nieco ponad połowa, stwierdziło, że dotychczas nie dostrzega żadnych efektów współpracy euroregionalnej. Z wypowiedzi można wywnioskować, że większość z tych gmin przez efekty współpracy rozumie wyniki działań prowadzonych z zewnątrz na rzecz rozwoju gminy.

W tym samym roku przeprowadzono dodatkowe badania ankietowo-sondazowe. Ankiety adresowano do gmin polskich ERN. Spośród 13 wytypowanych gmin — udokumentowane odpowiedzi otrzymano od 10 gmin, tj. 36% ogółu gmin członkowskich polskiej części euroregionu. Za szczególnie istotne można uznać pytanie na temat stopnia satysfakcji gmin z dotychczasowego uczestnictwa w ERN. Odpowiedzi ujęto w skali 5-punktowej. A oto wyniki:

- dotychczasową współpracę na stopień niedostateczny (1 punkt) oceniło 4 badane gminy (Zgorzelec, Gryfów Śląski, Mirsk, Stara Kamienica);
- na stopień mierny (2 punkty) 2 gminy (Leśna, Kamienna Góra),
- na dostateczny oceniły efekty trzy gminy (Siekierczyn, Olszyna Lubañska, Kowary),
- przedstawiciel gminy Jelenia Góra, jako jedyny ocenił przebieg dotychczasowych kontaktów przygranicznych na poziomie bardzo dobrym (5 punktów).

W tym kontekście nie dziwi fakt, że dotychczas ponad 70% ogółu badanych gmin nie podjęło żadnej bezpośredniej i konkretnej współpracy transgranicznej z partnerami czeskimi i niemieckimi.

¹⁰Zob.: T. Borys, Z. Panasiewicz, *Współpraca transgraniczna w Polsce*, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 1996, s. 87–94.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić także brak korelacji pomiędzy poziomem współpracy transgranicznej i odległością od granicy. Obserwacje nie potwierdzają tezy, że im bliżej granicy, tym współpraca przygraniczna jest intensywniejsza. Można wnioskować, że poza względnie nielicznymi i rozproszonymi przykładami gmin aktywnych i „skazanych” na aktywność z racji swojego położenia bezpośrednio przygranicznego (Zgorzelec), koncentracja działań i efektów współpracy transgranicznej wiąże się z Jelenią Górą. Jest to o tyle zrozumiałe, że w mieście tym funkcjonuje Biuro Koordynacyjne polskiej części ERN, tu także zlokalizowane są instytucje najbardziej zaangażowane w tę współpracę (placówki szkolnictwa wyższego i średniego, statystyki, jednostki administracji i władzy miasta oraz województwa, Jeleniogórskie Biuro Planowania i Projektowania itd.). Warto zauważyć, że również w grupie gmin tworzących strefę przygraniczną istnieje w tym względzie istotne zróżnicowanie. Aktywnie angażuje się we współpracę Zgorzelec, w o wiele mniejszym stopniu gminy Pieńsk i Bogatynia. Podobne różnice pojawiają się na granicy południowej. Wyróżniającym się tu inicjatorem i uczestnikiem współpracy przygranicznej w euroregionie „Nysa” jest gmina Karpacz, zwłaszcza na tle biernego stosunku np. Szklarskiej Poręby, Kamiennej Góry i innych.

3. Inwestycje niemieckie w województwie jeleniogórskim

3.1. Spółki z udziałem kapitału zagranicznego

Bliskość granicy sprzyja, ogólnie biorąc, dokonywaniu w badanym regionie inwestycji przez firmy i osoby fizyczne kraju sąsiadów, tu głównie Niemiec. Nie bez znaczenia są w tym przypadku prawdopodobnie także różne względy psychologiczne, znajdujące swe źródła w nie tak odległej historii. Jak wiemy, procesowi rozwoju sektora prywatnego towarzyszy w Polsce wzrost liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. W województwach zachodnich jest to głównie kapitał niemiecki.

Początki inwestycji zagranicznych w województwie jeleniogórskim — które zbadaliśmy bliżej na potrzeby niniejszego opracowania — wiążą się z okresem lat osiemdziesiątych. Wówczas rozpoczęły tu swą działalność pierwsze przedsiębiorstwa zagraniczne (zwane potocznie „polonijnymi”, bowiem ich właścicielami byli głównie Polacy zamieszkali poza granicami kraju). Ich liczba pod koniec 1989 roku wynosiła 14.

Na początku lat dziewięćdziesiątych ta forma organizacyjna działalności gospodarczej ustępuje miejsca licznie powstającym spółkom z ograniczoną

odpowiedzialnością i akcyjnym z udziałem kapitału zagranicznego. Wśród powstających spółek dominują jednostki z udziałem kapitału niemieckiego.

Podstawowe dane dotyczące rozwoju sektora prywatnego w województwie jeleniogórskim, z uwzględnieniem podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, a niemieckiego w szczególności, zawierają tablice 1 i 2.

Tabela 1.

Podmioty gospodarcze w sektorze prywatnym w woj. jeleniogórskim z uwzględnieniem spółek i przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w latach 1990 — 1996 (stan na 31.12.)

Rok	Sektor prywatny ogółem	w tym:		Udział podmiotów z kapitałem niemieckim w ogólnej liczbie podmiotów z kapitałem zagranicznym (w %)
		Spółki akcyjne z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem kapitału zagranicznego	Przedsiębiorstwa zagraniczne	
1990	16 590	17	13	
1991	20 011	34	12	61,2
1992	22 422	104	10	68,3
1993	23 787	209	9	71,3
1994	20 789	288	9	72,9
1995	28 013	450	8	69,6
1996 ^a	30 663	470	8	69,6

^aStan na 31.03.1996 r.

Źródło: *Roczniki Statystyczne Województwa Jeleniogórskiego 1991–1995*, WUS, Jelenia Góra; *Wojewódzki Biuletyn Statystyczny*, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, marzec 1996.

Dane zawarte w tabeli 1 wskazują na znaczną dynamikę rozwoju sektora prywatnego w gospodarce województwa. Jeśli ogólna liczba jednostek gospodarczych w tym sektorze wzrosła o 70%, to liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego uległa aż 15-krotnemu powiększeniu, głównie dzięki zakładaniu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Towarzyszy temu malejąca rola przedsiębiorstw zagranicznych — ulegają one przekształceniom w spółki bądź są likwidowane. Systematycznie rośnie liczba krajów, z których pochodzi zaangażowany kapitał — z 12 w roku 1991 do 33 w 1995 r.

Na tle znacznej dynamiki liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego charakterystyczny jest zdecydowany prymat jednostek z udziałem kapitału niemieckiego. Udział ich zwiększył się z 61,2% w 1991 r. do 72,9% w roku 1994, obecnie zaś ustabilizował się na poziomie około 70% (przeciętny poziom wynosi w Polsce około 40%). Udział następnych w kolejności

Tabela 2.

Podmioty gospodarcze w woj. jeleniogórskim z udziałem kapitału zagranicznego według sekcji Europejskiej Klasyfikacji Działalności z uwzględnieniem kapitału niemieckiego w latach 1991–1996

Rok	Podmioty ogółem = 100%	w tym sekcje:					
		działalność produkcyjna		budownictwo		handel i naprawy	
		liczba podmiotów	% z ogółem	liczba podmiotów	% z ogółem	liczba podmiotów	% z ogółem
1991							
a	100	30	61,2	6	12,2	9	18,4
b	100	18	60,0	3	10,0	7	23,3
1992							
a	100	52	42,3	20	16,3	33	26,8
b	100	30	35,7	17	20,2	24	28,3
1993							
a	8100	87	35,7	36	14,8	67	27,5
b	100	59	33,9	32	18,4	45	25,9
1994							
a	100	116	34,8	47	14,1	91	27,3
b	100	82	33,9	43	17,8	62	25,6
1995							
a	100	151	32,8	58	12,6	131	28,4
b	100	112	34,8	52	16,4	72	22,4
1996*							
a	100	152	32,3	58	12,3	138	29,4
b	100	115	34,3	54	16,1	76	22,7

a — dotyczy wszystkich podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego,

b — dotyczy podmiotów z udziałem kapitału niemieckiego,

*Stan na 31.03.1996 r.

Źródło: jak w tabeli 1.

krajów (Holandii, Stanów Zjednoczonych Ameryki) sięga 4%. Zbliżona jest dynamika wzrostu liczby podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego ogółem i kapitału niemieckiego — w obu przypadkach jest to wzrost niemal 10-krotny. Analiza struktury i dynamiki podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego ogółem i niemieckiego według wybranych sekcji Europejskiej Klasyfikacji Działalności pozwala na sformułowanie kilku spostrzeżeń:

- w pierwszej fazie analizowanego okresu zarówno w zbiorze jednostek z udziałem kapitału zagranicznego, jak i jednostek z udziałem kapitału niemieckiego, występuje wyraźna dominacja jednostek produkcyjnych (około 60% jednostek); w latach późniejszych udział ten kształtuje się

- na poziomie około 33%. Liczba jednostek z udziałem kapitału niemieckiego reprezentujących tę sekcję uległa 6-krotnemu powiększeniu;
- w przypadku sekcji: „handel i naprawy” występuje tendencja odwrotna — rośnie znaczenie tej sekcji w przypadku jednostek z udziałem kapitału zagranicznego ogółem (z 18.4% w 1991 r. do 29.4% w 1996 r.), zaś w przypadku jednostek z udziałem kapitału niemieckiego rola tej sekcji jest ustabilizowana (na poziomie około 25%); w obu przypadkach występuje ponad 10-krotny przyrost liczby podmiotów reprezentujących tę sekcję;
 - grupa podmiotów reprezentujących sekcję „budownictwo” ma również dużą dynamikę. W przypadku podmiotów z udziałem kapitału niemieckiego jest to wzrost prawie 20-krotny.

3.2. Kapitał niemiecki w przekształceniach własnościowych

Do ważnych przeobrażeń gospodarczych budzących duże zainteresowanie opinii publicznej, a często i poważny niepokój załóg pracowniczych, należą przekształcenia własnościowe — zwłaszcza te, w których uczestniczy kapitał zagraniczny. W województwie jeleniogórskim przemiany te polegały głównie na przekształceniach przedsiębiorstw państwowych w spółki, w których znaczącą część udziałów przejmowały firmy zagraniczne bądź też na sprzedaży przedsiębiorstw zagranicznym podmiotom. W zasadzie każdy nowo powstający podmiot był zobowiązany w odpowiednich umowach do przejęcia całej załogi i utrzymywania stanu zatrudnienia przez określony okres.

W większości przypadków przekształceń dużych przedsiębiorstw wniesione aportem ich majątku do spółki z udziałem kapitału zagranicznego było uzasadniane koniecznością restrukturyzacji i niedopuszczenia do upadłości oraz zwolnień pracowników (przynajmniej w okresie kilku następnych lat) bądź nawet fizycznej likwidacji przedsiębiorstwa. A oto przykłady przekształceń większych przedsiębiorstw woj. jeleniogórskiego w podmioty z udziałem kapitału niemieckiego:

1. W 1991 r. dokonano przekształcenia (drogą wniesienia do spółki) Fabryki Form Szklarskich w Pieńsku w Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością „HEYE” — Fabryka Form Szklarskich w Pieńsku (196 zatrudnionych).
2. Kopalnie i Zakład Przeróbczy Piasków Szklarskich w Osiecznicy w 1992 r. został przekształcony (również drogą wniesienia do spółki) w Kopalnie i Zakład Przeróbczy Piasków Szklarskich, Spółka z o.o. (211 zatrudnionych).

3. Również w 1992 r. dokonano przekształcenia w wyniku sprzedaży Przedsiębiorstwa Produkcji Betonów „*PREFABET-RAKOWICE*” w Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Budowlane „*KESTING-RAKOWICE*” w Rakowicach (224 zatrudnionych).
4. Wojcieszowskie Zakłady Przemysłu Wapienniczego w 1993 r. poprzez wniesienie do spółki przekształcono w Wojcieszowskie Zakłady Przemysłu Wapienniczego, Spółka z o.o. (308 zatrudnionych).
5. Przedsiębiorstwo Modernizacji i Remontów Przemysłu Włókien Chemicznych „*Chemitex*” w Jeleniej Górze w 1994 r. w wyniku sprzedaży nabywcy niemieckiemu została przekształcona w „*AJO*” — Jelenia Góra — Spółka z o.o. (85 zatrudnionych).
6. Przedsiębiorstwo Transportowo-Sprzętowe „*TRANSBUD-BOLESŁAWIEC*” znajduje się w końcowej fazie przekształcenia w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

3.3. Zakupy nieruchomości i ziemi oraz obiektów zabytkowych przez obywateli Niemiec

Zainteresowanie obywateli Niemiec zakupem nieruchomości i ziemi na omawianym obszarze jest bardzo duże. Dotyczy to zwłaszcza Niemców wywodzących się z tych terenów bądź ich potomków. Obowiązujące do niedawna procedury uzyskiwania zgody Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na te transakcje, regulowane Ustawą z 1920 r., powodowały wydłużanie postępowania w czasie, a w konsekwencji zniechęcenie części potencjalnych nabywców. Liczba wydawanych zezwoleń była niewielka; w skali kraju w 1995 r. w 1208 przypadkach dotyczyła zgody na zakup mieszkania bądź domu, a w 134 — zgody na zakup gruntów rolnych (1952 ha ziemi). W woj. jeleniogórskim nie wydano w latach 1994–1995 żadnego zezwolenia na zakup przez cudzoziemców nieruchomości i ziemi z zasobów Skarbu Państwa. Została jedynie zarejestrowana jedna transakcja zakupu nieruchomości od osoby prywatnej.

Podobnie wyglądało z zainteresowaniem Niemców obiektami zabytkowymi. Na terenie woj. jeleniogórskiego wiele obiektów o takim charakterze było w przeszłości użytkowanych przez Państwowe Gospodarstwa Rolne. Obecnie z uwagi na brak ich gospodarza stan większości jest katastrofalny. Brak większego zainteresowania tymi obiektami ze strony potencjalnych krajowych nabywców stawia służby ochrony zabytków przed dylematem — zgoda na ich dalszą dewastację bądź ich sprzedaż cudzoziemcom (w tym głównie obywatelom Niemiec). Podobnie skomplikowane procedury, jak w przypadku zakupu nieruchomości powodowały, iż do skutku dochodziły

dotąd nieliczne transakcje. W woj. jeleniogórskim sprzedano Pałac „Łomnica” spółce polsko-niemieckiej.

Wymieńmy też objęcie patronatem Konsulatu Niemiec we Wrocławiu dwóch willi braci Hauptmanów (pensjonatu w Jagniątkowie oraz Muzeum Regionalnego w Szklarskiej Porębie). Remonty obu obiektów wykonano ze znacznym udziałem finansowym strony niemieckiej.

W ostatnim okresie pojawiło się zainteresowanie obywateli Niemiec następującymi obiektami: Zamek Bolków, Dwór Czarne, Pałac Podgórkki, Pałac Łągów, Pałac Maciejowiec. Pomimo bliskości także granicy z Czechami nie zaobserwowano zakupów ziemi przez obywateli tego kraju. Służby ochrony zabytków na terenie woj. jeleniogórskiego opracowują ich katalog — ofertę adresowaną do potencjalnych nabywców krajowych i zagranicznych.

Należy dodać, że w okresie obowiązywania procedur związanych z uzyskiwaniem zgody Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na zakup ziemi i innych nieruchomości przez cudzoziemców miały prawdopodobnie miejsce dość liczne przypadki nabywania tych nieruchomości przez tworzone ad hoc — do zrealizowania poszczególnych transakcji — spółki z udziałem obywateli polskich albo posługiwania się przy zakupie osobami podstawionymi. Nie mieliśmy możliwości zbadania tego typu transakcji. Wyjaśnienie ich skali wymagałoby prawdopodobnie zastosowania technik dochodzeniowo-operacyjnych.

Nie możemy też określić, jaka będzie skala zakupów ziemi i innych nieruchomości przez cudzoziemców już w nowych warunkach, stworzonych przez nowe regulacje ustawowe, liberalizujące znacznie dotychczasowe przepisy. Wydaje się, że obrót nieruchomościami należałoby poddać bacznej obserwacji — bądź do wyjaśnienia, że obawy o „wykupieniu wszystkiego przez Niemców” są bezzasadne, bądź do uruchomienia w razie potrzeby działań zapobiegających temu procesowi — jeśli rzeczywiście będzie narastać, tworząc zagrożenia polskiego stanu posiadania w regionach zachodnich.

4. Handel przygraniczny

Bardzo istotnym elementem współpracy przygranicznej o ogromnym obecnie znaczeniu dla społeczności lokalnych jest handel przygraniczny. Jego skala, jakkolwiek trudno ją precyzyjnie określić, jest skorelowana z wielkością ruchu transgranicznego. Określeniu jego wielkości oraz oszacowaniu skali handlu przygranicznego poświęcone są prowadzone od

dwóch lat badania statystyczne na najbardziej uczęszczanych przejściach granicznych. Ich wyniki prezentowano w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego¹¹.

Od 1990 r. następuje systematyczny wzrost liczby cudzoziemców przekraczających granice Polski. W 1995 r. osiągnął on poziom 82,2 mln osób (niemal 5-krotny wzrost w stosunku do r. 1990). Prawie 60% tej zbiorowości to obywatele Niemiec. Badania wielkości wydatków ponoszonych przez cudzoziemców pochodzących z krajów graniczących z Polską na zakupy towarów i usług w Polsce pozwoliły na oszacowanie tej kwoty na poziomie 4808 mln zł w 1994 r. i 6713 mln zł w 1995 r.¹² Prawie 70% tych wielkości to wydatki ponoszone przez Niemców. Są to wielkości o istotnym znaczeniu, bowiem ogólna wartość wywiezionych do Niemiec towarów oraz zakupionych w Polsce usług stanowi około 20% wartości całego eksportu na rynek niemiecki.

Handel przygraniczny koncentruje się w regionach zachodnich w sąsiedztwie najbardziej uczęszczanych przejść granicznych (Łęknica, Olszyna, Gubin, Świecko, Kostrzyń, Słubice, a w obrębie euroregionu „Nysa” — Sieniawka i Zgorzelec). Strukturę oraz skalę handlu przygranicznego wzdłuż granicy zachodniej prezentuje tabela 3. Prezentowane zestawienie wskazuje na zróżnicowaną na obszarze poszczególnych województw skalę i strukturę wydatków obywateli Niemiec na zakupy towarów i usług. Artykuły najczęściej kupowane to: wyroby tytoniowe, paliwo, odzież i wyroby włókiennicze. Spośród województw zlokalizowanych w zachodnim pasie przygranicznym województwo jeleniogórskie wyróżnia jednak odmienna struktura wydatków ponoszonych przez cudzoziemców, co związane jest ze specyfiką tego województwa jako regionu rekreacyjno-turystycznego — stąd wyraźnie większy niż w innych województwach udział wydatków na usługi hotelarskie i gastronomiczne.

Handel przygraniczny prowadzony był do niedawna w wyjątkowo prymitywnych formach, z minimalnym zaangażowaniem kapitału i przez przypadkowe często osoby. Brali w nim udział nie tylko mieszkańcy regionów przygranicznych, ale i przybysze z innych, czasem nawet odległych regionów Polski; wśród handlujących spory był też udział obcokrajowców, w tym zwłaszcza obywateli krajów z zachodniej granicy Polski. Od pewnego czasu obserwuje się stopniowe podnoszenie standardów tego handlu, do czego przyczyniają się działania władz lokalnych zakładających targowiska

¹¹*Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1994 r.*, GUS, Warszawa 1995; *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996.

¹²*Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1994 r.*, GUS, Warszawa 1995; *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996.

Tabela 3.

Wartość i struktura wydatków obywateli Niemiec na zakupy towarów i usług
w województwach zachodnich Polski w latach 1994–1995

Województwo	Wartości zakupów w mln zł	Udział artykułów żywnościowych w %		Udział artykułów nieżywnościowych w %	Udział innych wydatków
		ogółem	w tym: wyroby tytoniowe		
Gorzowskie					
a	717,9	34,6	18,0	58,5	6,9
b	1646,6	34,8	15,3	44,4	20,8
Jeleniogórskie					
a	818,1	14,0	3,0	33,0	53,0
b	1149,2	10,8	5,7	36,6	52,6
Szczecińskie					
a	1294,2	23,9	11,3	55,2	20,9
b	1391,4	32,2	17,0	64,3	3,5
Zielonogórskie					
a	762,9	32,5	15,4	57,2	10,3
b	936,6	25,5	10,0	50,1	24,4
Ogółem województwa zachodnie					
a	3593,4	26,6	12,4	52,4	21,0
b	5123,9	27,2	12,9	50,7	22,1

a — 1994 r.

b — 1995 r.

Źródło: *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1994 r.*, GUS, Warszawa 1995; *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996.

z niezbędną infrastrukturą, ale i stawiających rosnące wymagania sanitarne i porządkowe. Powstały budki, stoiska, pawilony, handlujący wnoszą opłaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Handel przygraniczny stał się w ten sposób źródłem dochodów miast i gmin — szczególnie tych, które mają na swym terenie lub w jego pobliżu przejścia graniczne. Na obszarze województwa jeleniogórskiego handel przygraniczny w zorganizowanej postaci koncentruje się głównie na dwóch targowiskach zlokalizowanych w Zgorzelcu i Sieniawce k. Bogatyni. Dochody lokalnych budżetów z tytułu opłat targowiskowych stanowią znaczące kwoty. W przypadku Zgorzelca wpływy te wyniosły w latach 1994–1995 około 2–2,5 mln złotych rocznie, co stanowiło prawie 20% budżetu miasta.

Na potrzeby handlu przygranicznego, na zaspokojenie popytu przybywających z zagranicy, uruchamiana jest też specjalna produkcja. Typowym

jej przykładem są wytwarzane w dużych ilościach w Polsce różnego rodzaju posażki na „zdobienie” ogrodów przydomowych — krasnali, niedźwiedzi, bocianów, sprzedawanych na trasach wiodących do granicy i w jej pobliżu.

Handel przygraniczny jest wreszcie czynnikiem absorbującym rezerwy pracy — w tym bezrobotnych — łagodzącym skutki recesji i przystosowań systemowych i strukturalnych. Zauważmy, że jeszcze w 1990 r. stroną dominującą w przygranicznych zakupach i wyjazdach za granicę na zakupy byli Polacy. W dokumentach tzw. „Planu Stolpego” proponowano w związku z tym budowę we Frankfurcie nad Odrą i w innych miejscowościach po stronie niemieckiej wielkich domów towarowych, w których Polacy mogliby dokonywać zakupów. Szacowano wydatki na jednego przybysza z Polski i dochody łączne z tytułu ich wydatków. Rozwój handlu przygranicznego nie poszedł w tym kierunku — obecnie to raczej strona polska ma tu dodatni bilans, poprawiający całość bilansu naszych obrotów z zagranicą, choć ostatnio rosną zakupy dokonywane przez Polaków po stronie niemieckiej, które obejmują głównie artykuły wyżej przetworzone.

Nasuwa się oczywiście pytanie, czy sytuacja ta ma cechy trwałości. Biorąc pod uwagę podaną wyżej strukturę dokonywanych przez niemieckich gości zakupów w polskich regionach przygranicznych, przewagę strony polskiej w przygranicznym handlu raczej trzeba uznać za zjawisko koniunkturalne i przejściowe. Wynika to z utrzymujących się jeszcze różnic poziomu cen na paliwo, wyroby tytoniowe, odzież, niektóre produkty żywnościowe. Nie wydaje się, aby względna „taniaść” tych produktów udało się zachować na dalszą metę w Polsce — jest ona już zresztą zredukowana przez posunięcia polityki ekonomicznej. Postęp w procesie naszej integracji z Unią Europejską będzie prawdopodobnie także oddziaływał redukująco na efektywność obecnie silnie rozbudowanego przygranicznego handlu.

Ocena ogólna i konkluzje

Ocena roli współpracy transgranicznej w rozwoju lokalnym i regionalnym jest bardzo trudna, nie dysponujemy bowiem sposobami pozwalającymi na dokonanie częściowej choćby kwantyfikacji wpływu tej współpracy na przebieg rozwoju, a więc powiększania się rozmiarów i ulepszania struktur gospodarki regionalnej i lokalnej. Okres, którego dotyczyły nasze badania, wiązał się w całej Polsce — we wszystkich jej regionach, ale także we wszystkich sąsiadujących z nią na zachodzie, wschodzie i południu krajach — z zasadniczymi przeobrażeniami typu ustrojowo-systemowego, które realizowane były wielkimi kosztami społecznymi, w warunkach recesji, ob-

niżania się poziomu inwestycji, produkcji i zatrudnienia. W tego rodzaju okolicznościach istotne jest przede wszystkim określenie kierunków oddziaływań transgranicznej współpracy na gospodarkę regionalną i lokalną oraz porównanie działań podejmowanych w ramach tej współpracy z używanymi rezultatami.

Nasze rozpoznanie potwierdziło fakt dużego zaangażowania się jednostek samorządu terytorialnego regionów zachodnich w sprawy rozwoju współpracy transgranicznej i bardzo powszechne przekonanie — zwłaszcza bezpośrednio po przełomie politycznym w Europie Środkowej — że współpraca ta będzie ważnym elementem i czynnikiem przyspieszania przekształceń systemowych i strukturalnych w Polsce, wprowadzania kraju na tory ustabilizowanego i dynamicznego wzrostu, a także, że będzie przynosić odczuwalne korzyści mieszkańcom regionów w niej uczestniczących. Uważano przy tym, że rozwój współpracy transgranicznej w nowych warunkach geopolitycznych, powstałych po roku 1989, wprowadzenie powszechnej przekraczalności granic państwowych i swobody poruszania się na europejskim kontynencie — będą przyczyniać się znacząco do „powrotu” względnie „wchodzenia” Polski do Europy — w domyśle do Europy Zachodniej, od której przez 45 lat byliśmy odcięci. Działacze społeczni i urzędnicy organów rządowej i samorządowej administracji w regionach zachodnich mieli przy tym nadzieję, że instytucjonalizacja współpracy transgranicznej, w szczególności tworzenie euroregionów, otworzy szeroki dostęp do środków pomocowych Wspólnoty Europejskiej, że uczestnictwo w euroregionach dostarczy tytułu do korzystania z nadzwyczajnego wsparcia z zewnątrz — którego nie mogła z racji budżetowych napięć i restrykcji udzielić Warszawa. Dodajmy, że w tym czasie, gdy ze strony niemieckiej nadchodziły pierwsze propozycje w sprawie tworzenia euroregionu „Nysa”, bardzo niewiele osób w Polsce wiedziało dokładnie, co to są euroregiony, a jeszcze mniej osób mogło coś konkretnego powiedzieć na temat zasad ich funkcjonowania.

W latach 1991–1992 na terenie województwa jeleniogórskiego dominował swoisty „entuzjazm euroregionalny”. Tylko niektóre gminy zdecydowały się na zachowanie ostrożnej postawy obserwatorów, nie było też zbyt wiele głosów wyrażających postawy realistyczno-sceptyczne. Pewne niepokoje związane były raczej z posądzaniem strony niemieckiej o lansowanie euroregionów jako formy cząstkowego umiędzynarodawiania polskich obszarów na zachodzie. Do powstawania takich obaw mogła przyczyniać się zresztą pośrednio niedokładna, a czasem i bałamutna informacja prasowa, przedstawiająca euroregiony jako obszary posiadające własne władze publiczne, wyodrębnione (nawet na publikowanych mapach) z właściwych

terytoriów państwowych, bez wewnętrznych granic, które wraz ze swą ludnością wcześniej niż reszta Polski integrują się z Europą.

W miarę zapoznawania się z rzeczywistymi funkcjami i charakterem euroregionalnych instytucji przez działaczy społecznych i mieszkańców zachodnich województw, tonowały się zarówno przejawy entuzjazmu, jak i obaw. Okazało się szybko, że przesadne były nadzieje na dostęp poprzez instytucje euroregionu do wielkich środków pomocy z zewnątrz. Nastąpiło swoiste „odmitolodologizowanie” euroregionów — przestały być uważane za remedium na problemy naszych miast, gmin i regionów zachodnich, ale i nie bierze się ich już także za zagrożenie suwerenności.

