

Grzegorz Gorzelak*

FAKTY I MITY ROZWOJU REGIONALNEGO¹

Przedmiotem artykułu jest krytyczna dyskusja z kilkoma szeroko podzielanymi poglądami na temat rozwoju regionalnego oraz możliwości jego stymulowania przez politykę regionalną. Zgodnie z przedstawioną argumentacją w obecnej fazie rozwoju nie jest możliwe – a więc i nie jest celowe – dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych, co powinno prowadzić do nowego ujęcia polityki spójności UE. Wskazuje się, że nie jest skuteczne opieranie rozwoju regionów słabo rozwiniętych wyłącznie na napływie środków zewnętrznych, w tym związanych z budową infrastruktury, a szczególnie infrastruktury w celu zorganizowania okazjonalnych imprez (wystaw, mistrzostw sportowych). Analizie został także poddany jeden z częściej stosowanych modeli ewaluacji *ex ante* – model HERMIN.

Problematyka regionalna stała się jednym z najważniejszych elementów polityki rozwoju. Nie tylko politycy szczebla centralnego i regionalnego oraz przedstawiciele samorządów lokalnych wykazują nią zainteresowanie – co jest zrozumiałe, zważywszy na to, iż znajduje się ona w centrum ich zawodowych obowiązków, ale także sami mieszkańcy śledzą publikacje prasowe i doniesienia na temat programów, inwestycji, napływu środków „unijnych” odnoszących się do ich regionu, a bywa także, że interesują się strategiami rozwoju województwa, miasta lub gminy.

Pojawiają się przy tym często silne emocje, którym czytelnicy dają upust w wypowiedziach na forach internetowych i listach do redakcji. Reakcje te są w pełni zrozumiałe. Mieszkańcy kraju – choć w świetle badań socjologicznych nie zawsze silnie identyfikują się ze swoim regionem (Jałowiecki 1996) – w polityce państwa decydującej o podziale środków na poszczególne tereny upatrują swoich szans albo też widzą dla nich zagrożenia, jeżeli w ich mniemaniu decyzje nie są dla danego regionu wystarczająco szczodre.

Od tzw. przeciętnych obywateli nie można wymagać profesjonalnej wiedzy o mechanizmach i prawidłowościach rozwoju regionalnego ani też o założeniach i zasadach polityki regionalnej Unii Europejskiej, państwa czy poszczególnych województw. Wiedzę taką powinni jednak posiadać ci, którzy politykę tę uprawiają – jak bowiem twierdzi znane powiedzenie – „nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria”. Znajomość teorii, czy przynajmniej doświadczeń skutków projektowanych przedsięwzięć w ramach polityki regionalnej, jest warunkiem

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Artykuł ukazał się w kwartalniku „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4(6).

dla formułowania właściwych celów tej polityki oraz podejmowania racjonalnych działań zmierzających do ich osiągnięcia.

Jak jednak wskazują kontakty z niektórymi przedstawicielami administracji centralnej i wojewódzkiej – a także, co jest zaskakujące – z badaczami zajmującymi się studiami regionalnymi – w wielu przypadkach wyrażane są opinie diametralnie odbiegające od współczesnego „standardu” wiedzy w tej dziedzinie. Owszem – studia regionalne, jak wszystkie nauki społeczne, są obciążone subiektywnością oraz zależnością od przyjętych systemów wartości (mających z reguły podłoże ideologiczne). Mimo jednak niepełnej obiektywności na podstawie wyników badań można wskazać wiele przykładów pozwalających na dość precyzyjne sformułowanie zależności typu „jeżeli – to”, co może – a wręcz co powinno – stać się przesłanką takiego projektowania celów i działań w ramach polityki regionalnej, by cele były osiągalne, a działania skuteczne i efektywne. Ponadto można także wskazać na szerokie doświadczenia międzynarodowe, na podstawie których racjonalność celów i skuteczność instrumentów można ocenić w szerszej skali porównawczej.

Niniejszy tekst ma na celu wykazanie najczęściej występujących mitów polityki regionalnej, nieuzasadnionych mód i fałszywych przekonań o jej możliwościach, zadaniach i mechanizmach.

1. Mit konwergencji

Rozwój w wymiarze przestrzennym (terytorialnym) przebiega między dwoma biegunami przeciwstawnych tendencji: koncentracji i dekoncentracji osadnictwa oraz działalności gospodarczej. Analizie sił odpowiedzialnych za obie te tendencje poświęcona jest prawie cała literatura teoretyczna zajmująca się problematyką rozwoju regionalnego. Jak wskazuje międzynarodowe doświadczenie, co jest także potwierdzane teoretycznie, tendencja do koncentracji przeważa nad tendencją do dekoncentracji. Nie oznacza to oczywiście, że jedna z nich może całkowicie wyeliminować drugą – przeciwnie, w rzeczywistości gospodarczej i społecznej obserwujemy ich jednoczesne działanie, choć na różnych płaszczyznach, w różnych segmentach gospodarki i w różnych sferach życia gospodarczego i społecznego (przyczyny tego stanu rzeczy zostaną bliżej opisane nieco dalej).

Mimo owej przewagi koncentracji nad dekoncentracją dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych jest do dziś najpowszechniejszym celem polityki regionalnej, zarówno tej, którą prowadzą rządy, jak i uprawianej na szczeblu ponadnarodowym. Także władze regionalne wśród celów rozwoju swojego regionu za najważniejsze zadanie zwykle uznają poprawienie jego pozycji wobec innych regionów i średnich krajowych².