Doświadczenia związane z funkcjonowaniem euroregionu „Nysa” wskazują, że euroregion jest pewną płaszczyzną stałych kontaktów przedstawicieli rządowej i samorządowej administracji regionów i gmin przygranicznych, prowadzenia przez nich wspólnych studiów i dyskusji nad występującymi w tych regionach problemami typu ekonomicznego, społecznego, ekologicznego i kulturalnego, powstawania inspiracji, inicjowania projektów i uzgadniania przedsięwzięć w ramach transregionalnej współpracy. Kompetencje euroregionów nie mogą być większe niż kompetencje organów uczestniczących w nich jednostek samorządu terytorialnego z poszczególnych krajów.

Można na tym tle, oczywiście, zastanawiać się, czy szeroko rozbudowana struktura instytucji euroregionów — którą przedstawiliśmy, posługując się przykładem euroregionu „Nysa” — nie pozostaje w dysproporcji do faktycznych ich funkcji, czy nie występuje tu także zjawisko rozrastania się nowej, „euroregionalnej” biurokracji. Schemat organizacji euroregionu „Nysa” nasuwa na myśl struktury instytucjonalne całej Unii Europejskiej. Pozostawmy tę kwestię na razie bez odpowiedzi.

Przejdźmy do oceny współpracy transgranicznej, nie traktując stworzonych struktur euroregionalnych jako głównego jej efektu. Wydaje się, że najważniejszymi osiągnięciami w tej dziedzinie na terenie badanego województwa było:

- usprawnienie obsługi rosnącego ruchu transgranicznego poprzez rozbudowę przejść granicznych i związanych z nimi urządzeń infrastruktury — w tym też dróg dojazdowych i połączeń komunikacyjnych;
- podjęcie i zaawansowanie sanacji stanu środowiska naturalnego oraz zwiększenie troski o jego ochronę. Działania w tej dziedzinie realizowane były w zasadzie oddzielnie przez poszczególne kraje, ale wspólnie organizowany był nacisk na ich prowadzenie i przyspieszanie;
- umożliwienie i ułatwianie swobody spontanicznego rozwoju przygranicznego handlu i turystyki (częściowo także turystyki handlowej) —

które okazały się znaczącymi sektorami gospodarki. Handel odgrywa dużą rolę zwłaszcza w rejonach usytuowanych wokół przejść granicznych, dostarczając źródeł dochodów ludności — w tym też pozostającym bez stałej innej pracy — oraz dochodów jednostkom terytorialnym;

- wydatne rozszerzenie wzajemnych kontaktów i możliwości poznawania się mieszkańców sąsiadujących z sobą regionów Polski, Czech i Niemiec otwierających drogi do współpracy w różnych dziedzinach — gospodarczej, naukowej, kulturalnej.

Współpraca transgraniczna na zachodzie Polski jest trwałym i ważnym elementem życia społeczno-gospodarczego. Bardzo ostrożnie należałoby natomiast ocenić (przedstawiane przez funkcjonariuszy euroregionu „Nysa” jako wielkie dokonanie) projekty na przyszłość — będącą w opracowaniu „Koncepcję rozwoju gospodarczego euroregionu »Nysa«”, a zwłaszcza zawartą w niej tzw. listę priorytetów. Te przygotowane przez stronę niemiecką ustalenia programowe spotkały się z ostrą krytyką przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego strony polskiej i nauki — i nie powinny być traktowane jako wspólne wytyczne.

Poza sterowaną przez organy publiczne współpracą transgraniczną na obszarach naszych przygranicznych regionów zachodnich dokonują się procesy o istotnym znaczeniu w dziedzinie przemian struktury gospodarczej, a zwłaszcza struktury własnościowej. Nasze ustalenia wskazują, że następuje tu powolny, ale zauważalny wzrost udziału kapitału niemieckiego w działających w regionie jednostkach gospodarczych, w tym też w dużych i średnich przedsiębiorstwach przemysłowych. Występowały także — oficjalnie nierejestrowane w poważniejszej skali — zjawiska nabywania przez obywateli niemieckich ziemi i innych nieruchomości. Trudno przewidzieć, jak na te procesy wpłyną regulacje prawne, liberalizujące obrót ziemią i innymi nieruchomościami w Polsce. Pożądane byłoby w związku z tym wprowadzenie stałego monitoringu przekształceń własnościowych i — w razie potrzeby — modyfikowanie obecnych zasad i procedur.

Dochodzimy do konkluzji ogólnej. Rozwój współpracy transgranicznej niewątpliwie sprzyja dynamizowaniu rozwoju lokalnego przygranicznych regionów. W okresie przez nas badanym współpraca ta łagodziła skutki niepożądanych ubocznych zjawisk związanych z przebudową systemową w Polsce. Pozytywne efekty współpracy prawdopodobnie będą ujawniać się w rosnącej skali w przyszłości, gdy na procesy rozwoju zaczną wpływać rosnące umiejętności naszych przedsiębiorców, menedżerów i pracowników, zdobywane w drodze rozszerzania się ich transgranicznych kontaktów, ich łatwiejszy dostęp do zewnętrznych źródeł zasilania w innowacje, opanowywanie przez nich stosowanych za granicą metod organizacji i marketingu.

Wydaje się, że wobec wypełnienia całego obszaru zachodniego pogranicza polsko-niemieckiego instytucjami euroregionalnymi, ich uczestnicy ze strony polskiej powinni opanować sztukę ich wykorzystania także dla własnych interesów. Nie wydaje się jednak możliwe zredukowanie obecnych dysparytetów między stroną polską i niemiecką w całym pasie pogranicza bez rządowego wsparcia dla naszych miast, gmin i województw zachodnich. Wsparcie to powinno znaleźć się na jednym z pierwszych miejsc w założeniach polskiej polityki regionalnej. Popierając rozwój współpracy transgranicznej i wiązanie za jej pośrednictwem gospodarki przygranicznych regionów z gospodarką ich zewnętrznego sąsiada, trzeba równocześnie troszczyć się o utrzymanie i umacnianie więzi tych regionów z pozostałymi obszarami własnego kraju i całością jej gospodarki.

ANDRZEJ KOWALCZYK

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO: PORÓWNANIE GRANICY WSCHODNIEJ I ZACHODNIEJ POLSKI

Wprowadzenie

Prowadzone od kilku lat badania wskazują na różny przebieg procesów społeczno-gospodarczych w zachodniej i wschodniej części Polski (Gorzelałak, Jałowiecki 1996, Hryniewicz 1996, Jałowiecki 1996). Wynika to po części z uwarunkowań geograficznych i historycznych oraz z różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, a po części z innego charakteru granicy polsko-niemieckiej i granicy między Polską a byłymi republikami radzieckimi. Wymienione wyżej czynniki sprawiają, że współpraca transgraniczna inaczej wygląda przy zachodniej i wschodniej granicy Polski.

Na pograniczu polsko-niemieckim tradycje współpracy przygranicznej sięgają co najmniej lat siedemdziesiątych (wcześniej miały bardziej sformalizowany i okazjonalny charakter), tj. od chwili podpisania porozumienia z NRD o możliwości przekraczania granicy na podstawie dowodów osobistych. Mniej więcej w tym samym czasie w zakładach pracy NRD zaczęto masowo zatrudniać obywateli polskich, zwłaszcza w przemyśle lekkim (głównie kobiety)¹. Jednocześnie na terenie NRD zaczęły bardzo aktywnie działać polskie przedsiębiorstwa budowlane, które w dużej mierze zatrudniały mieszkańców terenów przygranicznych. Opisane zjawiska sprawiły, że Polacy coraz częściej odwiedzali NRD, przede wszystkim w celach zarobkowo-handlowych, rzadziej w celach turystyczno-kulturalnych czy towarzyskich (choć wiele kobiet polskich z terenów przygranicznych wyszło w tym czasie za mąż za obywateli NRD).

¹[Przedstawiciele władz Zgorzelca uważają, że masowe podejmowanie przez kobiety pracy w byłym NRD i Czechosłowacji zaowocowało osłabieniem więzi rodzinnych, a w konsekwencji pojawieniem się w Zgorzelcu już w latach siedemdziesiątych zjawiska narkomanii. Obecnie jest to jeden z głównych problemów miasta, gdyż w 1996 r. w Zgorzelcu zarejestrowano około 300 narkomanów i około 90 nosicieli wirusa HIV.

Wydarzenia w Polsce w latach 1980–1981 sprawiły, że władze NRD zamknęły granicę. Tym samym w latach osiemdziesiątych współpraca przygraniczna uległa ograniczeniu. Dopiero po obaleniu muru berlińskiego i upadku rządów E. Honeckera, a zwłaszcza po zjednoczeniu Niemiec, sytuacja na pograniczu polsko-niemieckim uległa zmianie. Otwarcie granicy i zmiany polityczne w Polsce spowodowały, że współpraca transgraniczna mogła przybrać nowe formy i obok wymiany osobowej objęła współpracę między polskimi i niemieckimi samorządami. W 1991 r. powołany został pierwszy region transgraniczny (polsko-niemiecko-czeski region „Nysa/Neisse/Nisa”), w którym głównymi obszarami współpracy stała się ochrona środowiska, wymiana kulturalna, popieranie przedsiębiorczości oraz propagowanie postaw proeuropejskich (Borys 1995). Wkrótce (w 1993 r.) potem powstały kolejne regiony transgraniczne: „Pro Europa Viadrina” i „Spree — Neisse/Nysa — Bóbr” (Kowalczyk 1996). Jednocześnie między niektórymi miastami i gminami przygranicznymi podpisane zostały dwustronne porozumienia o współpracy, głównie w zakresie kultury, gospodarki komunalnej i planowania przestrzennego oraz ochrony środowiska (np. między Słubicami a Frankfurtem n/Odrą, Gubinem a Guben, Zgorzelcem a Görlitz).

Zupełnie inaczej przedstawia się współpraca transgraniczna na pograniczu wschodnim (granica z obwodem kaliningradzkim Rosji, z Litwą, Białorusią i Ukrainą). W przeszłości na pograniczu Polski z ZSRR współpraca taka prawie nie istniała, co związane było z ograniczeniami (ze strony ZSRR) w wymianie osobowej i rygorystycznymi radzieckimi przepisami wewnętrznymi regulującymi zasady poruszania się po kraju nie tylko cudzoziemców, ale i własnych obywateli (dotyczyło to zwłaszcza kilkudziesięciokilometrowej strefy przygranicznej). Trudno uznać za faktyczną współpracę bardzo rzadkie spotkania władz przygranicznych województw oraz obwodów/rejonów, czy sporadyczne imprezy kulturalne, gdyż były one na ogół uzgadniane (a czasami inspirowane) na szczeblu centralnym.

Chociaż po zmianach politycznych w Polsce i po rozpadzie ZSRR sytuacja na granicy Polski ze wschodnimi sąsiadami uległa pewnej zmianie, to jednak nadal trudno mówić o współpracy transgranicznej polsko-białoruskiej czy polsko-ukraińskiej w takim znaczeniu tego terminu, jak na pograniczu polsko-niemieckim. Spowodowane jest to obowiązkiem wizowym (co prawda dla Polaków uzyskanie tzw. voucher'ów nie stanowi większego problemu) i nadal występującymi w niektórych rejonach Białorusi, Rosji czy Ukrainy ograniczeniami w poruszaniu się. Czynnikiem utrudniającym wyjazdy Polaków do krajów byłego ZSRR jest ponadto katastrofalny stan gospodarki (odczuwany przez przeciętnego cudzoziemca jako nagminne

wyłączenia prądu, brak wody bieżącej, bardzo wysokie ceny podstawowych artykułów żywnościowych, niezadowalający standard usług gastronomicznych itp.) oraz niski poziom bezpieczeństwa publicznego.

Wymienione uwarunkowania sprawiają, że o ile mieszkańcy przygranicznych rejonów Białorusi, Litwy, Rosji i Ukrainy chętnie odwiedzają Polskę, o tyle wyjazdy obywateli polskich za wschodnią granicę są ciągle czymś rzadkim (dotyczy to nawet osób utrzymujących się z handlu z kontrahentami w byłym ZSRR). Przyjazdy obywateli z krajów WNP i z Litwy mają z reguły cel handlowy, a aspekt turystyczno-kulturalny niemal w nich nie występuje.

Handlowy cel przyjazdów obywateli byłego ZSRR do Polski najlepiej oddają dane zebrane przez GUS, a dotyczące średnich wydatków cudzoziemców w Polsce. W przypadku osób przekraczających granicę wschodnią wynosiły one w 1995 r. ponad 248 zł na 1 osobę, podczas gdy na granicy polsko-niemieckiej jedynie niecałe 112 zł (*Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996). Tak znacząca różnica wynika, oczywiście, nie z większej zamożności obywateli byłego ZSRR, tylko z półhurtowego i hurtowego charakteru dokonywanych przez nich zakupów. Jednak z powodu masowego napływu obywateli niemieckich do Polski wartość kupowanych przez nich towarów i usług znacznie przewyższała zakupy obywateli krajów WNP i Litwy. W 1995 r. łączne wydatki Niemców w Polsce wynosiły ponad 3484 mln zł, Białorusinów 765 mln zł, Ukraińców prawie 552 mln zł, Litwinów ponad 123 mln zł, a Rosjan niecałe 79 mln zł (*Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996). Należy w tym miejscu zauważyć, że wartość towarów zakupionych przez obywateli białoruskich była w tym czasie większa od wartości eksportu polskiego na Białoruś (765 mln zł wobec niecałych 585 mln zł).

W przypadku obu granic istotne znaczenie ma kupowanie przez cudzoziemców artykułów żywnościowych. Jednocześnie w strukturze wydatków poniesionych przez cudzoziemców przekraczających wschodnią granicę Polski na towary nieżywnościowe dominują kosmetyki i produkty chemii gospodarczej, odzież, obuwie i meble, natomiast obywatele Niemiec zaopatrują się w Polsce przede wszystkim w paliwa, a dopiero na drugim miejscu w odzież.

Trudno również porównywać współpracę transgraniczną na pograniczu wschodnim i zachodnim na szczeblu władz lokalnych. Wynika to zarówno uwarunkowań geograficzno-historycznych (np. rzadszej sieci osadniczej, zalesienia), jak i politycznych. Granica polsko-niemiecka przecięta kilka miast, podczas gdy na pograniczu wschodnim Polski jedynymi miastami

leżącymi blisko siebie są Terespol i Brześć (Brest). Innym czynnikiem ograniczającym współpracę transgraniczną z państwami WNP i Litwą jest nie tyle inna pozycja prawna samorządów lokalnych w Polsce i wymienionych wyżej krajach, co raczej różnice w systemie finansowania władz samorządowych. Mimo tych niedogodności w ostatnich latach pojawiły się pierwsze przejawy faktycznej współpracy transgranicznej. Np. na granicy województwa zamojskiego z obwodem wołyńskim (Ukraina) w wyniku nacisku ze strony samorządów lokalnych przyspieszono otwarcie jesienią 1995 r. przejścia granicznego Zosinów–Uściług (Ustiluh), a w niedalekiej przyszłości ma zostać otwarte przejście w Uśmierzu. Innymi przejawami zacieśniającej się współpracy transgranicznej między Polską a Ukrainą są próby jej instytucjonalizacji. Od 1991 r. organizowane są Międzynarodowe Targi Zamojskie (których głównym zadaniem jest promowanie i rozwijanie wymiany handlowej między Polską a Ukrainą), a 18 grudnia 1991 r. w Tomaszowie Lubelskim podpisano porozumienie o przygranicznej współpracy gospodarczej i kulturalnej obwodów lwowskiego i wołyńskiego oraz województw: chełmskiego, krośnieńskiego, przemyskiego i zamojskiego. W kilka lat potem (wrzesień 1995 r.) podpisane zostało porozumienie o utworzeniu regionu transgranicznego „Bug”. Ponadto województwo zamojskie nawiązało współpracę z rejonem żółkiewskim w obwodzie lwowskim.

Dane GUS dotyczące ruchu granicznego wskazują, że przejścia na granicy Polski z sąsiadami różnią się między sobą zasięgiem obsługiwanego ruchu osobowego (tabela 1).

Na zachodniej granicy przejściem mającym w największej mierze charakter lokalny jest Gubin. W przypadku Zgorzelca, Słubic, a zwłaszcza Świecka można dostrzec dwoistość funkcji: z jednej strony duży udział ruchu lokalnego (do 20 km), a z drugiej ruchu dalekiego (ponad 100 km). Dane GUS znajdują potwierdzenie w innych badaniach. Badania empiryczne przeprowadzone w 1994 r. na wybranych przejściach na granicy polsko-niemieckiej wskazują, że np. w przypadku Słubic aż 38,2% samochodów pochodziło w Frankfurtu n/Odrą i jego najbliższych okolic (na drugim miejscu był Berlin skąd pochodziło 13,6% samochodów), a w przypadku Gubina ruch lokalny (Guben i okolice) wynosił 24,9% (Powęska, Komornicki 1996). Natomiast przejście w Olszynie służy głównie ruchowi dalekiemu (jest to główne przejście tranzytowe na trasie Niemcy–Ukraina).

Z przejść granicznych z krajami byłego ZSRR funkcja lokalna jest widoczna przede wszystkim w Terespolu (znaczną część przekraczających stanowią mieszkańcy Brześcia). W mniejszym stopniu lokalny charakter przejścia występuje w Bezedach (gdzie duży udział w przekroczeniach mają mieszkańcy Bagrationowska i rodziny wojskowe z okolicznych gar-

Tabela 1.

Miejsce zamieszkania cudzoziemców zmotoryzowanych przekraczających granicę z Polską na wybranych przejściach granicznych (drogowych) w 1995 r., w procentach

Przejście graniczne	Odległość miejsca zamieszkania od granicy (w km)	
	poniżej 20	ponad 100
Granica zachodnia		
Lubieszyn (woj. szczecińskie)	18,1	15,1
Słubice (woj. gorzowskie)	31,7	21,1
Świecko (woj. gorzowskie)	35,1	40,3
Gubin (woj. zielonogórskie)	37,2	5,3
Olszyna (woj. zielonogórskie)	9,7	44,5
Zgorzelec (woj. jeleniogórskie)	43,3	37,2
Granica północna i wschodnia		
Gronowo (woj. elbląskie)	25,2	13,4
Bezledy (woj. olsztyńskie)	32,7	12,0
Ogrodniki (woj. suwalskie)	6,3	53,9
Kuźnica Białostocka (woj. białostockie)	4,3	40,8
Terespol (woj. białkopodlaskie)	50,6	37,8
Dorohusk (woj. chełmskie)	3,7	66,8
Hrebenne (woj. zamojskie)	10,5	34,1
Medyka (woj. przemyskie)	10,6	30,8

Źródło: *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996.

nizonów) i w Gronowie (po drugiej stronie granicy leży Mamonowo). Natomiast przejścia graniczne w Ogrodnikach, Kuźnicy Białostockiej i Dorohusku w znacznej mierze obsługują cudzoziemców mieszkających ponad 100 km od granicy.

Innym elementem różniącym przejścia na granicy polsko-niemieckiej i Polski z krajami powstałymi w wyniku rozpadu ZSRR jest to, że przejścia na wschodnim i północnym pograniczu Polski z reguły nie są przeznaczone dla ruchu pieszego. Czynnikiem ten bardzo różni je od przejść w Słubicach, Gubinie i Zgorzelcu, gdzie liczba Niemców przekraczających granicę pieszo jest większa od liczby cudzoziemców zmotoryzowanych.

Przedstawione niżej opracowanie powstało przede wszystkim na podstawie badań przeprowadzonych w 1996 r. w Tomaszowie Lubelskim, w gminach Lubycza Królewska (województwo zamojskie) i Dorohusk (województwo chełmskie) oraz w Zgorzelcu (województwo jeleniogórskie), jak również dzięki badaniom przeprowadzonym w latach 1993–95 w kilku gminach w rejonie Siemiatycz (województwa białkopodlaskie i białostoc-

kie) oraz w Słubicach (województwo gorzowskie) i w Bartoszycach (województwo olsztyńskie).

1. Przygraniczne położenie w opinii mieszkańców

Tereny przygraniczne są na ogół traktowane jako obszary peryferyjne w stosunku do obszarów centralnych państwa. Jednak w przypadku granic, na których odbywa się intensywna wymiana osobowa, handel przygraniczny, współpraca kulturalna itp., tereny przygraniczne są obszarami wzmożonej aktywności społeczno-gospodarczej i nie mogą być traktowane jako peryferie (Kowalczyk 1993). Znajduje to potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych w miastach przygranicznych Polski, podczas których mieszkańcy na ogół traktują nadgraniczne położenie jako istotny atut miasta (Gorzelać, Jałowiecki 1996, Kowalczyk 1996a). Jedynie w miastach wschodniej Polski można częściej spotkać się z opinią, że położenie w pobliżu granicy jest dla miasta niekorzystne. Np. w Tomaszowie Lubelskim podobny pogląd zaprezentowało około $\frac{1}{3}$ badanych osób. Wydaje się, że zjawisko to można wytłumaczyć kilkoma czynnikami. Tomaszów Lubelski stał się miastem przygranicznym w obecnym sensie tego określenia właściwie dopiero kilka lat temu (wcześniej ruch na przejściu granicznym w niedalekim Hrebennem był bardzo niewielki). Przejście drogowe w Hrebennem otrzymało status przejścia międzynarodowego 16 grudnia 1992 r. (początkowo było czynne jedynie w godzinach 7–19). Dopiero 1 kwietnia 1993 r. Hrebenne otrzymało status przejścia czynnego przez całą dobę i bardzo szybko stało się głównym przejściem wjazdowym do Polski na granicy polsko-ukraińskiej. W 1995 r. przybyło przez nie 1238 tys. cudzoziemców, w tym aż 1203 tys. obywateli Ukrainy (tylko 4,5 tys. obywateli Rosji, 3,6 tys. obywateli Rumunii, 3,2 tys. Bułgarów itd.). Tym samym wzmożony ruch turystyczny w Tomaszowie Lubelskim jest zjawiskiem nowym i możliwe, że nie jest jeszcze traktowany przez mieszkańców jako istotne źródło dochodów miasta. Innym czynnikiem wyjaśniającym stosunkowo duży udział odpowiedzi wykazujących niezadowolone respondentów z przygranicznego położenia Tomaszowa Lubelskiego może być fakt, że większość przyjeżdżających do miasta stanowią obywatele Ukrainy. Należy pamiętać, że ta część Zamojszczyzny była w latach czterdziestych widownią krwawych walk polsko-ukraińskich, co niewątpliwie pozostawiło uraz do drugiego narodu zarówno wśród wielu Polaków, jak i Ukraińców.

Sytuacja zauważona w województwie zamojskim znajduje potwierdzenie w sąsiednim województwie chełmskim, gdzie co prawda 52% ankier-

towanych mieszkańców ($n = 200$) uważa, że obecność obywateli byłego ZSRR jest korzystna dla gminy, ale ponad 45% jest zdania przeciwnego, uważając, że przygraniczne położenie sprzyja wzrostowi przestępczości, powoduje wystąpienie trudności w ruchu drogowym, jest istotnym czynnikiem degradacji środowiska przyrodniczego itp. (nieopublikowane materiały M. Oleszczuk zebrane podczas badań latem 1996 r.). Również w Bartoszycach tylko niewiele ponad $\frac{1}{2}$ mieszkańców uważa, że obecność cudzoziemców (w tym wypadku Rosjan) jest korzystna dla miasta, a prawie 30% wyraziło opinię przeciwną. Tym samym badania empiryczne przeprowadzone na wschodnim pograniczu wykazują, że ocena masowych przyjazdów do Polski obywateli krajów byłego ZSRR jest znacznie mniej pozytywna niż w odniesieniu do odwiedzania przez Niemców przygranicznych rejonów w zachodniej Polsce.

Jak wcześniej wspomniano, badania prowadzone przez GUS na przejściach granicznych wskazują, że zarówno przejście graniczne w Hrebennem, jak i przejście w Zgorzelcu są odwiedzane w dużej mierze przez cudzoziemców mieszkających poniżej 100 km od granicy. Dane zamieszczone w tabeli 3 dowodzą, że w przypadku Hrebennego większość przyjeżdżających stanowią mieszkańcy Lwowa, Żółkwi, Rawy Ruskiej i innych miast obwodu lwowskiego, natomiast Zgorzelec (4060 tys. cudzoziemców w 1995 r., w tym 3848 tys. Niemców) jest celem przyjazdów głównie mieszkańców Görlitz i najbliższych okolic (badania przeprowadzone w dniach 22–28.6.1996 r. na przejściu granicznym w Zgorzelcu wykazały, że aż 27.6% pojazdów niemieckich pochodziło z Görlitz). Tym samym można przyjąć, że oba przejścia obsługują przede wszystkim Niemców i Ukraińców mieszkających w strefie przygranicznej. Oznacza to, że dane statystyczne pochodzące z pomiarów na przejściach granicznych w Hrebennem i Zgorzelcu (które są przytaczane w dalszej części opracowania) można traktować jako w znacznym stopniu reprezentatywne dla ruchu osobowego w ramach współpracy transgranicznej między Polską a Ukrainą oraz Polską a Niemcami.

2. Ekonomiczne następstwa współpracy przygranicznej

Doświadczenia zagraniczne i polskie dowodzą, że przygraniczne położenie w przypadku państw, w których granica nie pełni wyłącznie funkcji oddzielającej społeczeństwa i systemy polityczno-gospodarcze, może być istotnym czynnikiem aktywizującym miejscową gospodarkę. Przykład Tomaszowa Lubelskiego zdaje się potwierdzać tę obserwację: miasto to ma najwięcej zakładów prowadzonych przez osoby fizyczne na 1000 mieszkań-

Tabela 2.

Przejazdy cudzoziemców do Polski na wybranych przejściach granicznych z Niemcami i Ukrainą w 1995 r. (przejścia drogowe)

Przejście graniczne	Liczba przyjazdów (w tys.)
Granica polsko-niemiecka	
Słubice	5962
Świecko	4568
Zgorzelec	4060
Granica polsko-ukraińska	
Dorohusk	766
Hrebenne	1239
Medyka	1451

Źródło: *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996.

Tabela 3.

Odległość miejsca zamieszkania cudzoziemców zmotoryzowanych od granicy polsko-ukraińskiej i polsko-niemieckiej w 1995 r. (w %)

Przejście graniczne	do 20 km	21–100 km	ponad 100 km
Hrebenne	10,5	55,4	34,1
Zgorzelec	43,3	19,5	37,2

Źródło: *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996.

ców spośród wszystkich miast i gmin województwa zamojskiego (Kowerski, Kuna 1995).

Przedstawione w tabeli 4 dane dotyczące zmian w liczbie przedsiębiorstw będących własnością osób fizycznych w Tomaszowie Lubelskim świadczą o ponad 5-krotnym wzroście w latach 1989–1995. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw handlowych (wzrost ponad 18-krotny), placówek gastronomicznych (wzrost 13-krotny) oraz usług niematerialnych. Znacznie mniejsze zmiany nastąpiły w liczbie zakładów zajmujących się produkcją wyrobów, usługami przemysłowymi oraz usługami transportowymi. Analizując indeks zmian wyliczony na podstawie liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w Tomaszowie Lubelskim, można zauważyć lekkie ożywienie koniunktury po otwarciu w 1993 r. międzynarodowego przejścia granicznego w Hrebennem (indeks w okresie 1991–92 wyniósł 112, a w 1992–93 wzrósł do 113). Trudno jednocześnie dopatrzeć się istotnego wpływu otwarcia przejścia granicznego w Hrebennem na wzrost liczby przedsiębiorstw

Tabela 4.

**Liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie Tomaszowa Lubelskiego
w latach 1989–95**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produkcja wyrobów	17	23	28	36	38	45	47
Usługi przemysłowe	98	201	260	260	274	277	285
Usługi budowlane	75	168	188	207	205	213	216
Transport	91	118	126	122	137	143	153
Handel	52	309	585	655	768	890	946
Gastronomia	2	7	11	17	20	24	26
Usługi inne	—	10	3	53	84	89	110
Razem	335	831	1201	1350	1526	1681	1783
Indeks zmian (rok poprzedni = 100)	x	248	146	112	113	110	106

Źródło: materiały UM w Tomaszowie Lubelskim.

Tabela 5.

Liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie Zgorzelca w latach 1989–95

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produkcja wyrobów	16	20	32	42	44	41	38
Usługi przemysłowe	107	182	209	216	223	227	221
Usługi budowlane	83	96	117	125	129	126	139
Transport	175	216	246	267	274	297	314
Handel	99	789	1372	1617	1768	1866	1923
Gastronomia	6	17	36	43	45	46	48
Usługi inne	47	122	216	276	331	412	454
Razem	533	1442	2228	2586	2814	3015	3137
Indeks zmian (rok poprzedni = 100)	x	271	155	116	109	107	104

Źródło: materiały UM w Zgorzelcu.

prywatnych w znacznie bardziej oddalonym od granicy Zamościu (Kowalczyk 1996b).

Bardzo podobna dynamika zmian w liczbie przedsiębiorstw zarejestrowanych przez osoby fizyczne wystąpiła w latach 1989–1995 w Zgorzelcu (wzrost prawie 6-krotny). Obok handlu (wzrost 19-krotny), szczególnie szybki wzrost nastąpił w gastronomii (wzrost 8-krotny) i usługach niematerialnych (wzrost niemal 10-krotny). Natomiast w przypadku innych działów liczba przedsiębiorstw zwiększyła się przeciętnie 2-krotnie.

Transformacja gospodarki polskiej zapoczątkowana na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych przyniosła bardzo istotne zmiany nie tylko w strukturze własnościowej, ale i gałęziowej przedsiębiorstw. Przede wszystkim zmniejszył się udział przedsiębiorstw zajmujących się

produkcją wyrobów. Zjawisko to wystąpiło również w miastach i gminach położonych na terenach przygranicznych, co w znacznej mierze wiąże się z dynamicznym rozwojem funkcji handlowej tych obszarów.

Tabela 6.

Struktura przedsiębiorstw zarejestrowanych w Tomaszowie Lubelskim i w Zgorzelcu w latach 1989 i 1995 (w %)

	Tomaszów Lubelski		Zgorzelec	
	1989	1995	1989	1995
Produkcja wyrobów	5,1	2,6	3,0	1,2
Usługi przemysłowe	29,2	16,0	20,1	7,0
Usługi budowlane	22,4	12,1	15,6	4,4
Transport	27,2	8,6	32,8	10,0
Handel	15,5	53,0	18,6	61,4
Gastronomia	0,6	1,5	1,1	1,5
Usługi inne	—	6,2	8,8	14,5

Źródło: materiały UM w Tomaszowie Lubelskim i UM w Zgorzelcu.

Na podstawie danych zamieszczonych w tabeli 6 można stwierdzić, że w obu miastach najbardziej zwiększył się udział przedsiębiorstw handlowych, przy jednocześnie drastycznym zmniejszeniu się udziału przedsiębiorstw zajmujących się produkcją wyrobów oraz usługami przemysłowymi, budowlanymi i transportowymi.

Jak już wspomniano przygraniczne położenie jest czynnikiem szczególnie wyraźnie aktywizującym handel i usługi. Dotyczy to zarówno pogranicza polsko-niemieckiego, jak i (w nieco mniejszym stopniu) pogranicza Polski z krajami WNP i Litwą.

Tabela 7.

Odległość miejsca dokonania zakupów przez cudzoziemców zmotoryzowanych od granicy polsko-ukraińskiej i polsko-niemieckiej w 1995 r. (w %)

Przeście graniczne	do 20 km	21–100 km	ponad 100 km
Hrebenne	14,5	61,5	24,0
Zgorzelec	29,2	15,9	54,9

Źródło: *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996.

Jednym z głównych następstw rozwoju współpracy transgranicznej jest gwałtowny rozwój handlu detalicznego i kilkukrotny (czasami nawet kilkunastokrotny) wzrost w porównaniu z sytuacją sprzed 1989 r. liczby sklepów.

Tabela 8.

Struktura wydatków cudzoziemców zmotoryzowanych przekraczających granicę polsko-ukraińską i polsko-niemiecką w 1995 r. (w %)

Wydatki	Przejście graniczne	
	Hrebenne	Zgorzelec
Artykuły żywnościowe	51,3	5,9
w tym: mięso i przetwory	2,8	0,4
Artykuły nieżywnościowe	43,8	29,8
w tym: paliwa	0,8	11,8
odzież	5,5	6,1
obuwie	3,9	1,8
Usługi	4,9	64,3
w tym: noclegi	1,9	18,3
gastronomia	3,0	11,9

Źródło: *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r.*, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996.

Szybka ekspansja handlu detalicznego dała się zauważyć zwłaszcza na początku lat dziewięćdziesiątych i była związana zarówno z pojawieniem się popytu zewnętrznego (kupowanie przez Niemców, zwłaszcza bezrobotnych i emerytów, produktów żywnościowych i odzieży), jak i wewnętrznego (co dało się zaobserwować w całej Polsce). Jednak w ostatnich latach handel detaliczny w miejscowościach przy granicy z Niemcami zaczął przeżywać pewne trudności. Dużym zagrożeniem dla handlu detalicznego po polskiej stronie granicy są duże supermarkety w miastach po niemieckiej stronie granicy, a także częste wyprzedaje po cenach niższych niż w sklepach polskich. Te dwa czynniki stały się przyczyną poważnych trudności np. w handlu zgorzeleckim, gdzie w ostatnich latach w najlepszych sklepach miasta obroty znacznie spadły, gdyż spora część polskich klientów woli zaopatrywać się w sklepach w centrum Görlitz (nie mówiąc już o supermarketach typu „Aldi” czy „Metro”). Mniejsze obroty i nadal wysokie czynsze (czasami wyższe niż w lokalach użytkowych w śródmieściu Görlitz) sprawiły, że część sklepów zgorzeleckich (głównie z odzieżą, kosmetykami i galanterią oraz ze sprzętem elektronicznym, sportowym i gospodarstwa domowego) zaczęła bankrutować.

W rejonie granicy wschodniej zjawisko to nie występuje, gdyż przedłużający się kryzys ekonomiczny w krajach WNP sprawia, że sieć handlowa w miejscowościach po drugiej stronie granicy w żaden sposób nie stanowi zagrożenia dla handlu detalicznego po polskiej stronie granicy. Co więcej, braki asortymentowe w sklepach rosyjskich, białoruskich czy ukraińskich powodują zwiększony popyt na towary oferowane w sklepach polskich (na-

wet na artykuły o niezbyt wysokiej jakości, np. wyroby bawełniane pochodzenia indyjskiego czy tureckiego).

Specyfiką pogranicza polsko-niemieckiego (w mniejszym stopniu dotyczy to granicy polsko-czeskiej) jest masowe przyjeżdżanie Niemców na polskie stacje benzynowe po paliwo do samochodów. Popyt na benzynę i olej napędowy jest na tyle duży, że np. w liczących zaledwie ok. 17 tys. mieszkańców Ślubicach było w 1994 r. już 7 stacji benzynowych, nie licząc stacji powstałych w rejonie miasta (m.in. przy szosie przechodzącej przez Świecko). Masowe zakupy benzyny przez obywateli niemieckich (w rejonie Zgorzelca dotyczy to również, w nieco mniejszym stopniu, obywatele czeskich) powodują nie tylko zwiększenie się dochodów budżetu centralnego, ale również są ważnym źródłem wzrostu dochodów lokalnych (poprzez wpływy z tytułu podatku od nieruchomości, udziały w podatkach, opłaty skarbowe itp.). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że gwałtowne zwiększenie się liczby stacji benzynowych występuje w okolicach Ślubic w większym stopniu niż w okolicach Zgorzelca. Można postawić hipotezę, że tranzytowy charakter regionu Ślubice — Świecko (zespół przejść Zgorzelc — Jędrzychowice ma w mniejszym stopniu charakter tranzytowy, gdyż jak już wspomniano, większość ruchu drogowego między Niemcami a krajami WNP w południowej części granicy polsko-niemieckiej przechodzi przez Olszynę) i bliskość aglomeracji berlińskiej sprzyjają zwiększonemu popytowi na paliwa. W przypadku Zgorzelca wschodnie regiony Saksonii są stosunkowo słabo rozwinięte gospodarczo, a Drezno jest zbyt małym ośrodkiem (i zbyt daleko położonym), aby po polskiej stronie granicy dał się odczuć popyt na paliwa porównywalny z popytem występującym w rejonie Ślubic.

Zgodnie z oficjalnymi danymi GUS zakupy paliwa stanowią kilkanaście procent wszystkich wydatków obywateli niemieckich w Polsce, natomiast na pograniczu z krajami WNP udział paliw w zakupach wynosi mniej niż 1%. Dlatego też w liczących prawie 26 tys. ludności Bartoszycach (pogranicze polsko-rosyjskie) są jedynie 4 stacje benzynowe, a w Tomaszowie Lubelskim (ponad 21 tys. mieszkańców) zaledwie 1.

Powstawanie stacji benzynowych w miastach wzdłuż granicy z Niemcami wynika również z gwałtownego zwiększenia się w miastach i gmiach po polskiej stronie granicy liczby samochodów. Np. w Zgorzelcu w latach 1991–1995 rejestrowano corocznie następujące liczby samochodów: 1991 — 9876, 1992 — 8481, 1993 — 9245, 1994 — 9335 i 1995 — 9777. Przytoczone dane wskazują, że poziom motoryzacji w mieście bardzo szybko wzrastał. W przybliżeniu 2,5-krotnie mniej rejestrowano samochodów w tym samym okresie w Tomaszowie Lubelskim: 1991 — 3910, 1992 — 3956, 1993 —

3878, 1994 — 3146 i 1995 — 3702, co — biorąc pod uwagę, że Tomaszów Lubelski ma 2/3 liczby ludności Zgorzelca — dowodzi wyższego stopnia zmotoryzowania mieszkańców Zgorzelca. Świadczy to o wyższym poziomie życia w mieście, co z kolei może być interpretowane, jako następstwo położenia Zgorzelca przy granicy polsko-niemieckiej.

Uważa się, że istotną rolę w transgranicznej wymianie handlowej odgrywa tzw. handel bazarowy. Jeszcze kilka lat temu opinia ta była słuszna i odnośnie granicy polsko-niemieckiej i polsko-ukraińskiej, jednak obecnie jest aktualna głównie w odniesieniu do granicy zachodniej (i południowej).

Zorganizowane w miejscowościach przy granicy z Niemcami targowiska są bardzo znaczącym źródłem dochodów nie tylko obywateli, ale i władz lokalnych. Głównymi źródłami dochodów budżetów miast/gmin są w tym przypadku:

- opłaty targowe od handlowców,
- opłaty parkingowe od handlowców i osób odwiedzających targowisko (znaczące w budżecie np. Słubic),
- opłaty skarbowe w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą,
- podatki z tytułu działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby rejestrujące w/w działalność w danej gminie (np. podatek od środków transportu, karta podatkowa).

Ponadto ważnymi źródłami dochodów są udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych/prawnych mieszkających/mających siedzibę w danej gminie, a które bardzo często prowadzą działalność gospodarczą na miejscowym targowisku.

Na największych targowiskach przy granicy z Niemcami jest zarejestrowanych do kilku tysięcy stoisk, które w dużej mierze są własnością osób mieszkających w danej gminie lub w jej pobliżu. Są na nich sprzedawane zarówno artykuły pochodzenia rolniczego, jak i przemysłowego, często produkowane w strefie przygranicznej. Z tego też powodu ich rola w rozwoju miejscowej gospodarki jest tak istotna. Jednocześnie pewna część stoisk należy do osób mieszkających w innych regionach Polski, co oznacza transfer dochodów w głąb kraju (np. w przypadku targowiska w Zgorzelcu 49,1% kiosków należy do mieszkańców miasta, a 4,9% do mieszkańców województwa łódzkiego, 3,9% województwa wrocławskiego, 2,7% legnickiego itd.).

Zupełnie inaczej wygląda handel na targowiskach w miejscowościach położonych wzdłuż granicy z krajami WNP, gdzie jedynie w Białymstoku, Przemyśle i Rzeszowie znajdują się targowiska o rozmiarach porównywalnych z targowiskami w zachodniej Polsce. Z reguły targowiska w miejscowościach wschodniej Polski są znacznie mniejsze. Np. w Tomaszowie Lubelskim latem 1996 r. na targowisku było zaledwie kilkadziesiąt stoisk

i w dużej mierze stroną sprzedającą są cudzoziemcy. Tym samym jedno z głównych źródeł dochodów budżetów lokalnych w zachodniej Polsce — opłata targowiskowa — w miejscowościach na wschodnim pograniczu jest na ogół niezbyt wysoka i z powodu małej liczby sprzedających nie gra większej roli w strukturze dochodów gminy. O ile jeszcze kilka lat temu liczba obywateli WNP oferujących towary do sprzedania dochodziła do kilkuset osób dziennie, o tyle obecnie rzadko przekracza kilkadziesiąt. Poprzednio cudzoziemcy za pieniądze z tytułu sprzedanego towaru kupowali dewizy bądź artykuły oferowane przez stronę polską. Obecnie znacznie częściej przywożą ze sobą dewizy (które mają za towary sprzedane w swoim kraju), za które nabywają artykuły żywnościowe i przemysłowe w ilościach hurtowych (jakie z reguły nie występują na targowisku). Według danych dotyczących handlu przygranicznego z Ukrainą, szczególnie rola w jego rozwoju przypada przejściu granicznemu w Hrebennem, przez które w 1995 r. przechodziło 43,8% artykułów nieżywnościowych i 51,3% artykułów żywnościowych zakupionych przez obywateli ukraińskich w Polsce. W ocenie władz wojewódzkich zakupy obywateli Ukrainy w sklepach i hurtowniach województwa zamojskiego stanowią $\frac{1}{10}$ prowadzonej w nich sprzedaży i są istotnym czynnikiem aktywizującym gospodarkę Zamojszczyzny. Głównymi artykułami kupowanymi w Polsce i wywozonymi do krajów byłego ZSRR, poza artykułami żywnościowymi, są meble, kosmetyki i artykuły chemii gospodarczej, ubrania, niektóre materiały budowlane oraz samochody (często pochodzące z kradzieży w Polsce lub krajach zachodnioeuropejskich).

Miejscowości leżące w bezpośrednim sąsiedztwie przejść granicznych we wschodniej Polsce mają jeszcze jedną charakterystyczną cechę. Jest nią sprzedaż płodów rolnych (głównie ziemniaki, kapusta, cebula, ogórki i pomidory) oraz mebli (zwłaszcza tzw. komplety wypoczynkowe, nazywane potocznie „karingtonami”) prosto z samochodów ciężarowych i dostawczych zaparkowanych przy szosie prowadzącej do/od przejścia. Ta forma handlu ma często wszelkie znamiona „szarej strefy”, gdyż na ogół sprzedającym jest producent (rolnik, rzemieślnik), który prowadzi niezarejestrowaną działalność handlową. Choć zjawisko to występuje również na pograniczu polsko-niemieckim, to jednak jego rozmiary są znacznie mniejsze (często w ten sposób sprzedawane są grzyby, kwiaty, jabłka, szparagi, wyroby z wikliny, papierosy oraz „krasnale ogrodowe”).

We wschodniej Polsce sprzedają przydrożną/uliczną zajmują się również cudzoziemcy, oferujący przede wszystkim alkohol. Zjawiska to ma bardzo duże rozmiary nawet w małych miejscowościach wzdłuż granicy polsko-ukraińskiej i jest traktowane przez miejscowe władze i znaczną część

mieszkańców jako niekorzystne, gdyż sprzyja szerzeniu się alkoholizmu (nawet wśród dzieci, gdyż $\frac{1}{2}$ litra wódki ukraińskiej kosztowało latem 1996 r. 40–50 tys. zł). Większość alkoholu jest przywożona do Polski z pominięciem procedur celnych, co powoduje niekorzystne reperkusje ekonomiczne, gdyż w znaczącym stopniu uszczupla dochody z cła, podatku akcyzowego itd. (Kitowski 1996).

Obok handlu detalicznego wymiana transgraniczna może w znacznej mierze pobudzać handel hurtowy. Dotyczy to zarówno granicy polsko-niemieckiej, jak i polsko-ukraińskiej. Jednak zjawiskiem dosyć często występującym na pograniczu Polski z Ukrainą jest prowadzenie ożywionej działalności gospodarczej przez duże przedsiębiorstwa handlowe mające swoje siedziby w odległych województwach (np. elbląskim). Chociaż w punktu widzenia interesów gospodarczych państwa sytuacja taka jest nawet korzystna (alokacja dochodów z handlu transgranicznego w głąbi kraju), to jednak nie jest ona zbyt korzystna dla regionu przygranicznego, gdyż oznacza brak większych wpływów do miejscowych budżetów lokalnych (podatki są odprowadzane w miejscu rejestracji przedsiębiorstwa). Dlatego też podczas analizy budżetów miast/gmin na pograniczu z Ukrainą pozytywny wpływ granicy nie jest tak wyraźny, jak na pograniczu polsko-niemieckim.

Przyczyn takiego stanu można szukać w zbyt słabo rozwiniętej sieci własnego handlu hurtowego we wschodniej Polsce. Wobec bardzo dużego popytu na artykuły żywnościowe i przemysłowe klienci z Ukrainy muszą korzystać z hurtowni w Zamościu (gdzie zresztą część hurtowni jest własnością osób fizycznych i prawnych z innych regionów kraju), Lublinie, a nawet w Warszawie czy Łodzi. Można sądzić, że podmioty gospodarcze z Tomaszowa Lubelskiego czy z Hrubieszowa (nie mówiąc o mniejszych miejscowościach) są zbyt słabe, aby zaspokoić ogromny popyt związany z przyjazdami obywateli ukraińskich i tamtejszymi przedsiębiorstwami handlowymi.

Na pograniczu polsko-niemieckim opisane zjawisko ma mniejsze rozmiary, co w dużej mierze związane jest z inną strukturą popytu. Preferencje klientów niemieckich (w przypadku Zgorzelca czy rejonu Bogatyni również czeskich) są inne (można przyjąć, że są bardziej zindywidualizowane) niż klientów z Ukrainy i mogą być zaspokojone w dużej mierze przez hurtownie zlokalizowane blisko granicy.

Jak już wspomniano, obok handlu, położenie przygraniczne sprzyja również rozwojowi usług. Jest to spowodowane zarówno ogólnym wzrostem poziomu zamożności ludności obszarów przygranicznych, jak i zwiększonym popytem na usługi ze strony cudzoziemców. Obok usług hotelarsko-gastronomicznych, granica sprzyja szczególnie rozwojowi usług finanso-

wych (banki, kantory wymiany, firmy ubezpieczeniowe) i prawnych. Dotyczy to zwłaszcza zachodniej Polski, gdzie ponadto można zauważyć znaczny rozwój usług kosmetyczno-fryzjerskich i lekarskich. Ich gwałtowny rozwój w miastach graniczących z Niemcami spowodowany został przede wszystkim względami cenowymi, gdyż taka sama usługa świadczona na zbliżonym poziomie (np. w zakresie usług stomatologicznych) jest dla obywateli niemieckich znacznie tańsza w Polsce niż w Niemczech. Nieco inaczej ten sam problem wygląda na pograniczu wschodnim Polski, gdzie w niektórych miejscowościach można spotkać się z nielegalną praktyką lekarzy z Białorusi, Ukrainy i innych krajów WNP oraz Litwy.

Osobnym zagadnieniem związanym z rynkiem usług jest zjawisko prostytucji. Występuje ono w podobnym nasileniu na obu pograniczach, chociaż różni się swoją specyfiką. Na pograniczu polsko-niemieckim w ostatnich latach coraz więcej prostytutek pochodzi z krajów WNP, Bułgarii, Rumunii oraz krajów azjatyckich. Na podstawie informacji uzyskanych od władz i mieszkańców Zgorzelca można stwierdzić, że zjawisko prostytucji pozostaje od kilku lat na podobnym poziomie i trudno powiedzieć, aby było coraz bardziej popularne wśród polskich kobiet i dziewcząt (co się wydawało całkiem realne jeszcze kilka lat temu). Tym samym pozostaje ono w pewien sposób odizolowane od społeczności lokalnej, gdyż zarówno usługodawczynie, jak i usługobiorcy nie są najczęściej obywatel(k)ami polskimi. Zupełnie inaczej przedstawia się sprawa z prostytucją homoseksualną, która jest dosyć popularna wśród chłopców polskich (zwłaszcza narkomanów), którzy jednak na ogół świadczą usługi na terenie Niemiec (z racji silnej kontroli społecznej w miejscu zamieszkania).

Prostytucją na pograniczu wschodnim zajmują się przede wszystkim kobiety i dziewczęta z krajów WNP (przy szosach tranzytowych, często na odcinkach nieco dalej położonych od granicy prostytucją zajmują się również Polki). Ma ona o tyle nieco inną postać, że bardzo często jest to prostytucja „przy okazji” (np. podczas załatwiania transakcji handlowej z rolnikami oferującymi płody rolne przy przejściu w Hrebennem) i świadcząca usługę kobieta po krótkim pobycie w Polsce (czasami nawet trwającym 1–2 godziny) wraca do rodziny na Ukrainę. Kolejną istotną różnicą między prostytucją na pograniczu zachodnim i wschodnim jest poziom cen za usługi seksualne. W niektórych przypadkach ta sama usługa seksualna (na podobnym standardzie usługi) na pograniczu z Ukrainą jest nawet 10 razy tańsza niż w pobliżu granicy z Niemcami).

Problem prostytucji na terenach przygranicznych jest istotnym zjawiskiem nie tylko społeczno-psychologicznym, ale i ekonomicznym. Dotyczy to zwłaszcza pogranicza wschodniego, gdzie uzyskane przez Białoru-

sinki czy Ukrainki w ten sposób pieniądze są natychmiast wydawane w polskich sklepach nie na luksusowe i typowe dla prostytutek artykuły (zakup kosmetyków i eleganckiej odzieży, korzystanie z usług fryzjerskich, odwiedzanie restauracji itp.), ale na żywność, ubrania dla dzieci itd. Znaczny efekt mnożnikowy prostytucji nie jest zresztą czymś wyjątkowym na pograniczu wschodnim Polski, gdyż występuje powszechnie na pograniczu amerykańsko-meksykańskim, tajlandzko-malezyjskim czy czesko-niemieckim.

Przygraniczne położenie jest również istotnym czynnikiem aktywizującym rolnictwo. Zjawisko to daje się zauważyć zwłaszcza w Polsce Wschodniej, która stopniowo staje się głównym zapleczem rolniczym dla przygranicznych terenów Białorusi i Ukrainy, a przede wszystkim obwodu kalinińskiego. Co prawda jeszcze w ramach RWPG rolnictwo polskie zaopatrzywało rynek radziecki w wiele artykułów (głównie ziemniaki, warzywa, owoce i kwiaty), ale zmiany polityczne i gospodarcze w Polsce i ZSRR na początku lat dziewięćdziesiątych zerwały wiele dotychczasowych powiązań w wymianie handlowej. Spowodowało to poważny kryzys w rolnictwie na tzw. Ścianie Wschodniej. Utracenie rynku wschodniego okazało się bardzo dotkliwe np. dla rolników z rejonu Siemiatycz (zarówno w gminach w województwie białkopodlaskim, jak i w województwie białostockim), którzy w poprzednich latach wyspecjalizowali się w uprawie jabłek na rynek radziecki. Podobna sytuacja wystąpiła wśród plantatorów ziemniaków. Jednak po kilku latach na pograniczu Polski z krajami WNP można dostrzec powstawanie nowych powiązań handlowych. Zjawisko to przybrało spektakularne rozmiary w graniczącej z Ukrainą gminie Lubycza Królewska, gdzie ze względu na ogromny popyt strony ukraińskiej w ciągu kilku lat powstały duże plantacje cebuli, wcześniej uprawianej na tym terenie niemal wyłącznie na cele własne. Zwiększony popyt strony ukraińskiej na płody rolne okazał się w tej części województwa zamojskiego tym bardziej cenny, że do lat dziewięćdziesiątych znaczną część gminy Lubycza Królewska stanowiły ziemie należące do Państwowych Gospodarstw Rolnych, które zostały zlikwidowane, a ich pracownicy zostali pozbawieni pracy. Odrodzenie i restrukturyzacja rolnictwa stały się dla wielu mieszkańców tych terenów okazją do podjęcia na nowo pracy i podniesienia tym samym standardu życia (a pośrednio przyczyniło się to do rozwoju handlu i usług).

Wydawałoby się, że aktywność gospodarcza w przygranicznych rejonach Polski i związane z tym podniesienie się poziomu życia powinno zaowocować zauważalnym rozwojem budownictwa. Jednak dane statystyczne z terenów położonych w pobliżu granicy nie wskazują na zbytne ożywienie na rynku budowlanym. Można sądzić, że jest to związane z ogólnie słabą aktywnością budowlaną, zwłaszcza w budownictwie mieszkaniowym. Po części,

wobec samowoli budowlanych oraz niezgłaszania faktu zakończenia budowy, obraz formalny jest znacznie zaniżony, o czym świadczą obserwacje poczynione w trakcie badań terenowych w gminach i miastach przygranicznych, wskazujące na dosyć znaczną dynamikę na rynku budowlanym. Przedstawione w Tabeli 9 dane ukazujące ruch budowlany w Tomaszowie Lubelskim i Zgorzelcu są bardzo trudne do zinterpretowania. Trudno np. zrozumieć nagły skok na rynku budowlanym w Zgorzelcu w 1994 r. czy też systematyczne zmniejszanie się liczby wydanych pozwoleń budowlanych w Tomaszowie Lubelskim po 1993 r. (tj. od chwili gwałtownego rozwoju turystyki przygranicznej w tym regionie w związku z otwarciem międzynarodowego przejścia granicznego w Hrebennem), tym bardziej, że w tym samym czasie w mieście nastąpiło zwiększenie się liczby przedsiębiorstw budowlanych (z 205 do 216 w 1995 r.).

Tabela 9.

Liczba wydanych pozwoleń budowlanych w latach 1991–1995 w Tomaszowie Lubelskim i w Zgorzelcu

Lata	Tomaszów Lubelski	Zgorzelec
1991	298	55
1992	225	82
1993	250	93
1994	238	115
1995	188	83

Źródło: materiały Urzędu Rejonowego w Tomaszowie Lubelskim i UM w Zgorzelcu.

Można przyjąć, że oficjalne dane dotyczące ruchu budowlanego są znacznie zaniżone, tym bardziej, że badania ankietowe przeprowadzone latem 1996 r. na Zamojszczyźnie wskazują na niemal masowe nielegalne zatrudnianie przez polskich inwestorów robotników budowlanych z Ukrainy i innych krajów WNP.

Zmiany polityczne i społeczno-gospodarcze w krajach Europy Środkowej i Europie Wschodniej w latach 1989–1991 spowodowały gwałtowny rozwój transportu międzynarodowego, zwłaszcza samochodowego. Konsekwencją rozwoju przewozów międzynarodowych jest niedostosowanie układu dróg w Polsce i ich stanu technicznego do potrzeb. W efekcie na szosach prowadzących do/od granic występuje nadmierne przeciążenie ruchem samochodowym (zwłaszcza na szosach Świecko — Poznań — Terespol i Olszyna — Wrocław — Kraków — Medyka), co ma wpływ nie tylko na komfort podróżowania, ale przede wszystkim na bezpieczeństwo jazdy. Problem ten daje się zauważyć szczególnie na trasie z Chełma do

Dorohuska, gdzie permanentnym zjawiskiem są wielokilometrowe korki drogowe (aż 72% ankietowanych mieszkańców gminy Dorohusk stwierdziło, że sytuacja na szosie wiodącej do granicy jest głównym problemem gminy).