Przyjęcie wyrównywania różnic międzyregionalnych za najważniejszy cel polityki jest zakorzenione w źródłach nowożytnej polityki regionalnej – reakcji na Wielki Kryzys lat 30. Nawet w ówczesnie najbogatszych krajach w ich mniej

² Zdawać by się mogło, że wszyscy dążą do znalezienia się powyżej średniej krajowej.

zamożnych regionach pojawiła się bieda sięgająca granicy biologicznego przetrwania³, co stało się przesłanką dla podjęcia reakcji ze strony władz publicznych. Jednocześnie doktryna J.M. Keynesa zalecała stymulowanie popytu przez państwo, czego łatwą formą była realizacja dużych projektów robót publicznych. Nic więc dziwnego, że zostały one uruchomione głównie w regionach słabiej rozwiniętych, np. w stanie Tennessee w latach 30., a w latach 60. w Appalalach (cały obszar Appalachów został objęty największym jak dotąd w USA programem pomocy regionalnej, uruchomionym z inicjatywy prezydenta J.F. Kennedy'ego, por. Gorzelak 1997).

Już więc u progu powstania polityki regionalnej pojawił się jej „grzech pierworodny”: przekonanie, że możliwe jest takie przyspieszenie rozwoju regionów najbiedniejszych (a więc najsłabiej rozwiniętych), iż ich tempo wzrostu będzie wyższe niż tempo wzrostu regionów wysoko rozwiniętych. Konwergencja w wymiarze przestrzennym, czyli zmniejszenie koncentracji rozwoju, może zaistnieć dzięki szybszemu wzrostowi gospodarczemu najniżej rozwiniętych jednostek terytorialnych niż wyżej rozwiniętych⁴. Jest to jednak trudne, zważywszy na dominację tendencji do koncentracji nad tendencjami do dekoncentracji. Konwergencja typu δ zachodzi tylko w szczególnych przypadkach – w skali globalnej jej najwyraźniejszym przejawem jest rozwój azjatyckich krajów Dalekiego Wschodu. W Europie dokonuje się ona, co prawda, wśród 27 krajów członkowskich UE (por. IV Raport Spójności, CEC 2007), ale – jak wskazują badania (Berbeka 2005), w krajach „starej” Unii Europejskiej δ -konwergencja gospodarcza jest bardzo słaba⁵ – choć w wymiarze społecznym znacznie silniejsza, a jednocześnie w krajach postsocjalistycznych δ -konwergencji w zasadzie się nie obserwuje (Próchniak, Rapacki 2007) – choć można ją zauważyć w krajach Europy Środkowej (wśród tych, które wstąpiły do UE w 2004 r.)⁶. Wynika z tego, że wśród krajów UE zasadniczym czynnikiem konwergencji jest szybszy rozwój krajów postsocjalistycznych niż „starych” członków Unii.

³ Doskonale opisuje to J. Steinbeck w sławnej powieści *Grona gniewu*, wydanej w 1939 r.

⁴ Jak wiemy, odróżnia się konwergencję typu β i δ : pierwsza zachodzi, gdy jednostki słabiej rozwinięte wykazują tempo wzrostu wyższe niż jednostki wyżej rozwinięte, druga zaś wtedy, gdy wyrównują się bezwzględne wartości miar poziomu rozwoju. Ponieważ często większe przyrosty względne od niższej podstawy mogą dać mniejsze przyrosty bezwzględne niż uzyskane przy mniejszym tempie wzrostu, ale od wyższej podstawy, może się zdarzyć, że zaistnieniu β -konwergencji nie będzie towarzyszyć wystąpienie δ -konwergencji – bezwzględne różnice zaczną się zmniejszać dopiero po pewnym czasie. Gdy natomiast zachodzi ta ostatnia, musi się dokonać także β -konwergencja. Por. np. Wójcik 2008.

⁵ Choć, jak wskazuje D. Hübner, w okresie 1960–2002 wśród 14 krajów „starej” Unii (bez Luksemburga) zachodziła wyraźna β -konwergencja (Hübner 2004).

⁶ Można przypuszczać, że tendencje te zostaną zakłócone przez obecny kryzys gospodarczy. Kraje bałtyckie, które notowały wysokie tempa wzrostu, doznały wyjątkowo znacznego ich spadku (aż do wartości ujemnych), co z jednej strony było wynikiem „przeżrzenia” ich koniunktury gospodarczej i wzrostu „na kredyt”, ale z drugiej strony spowoduje, że proces „doganiania” zostanie w tych krajach przynajmniej na jakiś czas wstrzymany. Podobny los może spotkać najbiedniejsze gospodarki regionu, czyli Bułgarię i Rumunię – tak więc konwergencja może, na pewien okres, zostać zastąpiona dywergencją, nawet w skali całej UE.

Konwergencji w skali krajów towarzyszy wyraźna dywergencja wewnętrzna. Poniższa tabela 1 prezentuje procesy regionalnego różnicowania się krajów członkowskich Unii Europejskiej. Jak widać, jedynie w pięciu krajach członkowskich zróżnicowanie regionalne zmniejszyło się w skali NUTS III (spadek we Włoszech był bliski zeru), a tylko w trzech w skali NUTS III (wydaje się ona skalą lepszą niż bardziej zgeneralizowana skala NUTS II). Świadczy to jednoznacznie o wzroście rozpiętości terytorialnych prawie we wszystkich krajach Unii Europejskiej – tak w skali dużych regionów (NUT II), jak i wewnątrz nich.

Tab. 1. Ważone regionalne współczynniki zmienności PKB na mieszkańca w krajach Unii Europejskiej