Jednak od kilku lat w niektórych rejonach przygranicznych Polski można zaobserwować pewien rozwój infrastruktury drogowej. Obejmuje on zarówno budowę nowych szos (np. do nowego przejścia granicznego w Jędrzychowicach koło Zgorzelca), jak i modernizację dróg już istniejących (np. liczącego 1,2 km odcinka szosy nr 17 w Tomaszowie Lubelskim i szosy łączącej miasto z przejściem granicznym w Hrebennem). Jednocześnie rozbudowie podlega infrastruktura towarzysząca: parkingi, stacje benzynowe, terminale przy przejściach granicznych (np. w Świecku) itp.

Osobnym problemem ruchu drogowego w strefie przygranicznej jest jego bezpieczeństwo. Dotyczy to przede wszystkim bezpieczeństwa samej jazdy. Poważnym problemem (głównie we wschodniej Polsce, ale również na szlakach tranzytowych w całym kraju) jest częste nieprzestrzeganie zasad ruchu drogowego przez kierowców z WNP i stan techniczny prowadzonych przez nich pojazdów. Innym problemem związanym z bezpieczeństwem podróżowania są zdarzające się napady na samochody, głównie na obywatele państw WNP. Chociaż problem ten występuje w wielu rejonach Polski (głównie na szlakach tranzytowych, na pograniczu polsko-niemieckim np. na szosach do Świecka i Olszyny), to jednak we wschodniej części kraju tego typu zagrożenie występuje również na bocznych szosach, co związane jest z większym rozproszeniem celów podróży obywateli WNP. Dodatkowym zjawiskiem na pograniczu Polski z krajami WNP jest wymuszanie okupu od osób oczekujących w długich kolejkach na odprawę graniczną. Do tej pory problem ten dotyczy również głównie obywateli państw WNP, ale w niedługim czasie może stać się poważnym zagrożeniem również dla obywateli polskich i innych krajów.

Z przejściami granicznymi na wschodniej (przede wszystkim, ale nie tylko) granicy Polski wiąże się jeszcze jeden problem, a mianowicie niezadowalający stan sanitarny terenów w pobliżu przejścia i prowadzących do niej szos. Jest to związane z dużym ruchem granicznym, zwłaszcza z ciągnącymi się kilometrami kolejkami samochodów czekających na odprawę, i brakiem toalet oraz kontenerów na śmieci. Zjawisko to jest bardzo negatywnie oceniane przez władze lokalne i mieszkańców dotkniętych nim miejscowości. [Aby zlikwidować problem w gminie Lubycza Królewska, w październiku 1996 r. rada gminy podjęła decyzję o wprowadzeniu tzw. opłaty ekologicznej w wysokości 50 gr od każdej osoby przekraczającej granicę. Zdobyte w ten sposób środki mają być przeznaczone na zakup kontenerów

na śmieci i szaleatów.] Zdaniem J. Kitowskiego (1996) sytuacja w pobliżu przejść na granicy polsko-ukraińskiej spowodowała pojawienie się poważnych problemów nie tylko ekologicznych, ale nawet epidemiologicznych (częste przypadki czerwonki i chorób odzwierzęcych).

3. Społeczno-polityczne aspekty współpracy transgranicznej

Położenie w pobliżu granicy powoduje również liczne zmiany w sferze społeczno-kulturowej i zmiany psychologiczne. Kontakty między ludźmi różnej narodowości są w oczywisty sposób związane z wymianą wartości, poznawaniem języka i obyczajów przybyszów zza granicy itp. Doświadczenie wyniesione z kilkuletnich badań terenowych na pograniczu polsko-niemieckim i na granicy między Polską a krajami WNP wskazują, że społeczno-polityczne aspekty współpracy transgranicznej przedstawiają się odmiennie na zachodnim i wschodnim pograniczu Polski. Wynika to przede wszystkim z charakteru kontaktów transgranicznych, które w przypadku granicy z Niemcami są z reguły dwukierunkowe (tzn. Polacy wyjeżdżają do Niemiec, a obywatele niemieccy przyjeżdżają do Polski), natomiast na pograniczu z państwami WNP i Litwy na ogół mają charakter jednokierunkowy (obywatele WNP i Litwini odwiedzają Polskę, przy ciągle nieznacznych rozmiarach zjawiska wyjazdów Polaków za wschodnią granicę). Oznacza to, że możliwości wzajemnego poznania się Polaków i Niemców czy Polaków i Ukraińców są inne i odbywają się na różnych płaszczyznach.

Dla mieszkańca Zgorzelca obywatel Görlitz to nie tylko klient na targowisku, na stacji benzynowej i u fryzjera, gość w restauracji czy pacjent u lekarza, ale również sprzedawca w sklepie i kelner w restauracji, partner do tenisa i rozgrywek szachowych w parku, kolega-muzyk w orkiestrze symfonicznej w Görlitz, nauczycielka języka niemieckiego w przedszkolu itp.

Natomiast dla przeciętnego mieszkańca Tomaszowa Lubelskiego gość z niedalekiej Rawy Ruskiej czy Żółkwi to na ogół kobieta (często bardzo biednie ubrana i przedwcześnie postarzała), która kupuje tanie artykuły żywnościowe lub tandentną odzież. Niestety, często ta sama kobieta sprzedaje na ulicy alkohol (nawet dzieciom) lub uprawia prostytutkę.

Podane wyżej różnice w charakterze kontaktów między Polakami a sąsiadami zza zachodniej i wschodniej granicy rzutują na obraz po polskiej stronie granicy Niemca/Niemki czy Ukraińca/Ukraiński, a także ocenę współpracy transgranicznej.

Podczas badań ankietowych w Zgorzelcu aż 80% respondentów stwierdziło, że obecność Niemców jest korzystna dla miasta, podczas gdy w To-

Tabela 10.

Ocena obecności Ukraińców (Tomaszów Lubelski) oraz Niemców i Czechów (Zgorzelec)
w mieście (w %)

	Tomaszów Lubelski (n = 132)	Zgorzelec (n = 197)
Jest korzystna dla miasta	46	80
Jest niekorzystna dla miasta	50	5
Trudno ocenić	2	14
Brak odpowiedzi	2	1

Źródło: badania ankietowe.

maszowie Lubelskim tylko niecała połowa ankietowanych podobnie oceniła obecność Ukraińców w mieście. Warto zauważyć, że powyższe opinie rzutują również na ocenę perspektyw dalszej współpracy przygranicznej. O ile mieszkańcy Zgorzelca bardzo rzadko opowiadają się za zaostrzeniem obecnych zasad wymiany osobowej z Niemcami, o tyle w przypadku mieszkańców Tomaszowa Lubelskiego aż 64% ankietowanych opowiedziało się za ograniczeniem przyjazdów obywateli ukraińskich do Polski (mieszkańcy przygranicznych gmin Dorohusk i Lubycza Królewska są mniej zdecydowani w postulowaniu wprowadzenia ograniczeń w przyjazdach do Polski). Na marginesie warto zauważyć, że mieszkańcy Zgorzelca wypowiedzieli się za jeszcze większym rozwojem współpracy transgranicznej z Czechami, na ogół oceniając współpracę z Niemcami jako zadowalającą.

Tabela 11.

Ocena obecnych zasad wymiany osobowej na granicach Polski z Niemcami, Czechami
i Ukrainą (w %)

Granica	Należy je ułatwić	Są wystarczające	Należy zaostrzyć	Brak odpowiedzi
Polsko-niemiecka (Zgorzelec)	37	55	2	4
Polsko-czeska (Zgorzelec)	47	43	—	10
Polsko-ukraińska (Tomaszów Lubelski)	13	21	64	2

Źródło: badania ankietowe.

Opinie mieszkańców terenów wschodnich zmierzające do ograniczenia napływu cudzoziemców do Polski są całkowicie zrozumiałe ze względu na nasilające się w ostatnich latach niekontrolowane przyjazdy do Polski nie tylko obywateli WNP, Rumunii i Bułgarii, ale również państw azjatyckich i afrykańskich. Chociaż niektórzy mieszkańcy terenów przygranicznych mają z tego tytułu korzyści materialne, to inni dostrzegają w opisanym

zjawisku zagrożenie porządku publicznego, rynku pracy itp. Stąd też można sądzić, że regulacje prawne w zakresie zaostrzenia polityki imigracyjnej do Polski i zwiększenie kontroli na wschodniej granicy kraju (Jerczyński 1996) znajdzie akceptację u ludności obszarów przygranicznych.

Przygraniczne położenie i związany z tym rozwój gospodarczy, podobnie jak wynikające z położenia przy granicy problemy społeczne, mogą rzutować na sytuację społeczno-polityczną w danym mieście czy gminie. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, czy sytuacja w danej miejscowości wynika z samego położenia przy granicy, czy może z tego, jaka to jest granica, a może jest wynikiem jeszcze innych uwarunkowań.

Przeprowadzone w 1996 r. badania wykazały, że mieszkańcy Tomaszowa Lubelskiego przejawiają bardziej zróżnicowane postawy wobec zmian, jakie zaszły w mieście w ostatnich latach, niż mieszkańcy Zgorzelca (tabela 12). Co prawda znaczny odsetek ankietowanych stwierdził, że od 1989 r. warunki życia w mieście się poprawiły, to jednak niewiele mniej oceniło zmiany jako niekorzystne. Natomiast w Zgorzelcu najwięcej zwolenników miał pogląd, że warunki życia w mieście się poprawiły, natomiast aż ¼ respondentów (w Tomaszowie Lubelskim zaledwie 2%) stwierdziło, że ostatnie lata nie przyniosły istotnych zmian. Reasumując można stwierdzić, że przeciętny mieszkaniec Zgorzelca wyżej ocenia warunki życia w swoim mieście (70% uważa, że sytuacja nie uległa pogorszeniu) niż mieszkaniec Tomaszowa Lubelskiego (osób podobnie uważających jest 58%).

Tabela 12.

Ocena warunków życia w mieście po 1989 r. (w %)

	Tomaszów Lubelski (n = 132)	Zgorzelec (n = 197)
Poprawiły się	56	44
Pogorszyły się	42	29
Nie uległy zmianie	2	26
Brak odpowiedzi	—	1

Źródło: badania ankietowe.

Badania ankietowe dowiodły, że w Tomaszowie Lubelskim najwyżej oceniono działania władz zmierzające do zaopatrzenia ludności w wodę oraz rozwijanie turystyki (najwięcej ocen pozytywnych). Natomiast najniżej notowane (najwięcej ocen negatywnych) są działania władz lokalnych na rzecz poprawy sytuacji w szkolnictwie i kulturze. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że mieszkańcy Tomaszowa Lubelskiego nie dostrzegają

większych zmian w polityce władz lokalnych wobec przedsiębiorstw oraz w gospodarce komunalnej (Kowalczyk 1996b).

Natomiast w Zgorzelcu najwięcej ocen pozytywnych miały działania władz na rzecz rozwijania miejscowej gospodarki. Podobnie wysoko oceniana była gospodarka komunalna i obsługa obywateli w instytucjach podlegających władzom samorządowym (podobne wyniki otrzymano podczas badań w Bartoszycach). Porównując odpowiedzi respondentów z obu miast, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych różnic:

- generalnie mieszkańcy Zgorzelca lepiej oceniają działalność władz miejskich niż mieszkańcy Tomaszowa Lubelskiego,
- mieszkańcy Zgorzelca prawie 3-krotnie częściej uważają, że władze miasta prowadzą właściwą politykę rozwijania miejscowej gospodarki.

W przypadku obu przygranicznych miast jednak jest istotne, że panujący w nich klimat społeczno-polityczny generalnie wpływa korzystnie na przemiany, jakie wystąpiły w nich w ostatnich kilku latach. Jest to ważna kwestia, gdyż ocena funkcjonowania władz miejskich i sama działalność tych władz mogą być czynnikiem stymulującym bądź hamującym rozwój nie tylko miejscowej gospodarki, ale i kontaktów międzynarodowych. Należy pamiętać, że często zmieniające się władze mogą odstraszać potencjalnych inwestorów, a dynamiczny rozwój gospodarczy i związane z tym korzyści materialne (budżetu lokalnego, miejscowych przedsiębiorstw oraz pojedynczych obywateli) mogą z kolei antagonizować społeczność lokalną i prowadzić do destabilizacji władzy samorządowej (lub jej alienacji).

Podsumowanie

Badania przeprowadzone w ostatnich latach na obszarach przygranicznych Polski dowiodły, że współpraca transgraniczna jest istotnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego. Dotyczy to nie tylko miast i gmin sąsiadujących z granicą, ale również położonych w głębi kraju.

Współpraca transgraniczna jest przede wszystkim czynnikiem aktywizującym lokalną gospodarkę. Jest to szczególnie istotne dla miast i gmin dotkniętych bezrobociem. Dzięki handlowi transgranicznemu oraz produkcji artykułów przeznaczonych do sprzedaży cudzoziemcom zwiększają się nie tylko dochody indywidualne ludności, ale również dochody budżetów lokalnych. Jednocześnie badania wykazały, że w rejonach przygranicznych istotne miejsce zajmuje „szara strefa”, przede wszystkim nierejestrowana działalność handlowa, przemysł i nielegalne zatrudnianie pracowników (często obcokrajowców).

Obok korzyści gospodarczych współpraca transgraniczna przynosi również szereg korzyści społeczno-kulturalnych i politycznych (wzrost znajomości języków obcych, zacieśnianie kontaktów osobistych z przedstawicielami sąsiednich narodów, poznawanie ich kultury itp.). Daje się to zauważyć zwłaszcza na pograniczu polsko-niemieckim. Z drugiej strony położenie przygraniczne związane jest z zagrożeniem różnego rodzaju patologiami społecznymi: przestępczością i prostytutką, a w niektórych rejonach zwiększonym spożyciem alkoholu i występowaniem narkomanii (w przypadku Zgorzelca również bardzo dużą liczbą nosicieli wirusa HIV).

Badania empiryczne wykazały, że mimo znacznych podobieństw, w niektórych dziedzinach sytuacja społeczno-gospodarcza na wschodnim i zachodnim pograniczu Polski przedstawia się inaczej. Związane jest to przede wszystkim z następującymi uwarunkowaniami:

- różnicą w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego Niemiec i krajów za wschodnią granicą,
- różnicami w relacjach cen między Polską a Niemcami i Polską a krajami byłego ZSRR,
- czynnikiem geograficzno-historycznym (przejawiającym się m.in. w innej gęstości sieci osadniczej i innym poziomie zurbanizowania wschodnich i zachodnich rubieży Polski),
- różnicami w strukturze gospodarczej wschodniej i zachodniej Polski,
- odmiennym przebiegiem procesów społecznych wywołanych zmianami w wyniku II wojny światowej (m.in. ruchami migracyjnymi i zasiedleniem przez Polaków terenów wzdłuż obecnej granicy z Niemcami i z Rosją),
- innym charakterem wymiany osobowej między Polską a Niemcami (ruch dwukierunkowy) oraz Polską a państwami WNP i Litwą (dominacja ruchu jednokierunkowego do Polski),
- różnicami w tradycjach współpracy transgranicznej,
- inną pozycją w strukturze państwa samorządu lokalnego w Niemczech i krajach byłego ZSRR.

Przedstawione wyżej czynniki z całą pewnością nie wyczerpują pełnej listy uwarunkowań decydujących o odmienności procesów zachodzących na wschodnim i zachodnim pograniczu Polski. Dlatego też, aby lepiej poznać specyfikę zjawisk związanych ze współpracą transgraniczną Polski z jej sąsiadami, należy przede wszystkim skoncentrować uwagę na następujących problemach:

1. Należy objąć badaniami pogranicze polsko-czeskie i polsko-słowackie. Wydaje się, że stosunkowo podobny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, Czech i Słowacji, zbliżone języki, mniej dramatyczna

- (niż w przypadku stosunków polsko-niemieckich, polsko-rosyjskich czy polsko-ukraińskich) historia wzajemnych kontaktów itp. powodują, że współpraca transgraniczna na południowym pograniczu Polski przynosi jakościowo inne efekty niż przy granicy z Niemcami i na pograniczu wschodnim.
2. Badania nad procesami zachodzącymi na obszarach przygranicznych Polski powinny być przeprowadzone w trakcie jednego sezonu badawczego na co najmniej kilku obszarach modelowych (gdyż np. turystyka handlowa jest zależna od relacji cen, które mogą się szybko zmieniać, nawet z miesiąca na miesiąc).
 3. Podczas badań terenowych należy skupić się na prześledzeniu zmian w strukturze gospodarki lokalnej od początku lat dziewięćdziesiątych (analiza budżetów miast/gmin, badania przedsiębiorczości, inwestycje podejmowane przez inwestorów z innych regionów Polski i zagranicznych, próby oszacowania wielkości „szarej strefy”).
 4. Należy przeprowadzić badania ankietowe dotyczące m.in. społeczno-psychologicznych aspektów współpracy transgranicznej.
 5. Powinno się szerzej zająć analizą pozycji samorządów lokalnych w strukturze państw sąsiadujących z Polską.
 6. Należy starać się podjąć badania nad współpracą transgraniczną wspólnie z ośrodkami naukowymi w sąsiednich krajach (aby np. prowadzić równoległe badania ankietowe na temat społeczno-psychologicznych uwarunkowań współpracy, wspólnie starać się oszacować rozmiary nielegalnego handlu przygranicznego itp.).

Literatura

- Borys T., 1995, *Ochrona środowiska jako przedmiot współpracy transgranicznej (na przykładzie Euroregionu Nysa)*, w: Stasiak A., Miros K. (red.), *Polska i jej współdziałania transgraniczne z sąsiadami. Część II*, Biuletyn nr 11 projektu „Podstawy rozwoju zachodnich i wschodnich obszarów przygranicznych Polski”, Warszawa, strony 115–124.
- Gorzela G., Jałowiecki B., 1996, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95. Raport z I etapu badań*, Studia Regionalne i Lokalne 16(49), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.

- Hryniewicz J., 1996, *Czynniki rozwoju regionalnego*, w: Jałowiecki B. (red.), *Oblicza polskich regionów*, Studia Regionalne i Lokalne 17(50), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, strony 89–129.
- Jałowiecki B., 1996, *Przestrzeń historyczna, regionalizm, regionalizacja*, (w:) Jałowiecki B. (red.), *Oblicza polskich regionów*, Studia Regionalne i Lokalne 17(50), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, strony 19–88.
- Jerczyński M., 1996, *Kluczowe znaczenie polskiej granicy wschodniej jako bariery migracyjnej (tendencje w zakresie migracji okresowych i trwałej imigracji ze Wschodu a polskie i europejskie regulacje prawne)*, referat na konferencję: „Geopolityczne znaczenie polskiej granicy wschodniej), Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 7.12.1996.
- Kitowski J., 1996, *Společne koszty migracji transgranicznych w południowo-wschodniej Polsce*, (w:) Lijewski T., Kitowski J. (red.), *Prace z geografii komunikacji PTG*, Komisja Geografii Komunikacji Polskiego Towarzystwa Geograficznego w Warszawie, Wydział Ekonomiczny Filii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Rzeszowie, strony 67–102.
- Kowalczyk A., 1993, *Border regions in geographical perspective*, (w:) Szczepański M. (red.), *Dilemmas of regionalism and the region of dilemmas. The case of Upper Silesia*, Uniwersytet Śląski, Katowice, strony 44–52.
- Kowalczyk A., 1996a, *Forms of cross-border cooperation in Central Europe: an example of the Polish-German border*, referat na konferencję: „Regional and Inter-Regional Development in Transition Societies: Economic, Legal, Political and Security Dimensions”, University of Essex, Wivenhoe Conference Centre, 13–15 June 1996.
- Kowalczyk A., 1996b, *Koncepcja połączenia „Via Inter-Mare” — jej ocena w świetle wypowiedzi władz lokalnych i mieszkańców Zamojszczyzny (wyniki badań terenowych, lipiec 1996)*, referat na konferencję: „Geopolityczne znaczenie polskiej granicy wschodniej”, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 7.12.1996.
- Kowerski M., Kuna A. (red.), 1995, *Zamojszczyzna w latach 1975–1995*, Urząd Wojewódzki w Zamościu — Wojewódzki Urząd Statystyczny w Zamościu — Zamojski Sejmik Samorządowy, Zamość.
- Powęska H., Komornicki T., 1996, *Przejścia graniczne: Kostrzyn, Szubice, Świecko, Gubin — podstawowe funkcje i strefa oddziaływania na terenie Polski i Niemiec*, Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, nr 38, strony 5–39.

Ruch graniczny i towarowa wymiana przygraniczna na przejściach województwa zamojskiego na tle innych przejść polsko-ukraińskich w 1995, Urząd Wojewódzki w Zamościu, Wydział Polityki Regionalnej, Zamość, czerwiec 1996 r.

Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce w 1995 r., Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 1996.

GRZEGORZ GORZELAK, MAREK KOZAK,
WOJCIECH ROSZKOWSKI

AGENCJE ROZWOJU REGIONALNEGO W POLSCE

1. Agencje w Europie Środkowej i Wschodniej

W zasadzie nie ma kraju postsocjalistycznego, w którym nie powstałyby przynajmniej jedna agencja rozwoju regionalnego. Z reguły powstały nie więcej niż 2–3 agencje rozwoju. Polska ze swoimi 66 agencjami jest bezwzględny wyjątkiem. Dla przykładu na Ukrainie działa agencja w Zaporozżu. W Czechach w Ostrawie. Na Słowacji w Popradzie. Dwie agencje — z bardzo zmiennym szczęściem — istnieją w Bułgarii (w sierpniu 1995 wstrzymano finansowanie ich działalności; czasowo, miejmy nadzieję). Jedna agencja działa w rosyjskojęzycznej Narwie (Estonia). Powiada się czasem, iż rozbudowaną sieć agencji stworzono na Węgrzech — trzeba jednak zauważyć, że są to w istocie nie tyle agencje rozwoju regionalnego, co centra wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, działające w skali subregionalnej.

Doświadczenia w poszczególnych krajach są zróżnicowane. Typowym zjawiskiem — przynajmniej w początkowym okresie działania — były trudności ze zdefiniowaniem roli agencji w polityce państwa (regionu), relacji z otoczeniem instytucjonalnym. W wielu przypadkach idea agencji była w pewnym sensie importowana z Unii Europejskiej (co w istocie było zjawiskiem powszechnym), ale też wiele spośród tych agencji zostało stworzonych przez ekspertów „dostarczonych” przez Unię, większość też była początkowo również finansowana przez Unię. Ten tryb ich powstawania miał — obok bardzo dobrych — także niezbyt fortunne skutki. W rezultacie, w początkach lat dziewięćdziesiątych dokonał się import instytucji, które nie w pełni odpowiadały otoczeniu (gospodarczemu, instytucjonalnemu, politycznemu) w krajach Europy Środkowej, a zwłaszcza Wschodniej. W niektórych z tych krajów, szczerze mówiąc, implementowano agencje przedwcześnie, co niekorzystnie odbijało się na ich funkcjonowaniu.

Trudno o dokonywanie periodyzacji, wydaje się jednak dopuszczalne stwierdzenie, że po roku 1992 nastąpiło wyraźne zróżnicowanie sytuacji agencji rozwoju regionalnego. W tych krajach, w których konsekwentnie prowadzono reformy gospodarcze, agencje dosyć szybko odnalazły się w rzeczywistości, która coraz bliższa była i jest wzorom demokracji i gospodarki rynkowej, skąd idea agencji przyszła. Dość specyficznym przypadkiem jest tu agencja w Ostrawie, która (coraz lepiej funkcjonując) do początków 1995 roku była ignorowana przez rząd Klausa jako narzędzie interwencji sprzeczne z doktryną wolnego rynku¹.

W dużym uproszczeniu można zaryzykować twierdzenie, że w początku 1996 r. stan agencji w poszczególnych krajach odzwierciedla zaawansowanie reform, prywatyzacji, rozwoju sektora prywatnego, pośrednio zaś wiele mówi o reformach ustrojowych. Zwłaszcza decentralizacja władzy ma kapitalne znaczenie w rozwoju regionalnym, a zatem wpływa także na możliwości funkcjonowania agencji rozwoju regionalnego. Tu Polska ma zdecydowanie największe osiągnięcia. To w Polsce istnieje około 90% wszystkich agencji założonych w krajach postsocjalistycznych. Są one też coraz bardziej widoczne na arenie europejskiej, z wielką skutecznością podejmując wspólne projekty z partnerskimi organizacjami w Unii Europejskiej².

2. Polskie agencje rozwoju regionalnego — dane podstawowe

2.1. Prawne podstawy funkcjonowania agencji rozwoju

Większość agencji rozwoju w Polsce powstała w formie spółek akcyjnych. Ma to istotne zalety, albowiem kodeks handlowy nakłada na zarządzających spółkami ostre kryteria efektywności finansowej. Jest to niewątpliwie czynnik dyscyplinujący, pozwalający wielkością zysku mierzyć osiągnięcia spółki. Działanie w formule spółki akcyjnej ma także istotne ograniczenia i wady. Przede wszystkim Kodeks Handlowy nie zna pojęcia działalności „*not for profit*”, a zatem dosyć trudno jest pogodzić wymóg nacisku na osiąganie zysku z działalnością na rzecz rozwoju (czyli np. dotacje na inne podmioty). Kodeks daje prawo do rezygnacji akcjonariuszy z udziału w zyskach i przeznaczeniu ich na inną działalność (czytaj: niedochodową) tylko

¹Wedle danych z połowy 1995 r. agencji udało się przezwyciężyć tę barierę i są nadzieje na włączenie jej w realizację polityki rządu czeskiego. Zapewne nie było to bez związku z nasilającymi się napięciami na Śląsku Morawskim.

²Dla przykładu w programie wymiany organizowanym przez stowarzyszenie EURADA polskie agencje uczestniczyły w 12 projektach, podczas gdy drugi w kolejności kraj już tylko w 6 (Wielka Brytania).

walnym zgromadzeniem wspólników, nie dopuszczając innego trybu podjęcia takiej decyzji (Art. 355). Prywatny status spółki akcyjnej ma też wpływ na relacje z administracją państwową.

Powyższe uwagi dotyczą też spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (również regulowanych przez Kodeks Handlowy), które o tyle jednak łatwiej założyć, że minimalny wymagany kapitał zakładowy jest stosunkowo niski, co czyni je atrakcyjną formułą dla agencji rozwoju lokalnego. Tu z kolei (Art. 191) zgromadzenie wspólników nie może zrezygnować z rozdziału zysków, jeśli takie prawo nie przysługuje mu z mocy umowy spółki.

Część spośród instytucji rozwoju regionalnego (lokalnego) powstała w formie fundacji, a zatem na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Szczególnie w okresie 1991–1993 forma fundacji wydawała się atrakcyjną, ponieważ pozwalała uniknąć trudności z osławionym podatkiem od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Z drugiej jednak strony podmioty prawa handlowego chętniej rozważały możliwość uczestnictwa w spółce niż w fundacji (ta bowiem nie przynosi zysku do podziału). Z całą pewnością jednak do ograniczenia liczby istniejących fundacji rozwoju przyczyniła się praktyka sądu rejestrowego, który powolnością postępowania i często kwestionowanymi wymogami wobec projektu statutu fundacji przyczynił się do rezygnacji fundatorów ze swoich planów³. Chcąc nie chcąc wielu z nich zrezygnowało w ogóle bądź powołało spółki prawa handlowego.

Mimo to wydaje się, że — inaczej niż w niektórych krajach ościennych — polskie prawo oferuje prawdziwy wybór form prawnych, w jakich można powołać agencję rozwoju. Gdyby chcieć osiągnąć optymalne unormowanie, należałoby jeszcze wprowadzić pojęcie działalności nie dla zysku, potwierdzając tym samym publiczny charakter agencji.

2.2. Zakres terytorialny działania agencji

Na szczeblu centralnym istnieją trzy instytucje ważne z punktu widzenia funkcjonowania agencji:

1. Agencja Rozwoju Przemysłu, będąca akcjonariuszem wielu agencji regionalnych i lokalnych (choć nie wszystkich).
2. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, ściśle współpracująca (na podstawie umów) z agencjami działającymi w regionach objętych kompleksową pomocą finansową na rzecz restrukturyzacji i rozwoju.
3. Krajowe Stowarzyszenie Agencji i Fundacji Rozwoju Regionalnego, będące ściśle stowarzyszeniem, ale też organizatorem szeregu szkoleń

³Pewnym usprawiedliwieniem sądów może być fakt, że rejestracja fundacji spoczywa w rękach trzech (!) sędziów na całą Polskę.

i programów. Większość agencji należy do stowarzyszenia jako członkowie wspierający.

Dwie pierwsze agencje (ARP i PARR) są instytucjami powołanymi przez Rząd i służącymi realizacji jego polityki. Trzeba dodać, że wsparcie programów i instytucji rozwoju regionalnego oferują także liczne inne organizacje i instytucje, zarówno krajowe, jak i zagraniczne, rządowe i pozarządowe. Szczególnie duże zasługi ma finansowany przez Unię Europejską program pomocy Phare. Mówiąc dalej o agencjach rozwoju regionalnego, pominiemy instytucje szczebla centralnego.

Poza tymi trzema instytucjami centralnymi istnieją obecnie w Polsce 63 agencje nazywane ogólnie „agencjami rozwoju regionalnego”. Agencje lub fundacje rozwoju regionalnego nie istnieją w pięciu województwach: nowosądeckim, pilskim, siedleckim, sieradzkim i wrocławskim.

Agencje (fundacje) lokalne ograniczają swoje działanie do obszaru gminy — z reguły miasta — lub grupy gmin. Samorząd lokalny jest ich pierwszorzędnym partnerem. Agencje (fundacje) regionalne działają z reguły na obszarze województwa. Są od tego nieliczne wyjątki (np. mielecka obejmuje część województwa rzeszowskiego, podobnie noworudzka w woj. wałbrzyskim).

Rozkład terytorialnego zasięgu działania agencji prezentuje tabela 1⁴.

Tabela 1.

Zasięg terytorialny działania agencji

Zasięg działania	% przypadków
Jedno województwo	45
Region/kilka województw	31
Kilka sąsiednich gmin	15
Jedna miejscowość	9

Pierwsze instytucje używające nazwy agencja rozwoju regionalnego powstały w początkach roku 1991. O palmę pierwszeństwa walczy agencja suwalska i wałbrzyska. Agencja w Suwałkach została zarejestrowana w styczniu 1991. Największy odsetek stanowią agencje, które powstały w 1993 roku, najmniejszy zaś — założone w roku 1995 (tabl. 2).

⁴Prezentowane w niniejszym tekście dane — jeśli nie zaznaczono inaczej — pochodzą z ankiety rozesłanej przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego do wszystkich agencji rozwoju regionalnego. Uzyskano 42 odpowiedzi (dwie trzecie). Badanie ankietowe zostało przeprowadzone w ramach programu ACE „Institutional Background for Regional Development”.

Tabela 2.

Wiek agencji

Rok założenia	% przypadków
1991	20
1992	24
1993	27
1994	22
1995	7

Tabela 3.

Inicjatorzy powstania agencji

Pomysłodawca	% przypadków
Wojewoda	43
Władze samorządowe	23
PARR	20
Komitet lokalny	7
Inny	7

W większości przypadków (86%) pomysłodawcą utworzenia agencji był wojewoda, władze samorządowe bądź też Polska Agencja Rozwoju Regionalnego. W kilku przypadkach pomysłodawcami były inne podmioty (np. izba przemysłowo-handlowa, ośrodek naukowy — por. tabl. 3).

Na ogół najbliższa współpraca dotyczy organów administracji i władzy państwowej i samorządowej. Na szczeblu regionalnym (tzn. w 49 województwach) trzeba wszakże zwrócić uwagę na brak podmiotu regionalnego stanowiącego i finansującego politykę rozwoju na danym obszarze. Pełą podmiotowość mają gminy, kontrolujące ok. 20% dochodów i wydatków państwa. Być może właśnie ta silna rola władz samorządu lokalnego w Polsce, pospołu z nieskrępowanym rozwojem sektora prywatnego, przesądziła o tak dynamicznym rozwoju instytucji lokalnych i regionalnych w Polsce.

Co czwartej z ankietowanych agencji pomagał w tworzeniu ktoś z zewnątrz — w większości tych przypadków był to ośrodek naukowy, fundacja lub osoba prywatna, rzadziej Agencja Rozwoju Przemysłu (5%).

Spośród badanych agencji prawie cztery piąte miały trudności z utworzeniem się. Podstawową trudnością, którą napotymano, był przede wszystkim brak środków finansowych. Trudne było też zdobycie poparcia dla idei utworzenia agencji, zarówno wśród władz, jak i w lokalnych środowiskach. Nieco mniej problemów wiązało się z kwestiami prawno-organizacyjnymi oraz ze znalezieniem odpowiednich kadr.

Tabela 4.

Trudności w założeniu agencji

Trudności w tworzeniu	% przypadków
Nie było trudności	21
Brak środków finansowych	35
Zdobycie poparcia	24
Problemy prawno-organizacyjne	10
Kadry	5
Inne	5

Z kolei jako największą trudność w pierwszym okresie działalności agencji, ponownie na pierwszym miejscu, podawano złą sytuację finansową (tabl. 5). Trudności związane też były ze zdobyciem poparcia, zrozumienia władz lub otoczenia. Ujawniały się także problemy lokalowe, związane z organizacją i wyposażeniem biura. Niełatwo było znaleźć odpowiednie osoby do pracy. Wreszcie jako trudność wskazywano bariery w wejściu na rynek.

Tabela 5.

Trudności w pierwszym roku działalności

Trudności w działaniu	% przypadków
Finanse	29
Zdobycie poparcia, zrozumienia władz, otoczenia	19
Organizacja, lokal, wyposażenie	14
Kadry	14
Wejście na rynek	12
Inne	12

2.3. Udziałowcy i finanse

W 1994 r. łączny kapitał agencji szacowano na około 50 milionów zł (ok. \$ 25 mln). Najbardziej zasobna reprezentowała kapitał zakładowy ok. \$ 4 mln⁵. Najmniejsza finansowo (bo nie najtańsza) — ok. \$ 2 000. Typowa agencja ma 500 tys. — 1 mln zł (300–400 tys. dolarów).

Na finanse agencji i fundacji rozwoju regionalnego należy spojrzeć od dwóch stron. Po pierwsze, z punktu widzenia struktury kapitału założycielskiego, po wtóre zaś z punktu widzenia ich budżetów rocznych.

⁵Górnośląska Agencja Przekształceń Przedsiębiorstw, o tyle nietypowa, że specjalizująca się w pracy z przedsiębiorstwami państwowymi.

Wielkość kapitału założycielskiego ankietowanych agencji wahała się od 2 000 zł do 11 200 000. Średnio kapitał założycielski przypadający na jedną agencję wyniósł 927 000 zł. Jednak mediana, której zaletą jest uwolnienie się od wpływu największych kapitałów na wielkości średnie, jest znacznie niższa i wynosi odnośnie badanych agencji 381 000 złotych.

Tabela 6.

Kapitał założycielski

Kapitał założycielski w złotych	% przypadków
2 000–100 000	26
101 000–500 000	29
501 000–1 000 000	14
1 001 000–11 200 000	31

Niemal co druga z ankietowanych agencji (48%) uzyskała dofinansowanie z Agencji Rozwoju Przemysłu⁶. Kwota tego dofinansowania wynosiła od 10 000 zł do 3 200 000 zł. Średnia suma, jaką ARP dofinansowała pojedynczą agencję, wynosiła 304 000 zł, zaś mediana 55 000 zł. Spośród dofinansowanych agencji 40% otrzymało kwotę powyżej 100 000 zł. Udział dofinansowania z ARP w wysokości kapitału był zróżnicowany: od 0,4% do 69%, średnio 18%. Ponad połowa kapitału założycielskiego pochodziła więc z danego regionu. Ostatnio ARP redukuje swój udział w nowopowstających agencjach do 10%. Trzeba tu podkreślić nader pozytywny udział ARP w finansowaniu i promocji agencji rozwoju regionalnego w początkowym okresie ich tworzenia, nawet jeśli ARP jest udziałowcem tylko części agencji (fundacji). Z reguły najznaczniejszymi udziałowcami są wojewodowie, ARP i samorządy lokalne (por. tabl. 7).

Bogactwo struktur jest tak wielkie, że znajdujemy zarówno takie układy, gdzie 95% akcji zostało objętych przez ARP i wojewodę (owe 95% rozkładają się mniej-więcej po połowie — tak jest Suwałkach), jak też takie w jakich niemal zdecydowana większość akcji jest w rękach samorządów lokalnych (Olsztyn). Wyjątkową strukturą kapitału odznacza się agencja w Szczecinie, której wszystkie udziały objął Skarb Państwa (czytaj: wojewoda). Większościowe pakiety należały przeważnie do władz wojewódzkich i samorządowych, zaś pakiety należące do przedsiębiorstw, chociaż przeważały ilościowo, to jednak ich znaczenie było mniejsze.

⁶Największy udział ARP miała w 1994 r. w agencjach w Suwałkach (48%), Wałbrzychu (47%), Bielsku-Białej (46%).

Tabela 7.

Główni udziałowcy w momencie powstawania agencji

Główny udziałowiec/akcjonariusz	% przypadków
Przedsiębiorstwo	21
Samorząd lokalny	19
Wojewoda	14
Bank	12
Agencja Rozwoju Przemysłu	12
Fundacja lub osoba prywatna	11
Izba Przemysłowo — Handlowa	4
Inny	7

W ponad połowie ankietowanych agencji liczba akcjonariuszy/udziałowców uległa zmianom od momentu powstania. W prawie 40% przypadków liczba ta wzrosła, zaś w prawie 20% przypadków — zmalała. Wydaje się więc, że upowszechnia się zrozumienie tego, że powodzenie agencji w dużej mierze zależy od osiągnięcia pewnego optimum rozproszenia akcji, gwarantującego wszakże znaczący udział kluczowych aktorów szczebla regionalnego, tj. wojewody, samorządów, instytucji finansowych (naturalnie, uwagi te nie dotyczą agencji lokalnych, te bowiem mają ograniczoną skalę działania i poszukują aliansów na szczeblu stricte lokalnym). Liczba akcjonariuszy wzrastała w tych agencjach, w których wcześniej ich liczba była duża. Tam, gdzie akcjonariuszy było niewiele — niewielka była również zmiana ich liczby w późniejszym okresie. Zmiany, jakie nastąpiły w strukturze akcjonariuszy/udziałowców od chwili utworzenia agencji do momentu przeprowadzenia ankiety, przedstawia tabl.8, które to dane odnoszą się tylko do tych agencji, w których zmienił się skład udziałowców.

Tabela 8.

Zmiany udziałowców

Nowy akcjonariusz/udziałowiec	% przypadków
Przedsiębiorstwo	48
Agencja Rozwoju Przemysłu	20
Wojewoda	16
Samorząd lokalny	4
Bank	4
Fundacja lub osoba prywatna	4
Inny	4

Z tabeli tej wynika, iż nowe emisje akcji/udziałów obejmowane były głównie przez przedsiębiorstwa oraz Agencję Rozwoju Przemysłu, mała zaś w tej dziedzinie rola samorządów lokalnych.

Kapitał zakładowy nie zawsze był wnoszony w postaci środków finansowych. Często był to aport rzeczowy (budynki itp. pozostałe po likwidacji przedsiębiorstw państwowych). Rzadko zatem agencje mogły się cieszyć faktyczną płynnością finansową. Jest rzeczą jasną, że omawiane zróżnicowanie kapitałowe agencji już w chwili startu wyznaczało rzeczywiste możliwości działania w skali regionu (województwa), często też odzwierciedlając kondycję i zamożność danego regionu.

Wiele agencji (ponad 40%) potrafiło znacznie podnieść kapitał zakładowy. Kwotowo agencje podwyższyły kapitał o sumy od 24 000 złotych do 12 005 000 złotych. Wzrost ten stanowił od 2% do 96% wartości kapitału założycielskiego. Agencje, które podwyższyły swój kapitał, średnio zwiększyły go o 45%. Agencje, które obniżyły kapitał, średnio zmniejszyły go o 50% wartości kapitału założycielskiego.

Tabela 9.

Zmiany kapitału założycielskiego

Wielkość zmian kapitału w stosunku do kapitału założycielskiego w %	% przypadków
-50 do -1	3
0	57
+1 do +33	15
+34 do +66	7
+67 do +99	18

Odmienne od wielu agencji w Unii Europejskiej, polskie agencje zostały z reguły jednorazowo „wywianowane” i pozostawione samym sobie. Ani wojewodowie, ani samorządy lokalne nie przekazują im dotacji na działalność. Po części wynika to z przeszkód prawnych, po części zaś z niepełnego zrozumienia korzyści, jakie dobrze zarządzana agencja może przynieść regionowi. W dużej mierze przejawia się tu błędne koło: otoczenie formułuje coraz to nowe oczekiwania wobec agencji, ta zaś z braku środków finansowych musi często odmówić, a to znów rodzi pytanie „po co nam taka agencja?”

Nasuwa się od razu pytanie, czy agencje powinny być zatem dotowane ze środków publicznych. Jak zwykle tego typu decyzja jest decyzją polityczną. Współcześnie coraz trudniej sobie wyobrazić formułę bezpośrednich subwencji. Uznając wszakże pozytywną rolę, jaką odgrywają i w jeszcze większym stopniu mogą odegrać agencje rozwoju regionalnego, można by

zaproponować zlecenie agencjom części zadań administracji czy też ulgi podatkowe, co zwiększyłyby zasoby finansowe agencji.

Jak podkreślono, dla ogółu agencji finansowanie działalności rozwojowej ze środków własnych (zysku) jest koniecznością. Są to zatem z konieczności środki niewielkie. W takiej sytuacji nawet niewielkie kwoty programów pomocy zagranicznej (np. przeznaczonych na szkolenia, wizyty studialne, wymianę pracowników etc.) znacznie powiększają skalę i zakres działalności. Nie dlatego, żeby te środki pomocowe były tak wielkie, ale dlatego, że środki własne polskich agencji z reguły są zbyt małe.

Dodatkowe środki finansowe uzyskała większość (ponad 70%) z ankietowanych agencji. Odsetek agencji, które korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania, systematycznie wzrastał — od 16% w 1992 r. do 50% w 1995 r.

Otrzymywane środki finansowe pochodziły najczęściej z instytucji i agend finansowanych lub utworzonych przez rząd brytyjski (40%) oraz przez Unię Europejską (od 1993 r. — w 1995 r. 34%). W dalszej kolejności agencje rozwoju regionalnego finansowane były ze środków polskich (8%). Tabl. 10 pokazuje również wartości średnich (oraz median) kwot otrzymanych z poszczególnych źródeł.

Tabela 10.

Źródła dodatkowych środków finansowych

	% przypadków	Średnia kwota w zł	Mediana w zł
Fundusz Współpracy, Fundusz Know-How	30	335 000	92 700
PHARE (PIL, STRUDER, CROSSBORDER)	30	1 016 000	940 000
Rząd Brytyjski (British Council, Polsko-Brytyjski Program Rozwoju Przedsiębiorczości)	10	702 600	360 000
Środki polskie (PARR, Fundusz Pracy, MWGzZ)	8	16 000	16 000
USAID, TOR-10, Rząd Japonii	7	765 000	26 300
Inne programy UE (Eurada, Counerpact Found)	5	172 000	100 000
Inne źródła	10	208 000	105 000

Dwie trzecie agencji wykorzystywało otrzymywaną pomoc na realizację konkretnych projektów, a w 26% przypadków na potrzeby własne.

Dziesięć agencji ma budżet przeznaczony na działalność rozwojową sięgający 2–3 milionów dolarów rocznie⁷. Są to agencje operujące w województwach objętych kompleksowymi programami na rzecz rozwoju, finansowanymi ze środków pomocy zagranicznej (koordynowany przez Polską

⁷Dotyczy to agencji w Olsztynie, Suwałkach, Łodzi, Rzeszowie, Mielcu, Katowicach, Wałbrzychu, Nowej Rudzie oraz fundacji w Lublinie i Białymstoku.

Agencję Rozwoju Regionalnego Program Rozwoju Strukturalnego w Wybranych Regionach Phare — STRUDER oraz Polsko-Brytyjski Program Rozwoju Przedsiębiorczości). Trzeba tu podkreślić, że nawet jeśli dojdzie do ograniczenia udziału pomocy zagranicznej w finansowaniu programów ich działania (czego nb. nie należy się spodziewać), to nie będzie to oznaczać ich upadku. Agencje te są sprawnie zarządzane i dysponują dostatecznymi środkami własnymi, by kontynuować działalność na rzecz swoich regionów, nawet jeśli w dużo mniejszej skali. Unikalnym ich dorobkiem jest stworzenie sprawnego mechanizmu masowego transferu środków na potrzeby rozwoju regionalnego, który ma do dyspozycji rząd, ale też jest kompatybilny z mechanizmami Unii Europejskiej. Niewątpliwymi to dorobek w wymiarze integracji europejskiej.

Kilka słów należy się lokalnym agencjom rozwoju. Z zasady działają one w gminie bądź na terenie kilku sąsiadujących gmin. Rzadko — tak jak w Kleszczowie k. Bełchatowa — dysponują znacznymi zasobami finansowymi (m.in. z tego powodu niewiele ich powstało, bowiem tylko zasobna gmina może sobie pozwolić na ich utrzymanie). Wyjątek od tej reguły stanowi 9 agencji rozwoju lokalnego, które w znaczącej części bądź w całości zostały sfinansowane ze środków Programu Inicjatyw Lokalnych PHARE, jako wynik krajowego konkursu⁸. Wielkość środków przekazanych tym agencjom wynosi po ok. 650 tys. ECU (tj. ok. 1,5 mln złotych). Na szczęście tylko kilka z nich powstało wyłącznie na koszt pomocy zagranicznej, bez udziału finansów lokalnych.

Trzeba przyznać, że wielkość kapitałów dostępnych agencjom nie jest dobrym kryterium i może przyprawiać o konfuzję. Są bowiem takie agencje lokalne, które dysponują środkami większymi niż niejedna agencja regionalna. To, co naprawdę je różni, to nie kapitał, lecz obszar działania, a co za tym idzie często także udziałowcy i zadania.

2.4. Zatrudnienie

Liczba pracowników w agencjach z reguły idzie w parze z ich kapitałem. Zatrudnienie jest zatem silnie zróżnicowane: od 1 do 83 osób, zaś średnia wszystkich agencji wynosi 19 osób (mediana 14 osób). Liczba pracowników biura oscyluje od 1 do 32 osób i średnio wynosi 10 osób (mediana 7 osób). Liczba pracowników, którzy nie pracują w biurze agencji, stanowi śred-

⁸Są to agencje w Wicku, Nidzicy, Starachowicach, Biłgoraju, Działdowie, Kutnie, Lubawie, Ustrzykach Dolnych, Żelowie. Bliższe informacje o ich funkcjonowaniu zawiera praca pod redakcją J. Drażkiewicza, G. Gęśickiej i J. Szczuckiego, *Inicjatywy Lokalne — polskie doświadczenia*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1995.

Tabela 11.

Zatrudnienie w agencjach

Zatrudnienie ogółem		Zatrudnienie w biurze	
Liczba pracowników	% przypadków	Liczba pracowników	% przypadków
1-5	14	1-5	34
6-10	27	6-10	29
11-15	17	11-15	12
16-20	10	16-20	12
21-25	10	21-25	10
26-30	7	26-30	—
31-50	10	31-50	3
51-83	5	51-83	—

nio jedną trzecią liczby wszystkich pracowników, przy czym w niektórych agencjach przekracza 90% (por. tabl. 11.).

Wśród personelu „merytorycznego” najbardziej znaczące grupy to inżynierowie i ekonomiści, często też prawnicy. O ich walorach profesjonalnych przesądza jednak na ogół nie tyle formalne wykształcenie uzyskane w szkołach wyższych, co doświadczenie zawodowe oraz szkolenia w kraju i za granicą. Znaczący temat nie mają wątpliwości, że — zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach — agencjom udało się pozyskać elitarne kadry. Nawet jeśli wziąć pod uwagę dość banalny wskaźnik, jakim jest znajomość języków obcych, pozostawiają daleko w tyle wiele innych instytucji regionalnych. Niewątpliwie „kapitał ludzki” jest bardzo silną stroną agencji.

Nieco zamieszania powodują przekazywane w niektórych publikacjach informacje o zatrudnieniu w agencjach. Na przykład podaje się, że agencja w Rzeszowie ma 80 pracowników. Z formalnego punktu widzenia jest to prawda, tyle bowiem osób jest na liście płac. Faktycznie jednak ponad 65 osób to pracownicy przedsiębiorstwa projektowego, wniesionego aportem przez wojewodę (nawiasem mówiąc, w chwili przekazania firma była pod kreską; obecnie jest dochodowa). Grupa osób faktycznie pracujących w agencji i na rzecz jej statutowych celów liczy mniej niż 15 osób. Podobną sytuację napotykaemy w innych agencjach.

Zdecydowana większość ankietowanych agencji (prawie dwie trzecie) od momentu powstania miała jednego prezesa. Dwóch prezesów miało 26% agencji, zaś trzech prezesów — 12%. Dane te dobrze świadczą o stabilności zarządów agencji.

3. Cele i zadania

Określenie celów i zadań realizowanych przez agencje rozwoju regionalnego jest dość trudne. Zależy to nie tylko od otoczenia, w jakim przychodzi im działać, lecz także od oczekiwań akcjonariuszy, dostępnych środków finansowych, żeby nie wspomnieć o kwalifikacjach i wyobraźni kadry zarządzającej.

W zasadzie nie ma w pełni zadowalającej charakterystyki ani w pracach zachodnich, ani w nielicznych próbach polskich. EURADA proponuje następującą definicję agencji rozwoju regionalnego:

„Każda organizacja realizuje misję, będącą przedmiotem wspólnego bądź ogólnego interesu danego obszaru. Z tego punktu widzenia agencja rozwoju musi pozostawać w znaczącym związku z władzami lokalnymi lub regionalnymi, jeśli chodzi o zarządzanie, finansowanie lub wyznaczanie zadań. Co więcej, musi działać na dostatecznie dużym obszarze, mniejszym wszakże niż obszar całego kraju”⁹.

Wydaje się, że definicja ta przedstawia dostatecznie jasno trudności definicyjne, jakie napotkać musi badacz agencji i ich działalności.

W aneksie III do przygotowanego przez Centralny Urząd Planowania Raportu o Polityce Regionalnej 1995 mówi się, że:

„agencje rozwoju regionalnego są samodzielnymi organizacjami pozarządowymi, mającymi na celu przede wszystkim: rozwój regionów, udzielanie pomocy administracji publicznej w realizacji zadań związanych z rozwojem regionalnym i tworzenie infrastruktury regionalnej dla prowadzonych działań restrukturyzacyjnych”¹⁰.

W każdej prawie agencji można spotkać następujące kierunki działalności:

- a) działalność gospodarcza prowadzona wg ogólnych zasad konkurencji rynkowej, podejmowana dla zysku,
- b) działalność podejmowana na zasadzie „po kosztach”, bez osiągania zysków,
- c) działalność stricte rozwojowa, finansowana ze środków własnych bądź powierzonych (np. programów krajowych bądź zagranicznych) — np. dofinansowywanie analiz, targów, imprez, promocji, szkoleń.

⁹W studium przygotowanym przez Europejskie Stowarzyszenie Agencji Rozwoju Regionalnego EURADA wspólne cechy określa się jako prowadzenie działalności na rzecz podniesienia endogenicznego potencjału rozwojowego danego obszaru, a czasem także przyciąganie inwestycji zewnętrznych. Por.: *Regional Development Agencies in Europe. Who are they? What are their objectives?*, w: EURADA EEN, Bulletin Nr 3, 1994.

¹⁰Raport o polityce regionalnej, Aneks nr 3, str. 1, CUP, Warszawa 1995.

Proporcje pomiędzy w/w typami działalności układają się różnie, zależnie od poszczególnych agencji. Inaczej niż w przypadku bardzo wielu agencji w Unii Europejskiej, większość polskich agencji bezwzględnie musi prowadzić działalność nastawioną na zysk (wymusza to np. Kodeks Handlowy i inne cechy otoczenia prawno-instytucjonalnego). Na szczęście nie ograniczają się tylko do takich działań.

Same agencje swoje zadania określają następująco (tabl. 12):

Tabela 12.

Znaczenie poszczególnych kierunków działalności agencji

	Bardzo ważne	Ważne	Nieistotne	Nie występuje
Promocja regionu wśród inwestorów, turystów	86	14	0	0
Doradztwo biznesowe	45	45	10	0
Szkolenia	57	31	10	2
Tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości	36	36	24	5
Gwarantowanie i udzielanie pożyczek	41	21	36	2
Organizacja targów, giełd towarowych	24	38	33	5
Tworzenie spółek, wchodzenie z udziałami do spółek	21	45	26	7
Własna działalność gospodarcza (produkcja, handel)	31	19	45	5
Inne	36	5	0	60

Z tabeli tej wynika, iż najmniej istotną działalnością jest w ocenie agencji rozwoju regionalnego własna działalność gospodarcza, zaś najistotniejszą — promocja regionu wśród potencjalnych inwestorów i turystów.

4. Działalność

Jak już wspomniano, podczas zakładania agencji znajdowały się one w bardzo zróżnicowanej sytuacji gospodarczej. Różnice te istnieją także podczas funkcjonowania agencji — por. tabl. 13. Z uwagi na to, iż w badanej próbie znalazły się agencje, które powstały w różnych latach — w tabeli przedstawione są wyniki dotyczące agencji istniejących w danym okresie. Zaznaczyć też należy, iż niektóre z agencji są organizacjami *non-profit*.

Z powyższej tabeli wynika, iż równoległe z gwałtownym wzrostem osiągniętych zysków w 1994 roku liczba agencji notujących zyski systematycznie się zwiększała: w 1992 było ich nieco ponad 20%, w 1993 — ponad 25%, w 1994 — ponad 35%. Spośród agencji, które osiągnęły zysk, ponad połowa go nie zainwestowała.

Tabela 13.

Agencje według wyniku finansowego w poszczególnych latach

Strata/zysk w złotych	1992	1993	1994
-75 000 do -25 000	—	7%	3%
-25 000 do -1 000	—	—	5%
-1 000 do -1	11%	7%	3%
0	66%	59%	53%
+1 do +1 000	6%	14%	5%
+1 000 do +25 000	6%	10%	11%
+25 000 do +75 000	11%	3%	5%
+75 000 do +700 000	—	—	15%
Sredni wynik finansowy w złotych	24 260	1 460	96 870
Mediana wyniku finansowego w złotych	10 210	130	16 670

W poszukiwaniu środków finansowych połowa agencji prowadzi własną działalność gospodarczą (produkcyjną, handlową), podejmując tym samym walkę konkurencyjną z innymi podmiotami gospodarczymi (np. staje do przetargów na likwidację przedsiębiorstw państwowych, prowadzi firmy handlowe bądź produkcyjne). Nie ma to większego znaczenia w znacznie większych ośrodkach miejskich i przemysłowych. W słabo rozwiniętych regionach wiejskich działalność gospodarcza agencji na rynku lokalnym i regionalnym winna być starannie analizowana, albowiem może wystąpić ryzyko, że instytucja odpowiedzialna za promocję i rozwój może w pewnych sektorach efektywnie (nawet jeśli mimowolnie) ograniczać potencjalną konkurencję nowych podmiotów (np. w zakresie doradztwa czy szkoleń). Z drugiej strony trudno przecenić rolę, jaką liczne agencje odegrały w tworzeniu sieci instytucji okołobiznesowych, żeby wymienić tylko inkubatory przedsiębiorczości, specjalne strefy ekonomiczne, giełdy i targi, centra wspierania biznesu i parki technologiczne.

Znane są przypadki agencji, które prowadzą własne sklepy czy też dzierżawią prywatnym podmiotom powierzchnię handlową. Niektóre dysponują własnymi drukarniami. Inne dla odmiany uruchomiły domy maklerskie, prowadzą działalność pożyczkową (to chyba każda), produkują mikroskopy tunelowe.