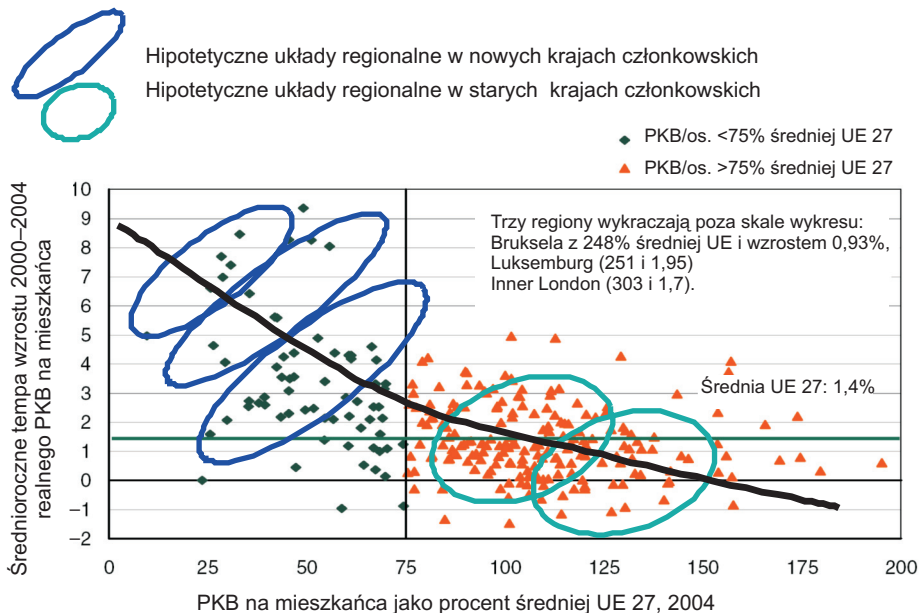
Kraje	NUTS II		NUTS III		
	1995	2005	1995	2005	2005:1995
Włochy	0,268	0,267	0,303	0,891	2,94
Węgry	0,327	0,481	0,570	0,789	1,38
Łotwa	.	.	0,454	0,714	1,57
Wielka Brytania	0,307	0,406	0,468	0,577	1,23
Bułgaria	0,229	0,330	0,395	0,569	1,44
Estonia	.	.	0,390	0,546	1,40
Słowacja	0,387	0,463	0,419	0,513	1,22
Francja	0,183	0,241	0,507	0,512	1,01
Rumunia	0,226 ^a	0,381	0,320 ^a	0,508	1,59
Grecja	0,152	0,387	0,234	0,507	2,17
Polska	0,181	0,300	0,461	0,495	1,07
Portugalia	0,257	0,254	0,443	0,453	1,02
Niemcy	0,245	0,238	0,454	0,449	0,99
Czechy	0,258	0,392	0,272	0,422	1,55
Litwa	.	.	0,160	0,374	2,33
Austria	0,269	0,221	0,413	0,359	0,87
Belgia	0,087	0,180	0,327	0,338	1,03
Słowenia	.	.	0,261	0,327	1,25
Irlandia	0,214	0,205	0,265	0,322	1,22
Finlandia	0,464	0,814	0,231	0,298	1,29
Holandia	0,118	0,156	0,203	0,281	1,38
Dania	.	0,204	0,182	0,267	1,46
Szwecja	0,109	0,218	0,170	0,251	1,48
Hiszpania	0,218	0,205	0,213	0,198	0,92
Malta	.	.	0,121 ^b	0,159	1,31

^a 1998, ^b 2000.

Źródło: Petrakos 2008.

Analizując wzrost zróżnicowań regionalnych w krajach członkowskich, trudno jest zauważyć systematyczne prawidłowości. Znaczny wzrost zróżnicowań wystąpił zarówno w krajach o małych regionalnych rozpiętościach (Szwecji, Danii, Holandii), jak i w tych, w których różnice międzyregionalne tradycyjnie są duże (Włochy, Węgry). Jediną – dość słabą – prawidłowością jest silniejszy wzrost regionalnych zróżnicowań w nowych krajach członkowskich niż w starych.

Rycina 1 przedstawia nałożone na siebie procesy konwergencji w skali krajów członkowskich UE i dywergencji w skali ich regionów.



Ryc. 1. Zależność tempa wzrostu PKB na mieszkańca w okresie 2000–2004 i poziomu PKB na mieszkańca w 2000 r., PPS.

Źródło: CEC 2007; także Gorzelak 2007.

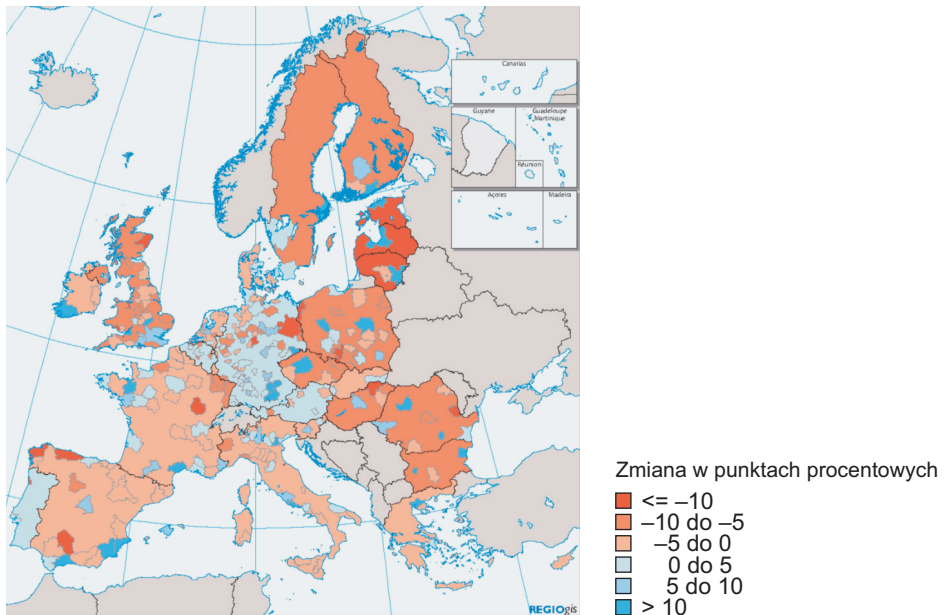
Co jest przyczyną tak dwoistego różnicowania się przestrzeni społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej? Jest to wynikiem dwóch zjawisk: segmentacji gospodarki globalnej oraz ułatwienia powiązań gospodarczych wskutek zmniejszenia kosztów transakcyjnych.

Segmentacja gospodarki globalnej polega – w uproszczeniu – na wytworzeniu się dwóch jej części: segmentu „wysokiego”, w którym przewagę konkurencyjną uzyskuje się dzięki innowacjom, oraz segmentu „niskiego”, w którym dąży się do uzyskania przewagi komparatywnej dzięki wytwarzaniu produktów i świadczeniu usług po możliwie niskiej cenie (rozdzielenie tych dwóch przewag

⁷ Uproszczenie polega na posługiwaniu się opozycją kontrastującą skrajne sytuacje – w rzeczywistości mamy do czynienia z kontinuum stopnia zaawansowania technologicznego i poziomu innowacyjności oraz zależności od kosztu produkcji.

zapropował Porter 1990; 2001). W segmencie „wysokim” dominują procesy koncentracji, wytwarzanie innowacji bowiem wymaga określonych warunków środowiska społecznego i gospodarczego (*innovative milieu* – termin wprowadzony ponad 20 lat temu przez Philippe’a Aydalota). Warunki te mogą zaistnieć w miejscach już wysoko rozwiniętych, intensywnie zagospodarowanych, posiadających bogatą infrastrukturę materialną i instytucjonalną oraz szerokie zaplecze badawczo-rozwojowe. W dodatku, jak wskazuje Florida (2004; 2005), innowacje powstają w lokalizacjach atrakcyjnych dla „klasy twórczej”, co wiąże się z przydaniem warunkom życia ważnej roli wśród kryteriów lokalizacji.

W konsekwencji w ostatnim okresie obserwuje się wyraźną metropolizację rozwoju, tj. koncentrowanie się segmentu „wysokiego” w największych miastach, których cechy jakościowe pozwalają im na zajęcie ważnego miejsca w światowej sieci metropolitalnej (Friedman 1986; Taylor 2004; por. także Gorzelak 2008). Największe miasta oraz obszary w ich bezpośredniej bliskości notują najwyższe tempa wzrostu, powiększając już i tak znaczną przewagę nad innymi regionami w swoich krajach (por. ryc. 2). Jak widać, większość układów metropolitalnych w ostatnich 10 latach powiększyła swoje udziały w PKB krajów, w których się znajdują.



Ryc. 2. Zmiana udziału PKB regionów metropolitalnych 1995–2005

Źródło: CEC 2008.

Bliższe analizy prowadzone dla krajów postsocjalistycznych (por. Gorzelak, Smętkowski 2009; także Smętkowski, Wójcik 2009) wskazują, że w przypadku większości z nich, po wyeliminowaniu ze zbioru regionów zawierających me-

tropolie, w okresie 1995–2005 zróżnicowanie międzyregionalne w zasadzie się nie zmieniało. Świadczy to o wiodącej roli metropolizacji w kształtowaniu statystycznego obrazu zróżnicowań regionalnych w krajach, w których metropolizacja ma przyspieszony przebieg. Można przypuszczać, że podobnie dzieje się – choć w wolniejszym tempie – także w pozostałych krajach UE.

Konwergencja w skali krajów zachodzi w znacznej – o ile nie głównej – mierze w wyniku dekoncentracji działalności w segmencie „niskim”. W celu minimalizacji kosztu produkcji (świadczenia usług) przedsiębiorstwa są przenoszone do krajów tańszych, które zapewniają wymagany standard infrastruktury materialnej i instytucjonalnej oraz wymaganą jakość siły roboczej (często istotnym jej elementem jest brak związków zawodowych i niewielkie prawa pracownicze) – czyli na Daleki Wschód, do Ameryki Łacińskiej, do Europy Wschodniej, do Turcji itp. Niższą produktywność w kraju „tańszym” z nawiązką rekompensują znacznie niższe koszty produkcji, stąd też jej opłacalność jest tam wyższa. Kraje słabiej rozwinięte otrzymują więc zastrzyk kapitału, technologii oraz otwierają się przed nimi rynki zbytu, co jest jednym z czynników przyspieszenia ich wzrostu, a więc prowadzi do konwergencji w skali międzynarodowej.

Po przybyciu do kraju „taniego” inwestycje lokują się w regionach oferujących lepsze warunki gospodarowania – czyli wyżej rozwiniętych. Koszty wytwarzania są w nich nieco wyższe niż w niżej rozwiniętych regionach kraju przyjmującego ową inwestycję – lecz produktywność w regionach wyżej rozwiniętych jest znacznie wyższa, co wynika z lepszego poziomu inwestycji, lepiej wykształconych pracowników, bardziej różnorodnej struktury społeczno-gospodarczej, a także często lepszej dostępności transportowej. W nowych krajach członkowskich w szczególności trudnej sytuacji znajdują się regiony przygraniczne, położone najdalej od ośrodków metropolitalnych (por. Gorzelak, Smętkowski 2009). W rezultacie kraj przyjmujący inwestycje z zewnątrz różnicuje się przestrzennie.

Podobnie dzieje się w krajach relatywnie wyżej rozwiniętych, z których kapitał „wycieka” do tańszych lokalizacji za granicę. Delokalizacji nie podlega segment „wysoki” (działalność badawczo-rozwojowa, najbardziej innowacyjna produkcja, wytwarzanie kultury itp.). Branże te pozostają w najwyżej rozwiniętych regionach – głównie w metropoliach – które zapewniają im właściwe środowisko biznesowe i twórczy klimat. „Uciekają” natomiast branże o mniejszym zaawansowaniu technologicznym, z reguły ulokowane w regionach nieco słabiej rozwiniętych, o długich tradycjach przemysłowych, często zdominowanych przez tradycyjne gałęzie przemysłu. W rezultacie najbogatsze ośrodki metropolitalne powiększają swoją przewagę nad obszarami pozametropolitalnymi, w tym także nad otoczeniem regionalnym, z którym ich związki gospodarcze stają się coraz słabsze (zob. Gorzelak, Smętkowski 2005).