Wprowadzanie nowych instrumentów finansowych nadal jest w wielu regionach niewątpliwą nowością. I nadal pomaga wypełnić dotkliwą lukę w finansowaniu licznych przedsiębiorstw. Co ciekawe, w odróżnieniu od większości polskich banków, agencje mają bardzo mały udział nieściągalnych wierzytelności. Wysoce zyskowna w przypadku większości agencji działalność pożyczkowa i poręczeniowa służy też dobrze inwestycjom,

a w konsekwencji wzrostowi zatrudnienia i dochodów. Podobnie specjalistyczne, na wysokim poziomie szkolenia przedsiębiorców wnoszą coś istotnie nowego. Czy wszakże handel, mimo że dochodowy, powinien być prowadzony przez agencje? Czy nie lepiej, by handel detaliczny pozostawić małym i średnim firmom prywatnym?

W „idealnym świecie” agencje winny ograniczać działalność gospodarczą dla zysku do tych sfer, w których inne lokalne podmioty nie mogą lub nie chcą funkcjonować. Wydaje się, że po wprowadzeniu innowacyjnego, nowego produktu (usługi) agencja winna stopniowo ustępować pola sektorowi prywatnemu. Otwiera to zresztą ciekawe pole dla inżynierii finansowej i aktywności kapitałowej na rynku lokalnym. Działalność strictly gospodarcza winna być wyraźnie wyodrębniona organizacyjnie (centra zysku) bądź też wręcz prowadzona przez odrębne (kapitałowo zależne) podmioty prawne. Obecny stan, w którym na liście płac agencji znajdują się często zarówno drukarze, sprzedawcy, jak też wysokiej klasy specjaliści, wywołuje liczne nieporozumienia co do tego, jaką rolę właściwie pełni agencja.

W oczywisty sposób mniej kontrowersji budzą działania podejmowane zwłaszcza w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstw (na rzecz organu założycielskiego, z reguły wojewody). Związek z rozwojem regionu i restrukturyzacją gospodarki nie budzi tu wątpliwości, a jakość usług jest z reguły bardzo dobra. Wydaje się, że zwiększyć się może (z korzyścią dla wszystkich, a zwłaszcza dla podatników) udział agencji (i innych instytucji niepaństwowych) w realizacji niektórych zadań administracji. Klasycznym przykładem jest tu promocja (ogólna, turystyczna, gospodarcza), a także bezpośrednia obsługa inwestorów (szczególnie zagranicznych). Większość gmin w pojedynkę nie jest w stanie tego zrobić ani dobrze, ani tanio. Również administracji państwowej bliższa współpraca z agencjami pozwoliłaby na skoncentrowanie się na ściśle administracyjnych funkcjach.

Wspomniany tu konflikt pomiędzy elementem „komercji” a działalnością „prorozwojową” nie musi mieć koniecznie negatywnych skutków, np. w promocji konkurencji i rozwoju stosunków rynkowych w danym regionie. Może być wręcz stymulatorem nowych działań i rozwiązań, np. pobudzających ekspansję ponadregionalną i międzynarodową. Niebezpieczeństwo pojawia się dopiero wtedy, gdy zysk staje się jedynym kryterium oceny agencji przez akcjonariuszy, a istnienie takiego potencjalnego konfliktu interesów jest ignorowane bądź ukrywane przed opinią publiczną.

Trzeba podkreślić, że dylemat ten przejawia się także w niektórych agencjach zachodnich. Choć większość z nich utrzymuje się ze środków publicznych, to niektóre (jak np. większość agencji w Wlk. Brytanii) zostały de facto sprywatyzowane i obecnie utrzymują się wyłącznie z dochodów

własnych. Generalnie, kraje lepiej rozwinięte i o orientacji liberalnej ściśle limitują dotacje państwowe dla agencji. Kraje słabiej rozwinięte gospodarczo i o orientacji socjalliberalnej mają większą skłonność do dotowania (ale też nie zawsze potrafią to robić efektywnie). Wydaje się, że również w Polsce pojawi się zbliżona tendencja, to jest ograniczenia interwencji środków publicznych do regionów słabiej rozwiniętych.

W związku z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz własnej działalności statutowej ponad połowa agencji przyczyniła się do powstania dodatkowych miejsc pracy. Średnio jedna agencja spowodowała utworzenie 110 miejsc pracy (mediana, która uwolniona jest od wpływu najwyższych wartości, wynosi 13 miejsc pracy).

Tabela 14.

Liczba miejsc pracy stworzona przez agencje

Liczba miejsc pracy	% przypadków
0	46
2-5	22
6-50	12
51-200	12
201-800	10

Zróżnicowany odsetek tych miejsc przetrwał do chwili obecnej. Istnieją przypadki, w których wszystkie utworzone miejsca pracy przetrwały do dzisiaj (ponad 50%), lecz również i takie, w jakich wszystkie miejsca pracy zostały zlikwidowane (5%). Średnio co piąte nowo powstałe miejsce pracy zostało zlikwidowane.

W ocenie ankietowanych agencji podczas dotychczasowej działalności najlepiej układała się im współpraca z urzędem wojewódzkim oraz z przedsiębiorcami prywatnymi, choć współpraca z tą ostatnią grupą zebrała też najwięcej ocen negatywnych. Ankietowane agencje najsłabsze więzi utrzymują z uczelniami wyższymi i ośrodkami naukowymi.

Badane agencje w zróżnicowany sposób określiły stopień swojej samodzielności (tabela 16).

Z powyższą tabelą korespondują odpowiedzi na pytanie o stopień samodzielności agencji: prawie połowa określiła go jako właściwy, niecałe 40% jako raczej właściwy. Jedynie nieco ponad 10% agencji określiło stopień samodzielności jako niewłaściwy.

W zdecydowanej większości agencji występuje zgodność głównych udziałowców co do pożądaných kierunków działalności agencji. Tylko

Tabela 15.

Ocena współpracy agencji z instytucjami zewnętrznymi

	Bardzo dobrze	Dobrze	Słabo	Źle	Brak współpracy
Urząd wojewódzki	38,1	40,5	19,0	—	2,4
Prywatni przedsiębiorcy	26,2	47,6	14,3	4,8	7,2
Samorządy terytorialne	26,2	42,9	23,8	2,4	4,8
Firmy konsultingowe i doradcze	23,8	45,2	14,3	—	16,7
Władze miasta będącego siedzibą agencji	26,2	38,1	28,6	—	7,2
Bank	19,0	45,2	23,8	—	11,9
Polska Agencja Rozwoju Regionalnego	35,7	23,8	19,0	—	21,5
Agencja Rozwoju Przemysłu	28,6	28,6	21,4	—	21,4
Uczelnie wyższe, placówki naukowe	21,4	31,0	16,7	—	31,0
Duże państwowe zakłady pracy	9,5	40,5	33,3	—	16,7
Inni	31,0	16,7	—	4,8	47,6

Tabela 16.

Ocena samodzielności agencji

	% przypadków
Agencja jest w pełni samodzielna, nikt się nie wtrąca do jej działalności	17
Dysponenci finansujący określoną działalność ściśle kontrolują agencję w zakresie tej działalności — poza tym agencja jest autonomiczna	45
Najważniejsi akcjonariusze na bieżąco kontrolują działalność agencji	38

w kilku przypadkach nie ma takiej zgodności — główni udziałowcy chcieliby, aby profil działalności agencji zmienił się. Identycznie rozkłada się zgodność głównych udziałowców co do sposobu podziału zysków agencji. W 5% przypadków główny udziałowiec (wojewoda oraz przedsiębiorstwo) nie zgadza się z zarządem agencji i chciałby, aby z osiąganego zysku wypłacać dywidendę.

Ankietowane agencje wskazywały na bariery, które ograniczają ich działalność (tabela 17).

Najważniejszą z tych barier okazuje się zła polityka regionalna państwa lub jej brak. Kolejną barierą jest szczupłość środków finansowych. Bardzo istotną barierą są także niewłaściwe przepisy oraz system prawny. Niewielkimi przeszkodami w działalności agencji są czynniki wewnętrzne, jak zbyt mała samodzielność zarządu, brak porozumienia głównych udziałowców oraz brak koncepcji sensownej działalności, jak też czynniki zewnętrzne: niewłaściwy podział terytorialny kraju oraz trudna współpraca z władzami wojewódzkimi i samorządowymi.

Tabela 17.

Bariery działalności agencji

	Bardzo silne	Silne	Słabe	Bardzo słabe	Nieistotne
Zła polityka regionalna państwa lub jej brak	50	33	7	—	10
Szczupłość środków finansowych	50	31	5	12	2
Niewłaściwe przepisy/system prawny	38	36	12	—	14
Brak aktywności miejscowego środowiska	5	55	16	12	12
Brak pomocy z zewnątrz	10	40	31	7	12
Brak personelu o właściwych kwalifikacjach	2	26	37	14	21
Trudna współpraca z samorządami	2	17	38	17	26
Brak koncepcji sensownej działalności	2	14	14	14	56
Trudna współpraca z władzami wojewódzkimi	5	12	29	14	40
Zbyt mała samodzielność zarządu	2	12	10	5	71
Brak porozumienia głównych udziałowców	5	5	17	13	60
Niewłaściwy podział terytorialny kraju	7	2	21	7	63
Inne	7	2	—	—	91

Ankietowane agencje określały, co można uznać za największy sukces, a co za największą porażkę w dotychczasowej ich działalności. Dla większości (43%) sukcesem było prowadzenie trwale zaznaczających się w regionie działań, takich jak: pomoc w tworzeniu nowych przedsiębiorstw, nowych miejsc pracy, udział w lokalnych inicjatywach gospodarczych (np. prywatyzacji), organizacja imprez typu targów, promocji, itp. Ale równie często (41%) sukcesem określano poprawę kondycji wewnętrznej samej agencji, dzięki zebraniu odpowiednich funduszy na działanie, utrzymywaniu dobrych kontaktów z otoczeniem, wytworzeniu pozytywnego image'u agencji.

Co trzecia z badanych agencji uważała, iż w swej działalności nie poniosła porażki. Pozostałe agencje najczęściej wskazywały na konflikty oraz brak współpracy z otoczeniem (24%), jak również na niezrealizowany plan lub rezygnację z części działalności (24%). Rzadziej porażką określano nieumiejętność zorganizowania środków finansowych lub ujemny wynik finansowy (19%).

Badane agencje rozwoju regionalnego zdążyły już (we własnej ocenie) trwale wpłynąć na rozwój regionu — uważa tak prawie trzy czwarte agencji. Spośród tych agencji, które uważają, iż trwale wpłynęły na poprawę sytuacji w regionie, najwięcej swój wpływ zaznaczyło przede wszystkim poprzez utworzenie nowych miejsc pracy (prawie 30%) oraz poprzez działalność promocyjną lub doradczą (nieco ponad jedna czwarta). Nieco mniejszą rolę odegrało utworzenie ogólnoużytecznych instytucji (np. funduszy gwarancyjnych, inkubatorów przedsiębiorczości) — 20% oraz pomoc w przy-

ciąganiu lub załatwianiu kapitału — 10%. Te agencje, które nie były w stanie wykazać się wpływem na poprawę sytuacji w regionie (mieście), wskazywały na brak funduszy, krótki czas działania oraz brak koncepcji funkcjonowania agencji jako na przyczyny nieskuteczności swoich działań.

5. Plany na przyszłość

Spośród badanych agencji prawie 90% posiadało plan działalności oraz plan finansowy na najbliższy rok. Tabl. 18 przedstawia główne kierunki działania w ciągu najbliższych dwóch lat.

Tabela 18.

Główne kierunki działania agencji w ciągu najbliższych dwóch lat

Kierunki działania w latach 1996–1997	% przypadków
Szkolenia	14
Promocje	13
Konsulting, zarządzanie, obsługa inwestorów	13
Działalność statutowa, usamodzielnianie się	12
Tworzenie giełd, inkubatorów, technoparków	11
Ściąganie środków finansowych z zewnątrz	11
Udział w inwestycjach, działalność kapitałowa	10
Udział w przekształceniach własnościowych, restrukturyzacji	10
Bez zmian	6

W dalszej przyszłości (po 1998 r.) profil działalności agencji rozwoju regionalnego będzie się zmieniał. Zdecydowanie wzrośnie ich udział w działalności kapitałowej i inwestycyjnej. Również wzrośnie ich udział w procesie przekształceń własnościowych oraz restrukturyzacji. Całkowicie za to zaniechają poszukiwań zewnętrznych środków finansowych oraz znacznie ograniczą (i tak prowadzone na niedużą skalę) tworzenie giełd, inkubatorów i technoparków.

W znacznej mierze plany na przyszłość nie są skorelowane z planami finansowymi. Ponad połowa z nich (54,8%) nie umiała określić źródeł finansowania agencji po roku 1998. Pozostałe agencje zamierzały uzyskiwać środki finansowe przede wszystkim w oparciu o własną działalność gospodarczą, jak produkcja, handel, operacje kapitałowe. Część z nich nadal będzie liczyć na środki z funduszy pomocowych, środki państwowe lub samorządowe. Najmniejszy odsetek planuje w tym celu zaciągać kredyty.

6. Podsumowanie

Nie ma wątpliwości, że od początku lat 90-tych agencje rozwoju regionalnego odgrywały i odgrywają niemałą rolę w procesach transformacji i restrukturyzacji gospodarek lokalnych i regionalnych. Jako jedne z pierwszych (jeśli nie jedyne) stały się praktycznym dowodem korzyści płynących z przełamania tradycyjnego, „sorealistycznego” podziału na państwowe i prywatne. Łącząc kapitał publiczny i prywatny, łączą zarazem najlepsze cechy administracji (przewidywalność, rutynowość, odpowiedzialność publiczna) i firm prywatnych (elastyczność decyzyjna, podejmowanie skalkulowanego ryzyka, wymierne kryteria sukcesu). Przełamanie tych barier na styku państwowe-prywatne samo w sobie jest niekwestionowanym osiągnięciem.

Wydaje się też, że większość agencji potrafiła odnaleźć swoje miejsce na mapie instytucjonalnej. Uchroniły się przed przekształceniem w jeszcze jeden wydział urzędu wojewódzkiego lub filię administracji specjalnych. Z drugiej strony z zasady nie wykraczały poza ogólne ramy wytyczane przez akcjonariuszy reprezentujących kapitał państwowy (zwłaszcza wojewodów), respektując ich priorytety. Nie znaczy to jednak, że to poszukiwanie własnego miejsca zawsze odbywało się bezkonfliktowo. Konflikt jest jednak immanentną cechą rozwoju.

Z pewnością większość agencji dorobiła się własnej tożsamości. Trudno jednak nie zauważyć, że obecnie agencje — nie mogąc liczyć na systematyczne wsparcie ze strony administracji publicznej — napotkały poważną barierę kapitałową, uniemożliwiającą udział w restrukturyzacji gospodarki na skalę potrzeb. Dopóki nie ulegnie zmianie status agencji lub uregulowanie zasad ich finansowania w zakresie realizacji zadań publicznych, dalszy ich rozwój będzie zależał wyłącznie od zdolności do generowania zysków.

Jak wspomniano, oceny działalności agencji muszą brać pod uwagę kontekst gospodarczy i instytucjonalny ich funkcjonowania. Co innego mogą i powinny wносить agencje operujące w rozwiniętych ośrodkach miejskich, o wysoce zaawansowanych procesach transformacji, o bogatej tkance ekonomicznej, społecznej i kulturalnej, co innego zaś może być realistycznym celem agencji działającej w zacofanych obszarach wiejskich bądź monokulturowych. Mimo tego zastrzeżenia nie ulega wątpliwości, że dotychczasowy ogólny bilans funkcjonowania agencji rozwoju regionalnego w Polsce jest bardzo pozytywny. W każdym przypadku na ocenie najbardziej waży innowacyjność agencji rozwoju regionalnego. Nie od rzeczy jednak będzie zauważyć, że także ich apolityczność i stabilność kadr stanowią poważny walor.

W miarę krzepnięcia organizacji i struktur okołobiznesowych rosnąć będzie konkurencja, a zatem także wymagania, jakim będą musiały sprostać agencje. Najprawdopodobniej wymusi to specjalizację agencji w kierunku instytucji kapitałowych, transferu technologii i innowacji, w tych bowiem sferach najlepiej i najłatwiej się odnajdują. Zwłaszcza w sytuacji braku podmiotowości regionalnej (braku podmiotu realizującego politykę intraregionalną) agencje na razie nie będą mogły liczyć na włączenie się na większą skalę w realizację zadań administracji publicznej szczebla i regionalnego. Zwłaszcza, że także na szczeblu centralnym brak podmiotu koordynującego i realizującego politykę regionalną rządu. Te niedostatki otoczenia, a w efekcie możliwa stagnacja współpracy z władzami i administracją publiczną, nieuchronnie spychać będzie agencje w stronę podejmowania działalności czysto komercyjnej. Trend ten będzie trwał przynajmniej tak długo, jak długo nie zostanie dokończona reforma ustrojowa. A szkoda, bowiem agencje (co starano się wykazać) obok trudności mają też ogromny potencjał rozwojowy i w porównaniu z wieloma innymi alternatywnymi instytucjami potrafią być sprawne i efektywne.

GRZEGORZ GORZELAK

POLSKA STATYSTYKA REGIONALNA W OBLICZU TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ¹

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie jest kontynuacją wcześniejszych, następujących ekspertyz: **Gmina i samorząd jako podmioty systemu statystyki**, wykonanej w lutym 1993 roku, oraz **Reforma terytorialnej organizacji kraju a reforma polskiej statystyki**, wykonanej we współpracy z pracownikami GUS w 1994 r. Z konieczności, w niniejszym tekście zawarto te fragmenty owych wcześniejszych opracowań, które nie straciły na aktualności, a które są istotne w całości rozważań.

1. Statystyka regionalna — uwagi ogólne

1.1. Zakreślenie tematyki

„Statystykę regionalną” rozumiem jako ten dział statystyki państwowej, który dostarcza informacji o:

- o procesach i zjawiskach społecznych, gospodarczych, ekologicznych, politycznych etc., zestawianych i prezentowanych w wyodrębnionych jednostkach terytorialnych. Z reguły jednostki te są zgodne z podziałem administracyjnym kraju, choć w niektórych przypadkach powinny być stosowane inne podziały przetransferowane, zgodne z układem funkcjonalnym (np. zasięgi dojazdów do pracy; aglomeracje miejskie; zlewnie; kompleksy leśne itp.);
- o przestrzennych relacjach między badanymi zjawiskami i procesami, w tym także o relacjach przepływów dóbr, ludzi i informacji między odpowiednio zakreślonymi jednostkami terytorialnymi.

¹Opracowanie niniejsze zostało wykonane w ramach badania koordynowanego przez prof. Danutę Strahl.

Z faktu, że statystyka regionalna jest działem statystyki państwowej wynika, iż jej zakres tematyczny, a także organizacja zbierania, przetwarzania i udostępniania danych jest w przypadku statystyki regionalnej pochodną stanu obserwowanego w całej statystyce państwowej. Z drugiej strony specyfika ujęć przestrzennych powoduje, że statystyka regionalna rodzi swe własne problemy teoretyczne, metodyczne i organizacyjne.

1.2. Stan statystyki regionalnej

Od początku lat osiemdziesiątych obserwuje się stały upadek polskiej statystyki regionalnej. W 1982 roku zlikwidowano w GUS Departament Terenowych Organów Statystyki, który zajmował się formalnym i merytorycznym nadzorem nad Wojewódzkimi Urzędami Statystycznymi. Stale ograniczano zatrudnienie w komórkach GUS zajmujących się opracowywaniem danych w przekrojach terenowych². Ograniczano również zakres kategorii statystycznych obliczanych dla gmin i województw. Rocznik Statystyczny Województw ukazuje się w grudniu, z danymi za poprzedni rok. Przekroje regionalne charakteryzują się brakiem elementarnej nawet ciągłości w czasie, co wynika ze stałych zmian klasyfikacyjnych i nieprowadzenia przeliczeń wstecz, jak również ograniczonym stosowaniem indeksów cen, pozwalających na wyrażanie wielkości pieniężnych w cenach stałych. Ponadto cała polska statystyka cierpi na kilka generalnych defektów (np. nadmierne nastawienie na stronę ekonomiczną, przy niedorozwoju sfery społecznej; dane o nakładach, nie o efektach), które są udziałem także statystyki terenowej.

Najbardziej spektakularnym przykładem ułomności polskiej statystyki regionalnej jest to, że Polska jest jednym z nielicznych krajów europejskich, w których nie prowadzi się systematycznych szacunków dochodu narodowego (czy — obecnie — produktu krajowego) w układzie regionalnym. W układzie 49 województw szacunki takie były prowadzone jedynie trzykrotnie: za lata 1976, 1986, 1992 i — w nieco zmienionej metodyce — za 1995 r. Stałą praktyką jest to, że szacunki te są finansowane przez instytucje zewnętrzne ze środków na badania naukowe (badanie za 1996 r.: CPBP 09.8; następnie: KBN). W latach 1960–1976 szacunki takie były regularnie sporządzane w odstępach pięcioletnich ze środków GUS. O regionalnym zróżnicowaniu polskiej transformacji możemy więc wnioskować jedynie w sposób pośredni, nie mamy bowiem dostępnej najważniejszej

²Obecnie w GUS jedna osoba zajmuje się nadzorem (formalnym) nad WUS-ami. Również jedna osoba zajmuje się zbiorem danych o miastach i gminach. Bez wyraźnego uzasadnienia merytorycznego ciężar pracy nad gminami spadł na Departament Spisów i Badań Masowych, który stał się przewodnią w GUS jednostką zajmującą się danymi w tym przekroju terytorialnym.

kategorii ekonomicznej w tym podziale. W dodatku nic nie wskazuje, by możliwe było prowadzenie takich badań w sposób rutynowy, coroczny.

Inny przykład to zaniechanie w 1991 roku przez GUS obliczania indeksów cen inwestycji dla województw. W rezultacie nic nie wiemy o realnej dynamice inwestycji w układzie regionalnym. Listę tę można ciągnąć.

Jest dość proste wyjaśnienie tych faktów. „Poziome” przekroje regionalne są „sprawdzianem” danych zestawianych w układach „pionowych”, działowo-gałęziowych. Departamenty branżowe GUS bronią się przed tą weryfikacją, unikają również dodatkowej pracy, nie mając odpowiedniego wsparcie finansowego.

W rezultacie polska statystyka regionalna (w skali województw i gmin) jest niezwykle uboga. Tkwi również w dawnych paradygmatach teoretycznych i metodologicznych, sporadycznie tylko reagując na nowe zjawiska i procesy. Niezwykle trudno byłoby wykonać pogłębione analizy tego, co nazwałbym „regionalnym obliczem polskiej transformacji”. Tym trudniej byłoby podjąć taką analizę na szczeblu podstawowym, gminnym.

Proces reformowania polskiej statystyki i odbudowywania jej zaniedbanych działów będzie musiał trwać kilka lat. Dotyczy to również statystyki w przekrojach terytorialnych. Statystyka terenowa będzie tworzyć się stopniowo, reagując na zmieniającą się rzeczywistość społeczno-gospodarczą i uwzględniając reformy dokonywane w innych segmentach statystyki.

1.2.1. Statystyka gmin

Istniejąca baza statystyczna — oparta na sprawozdawczości — nie pozwala na uchwycenie wielu zjawisk i procesów, których pełne ujęcie w skali wszystkich gmin byłoby nieopłacalne, lecz które powinny być ujmowane w skali jednostek szczebla podstawowego. Konieczne jest prowadzenie badań cząstkowych, bądź to reprezentacyjnych, bądź też wykonywanych w wybranych gminach i miastach. W szczególności *należy podjąć pogłębione badania w następujących dziedzinach obrazujących funkcjonowanie sektora samorządowego:*

- komunalizacja mienia publicznego (jakie, czyje, przeznaczenie),
- prywatyzacja i reprivatyzacja mienia komunalnego (j.w.),
- sprzedaż gruntów komunalnych (komu, na co, za ile),
- kontakty z kapitałem zagranicznym (miejsce pochodzenia kapitału, wysokość zaangażowania gminy i partnera zagranicznego, cel wspólnego przedsięwzięcia),
- kontakty z kapitałem krajowym (wysokość zaangażowania gminy i partnera krajowego, cel wspólnego przedsięwzięcia),

- zachęty stosowane przez gminę dla jednostek gospodarczych, jak np. ulgi podatkowe, aporty, darowizny (komu, na co),
- efekty i koszty funkcjonowania sektora komunalnego w szkolnictwie, ochronie zdrowia, ochronie środowiska,
- realizowanie zadań zleconych,
- informacje o inicjatywach podejmowanych przez gminę (promocja gminy, udział we wspólnych przedsięwzięciach, szkolenia pracowników gminy, szkolenia dla słuchaczy zewnętrznych organizowane przez gminę, przystąpienie do związków gmin, korzystanie z pomocy zagranicznej itp.).

Ponadto badaniami takimi powinno objąć się również zagadnienia ogólnogospodarcze w przekrojach miejsko-gminnych, takie jak na przykład:

- dojazdy do pracy,
- działalność firm zatrudniających do 5 pracowników³,
- obrót ziemią,
- obrót nieruchomościami,
- handel targowiskowy,
- ruch turystyczny i jego sezonowość⁴.

Badania takie powinny być prowadzone przez WUS-y, przez GUS w drodze badań reprezentacyjnych, a także przez placówki badawcze. Wymaga to jednak utworzenia całościowej koncepcji statystycznych badań lokalnych (lub, innymi słowy — monitoringu lokalnego), w której ramach należałoby, m.in. dokonać typologii regionów i w ich ramach gmin oraz stworzyć wykaz badanych zagadnień.

1.2.2. Statystyka powiatów

W okresie świetności polskiej statystyki regionalnej jej „rdzeniem” była statystyka powiatów. Zakres danych zestawianych i publikowanych w prze-

³Dane o firmach małych są zbierane raz w roku. Z uwagi na duże zmiany, jakim firmy takie podlegają, dane te są mało dokładne.

⁴Np. w budżetach gminnych dochody płynące z turystyki nie są wydzielane. Jest to wynik sposobu konstruowania budżetu, który nie uwzględnia wszelkich dochodów „mnożnikowych”, a więc takich, jakie do budżetu wpływają w sposób pośredni. Jedną z najprostszych form oszacowania tych dochodów jest określenie różnic w dochodach z podatków gminy od handlu i usług w sezonie i poza nim — różnica wskazuje na te właśnie „efekty mnożnikowe”. Jest to szczególnie ważne w przypadku gmin i miast turystycznych. Zob. np. szacunek dochodów z turystyki w budżecie Ciechocinka, który został dokonany przez P. Swianiewicza, (w:) B. Jałowiecki, G. Gorzelak (red.), *Strategie rozwoju regionalnego województwa wrocławskiego*, EUROREG, t. 15(48), Warszawa 1994.

krojach powiatowych był imponujący, zbliżony do obecnej zawartości rocznika statystycznego województw⁵.

Mając na uwadze planowany termin powołania nowych powiatów w 1994 r., GUS w swoim „Programie badań na 1994 r.” uwzględnił już w szerokim zakresie przekroje powiatowe. Ujęte w tym programie tematy w przekroju powiatowym w znacznym stopniu pokrywają się z zakresem informacji badanych i publikowanych według dawnych powiatów. W programie badań GUS uwzględniono również szereg nowych tematów niezbędnych do wstępnej oceny stanu gospodarki powiatów. Poniżej jest prezentowany wykaz tych tematów ujętych w programie badań na 1994 rok (należy przypuszczać, że wykaz ten będzie w znacznym stopniu aktualny także w momencie wprowadzenia powiatów):

- ruch naturalny ludności (małżeństwa, rozwody)
- migracje wewnętrzne i zagraniczne ludności wg cech demograficzno-społecznych osób migrujących
- domy małych dzieci
- domy pomocy społecznej
- turystyka i wypoczynek (baza noclegowa i jej wykorzystanie)
- domy kultury, ośrodki kultury, świetlice i kluby
- cechy demograficzno-społeczne radnych samorządu terytorialnego
- zasoby mieszkaniowe wg form własności (spółdzielni mieszkaniowych, komunalne, zakładów pracy, prywatne i czynszowe)
- ubytki zasobów mieszkaniowych
- bilans zasobów mieszkaniowych
- koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych komunalnych
- prywatyzacja i reprivatyzacja przedsiębiorstw państwowych (przedsiębiorstwa wg obranej drogi)
- prywatyzacja, wartość sprywatyzowanego majątku wg sposobu jego zbycia i wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw objętych prywatyzacją)
- podmioty gospodarki narodowej wg form organizacyjno-prawnych i sektorów własności
- pracujący wg płci i wg rodzaju działalności
- bezrobocie rejestrowane wg wieku i wykształcenia
- szczegółowe dane dotyczące stanu zagrożenia i ochrony środowiska
- szczegółowe informacje o rolnictwie na podstawie powszechnego spisu rolniczego
- użytkowanie lasu i obrót produktami leśnymi

⁵Zob. wykaz danych zawarty w: G. Gorzelak z zespołem, *Reforma terytorialnej organizacji kraju a reforma polskiej statystyki*, ekspertyza wykonana dla URM, Warszawa 1993.