Tak więc zarówno w krajach „goniących”, jak w „doganianych” obserwujemy przewagę koncentracji terytorialnej nad dekoncentracją i różnicowanie się poziomu rozwoju regionów. Międzynarodowe przepływy kapitału mają dla tych zjawisk istotne znaczenie, wspomagają bowiem zróżnicowanie potencjałów endogennych poszczególnych układów terytorialnych, co, zgodnie z procesem kumu-

latywnej przyczynowości, prowadzi do dalszego różnicowania się ich przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Z powyższych zależności wynika, że dążenie do regionalnej konwergencji poziomu rozwoju gospodarczego jest nieracjonalne. Po pierwsze, jej osiągnięcie jest niemożliwe. Po drugie, „naturalne” procesy gospodarcze działają w kierunku dywergencji, a polityka, która jest nakierowana na cele sprzeczne z trendami gospodarczymi i społecznymi, nie może być skuteczna. Po trzecie wreszcie, uzasadnienie dążenia do konwergencji gospodarczej jest z reguły formułowane niewłaściwie.

Uzasadnieniem dla uczynienia z konwergencji gospodarczej jednego z najważniejszych – jeżeli nie najważniejszego – celu polityki regionalnej jest założenie, że wyrównywanie poziomu gospodarczego rozwoju regionów jest środkiem poprawy warunków życia mieszkańców regionów najuboższych. Tak więc słuszny cel społeczny pragnie się osiągnąć za pomocą nierealistycznych założeń polityki gospodarczej, myląc politykę społeczną (socjalną) z polityką rozwoju regionalnego⁸.

2. Mit spójności

Termin „spójność” (*cohesion*) został po raz pierwszy wprowadzony do prawodawstwa Wspólnot Europejskich w Jednolitym Akcie Europejskim (*Single European Act*) z 1986 roku. Artykuł 138a aktu wskazywał potrzebę zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej Wspólnoty Europejskiej w celu niwelowania nadmiernych zróżnicowań w rozwoju regionów oraz ich potencjalnego wzrostu, którego spodziewano się w wyniku wprowadzenia jednolitego rynku. Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, zakorzenił pojęcie spójności. Od tej pory – szczególnie po utworzeniu Funduszu Spójności – termin ten stał się jedną z wiodących dyrektyw polityki Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht wskazuje, iż osiąganie „harmonijnego rozwoju” w drodze wzmocnienia spójności społecznej i ekonomicznej będzie „w szczególności” realizowane dzięki „zmniejszeniu dysproporcji (*disparities*)⁹ w poziomach rozwoju poszczególnych regionów oraz zacofania regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (*less favoured regions*), w tym obszarów wiejskich” (art. 130a). Spójność jest więc jednoznacznie ujmowana w kategoriach wyrównawczych. Uzyskanie „spójności” jest równoznaczne z wyeliminowaniem terytorialnych zróżnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego (spójność ekonomiczna) oraz w dostępie do pracy i dochodu (spójność społeczna). Takie ujęcie spójności do dziś wyznacza doktrynę polity-

⁸ Relacje tych dwóch polityk można ująć w lapidarnym skrócie: należy uprawiać zregionalizowaną politykę socjalną, lecz nie należy prowadzić socjalnej polityki regionalnej.

⁹ Termin ten jest nadużywany. W istocie, zanim wspomni się o „dysproporcjach”, należy przedtem określić „proporcje”. W przeciwnym przypadku każdą różnicę można nazwać „dysproporcją” – co oczywiście prowadzi do absurdu. Podobnie słyszy się często, iż „różnice są nadmierne” – czego jednak nie powinno się czynić, dopóki nie określi się, do jakiego stopnia zróżnicowane jest dopuszczalne.

ki regionalnej Unii Europejskiej, która około 60% środków wydawanych w ramach Polityki Spójności – więc bez funduszy Wspólnej Polityki Rolnej, które też w znacznej części trafiają do regionów słabiej rozwiniętych – przeznaczają na wspomaganie regionów o niskim poziomie rozwoju (poniżej 75% średniego dla całej Unii Europejskiej poziomu PKB na mieszkańca w przeliczeniu według siły nabywczej walut).

Jednocześnie często niejako „jednym tchem” wspomina się o potrzebie konkurencyjności¹⁰ (por. np. *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013*, w którym spójność i konkurencyjność były celami równorzędnymi). Jeżeli „spójność” rozumie się w kategoriach wyrównawczych – a więc niejako jako synonim konwergencji – natychmiast pojawia się nieunikniona sprzeczność między tymi celami, wynikająca z klasycznego dylematu polityki regionalnej znanego jako „równość czy wydajność”. Przyznaje to nawet Bank Światowy, który w ostatnim raporcie (WB 2008, s. 3) wskazuje, że: „geograficzne zróżnicowanie – pierwsza cecha procesu rozwoju – implikuje, iż rządy nie mogą jednocześnie podejmować starań o pobudzenie produkcji i dążyć do jej bardziej równomiernego rozmieszczenia”. Dzieje się tak dlatego, iż działa zasada kumulatywnej przyczynowości, która – wspomagana przez korzyści wynikające z sąsiedztwa – prowadzi do wyraźnej koncentracji działalności gospodarczej. W konsekwencji, według autorów raportu, współczesny rozwój charakteryzuje się trzema cechami: *density, distance and division*, czyli gęstością (lokalny wymiar koncentracji), odległością (między ośrodkami koncentracji) i podziałem (w skali międzynarodowej, ibidem, s. 8–9).

Dążenie do uzyskania spójności utożsamianej z wyrównywaniem różnic gospodarczych, społecznych czy też między układami terytorialnymi jest – podobnie jak dążenie do uzyskania konwergencji – zadaniem nierealistycznym. Czy oznacza to, że pojęcie spójności, ostatnio (na razie werbalnie) poszerzone o wymiar terytorialny, należy odrzucić? Byłoby to niesłuszne, ma ono bowiem głęboki sens, należy je tylko przeformułować.