- zagospodarowanie lasu i zadrzewienie
- produkcja sprzedana przemysłu (ceny bieżące)
- produkcja podstawowa przedsiębiorstw budowlano-montażowych (ceny bieżące)
- pomocnicza produkcja przemysłowa i usługi produkcyjne przedsiębiorstw budowlano-montażowych (ceny bieżące)
- sprzedaż detaliczna wg 16 wyspecjalizowanych branż i podstawowych grup asortymentowych, (ceny bieżące)
- sprzedaż hurtowa wg specjalizacji branżowej (ceny bieżące)
- sieć handlowa, w tym sklepy wg branż, liczby pracujących i obrotów
- sieć magazynów handlowych wg rodzajów
- sieć targowisk
- zapasy towarów w hurcie i w detalu, w jednostkach handlowych wg 4 grup towarów (żywność, napoje alkoholowe, towary nieżywnościowe konsumpcyjne i niekonsumpcyjne)
- sieć wodociągowa, kanalizacyjna i gazowa
- trasy komunikacji miejskiej
- liczba wysypisk, powierzchnia i odpady wywiezione stałe i płynne.

Jest to zestaw dość obszerny i należy sądzić, że we właściwy sposób, po niewielkich uzupełnieniach (np. o dane nt. funkcjonowania samorządów powiatowych), odpowiadałby potrzebom studiów regionalnych prowadzonych w skali powiatowej. Wiele z tych informacji pokrywa się z kategoriami, które w poprzednim punkcie wymieniono jako dane, które powinny być opracowywane i publikowane dla gmin. Jest to zresztą zgodne z zasadą, iż nowa statystyka powiatów powinna być budowana „od dołu”, tzn. powinna to być — w zasadzie — agregacją danych nt. miast i gmin. Stąd też na szczeblu powiatowym powinny istnieć wszystkie te informacje, które są dostępne dla jednostek lokalnych. Dotyczy to zarówno podstawowej sprawozdawczości statystycznej i danych z niej uzyskiwanych (a więc wyspecjalizowanych zbiorów komputerowych), jak i danych zestawianych i dostępnych na szczeblu centralnym.

1.2.3. Statystyka województw

Zestaw danych statystycznych opracowywanych i publikowanych dla województw jest obszerny, choć zawiera zarówno dane nikomu niepotrzebne (np. liczba zdrojów ulicznych), jak również wiele luk, wynikających w znacznej mierze z ogólnych ułomności polskiej statystyki.

Podjęcie rutynowych, *corocznych badań PKB* i pokrewnych kategorii w dekompozycji wojewódzkiej jest podstawowym wymaganiem pod adresem danych zestawianych w tej skali przestrzennej.

Szersze niż dotychczas stosowanie *indeksów cen* powinno umożliwić prowadzenie analiz porównawczych w czasie i przestrzeni.

Poszerzenie próby w niektórych badaniach reprezentacyjnych — np. w badaniach budżetów gospodarstw domowych — powinno umożliwić dekompozycję regionalną wyników tych badań.

Należy podjąć rutynowe *badania poziomu i struktury rozwoju społeczno-gospodarczego województw za pomocą metod statystycznej analizy porównawczej* i wyniki tych badań publikować — jako materiał studialny — w Roczniku Statystycznym Województw.

Być może, po stworzeniu mniejszej liczby większych województw spełnienie tych postulatów będzie znacznie łatwiejsze.

2. Europejska Klasyfikacja Działalności

Proces wdrażania Europejskiej Klasyfikacji Działalności (EKD) do praktyki polskiej statystyki rozpoczęto od 1 stycznia 1991 r., zgodnie z Zarządzeniem nr 28 Prezesa GUS z 27 czerwca 1990 r. wraz z późniejszymi zmianami zawartymi w Zarządzeniu nr 61 Prezesa GUS z 31 grudnia 1992 r. Od tego dnia podmioty zarejestrowane w systemie kodowania statystycznymi numerami identyfikacyjnymi REGON oraz zgłaszające wnioski do tego systemu otrzymały, poza kodem branży gospodarki narodowej według Klasyfikacji Gospodarki Narodowej (KGN), również kod rodzaju działalności EKD. **Każdy podmiot jest więc opisany dwoma kodami identyfikacyjnymi: w starym ujęciu KGN oraz nowym EKD.**

Obowiązki sprawozdawcze, począwszy od danych za 1993 r., nakładane są na jednostki według kodów klasyfikacyjnych rodzaju działalności EKD.

1 stycznia 1994 r. Europejska Klasyfikacja Działalności zastąpiła stosowaną poprzednio w polskiej ewidencji i statystyce Klasyfikację Gospodarki Narodowej (KGN). W 1994 r. dane były porządkowane w dwóch układach (EKD i KGN), a od 1995 r. wyłącznie w układzie EKD.

Przejęcie na EKD wynika z logiki reform przeprowadzanych w Polsce i z zapoczątkowania procesu integracji ze Wspólnotą Europejską. Zastąpienie Klasyfikacji Gospodarki Narodowej Europejską Klasyfikacją Działalności znacznie przybliży naszą klasyfikację do klasyfikacji międzynarodowych ISIC i NACE.

EKD jest klasyfikacją pięciopozomową z jednym dodatkowym poziomem pośrednim w przypadku niektórych sekcji:

- **poziom pierwszy** (sekcja) dzieli ogólną zbiorowość na 17 kategorii rodzajów działalności, grupujących czynności związane ze sobą z punktu widzenia tradycyjnie ukształtowanego, ogólnego podziału pracy;
- **poziom pośredni** (podsekcja) występuje jedynie w sekcjach obejmujących działalność przemysłową;
- **poziom drugi** (dział) dzieli ogólną zbiorowość na 60 kategorii rodzajów działalności, grupujących czynności według cech, które mają zasadnicze znaczenie zarówno przy określeniu stopnia podobieństwa, jak i przy rozpatrywaniu powiązań występujących w gospodarce narodowej;
- **poziom trzeci** (grupa) obejmuje 222 kategorie rodzajów działalności dających się wyodrębnić z punktu widzenia stosowanego procesu produkcyjnego, przeznaczenia produkcji bądź też charakteru usługi lub charakteru odbiorcy tych usług;
- **poziom czwarty** (klasa) obejmuje 512 kategorii rodzajów działalności dających się wyodrębnić przede wszystkim z punktu widzenia specjalizacji procesu produkcyjnego czy też działalności usługowej;
- **poziom piąty** (podklasa) został wprowadzony w celu wyodrębnienia rodzajów działalności charakterystycznych dla polskiej gospodarki i będących przedmiotem obserwacji statystycznej.

Europejska Klasyfikacja Działalności w istotny sposób różni się od Klasyfikacji Gospodarki Narodowej obowiązującej od 1 stycznia 1986 r. i stosowanej aktualnie w statystyce polskiej. Otóż **KGN ma charakter podmiotowy — jednostką klasyfikacyjną jest podmiot gospodarczy, natomiast EKD ma charakter przedmiotowy — jednostką klasyfikacyjną jest rodzaj działalności prowadzonej przez podmioty społeczno-gospodarcze**. Relacje między KGN a EKD przedstawia załącznik 1.

Klasyfikacja Gospodarki Narodowej, stanowiąca umownie przyjęty, hierarchicznie usystematyzowany podział ogólnej zbiorowości jednostek organizacyjnych tworzących gospodarkę narodową, w praktyce ogranicza się do jednostek typu „przedsiębiorstwo”, co oznacza, że jest ono w całości zakwalifikowane do jednego działu czy gałęzi gospodarki narodowej, bez względu na prowadzone przez nie rodzaje działalności. Europejska Klasyfikacja Działalności pozwala na klasyfikowanie jednostek gospodarczych zgodnie z rodzajem działalności prowadzonej przez te jednostki. Rodzaj jednostki klasyfikacyjnej (przedsiębiorstwo, jednostka lokalna, jednostka rodzaju działalności, jednostka lokalna rodzaju działalności) przyjmowanej do badań w statystyce pozwala na:

- klasyfikowanie podmiotów zgodnie z rodzajem prowadzonej przez nie działalności, tj. rodzajem produkowanych wyrobów lub świadczonych usług;

- uzyskiwanie jednorodnych danych z punktu widzenia przedmiotu działalności;
- możliwość stosowania większej lub mniejszej szczegółowości w grupowaniu danych (np. na poziomie podklas, grup lub na poziomie działów i sekcji),
- możliwość uzyskiwania informacji w układzie terytorialnym.

Z uwagi na nieporównywalność zakresów na poszczególnych szczeblach klasyfikacyjnych KGN i EKD ograniczona została możliwość prezentacji danych w układzie EKD w odpowiedniej retrospekcji. W systemie publikacyjno-informacyjnym GUS, w tym również w przekrojach wojewódzkich, dane w układzie EKD w pełnym zakresie będą prezentowane począwszy od danych za 1994 r. (tj. od roku wdrożenia EKD). Natomiast głębokość przeliczeń retrospektywnych została ograniczona do lat 1980, 1985 i 1990 (w przypadku przeliczeń danych na układ EKD w przekrojach wojewódzkich wyłącznie do 1990 r.) i tylko w zakresie podstawowych kategorii ekonomicznych.

Przejście na system EKD będzie wymagało dostosowania do tego sposobu klasyfikacji systemu finansowego. Obecnie budżety gmin są konstruowane w dostosowaniu do systemu KGN — występują w nich kategorie odpowiadające działom gospodarki narodowej. Za reformę systemu finansowego odpowiedzialne jest Ministerstwo Finansów, które — wg uzyskanych informacji — nie przewiduje wprowadzenia nowej klasyfikacji budżetowej już od początku 1994 roku. Spowoduje to znaczny bałagan statystyczny, bowiem kategorie finansowe będą ujmowane niezgodnie ze sposobem ujmowania innych kategorii statystycznych. **Celowe jest więc przyspieszenie prac nad reformą klasyfikacji budżetowych.**

3. System REGON i sfery własności w statystyce

Informacje źródłowe o podmiotach gospodarczych są zbierane i klasyfikowane zgodnie z systemem REGON. W systemie tym każda jednostka gospodarcza ma swój numer wskazujący na branżę (wg KGN) i rodzaj działalności (wg EKD). Numer ten wskazuje również na lokalizację tej jednostki oraz na sferę własności.

3.1. Definicja własności

Wg prawa cywilnego własność jest wyłącznym prawem władania, korzystania i rozporządzania rzeczą w granicach określonych przez ustawy. Rzeczą — w pojęciu prawnym — jest każda wyodrębniona część przyrody

pozostająca w stanie pierwotnym lub przetworzonym, stanowiąca samoistne dobro w obrocie gospodarczym; nie są rzeczami dobra niematerialne; rzeczy dzielą się na nieruchomości i ruchomości.

W znaczeniu ekonomicznym własność to zespół uprawnień właścicieli⁶ oraz, w przypadku współwłasności, współwłaścicieli określający ich stosunek do dóbr materialnych (rzeczy); stosunek ten obejmuje wszelkie formy przynależności tych dóbr do podmiotów prawa własności.

3.2. Podmioty prawa własności

Wg prawa cywilnego podmiotami prawa własności są:

1. Skarb Państwa jako osoba prawna.
2. Państwowe osoby prawne. Skarb państwa i państwowe osoby prawne oraz wszelkie dobra materialne będące w ich władaniu tworzą własność państwową.
3. Podmioty samorządu terytorialnego (gminy, związki komunalne, sejmiki samorządowe, stowarzyszenia gmin). Podmioty samorządu terytorialnego oraz rzeczy, którymi władają, tworzą własność komunalną. Własność państwowa i własność komunalna składają się na własność publiczną, wykazywaną jako **sektor własnościowy publiczny**.
4. Polskie osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą posiadają własność indywidualną (**prywatną**) w postaci ziemi, warsztatów rzemieślniczych, sklepów, przedsiębiorstw itp.
5. Osoby zagraniczne (zagraniczne osoby prawne lub zagraniczne osoby fizyczne) posiadające własność indywidualną w postaci dóbr materialnych nabytych wg prawa polskiego stanowią własność **zagraniczną**.

Własność prywatna i własność zagraniczna składają się na własność prywatną wykazywaną jako **sektor własnościowy prywatny**.

3.3. Systematyka własności w systemie REGON

Podmioty prawa własności z punktu widzenia kapitału je tworzącego (przemysłowego, handlowego, bankowego, fikcyjnego⁷) mogą mieć własność „czystą”, zdefiniowaną jak w pkt. 3.2 lub też własność mieszaną. Wła-

⁶Właścicielem lub współwłaścicielem rzeczy jest osoba fizyczna lub prawna.

⁷Kapitał przemysłowy: zyski z obsługiwanego procesu produkcji; kapitał bankowy: procenty powstające z gromadzonych, okresowo wolnych kapitałów i oszczędności udzielanych w formie kredytów; kapitał handlowy: zyski z obsługiwanego obrotu towarowego; kapitał fikcyjny: papiery wartościowe (głównie akcje).

sność określana jako mieszana dotyczy wyłącznie podmiotów gospodarki narodowej działających w postaci spółek⁸.

Z powyższego wykazu jednoznacznie wynika możliwość dokładnego ujmowania sektorów własności w statystyce. Należy dążyć do możliwie szerokiego stosowania dokładnych podziałów na sektory własności we wszelkich kategoriach statystycznych. Propozycja wydzielenia sektorów własności na szczeblu gminy jest przedstawiona w rozdziale 5.

4. Metoda przedsiębiorstw i metoda zakładowa

W praktyce polskiej do badań i opracowań danych statystycznych od 1992 r. stosuje się **metodę przedsiębiorstw**. W metodzie tej wszelkie kategorie statystyczne, obrazujące funkcjonowanie danej jednostki (zatrudnienie, produkcja, sprzedaż itp.) są zaliczane do „dominującej” w tej jednostce branży (wg KGN) lub do dominującego rodzaju działalności (wg EKD), jak również są lokalizowane w siedzibie przedsiębiorstwa (z reguły jest to siedziba jego dyrekcji). W **metodzie zakładowej** agregacja dokonuje się na szczeblu zakładów, jest więc bardziej dokładna. Szczególnie duże różnice występują w przypadku przedsiębiorstw prowadzących wielokierunkową działalność gospodarczą w wielu miejscach. W ujęciach dokonywanych za pomocą metody przedsiębiorstw „przeszacowane” są więc wielkości wykazywane w wielkich miastach, będących siedzibami zarządów firm, niedoszacowywane wielkości w ośrodkach peryferyjnych.

W układzie EKD w systemie REGON zawarte są **zapisy dotyczące działalności głównej oraz działalności drugorzędnych poszczególnych jednostek oraz ich lokalizacji** (działalności drugorzędne wyodrębniane są wówczas, gdy odpowiadają innym grupowaniom klasyfikacyjnym wg EKD niż

⁸Spółki mogą być osobami prawnymi (udziałowe, akcyjne) lub jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej (jawne, komandytowe, cywilne). Spółki cywilne działają w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, spółki udziałowe, akcyjne, komandytowe i jawne — w oparciu o przepisy kodeksu handlowego. Pewnego wyjaśnienia wymagają tzw. spółki jednoosobowe. A zatem: (1) jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, podmiotu samorządu terytorialnego, polskiej osoby fizycznej lub osoby zagranicznej jest spółką **pierwotną**, ponieważ kapitał do niej wnoszony jest odpowiednio własnością każdego z tych podmiotów. Ponieważ z prawnego punktu widzenia kapitał ten jest **jednorodny**, taka spółka otrzymuje symbol formy własności odpowiednio 1, 2, 3, 4 lub 5; (2) jednoosobowa spółka utworzona przez spółkę opisaną wyżej z zachowaniem zasady **jednorodności** wnoszonego kapitału jest spółką **wtórnią** i otrzymuje identyczny kod własności jak spółka pierwotna ją tworząca, z wyjątkiem takiej spółki wtórnej, jaka jest utworzona przez jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Taka spółka wtórna otrzymuje kod własności 2; (3) spółka wieloosobowa o kapitale **jednorodnym** jest spółką pierwotną lub wtórnią otrzymującą kody własności odpowiednio do rodzaju wnoszonego kapitału, tzn. 1, 2, 3, 4 lub 5.

Tabela 1.

Klasyfikacja własności w systemie REGON

kod własności	sektor wł. sektor wł.	definicja podmiotu w systemie REGON	opis zarejestrowanego podmiotu wg atrybutu własnościowego
1	S E K T O R	Skarb Państwa	własność Skarbu Państwa stanowi mienie będące w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej
2	P U B L	Państwowe osoby prawne	własność przedsiębiorstw państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną
3	I C Z N Y	Gminy, związki komunalne, sejmiki samorządowe, stowarzyszenia gmin	własność samorządu terytorialnego stanowi mienie w użytkowaniu komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej
4	P R Y W	polskie osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	własność osób fizycznych stanowi mienie ulokowane w przedsiębiorstwach, sklepach, bankach itp.
5	A T N Y	zagraniczne osoby prawne lub fizyczne	własność osób zagranicznych stanowi mienie ulokowane w przedsiębiorstwach, sklepach itp. nabytych wg prawa polskiego
6	P U B.	spółki mieszane pierwotne	własność spółek utworzonych przez Skarb Państwa i/lub państwowe osoby prawne
7	P R Y W.	spółki mieszane pierwotne	własność spółek utworzonych przez osoby polskie osoby fizyczne i/lub osoby zagraniczne
8	P U B.	spółki mieszane wtórne	własność spółek utworzonych przez spółki pierwotne w sektorze publicznym i Skarb Państwa i/lub państwowe osoby prawne, i/lub podmioty samorządu terytorialnego
9	P R Y W.	spółki mieszane wtórne	własność spółek utworzonych przez spółki pierwotne lub wtórne oraz polskie osoby fizyczne i/lub osoby zagraniczne

działalność główna). Można wyodrębnić dwa poziomy działalności drugorzędnej oraz działalność pomocniczą. Stwarza to możliwość bardziej dokładnego agregowania danych statystycznych o działalności podmiotów gospodarczych, tak w ujęciu przedmiotowym, jak i terytorialnym.

GUS planuje (po roku 1995) podjęcie badań statystycznych ujmujących działalności drugorzędnie i pomocnicze. Badania takie mogą, lecz nie muszą, uwzględniać dokładną lokalizację tych działalności. **Należy dążyć do tego, by część adresowa drugorzędnych rodzajów działalności była w tych przyszłych badaniach jedną z podstaw agregowania danych w ujęciach terytorialnych.** Będzie to jednak wymagało ponoszenia dodatkowych kosztów.

Niezależnie od przejścia na Europejską Klasyfikację Działalności — dostarczającą informacji w układzie bardziej precyzyjnym, niż było to możliwe przy stosowaniu KGN — w celu uzyskania dokładnych danych niezbędne jest powrót do **metody zakładowej**. GUS nie planuje jednak dokonania tego zabiegu w najbliższej przyszłości. Z tego też względu koszty powrotu do metody zakładowej nie zostały oszacowane w dostępnych materiałach uzyskanych z GUS.

5. Inwentaryzacja istniejącej bazy statystycznej gmin — koncepcja jej wykorzystania i przekształceń

W byłym Departamencie Badań Masowych — obecnie Departament Organizacji Badań — przeprowadzono szczegółową inwentaryzację tematów statystycznych, zbieranych w przekrojach miast i gmin (inwentaryzacja ta jest przedstawiona w załączniku 2).

Zestaw dostępnych danych jest ogromny. Problem polega jednak na tym, że informacje te:

- 1) są często zbyt szczegółowe dla odbiorcy na szczeblu krajowym;
- 2) nie obejmują wszystkich zagadnień potrzebnych takiemu odbiorcy;
- 3) nie są dostępne w zcentralizowanej postaci, są bowiem rozproszone:
 - w Urzędach Statystycznych województw, w których dana gmina/miasto leży;
 - w jednym z kilku WUS-ów, które prowadzą ogólnopolskie zbiory danych dla gmin, a tylko niektóre z nich znajdują się w GUS w Warszawie.

Zestaw ten wymaga więc selekcji i centralizacji danych wyselekcjonowanych w postaci zbioru komputerowego w GUS. Tabela 2 przedstawia

dane, które powinny znaleźć się w tym zbiorze (w drugiej jej kolumnie podano, czy informacje te są obecnie dostępne, a jeżeli tak, to gdzie).

Powyższy zestaw wskaźników należy traktować jako minimalny zestaw informacji o wszystkich gminach i miastach, dostępny na szczeblu ogólnokrajowym. Jest to zestaw, który powinien stać się podstawą cyklu publikacji GUS nt. jednostek szczebla podstawowego.

Jest sprawą oczywistą, że wyżej wykazane dane nie są w stanie odpowiedzieć na wszystkie pytania dotyczące międzygminnych różnicowań poszczególnych zjawisk i procesów, a tym bardziej dać pełnego obrazu pojedynczych gmin lub nawet ich grup (wydzielonych regionalnie lub typologicznie). Do tego celu powinny służyć zestawy wyspecjalizowane, zawierające dane znacznie bardziej szczegółowe. Jak wynika z załącznika 2, zestawy takie istnieją w postaci skomputeryzowanej w wyspecjalizowanych WUS-ach i ich ośrodkach obliczeniowych. Podobnie poszczególne województwa mogą gromadzić — i gromadzą — pogłębione informacje o swych gminach i miastach, zgodnie ze specyfiką danego regionu.

Istniejąca baza statystyczna — oparta na sprawozdawczości — nie pozwala na uchwycenie wielu zjawisk i procesów, których pełne ujęcie w skali wszystkich gmin byłoby nieopłacalne, lecz które powinny być ujmowane w skali jednostek szczebla podstawowego. Konieczne jest prowadzenie badań cząstkowych, bądź to reprezentacyjnych, bądź też wykonywanych w wybranych gminach i miastach. **W szczególności należy podjąć pogłębione badania w następujących dziedzinach obrazujących funkcjonowanie sektora samorządowego:**

- komunalizacja mienia publicznego (jakie, czyje, w jakim celu),
- prywatyzacja i reprivatyzacja mienia komunalnego (j.w.),
- sprzedaż gruntów komunalnych (komu, na co, za ile),
- kontakty z kapitałem zagranicznym (miejsce pochodzenia kapitału, wysokość zaangażowania gminy i partnera zagranicznego, cel wspólnego przedsięwzięcia),
- kontakty z kapitałem krajowym (wysokość zaangażowania gminy i partnera krajowego, cel wspólnego przedsięwzięcia),
- zachęty stosowane przez gminę dla jednostek gospodarczych, jak np. ulgi podatkowe, aporty, darowizny (komu, na co),
- efekty i koszty funkcjonowania sektora komunalnego w szkolnictwie, ochronie zdrowia, ochronie środowiska,
- realizowanie zadań zleconych,
- informacje o inicjatywach podejmowanych przez gminę (promocja gminy, udział we wspólnych przedsięwzięciach, szkolenia pracowników gminy, szkolenia słuchaczy zewnętrznych organizowane przez gminę,

Tabela 2.

Zestaw wskaźników o miastach i gminach

1. Ludność 1.1. ogółem, wg płci i grup wieku (co najmniej przed-, po- i produkcyjny); 1.2. ruch naturalny (urodzenia, zgony, śmiertelność niemowląt), także małżeństwa, rozwody; 1.3. migracje: napływ z miast i ze wsi; odpływ do miast i na wieś; odpływ za granicę.	„wg załącznika” — co to znaczy?
2. Praca 2.1. pracujący w gospodarce narodowej ogółem, według płci, 2.2. pracujący według sektorów własności i według rodzaju działalności (poziom pierwszy EKD) 2.3. zatrudnienie w administracji samorządowej 2.4. bezrobotni wg płci, wieku, czasu pozostawania bez pracy	dotychczasowe informacje wg KGN; brak informacji wg form własności; brak informacji o działalności gospodarczej osób fizycznych (w tym rolników), członków RSP i duchownych; dane w WUS-ach
3. Dochody ludności 3.1. wielkość dochodów u płatników podatku dochodowego, bez zwolnień podatkowych 3.2. wielkość odpisów z podstawy podatku dochodowego, z podaniem tytułów odpisów 3.3. wielkość zwolnień podatkowych 3.4. liczba płatników podatku dochodowego, osób uprawnionych do odpisów wg tytułów do odpisu, osób korzystających ze zwolnień podatkowych	w zasadzie są to jedyne, lecz doskonałe dane do oszacowania poziomu zamożności mieszkańców, a także ruchu budowlanego, cen działek, budowy itp.; konieczne badania wiarygodności danych.
4. Użytkowanie gruntów, produkcja rolna 4.1. użytki rolne i grunty orne wg form własności 4.2. zasiewy i zbiory w gospodarce wg form własności: 4 zboża, mieszanki zbożowe, ziemniaki, przemysłowe w rozbiści na uprawy 4.3. zwierzęta gospodarskie, wg form własności 4.4. indywidualne gospodarstwa rolne przekazane za emeryturę, zlikwidowane i nowo utworzone (liczba, powierzchnia)	dane pierwotne w izbach skarbowych, nie skomputeryzowane; dane z badania przygotowawczego do spisu rolnego; dane mało wiarygodne bez spisu rolnego.
5. Przemysł, budownictwo, rzemiosło, handel, gastronomia 5.1. zakłady przemysłowe wg grup gałęzi (rodzajów działalności), zatrudnienie ogółem, produkcja sprzedana, według form własności 5.2. zakłady budowlane, zatrudnienie ogółem, produkcja sprzedana, według form własności 5.3. budynki niemieszkalne oddane do użytku w rolnictwie, wg rodzaju 5.4. rzemiosło: zakłady, pracujący, produkcja sprzedana wg branż (rodzajów działalności) 5.5. punkty sprzedaży detalicznej ogółem, z wydzieleniem stałych i sezonowych, wg form własności 5.6. zakłady gastronomiczne ogółem z wydzieleniem stałych i sezonowych, miejsca konsumenckie, wg form własności	dane w WUS Radom; dane stosunkowo łatwe do uzyskania na podstawie REGON (należy sprawdzić dostępność danych o produkcji); konieczne przegrupowania z KGN na EKG; definicje grup?
6. Gospodarka mieszkaniowa, komunalna, transport i łączność 6.1. zasoby mieszkaniowe zamieszkałe: mieszkania, izby, powierzchnia; ludność w mieszkaniach, mieszkania oddane do użytku (izby, powierzchnia) według sektorów własności 6.2. sieć wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa: długość sieci, odbiory, zużycie. 6.3. urządzenia grzewcze w miastach: długość sieci, kotłownie, powierzchnia ogrzewanych mieszkań i mających siecią ciepłą wodę 6.4. budynki sprzedane i zwrócone właścicielom, z podaniem charakterystyki budynków i ich wartości 6.5. zaległościach w opłatach za mieszkanie w mieszkaniach gminy 6.6. zasoby terenów komunalnych, stopień ich uzbrojenia, rodzaj terenów, wartość; gospodarka gruntami pod budownictwo mieszkaniowe 6.7. abonenci telefoniczni, w tym gospodarstwa domowe 6.8. drogi wg kategorii (krajowe, wojewódzkie, lokalne) i nawierzchni	dostępność danych (?); formularz SG-01, dane w WUS-ach; dane?; dane w WUS-ach.