O ile konwergencję możemy rozumieć jako proces zmierzający do zbliżania się stanów statycznych (ujmowanych w określonych punktach czasowych), o tyle spójność powinniśmy traktować jako cechę procesów zachodzących w odcinkach czasu. Są to więc terminy odwołujące się do innych kategorii opisu procesów gospodarczych, społecznych i przestrzennych. Dylemat „równość czy wydajność” powinniśmy więc odnosić do sprzeczności między wzrostem a konwergencją. Relacje między rozwojem a spójnością są znacznie bardziej złożone.

Spójność można przeciwstawić entropii. Spójność jest niezbędną cechą organizmów i organizacji – bez jej uzyskania i zachowania organizmy te i organizacje

¹⁰ O ile w przypadku firmy „konkurencyjność” jest dość łatwa do zdefiniowania, o tyle w przypadku regionów czy państw zadanie to jest znacznie trudniejsze. Konkurencyjność regionu jest w tych rozważaniach rozumiana jako zdolność do wygrywania globalnej gry o kapitał (szczególnie niosący innowacje) oraz jako stwarzanie takich warunków firmom na jego terenie zlokalizowanym, które sprawiają, że firmy te będą konkurencyjne. Są to niejako dwie strony tego samego medalu – każdy z tych dwóch wymiarów konkurencyjności regionu jest zależny od drugiego i wzajemnie się one wspierają.

przestałyby istnieć. Ma ona więc w sobie wymiar harmonii i współpracy, braku destruktywnych napięć i nierozwiązywalnych konfliktów, możliwości współistnienia i współdziałania poszczególnych elementów całości. W odniesieniu do takich układów jak kraj czy grupa krajów spójność tak rozumiana ma wiele wymiarów. Najczęściej wymienia się trzy rodzaje spójności: gospodarczą, społeczną i terytorialną, choć niektóre ujęcia wskazują także na spójność kulturową i polityczną (Tarschys 2003).

Wymiar gospodarczy spójności odnosi się do możliwości efektywnej współpracy między poszczególnymi elementami systemu ekonomicznego, do obniżania kosztów transakcyjnych, do harmonizowania relacji między podmiotami gospodarczymi i ich instytucjonalnym otoczeniem. Spójność gospodarcza oznacza harmonizację funkcjonowania całego złożonego układu ekonomicznego i możliwie pełne wykorzystywanie potencjału tkwiącego w jego częściach składowych. Dotychczasowe najważniejsze działania Unii Europejskiej w sferze budowania spójności gospodarczej to stworzenie jednolitego rynku, wprowadzenie wspólnej waluty, a także przyjmowanie (choć z oporami) ujednoliconych przepisów liberalizujących prowadzenie działalności gospodarczej na całym obszarze Unii.

Istotą spójności społecznej jest dążenie do eliminowania barier w mobilności poziomej i pionowej, polegające na zapewnieniu możliwości przewyższania różnic w poziomie wykształcenia, awansu zawodowego i materialnego, łatwości poruszania się po obszarze poszczególnych krajów i między krajami członkowskimi Unii. Osiąganie spójności społecznej jest wspomagane przez solidaryzm społeczny i redystrybucyjne funkcje władz publicznych różnych szczebli.

Osiąganie spójności terytorialnej należy rozumieć jako eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z niedoskonałego zagospodarowania przestrzennego, utrudniających uzyskiwanie spójności gospodarczej i społecznej. Spójność przestrzenną można więc osiągać przez tworzenie sprawnych i niezawodnych systemów transportowych funkcjonujących na różnych szczeblach terytorialnych (międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym), a także przez rozwijanie powszechnie dostępnych sieciowych powiązań telekomunikacyjnych. „Gęstość” wyposażenia danego terenu w infrastrukturę transportową i jej parametry powinna być oczywiście dostosowana do rzeczywistych potrzeb gospodarczych i społecznych, co pozwoli na uzyskanie racjonalności nakładów ponoszonych na jej budowę i eksploatację (Gorzela 2005; 2007).

Takie funkcjonalne ujęcie spójności jest zgodne z koncepcją M. Castellsa (2008 – oryginalne wydanie w 1997 r.), wedle której współczesny rozwój dokonuje się w przestrzeni przepływów (*space of flows*), nie zaś, jak w przeszłości, w przestrzeni miejsc (*space of places*). Implikuje to konieczność kompleksowego oddziaływania na zespół wzajemnie powiązanych układów terytorialnych, nie zaś na poszczególne z nich z osobna.

Takie ujęcie spójności nie stoi w sprzeczności z dążeniem do konkurencyjności. Przeciwnie – spójność rozumiana funkcjonalnie jest czynnikiem zwiększającym konkurencyjność układu terytorialnego, zmniejsza bowiem koszty transakcyjne firm zlokalizowanych w regionie dobrze skomunikowanym z otoczeniem,

wyposażonym w instytucje ułatwiające współpracę, zamieszkiwanym przez mobilnych, dobrze poinformowanych pracowników.

Postulaty porzucenia wyrównawczego ujęcia spójności powoli się upowszechniają. Wspomniany już raport Banku Światowego (WB 2008) jednoznacznie wskazuje na potrzebę przeformułowania celów polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, która powinna raczej uzyskiwać korzyści z regionalnych różnicowań, niż dążyć do ich zniwelowania.

Podobne tendencje pojawiają się w Komisji Europejskiej, która stara się zoperacjonalizować pojęcie „spójności terytorialnej”. W Zielonej Księdze nt. spójności terytorialnej (CEC 2008) wskazuje się na dwa istotne elementy: uznaje się różnicowanie za jeden z czynników rozwoju oraz podkreśla się, iż żaden z regionów Unii Europejskiej nie jest izolowany względem swojego otoczenia, co implikuje, iż współpraca staje się jednym z ważnych impulsów prorozwojowych. Jest to więc właściwy krok w kierunku funkcjonalnego ujęcia spójności, kosztem tradycyjnej, prowyrównawczej jej interpretacji.

Polskie stanowisko wydaje się iść jeszcze dalej, co należy odnotować z najwyższym uznaniem. We wstępnym projekcie interpretacji spójności terytorialnej proponuje się jej rozumienie jako „takie kształtowanie przestrzeni Unii Europejskiej, aby maksymalizować unikalny potencjał wszystkich terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej”. I dalej: „Nowym i najważniejszym elementem związanym ze spójnością terytorialną jest ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji pomiędzy elementami tworzącymi region lub przestrzeń, powiązania sieciowe funkcjonalne, koordynacja polityk posiadających wpływ terytorialny” (MRR 2008b).

Jak więc widać, mit konwergencji i spójności traktowanej jako dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych został ostatnio znacznie osłabiony. Jest on jednak ciągle jeszcze wyraźnie widoczny w wielu dokumentach przygotowanych kilka lat temu, szczególnie przez władze regionalne, które oczekiwania związane z funduszami unijnymi wspierają tezą, iż pomoże im to w „dogonieniu” regionów wyżej rozwiniętych. Związany jest z tym mit kolejny.

3. Mit pomocy zewnętrznej

Zagadnienie roli pomocy zewnętrznej w procesie rozwoju – wprowadzone do literatury w związku z pomocą udzielaną krajom rozwijającym się – jest przedmiotem wielowątkowych rozważań (zob. np. Bauer 2000; także Pronk 2004; również Samecki 1997). W odniesieniu do krajów rozwijających się oceny skuteczności pomocy zewnętrznej są umiarkowanie negatywne – więcej studiów wskazuje na to, iż nie przyczynia się ona do przyspieszenia rozwoju, choć niektóre przytaczają także przykłady pozytywne.

Dwa nurty rozważań nad pomocą zewnętrzną wydają się szczególnie interesujące: rola czynników endo- i egzogennych w rozwoju oraz możliwe kierunki i skutki tej pomocy.

Pomoc jest udzielana na podstawie założenia, iż jej skutkiem będzie stworzenie podstaw do przyspieszonego rozwoju. Wsparcie to ma na celu przełamanie zakłętą koła ubóstwa, dostarczenie impulsu rozwojowego, który, raz zaistniawszy, uruchomi samodzielny, szybki wzrost gospodarczy, przyczyniając się tym samym do procesu konwergencji. Pomoc ma być relatywnie krótkotrwała, jeżeli bowiem ma być udzielana stale, oznaczałoby to, że nie przyczynia się do zainicjowania lub przyspieszenia wzrostu, lecz że w istocie jej znaczenie jest głównie socjalne.

Powstaje w tym miejscu pytanie o warunki prorozwojowego wykorzystania pomocy. Pytanie to ma dwa człony: po pierwsze, czy każda pomoc może mieć znaczenie prorozwojowe? Oraz po drugie – jak powinna ona zostać wykorzystana?

Zacznijmy od pytania drugiego, czyli dotyczącego relacji endo- i egzogennych czynników rozwoju. Autor niniejszego opracowania rozważał je kilka lat temu (Gorzela 2003), pisząc w konkluzji: „Co więc jest kluczem do rozwoju regionu (grupy regionów, kraju, grupy krajów)? Czynniki endogenne czy egzogenne? Szanse zewnętrzne czy wewnętrzne mechanizmy ich wykorzystywania?

Refleksja nad naturą rozwoju regionów prowadzi do wniosku, że obydwie zespoły czynników: wewnętrznych i zewnętrznych, mają istotne znaczenie, choć w różnych typach regionów komponują się w różne kombinacje. (...)

W szybko zmieniającym się, konkurencyjnym świecie nikt nie może być pewny swojej relatywnie silnej pozycji. Od wszystkich wymagana jest zdolność przewidywania przyszłości i wyprzedzające dostosowywanie się do nowych, dopiero nadchodzących wymagań. Zdolność ta jest szczególnie potrzebna regionom zacofanym i tym, które nagle – nie z własnej winy – utraciły swoją dotychczas wysoką konkurencyjność. (...) Elity regionów słabych upatrują swoich szans głównie na zewnątrz – w postaci pomocy publicznej, nie uświadamiając sobie konieczności dokonania głębokich przeobrażeń własnych struktur społecznych i ekonomicznych. Elity i społeczność regionów przegranych żyją raczej wspomnieniami o byłej prosperity, co nie pozwala im na pogodzenie się z tym, iż – by dawna zamożność wróciła – konieczny jest dramatyczny proces dostosowania do nowych wymagań rynku”.

Istota tych stwierdzeń jest następująca: pomoc zewnętrzna – tak jak inne czynniki egzogenne, np. wzrost popytu na surowce, którymi dany kraj czy region dysponuje – może mieć znaczenie prorozwojowe jedynie wtedy, gdy endogenne uwarunkowania pozwolą ją wykorzystać do przyspieszenia zmiany strukturalnej, aby dostosować cechy danego terytorialnego układu społeczno-gospodarczego do obecnych, a jeszcze lepiej do przyszłych mechanizmów rozwoju i wynikających z nich kryteriów lokalizacji. Podobne stanowisko zajmuje Pronk (2004, s. 14), pisząc: „Korzyści dla wzrostu mogą się pojawić dzięki efektom rozprzestrzeniania (*trickle-down effect*), jeżeli przyjmowaniu pomocy towarzyszą równoległe działania własne”.

Klucz do spożytkowania tej pomocy zależy głównie od elit politycznych i gospodarczych, które decydują o sposobie wykorzystania sprzyjającego splotu czynników zewnętrznych. Dlatego też przesłanie jednej z najważniejszych ostat-

nio książek, której tytuł brzmi *Kultura ma znaczenie*, jest tak istotne (Harrison, Huntington 2003). Szczególnie istotna jest zmiana instytucjonalna, często będąca – głównie w krajach rozwijających się – największą barierą w modernizacji i pierwotnej akumulacji kapitału (por. De Soto 2002; North 2005).