Ciąg dalszy tabeli na stronie następnej

Ciąg dalszy tabeli ze str. poprzedniej

<p>7. Szkolnictwo</p> <p>7.1. szkoły podstawowe dla nie pracujących: liczba, pomieszczenia, nauczyciele, uczniowie, absolwenci, z wydzieleniem szkół przejętych przez samorządy oraz — w przyszłości — szkół prywatnych</p> <p>7.2. szkoły średnie ogólnokształcące i zawodowe wg typów: liczba, pomieszczenia, nauczyciele, uczniowie, absolwenci, z wydzieleniem szkół przejętych przez samorządy oraz — w przyszłości — szkół prywatnych — uczniowie klas pierwszych ogółem</p> <p>7.3. szkoły zawodowe i szkoły zawodowe dla nie pracujących, wg typów liczba, pomieszczenia, nauczyciele, uczniowie, absolwenci, z wydzieleniem szkół przejętych przez samorządy oraz — w przyszłości — szkół prywatnych — uczniowie klas pierwszych ogółem</p> <p>7.4. placówki wychowania przedszkolnego i przedszkola: miejsca, nauczyciele, dzieci, z wydzieleniem przedszkoli przejętych przez samorządy</p>	<p>skąd informacje o przejściu do sektora samorządowego? dane nt. szkolnictwa w WUS-ach.</p>
<p>8. Ochrona zdrowia</p> <p>8.1. personel służby zdrowia (lekarze, dentyści, pielęgniarki)</p> <p>8.2. farmaceuci</p> <p>8.3. przychodnie, poradnie, ośrodki zdrowia na wsi</p> <p>8.4. żłobki: miejsca, dzieci, personel, z wydzieleniem podległych samorządowi</p> <p>8.5. apteki, punkty apteczne</p>	<p>dane nt. ochrony zdrowia w WUS-ach i w WUS Legnica</p>
<p>9. Kultura</p> <p>9.1. biblioteki publiczne: liczba, księgozbiór, pracujący, z wydzieleniem bibliotek w gestii samorządu</p> <p>9.2. prasa lokalna, lokalne i regionalne stacje radiowe i telewizyjne</p>	<p>dane w WUS-ach, w WUS Siedlece; dostępność danych(?); dane w WUS Kraków.</p>
<p>10. Wypoczynek, turystyka</p> <p>10.1. obiekty turystyczne wg rodzaju, miejsca noclegowe, korzystający (w tym cudzoziemcy), standard, formy własności</p>	<p>dane w WUS-ach, w WUS Siedlece</p>
<p>11. Majątek trawaty, Inwestycje</p> <p>11.1. środki trwałe wg grup EKD (poziom pierwszy) i form własności: wartość brutto, netto</p> <p>11.2. środki trwałe przejęte z inwestycji wg grup EKD (poziom pierwszy) i form własności</p> <p>11.3. nakłady inwestycyjne wg rodzajów działalności (EKD) i form własności</p>	<p>dane w OI Radom; przejście na EKD?</p>
<p>12. Finanse</p> <p>12.1. dochody budżetów gmin wg źródeł</p> <p>12.2. wydatki budżetów gmin wg rodzajów</p> <p>12.3. wydatki budżetów gmin wg działalności (EKD)</p>	<p>dane w OI Radom</p>
<p>13. Ochrona środowiska</p> <p>13.1. emisja zanieczyszczeń pyłowych, gazowych</p> <p>13.2. zanieczyszczenia zatrzymane w urządzeniach oczyszczających</p> <p>13.3. ścieki odprowadzone z zakładów przemysłowych, ogółem</p> <p>13.3. ze ścieków odprowadzonych wymagające oczyszczenia i nie oczyszczone</p>	<p>skąd dane o wszystkich ściekach, a nie tylko odprowadzonych do wód powierzchniowych? dane w WUS Katowice.</p>

przystąpienie do związków gmin, korzystanie z pomocy zagranicznej itp.).

Ponadto badaniami takimi powinno objąć się również zagadnienia ogólnogospodarcze w przekrojach miejsko-gminnych, takie jak na przykład:

— dojazdy do pracy,

— działalność firm zatrudniających do 5 pracowników⁹,

⁹Dane o firmach małych są zbierane raz w roku. Z uwagi na duże zmiany, jakim firmy takie podlegają, dane te są mało dokładne.

- obrót ziemią,
- obrót nieruchomościami,
- handel targowiskowy,
- ruch turystyczny i jego sezonowość¹⁰.

Badania takie powinny być prowadzone przez WUS-y, przez GUS w drodze badań reprezentacyjnych, a także przez placówki badawcze. Wymaga to jednak utworzenia **całościowej koncepcji statystycznych badań lokalnych (innymi słowy — monitoringu lokalnego)**, w której ramach należałoby, m.in., dokonać typologii regionów i — w ich ramach — gmin oraz stworzyć wykaz badanych zagadnień.

Jednym z możliwych sposobów uzyskania wiedzy nt. większości powyższych zagadnień jest podjęcie badań roboczo nazwanych „koniunkturą w gminie”, które byłyby oparte na ankiecie pocztowej rozsyłanej do miast i gmin w Polsce — podobnie jak dzieje się to w przypadku badań koniunktury gospodarczej w przedsiębiorstwach, gospodarstwach rolnych i gospodarstwach domowych (w przypadku gmin ankietą można by objąć wszystkie miasta i gminy, bez dokonywania uprzedniej ich wstępnej selekcji).

6. Statystyka powiatów

Polska ma znaczne tradycje statystyki terenowej, a jej rdzeniem była statystyka powiatów. Tabela 3 przedstawia wykaz tematów statystycznych publikowanych w przekrojach powiatowych w latach 1950–1974. Wykaz ten został opracowany na podstawie inwentaryzacji danych zawartych w następujących publikacjach:

- Przekroje terenowe 1945–1965,
- Rozwój gospodarczy powiatów w latach 1950–1965,
- Statystyka powiatów 1968 r., II tomy,
- Roczniki Statystyczne powiatów 1970, 1971, 1973, 1974.

Wiele z tych kategorii jest już nieprzydatnych. Nie ma np. większego sensu zbieranie danych w ujęciu powiatowym o stołówkach i bufetach pracowniczych, wątpliwa wydaje się celowość posiadania przez GUS danych o pożarach, informacje o abonentach telewizyjnych i radiowych niewiele

¹⁰Np. w budżetach gminnych dochody płynące z turystyki nie są wydzielane. Jest to wynik sposobu konstruowania budżetu, który nie uwzględnia wszelkich dochodów „mnożnikowych”, a więc takich, jakie do budżetu wpływają w sposób pośredni. Jedną z najprostszych form oszacowania tych dochodów jest określenie różnic w dochodach z podatków gminy od handlu i usług w sezonie i poza nim — różnica wskazuje na te właśnie „efekty mnożnikowe”. Jest to szczególnie ważne w przypadku gmin i miast turystycznych.

Tabela 3.

Dawna statystyka powiatowa

Kategorie statystyczne	19 50	19 60	196 5	196 8	196 9	19 70	19 72	19 73
Powierzchnia	x	x	x	x	x	x	x	x
Ludność ogółem	x	x	x	x	x	x	x	x
mężczyźni, kobiety		x	x	x	x	x	x	x
miejska, wiejska	x	x	x	x	x	x	x	x
Ludność w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym								x
Przyrost naturalny		x	x	x	x	x	x	x
urodzenia żywe		x	x	x	x	x		
zgony		x	x	x	x	x		
Zgony niemowląt		x	x	x	x	x		
Wewnętrzny ruch wędrownicy ludności (miasta, wieś)				x	x	x	x	x
Ludność utrzymująca się ze źródeł pozarolniczych (miasta, wieś)	x	x				x		
Ludność utrzymująca się z rolnictwa	x	x				x		
Ludność utrzymująca się ze źródeł niezarobkowych	x	x						
Czynni zawodowo poza rolnictwem	x	x						
Czynni zawodowo w rolnictwie	x	x						
Czynni zawodowo w przemyśle (miasta)		x						
Pracownicy pełnozatrudnieni dojeżdżający do pracy (mężczyźni, kobiety)				x				
w tym dojeżdżający ze wsi				x				
Zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej		x	x	x	x	x	x	x
mężczyźni, kobiety				x	x	x	x	x
Zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej wg wybranych działów gospodarki narodowej				x	x	x	x	x
Zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej wg poziomu wykształcenia							x	
Ruch zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej (przyjęcia, zwolnienia)							x	
Nakłady inwestycyjne ogółem (ceny bieżące)			196 1-1966					
Nakłady inwestycyjne w gospodarce uspołecznionej wg działów gospodarki narodowej (ceny bieżące)			196 1-1965	196 6-1970	x	x	x	x
Zakłady i zatrudnienie w przemyśle ogółem	19 49	x	x	x	x	x		x
Zakłady i zatrudnienie w przemyśle uspołecznionym		x	x	x	x	x	x	x
Zakłady i zatrudnienie w rzemiośle prywatnym		x	x	x	x	x		
przemysłowe		x	x	x	x	x		
budowlane		x	x					
Produkcja globalna przemysłu (ceny porównywalne)			x		x	x	x	x
Użytki rolne, w tym w indywidualnych gospodarstwach rolnych		x	x		x	x	x	x
Powierzchnia zasiewów głównych ziemioplodów	x	x	x		x	x	x	x
Plony głównych ziemioplodów			196 1-1965	x	x	x	x	x
Bydło i trzoda chlewna	x	x	x		x	x	x	x
Traktory w indywidualnych gospodarstwach rolnych		x	x		x	x		x
Skup 4 zbóż i ziemniaków			x		x	x		x
Skup bydła i trzody chlewnej			x		x	x		x
Liczba indywidualnych gospodarstw rolnych	19 55	x	x					
Zużycie nawozów sztucznych i wapniowych								x
Punkty sprzedaży detalicznej, w tym uspołecznione	19 55	x	x	x	x	x	x	x

Ciąg dalszy tabeli na stronie następnej

Ciąg dalszy tabeli ze str. poprzedniej

Kategorie statystyczne	19 50	19 60	196 5	196 8	196 9	19 70	19 72	19 73
Sprzedaż w uspołecznionym handlu detalicznym	19 55	x	x	x	x	x	x	x
Zakłady gastronomiczne		x	x	x	x	x	x	x
Stołówki i bufety pracownicze		x	x	x	x	x		x
Sprzedaż w uspołecznionych zakładach gastronomicznych		x	x	x	x	x	x	x
Zasoby mieszkaniowe — mieszkania i izby mieszkalne (miasta, wieś)	x	x	196 6	x	x	x	x	x
Mieszkania i izby mieszkalne oddane do użytku (miasta, wieś)			196 1–1 965	196 6–1 970	x	x	x	x
Oczekujący na mieszkania w spółdzielniach budownictwa mieszkaniowego								x
Zużycie w gospodarstwach domowych:								
wody			x	x	x	x	x	x
energii elektrycznej		x	x	x	x	x	x	x
gazu sieciowego		x	x	x	x	x	x	x
Usługi dla ludności w gospodarce uspołecznionej — placówki i sprzedaż							x	
Placówki pocztowo-telekomunikacyjne		x	x					x
Abonenci telefoniczni		x	x	x	x	x	x	x
Abonenci telewizyjni		x	x	x	x	x	x	x
Kina		x	x	x				x
Miejsca w kinach		x	x	x	x	x		x
Księgozbiór bibliotek publicznych		x	x	x	x	x		
Drogi kołowe o twardej nawierzchni w tym o nawierzchni ulepszonej		x	x					
Łóżka w hotelach (stałe)		x	x	x	x			
Pożary i straty w wyniku pożarów				x	x			
Lekarze	x	x	x	x	x	x	x	x
Lekarze dentyści		x	x	x	x	x	x	x
Pielęgniarki		x	x	x	x	x	x	x
Łóżka w szpitalach	x	x	x	x	x	x	x	x
Apteki		x	x	x				
Zakłady leczniczo-zapobiegawcze otwartej opieki zdrowotnej: przychodnie, ośrodki i punkty zdrowia na wsi								x
Złotki		x	x	x			x	x
miejsca i dzieci		x	x	x			x	x
Przedszkola		x	x	x			x	x
Dzieci w przedszkolach		x	x	x			x	x
Szkoły podstawowe		x	x					x
Uczniowie szkół podstawowych	19 52/53	x	x	x	x	x		x
Izby lekcyjne w szkołach podstawowych	x	x						
Licea ogólnokształcące		x	x					x
Uczniowie liceów ogólnokształcących		x	x	x	x	x	x	x
Szkoły zawodowe		x	x	x				
Uczniowie szkół zawodowych		x	x	x	x	x	x	x
Dochody budżetów terenowych w tym dochody własne			196 6	x	x			
Wydatki budżetów terenowych wg wybranych działów w tym wydatki bieżące wg działów gospodarki narodowej			196 6	x	x			
Wkłady oszczędnościowe w PKO					x	x	x	

różnią się w skali kraju i mogą być uzyskiwane z badań gospodarstw domowych itp. Ponadto kategorię „gospodarki uspołecznionej” należy zastąpić sektorami własności, a działy gospodarki narodowej rodzajami działalności wg klasyfikacji EKD. **Wydaje się jednak, iż powyższy zestaw danych można traktować jako wstępną podstawę do budowania podstaw statystyki powiatowej.**

Mając na uwadze planowany termin powołania nowych powiatów w 1994 r., GUS w swoim „Programie badań na 1994 r.” uwzględnił już w szerokim zakresie przekroje powiatowe. Ujęte w tym programie tematy w przekroju powiatowym w znacznym stopniu pokrywają się z zakresem informacji badanych i publikowanych według dawnych powiatów zawartych w powyższej tablicy (z wyjątkiem niektórych informacji, jak np. o zakładach przemysłowych i ich produkcji, rzemiośle prywatnym itp.). W programie badań GUS uwzględniono również szereg **nowych zagadnień** niezbędnych do wstępnej oceny stanu gospodarki powiatów. Wykaz tych zagadnień ujętych w programie badań na 1994 rok jest prezentowany w tabeli 4.

Jak wynika z tabel 3 i 4, wiele z tych informacji pokrywa się z kategoriami, które w poprzednim punkcie wymieniono jako dane, które powinny być opracowywane i publikowane dla gmin. Jest to zresztą zgodne z zasadą, iż nowa statystyka powiatów powinna być budowana „od dołu”, tzn. powinna to być — w zasadzie — agregacją danych nt. miast i gmin. Stąd też na szczeblu powiatowym powinny istnieć wszystkie te informacje, które są dostępne dla jednostek lokalnych. Dotyczy to zarówno podstawowej sprawozdawczości statystycznej i danych z niej uzyskiwanych (a więc wyspecjalizowanych zbiorów komputerowych), jak i danych zestawianych i dostępnych na szczeblu centralnym.

7. Publikacje GUS zawierające dane w przekrojach terenowych

7.1. Sytuacja poprzednia

W latach przed 1995 r. Główny Urząd Statystyczny publikował dane w przekroju wojewódzkim przede wszystkim w Roczniku Statystycznym i rocznikach branżowych, a dane w niższych przekrojach, zwłaszcza powiatowych, w wydawnictwach z serii „Statystyka regionalna”, w tym głównie w ukazujących się od 1969 roku corocznie „Rocznikach statystycznych powiatów”. W 1967 roku wydano ponadto obszerną publikację pt. „Przekroje terenowe 1945–1965” zawierającą w szerokiej retrospekcji informacje

Tabela 4.

Statystyka powiatów w planie badań GUS

Lp.	Kategorie statystyczne
1	ruch naturalny ludności (małżeństwa, rozwody)
2	migracje wewnętrzne i zagraniczne ludności wg cech demograficzno-społecznych osób migrujących
3	domy małych dzieci
4	domy pomocy społecznej
5	turystyka i wypoczynek (baza noclegowa i jej wykorzystanie)
6	domy kultury, ośrodki kultury, świetlice i kluby
7	cechy demograficzno-społeczne radnych samorządu terytorialnego
8	zasoby mieszkaniowe wg form własności (spółdzielni mieszkaniowych, komunalne, zakładów pracy, prywatne i czynszowe)
9	ubytki zasobów mieszkaniowych
10	bilans zasobów mieszkaniowych
11	koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych komunalnych
12	prywatyzacja i reprivatyzacja przedsiębiorstw państwowych (przedsiębiorstwa wg obranej drogi prywatyzacji, wartość sprywatyzowanego majątku wg sposobu jego zbycia i wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw objętych prywatyzacją)
13	podmioty gospodarki narodowej wg form organizacyjno-prawnych i sektorów własności
14	pracujący wg płci i wg rodzaju działalności
15	bezrobocie rejestrowane wg wieku i wykształcenia
16	szczegółowe dane dotyczące stanu zagrożenia i ochrony środowiska
17	szczegółowe informacje o rolnictwie na podstawie powszechnego spisu rolniczego 1994
18	użytkowanie lasu i obrót produktami leśnymi
19	zagospodarowanie lasu i zadrzewienie
20	produkcja sprzedana przemysłu (ceny bieżące)
21	produkcja podstawowa przedsiębiorstw budowlano-montażowych (ceny bieżące)
22	pomocnicza produkcja przemysłowa i usługi produkcyjne przedsiębiorstw budowlano-montażowych (ceny bieżące)
23	sprzedaż detaliczna wg 16 wyspecjalizowanych branż i podstawowych grup asortymentowych (ceny bieżące)
24	sprzedaż hurtowa wg specjalizacji branżowej (ceny bieżące)
25	sieć handlowa, w tym sklepy wg branż, liczby pracujących i obrotów
26	sieć magazynów handlowych wg rodzajów
27	sieć targowisk
28	zapasy towarów w hurcie i w detalu w jednostkach handlowych wg 4 grup towarów (żywność, napoje alkoholowe, towary nieżywnościowe konsumpcyjne i niekonsumpcyjne)
29	sieć wodociągowa, kanalizacyjna i gazowa
30	trasy komunikacji miejskiej
31	liczba wysypisk, powierzchnia i odpady wywiezione stałe i płynne

w przekrojach wojewódzkich i powiatowych, a ponadto w innych układach regionalnych jak np. makroregiony, okręgi i ośrodki przemysłowe, zespoły miejskie liczące ponad 200 tys. mieszkańców, zgrupowania miast i osiedli.

Działalność wydawnicza prowadziły też istniejące przed 1975 r. wojewódzkie i miejskie urzędy statystyczne oraz powiatowe i miejskie inspektoraty statystyczne. Opracowywane tam były roczniki miast wydzielonych z województw (np. Warszawy corocznie od 1955 r., Poznania od 1960 r.) i roczniki województw, które w większości ukazywały się od 1958 r. Również powiatowe inspektoraty statystyczne wydawały roczniki statystyczne miast i powiatów. W latach 1965–1966 we wszystkich istniejących wówczas 17 województwach wydawane były roczniki miast (nie wydzielonych z województw oraz stanowiących powiaty) i powiatów. W każdym województwie ukazało się przeciętne 2–5 roczników, a np. w olsztyńskim nawet 11. Łącznie do roku 1966 wydane zostało 117 roczników miast i powiatów. Kolejne edycje takich wydawnictw ukazały się w roku 1971 (w sumie 194 publikacje), przeciętnie ok. 10 w każdym województwie. Poza publikacjami typu rocznikowego terenowe organy statystyki państwowej szczebla wojewódzkiego i powiatowego wydawały również tzw. informacje operatywne przeznaczone dla władz terenowych. Były to informacje miesięczne, kwartalne i sprawozdania statystyczne z wykonania planu.

Po zmianie podziału administracyjnego kraju w roku 1975 głównym założeniem było, iż Główny Urząd Statystyczny publikuje dane w przekrojach wojewódzkich, natomiast dane źródłowe miast i gmin powinny znajdować się w wydawnictwach wojewódzkich urzędów statystycznych. Wyjątkiem od tej zasady było wydanie dwukrotnie przez GUS „Rocznika Statystycznego Miast” (w roku 1980 i 1985) oraz w 1983 r. publikacji pt. „Statystyka Gmin”. W niektórych edycjach „Rocznika Statystycznego” publikowane były ważniejsze dane nt. miast liczących powyżej 200 tys. ludności, a w Roczniku Statystycznym Województw informacje o miastach wojewódzkich oraz liczących powyżej 100 tys. ludności. Do tej praktyki powraca się w roku bieżącym. Dane o dużych miastach zamieszczone będą w „Małym Roczniku Statystycznym” i „Roczniku Statystycznym 1993”, a o miastach wojewódzkich i 100-tysięcznych w „Roczniku Statystycznym Województw 1993”. Imienne dane o powierzchni i ludności wszystkich miast i gmin publikowane są co roku przez dawny Departament Spisów i Badań Masowych GUS.

Obecnie podstawowym źródłem informacji w przekrojach wojewódzkich jest wydawany przez Główny Urząd Statystyczny od 1976 r. „Rocznik Statystyczny Województw”, w którym publikowany jest najszerszy zestaw tego rodzaju danych, a ponadto informacje w tych przekrojach znaleźć można zarówno w publikacjach zbiorczych, jak RS, MRS, „Biuletyn Staty-

styczny”, roczniki branżowe, jak i w różnego rodzaju opracowaniach z poszczególnych dziedzin sfery społecznej i gospodarczej, wydawanych przez departamenty branżowe GUS, w tym również w publikacjach zawierających wyniki Narodowych Spisów Powszechnych.

Najbogatszy zestaw informacji w przekrojach terytorialnych publikowany jest jednakże w wydawnictwach wojewódzkich urzędów statystycznych. Podstawowym opracowaniem każdego WUS jest Rocznik Statystyczny wydawany przeciętnie raz na dwa lata oraz publikacja pt. „Podstawowe dane statystyczne według miast i gmin” wydawana w latach, w których nie ukazuje się rocznik. Ponadto każdy WUS opracowuje informację miesięczną, zawierającą aktualne informacje społeczno-gospodarcze oraz cały szereg różnego rodzaju opracowań zawierających tematykę będącą w centrum zainteresowania władz i społeczności lokalnych.

7.2. Propozycja na przyszłość

W Głównym Urzędzie Statystycznym dane w **przekrojach wojewódzkich** powinny być publikowane:

- w „Roczniku Statystycznym Województw”, który powinien pozostać zasadniczym opracowaniem w przekrojach wojewódzkich, generalnie zmodyfikowanym w momencie zmiany terytorialnego podziału wojewódzkiego. Termin wydania rocznika należy jednakże znacznie przyspieszyć, tak aby mógł ukazywać się najpóźniej w październiku;
- w publikacjach z serii „Roczniki Statystyczne”, jak MRS i RS, w podstawowym zakresie jako „Ważniejsze dane o województwach”;
- w miesięcznym „Biuletynie Statystycznym” jako wydzielona część opracowania;
- w publikacjach z serii „Roczniki Branżowe” jak np. „Rocznik Demograficzny”, „Przemysłu”, „Rolnictwa”, „Pracy” itp. oraz w innych publikacjach z serii „Studia i analizy, „Informacje i opracowania statystyczne” i „Materiały źródłowe” w zależności od zakresu badań i opracowań w tych przekrojach;

dane w przekrojach powiatowych

- w „Roczniku Statystycznym Powiatów”, którego pierwsza edycja powinna być wydana niezwłocznie po zatwierdzeniu przez Sejm nowego podziału administracyjnego. Rocznik powiatów mógłby ukazywać się przez dwa, trzy lata co roku, a następnie co dwa lata, a wybrane informacje w tych przekrojach byłyby zamieszczone w „Roczniku Statystycznym Województw”, który zmniejszy swą dotychczasową objętość po ograniczeniu liczby województw;

dane w przekrojach miast i gmin

- w RS, MRS i RSW — podstawowe dane o wybranych większych miastach;
- w publikacji pt. „Statystyka gmin” wydawanej raz na 5 lat, z węzłową retrospekcją.

W wojewódzkich urzędach statystycznych dane powinny być publikowane:

o województwach i powiatach

- w „Roczniku Statystycznym Województwa” wydawanym dwa razy w pięcioleciu przy założeniu istnienia dotychczasowych województw, a co roku przy ograniczeniu liczby województw;
- w publikacji „Ważniejsze dane o powiatach województwa”, która wydawana byłaby w latach, w których nie ukazywałby się rocznik statystyczny (dotyczy wariantu istnienia dotychczasowego podziału wojewódzkiego);
- w miesięcznej informacji o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa;
- w innych opracowaniach uwzględniających specyfikę województwa i potrzeby władz i społeczności lokalnych;
- w rocznikach statystycznych poszczególnych miast i powiatów wydawanych przez ewentualnie powołane urzędy statystyczne stopnia powiatowego bądź przez wojewódzkie urzędy statystyczne nowo powołanych dużych województw.

dane w przekrojach miast i gmin

- w „Roczniku Statystycznym Województwa” bądź w publikacji „Ważniejsze dane o powiatach województwa”;
- w rocznikach poszczególnych powiatów;
- w odrębnej publikacji „Podstawowe dane statystyczne według miast i gmin” wydawanej nieobligatoryjnie w zależności od uznania poszczególnych WUS-ów;
- w informacji miesięcznej o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa oraz innych opracowaniach w zależności od zakresu posiadanych przez WUS danych statystycznych w tych przekrojach.

8. Wnioski i zalecenia

Polska statystyka znajduje się w początkowej fazie głębokich reform. Wymieńmy najważniejsze z nich:

- zmieniają się podstawowe klasyfikacje gospodarki narodowej (przejście z KGN na EKD);
- komplikuje się podział na sektory własności (w miejsce dwóch: gospodarki uspołecznionej i nie uspołecznionej — pojawia się 9 sektorów własności, z tego pięć zasadniczych);
- głębokim reformom ulega podział terytorialny kraju;
- pojawiają się nowe, trudne do uchwycenia zjawiska: kapitał zagraniczny, przemiany własnościowe, szara sfera gospodarki itp.;
- zwiększa się liczba podmiotów gospodarczych, a jednocześnie ograniczeniu ulega obligatoryjność sprawozdawczości statystycznej.

Wszystkie te procesy występują razem i „atakują” wiecznie niedoinwestowany GUS¹¹, w którym — w dodatku — ujęcia terenowe od ponad dwudziestu już lat były systematycznie ograniczane.

Proces reformowania polskiej statystyki i odbudowywania jej zaniedbanych działów będzie musiał trwać kilka lat. Dotyczy to również statystyki w przekrojach terytorialnych.

Podstawowe kierunki odtwarzania statystyki w ujęciach gminnych i powiatowych zostały w niniejszym opracowaniu zaprezentowane. Nie wydaje się przy tym, by możliwe było — a nawet celowe — aprioryczne „projektowanie” skończonego układu takiej statystyki, nawet jeszcze przed wprowadzeniem powiatów. **Statystyka terenowa będzie tworzyć się stopniowo, reagując na zmieniającą się rzeczywistość społeczno-gospodarczą i uwzględniając reformy dokonywane w innych segmentach statystyki.**

Z tego też względu należy przyjąć proponowany plan badań GUS — wraz z sugestiami sformułowanymi w niniejszym opracowaniu — za pierwsze przybliżenie statystyki gmin, miast i powiatów. Statystyka ta — w ujęciu przedmiotowym, klasyfikacyjnym i publikacyjnym — powinna być jednak „otwarta” na zmiany. Sugerowanie tych zmian będzie możliwe dopiero po uzyskaniu pierwszych doświadczeń, a więc po roku 1995.

Należy powtórzyć w tym miejscu sugestię sformułowaną wcześniej. Celowe jest stworzenie kompleksowego programu badań lokalnych (na szczeblu gminnym i powiatowym), które byłyby prowadzone nie tylko przez państwowe służby statystyczne, ale także przez inne agancje rządowe i instytucje naukowe. Koordynacja takiego programu nie powinna

¹¹Opinia powyższa nie jest wyrazem nacisku „lobby statystycznego”, lecz jest głęboko zgodna z przekonaniem redaktora tej ekspertyzy.

— wydaje się — być prowadzona przez GUS, ponieważ za decyzjami merytorycznymi o podjęciu pewnych badań muszą iść zobowiązania finansowe. Może więc w programie reformy przestrzennej organizacji państwa powinny znaleźć się wydzielone, poważne środki na odbudowę statystyki terenowej i uruchomienie systematycznego monitoringu lokalnego.