Historia dostarcza wielu przykładów niewłaściwego wykorzystania sprzyjającego splotu czynników zewnętrznych. Polska i Hiszpania z XVI i XVII wieku są modelowym przypadkiem. Obydwa te kraje uzyskały wielkie historyczne szanse, które niestety spowodowały cofnięcie się w rozwoju, nie zaś jego przyspieszenie. Jak pisze D. Landes (2005, s. 201): „Hiszpania stała się (lub pozostała) uboga, ponieważ miała za dużo pieniędzy. (...) Hiszpanie ulegli skłonności do podkreślania statusu, wygodnego życia, czerpania przyjemności”. I dalej (s. 202): „łatwe pieniądze to rzecz szkodliwa. To zysk na krótko, za który na razie zapłaci się wypaczeniami, a później będzie się żałować”. Podobnie uzależnienie Polski od eksportu zboża – bardzo opłacalnego w wyniku „rewolucji cen” po odkryciach geograficznych – spowodowało nadmierne gospodarcze, polityczne i militarne wzmocnienie szlachty, deteriorację władzy królewskiej, powrót do feudalizmu, uzależnienie się od rolnictwa, niedorozwój miast i przemysłu – co w konsekwencji doprowadziło do wymazania Polski z mapy Europy na 123 lata¹¹.

Pomoc regionom słabo rozwiniętym, w latach 70. uzupełniona o pomoc regionom tracącym swoją tradycyjną bazę gospodarczą (przemysł, rybołówstwo), to „kanony” dotychczasowej polityki regionalnej. Jednak lista przypadków, w których pomoc ta miała głównie znaczenie socjalne, nie zaś prorozwojowe, jest długa. *Mezzogiorno*, Środkowe Appalachy, b. NRD, Polska wschodnia to najbardziej znane układy regionalne, które przez stulecia pozostawały w stanie względnego niedorozwoju mimo uzyskiwania przez kilkadziesiąt lat znaczących środków zewnętrznych. Owszem, sukcesy notują wysiłki zmierzające do przezwyciężenia negatywnych skutków restrukturyzacji, są one jednak bardzo kosztowne.

Znane są wyniki badań nad efektywnością prowyównawczej polityki regionalnej Unii Europejskiej. Boldrin i Canova (2001) wskazują, że:

- regiony biedniejsze rozwijają się szybciej w okresach ekspansji gospodarczej, wolniej podczas recesji;
- zwiększanie zakresu wolnego handlu między krajami UE może być źródłem szybszego wzrostu regionów biedniejszych;
- trzy czynniki są odpowiedzialne za niski dochód regionu: niska ogólna produktywność czynników produkcji, niski wskaźnik zatrudnienia i wysoki udział rolnictwa;

¹¹ Pewną analogię do tych historycznych przypadków można zauważyć w obecnej sytuacji krajów surowcowych, głównie naftowych. Ich los zależy od cen eksportowanego surowca, na które kraje te nie mają w zasadzie wpływu. Przeznaczanie uzyskanych środków na luksusową konsumpcję elit, zamiast na modernizację społeczeństwa (edukacja!) i gospodarki, prowadzi do zaprzepaszczenia szans rozwojowych na przyszłość. Jest to znacznie bardziej poważne zaniechanie niż konsekwencje tzw. holenderskiej choroby.

- polityki regionalne i strukturalne służą głównie celom redystrybucyjnym, które są wynikiem dążenia do politycznej równowagi (stabilności); „(...) mają one niewielki związek z dążeniami do przyspieszenia wzrostu gospodarczego”.

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

O krok dalej idą Rodriguez-Pose i Fratesi (2004), którzy piszą, iż fundusze strukturalne nie mogły przyczynić się do trwałego rozwoju regionów zapóźnionych oraz że w długim horyzoncie tradycyjne podejście (opiszemy je w następnym punkcie) może mieć wręcz negatywny wpływ na regiony słabo rozwinięte, ponieważ osłabia ich konkurencyjność.

Pomoc niekoniecznie więc sprzyja konwergencji. Są wręcz przesłanki ku temu, by sugerować, iż pomoc ta powoduje dywergencję. Dzieje się tak z dwóch powodów:

- regiony wyżej rozwinięte wykorzystują pomoc efektywniej niż regiony słabiej rozwinięte, co wynika z ich większego potencjału endogenego. Analizy wykorzystania środków transferowanych do b. NRD są tego dobrym dowodem (Lenz 2007). Także wstępne oceny skutków, jakie wywołują środki UE w Polsce, wskazują, że przyczyniają się one do większego przyspieszenia rozwoju regionów najwyżej rozwiniętych niż regionów słabszych (MRR 2008a);
- przedsięwzięcia – głównie znaczące projekty infrastrukturalne – podejmowane w regionach słabiej rozwiniętych są w znacznym stopniu wykonywane przez firmy spoza nich, regiony te bowiem nie dysponują wystarczającym potencjałem – co prowadzi do powrotnego przepływu środków do regionów bogatszych.

Możliwość uzyskania bezwarunkowych („należnych” dlatego, że region jest biedny) zasileń zewnętrznych prowadzi także często do wykształcenia postaw „zależności od zasiłku”¹². Jest to postawa bardzo niekorzystna, osłabiająca endogeny potencjał rozwojowy i „usypiająca” miejscowe elity, które uznają, że dokonywanie bolesnych często zmian strukturalnych nie jest konieczne, ponieważ „zawsze” będzie można liczyć na zewnętrzną pomoc.

Uzależnienie od pomocy zewnętrznej prowadzi także do zastąpienia własnych preferencji i priorytetów rozwojowych, zgodnych z rzeczywistymi potrzebami regionu, celami i zadaniami, na które można uzyskać środki. Dowodem niech będzie większość obecnych strategii rozwoju województw, w których wymienione są trzy cele: uzyskanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Jest to bezrefleksyjne powtarzanie ramowych zasad obowiązujących u „darczyńcy” w przekonaniu, że takie postępowanie zapewni stały dopływ środków. Pojawia się także tendencja do poszukiwania problemu, który można rozwiązać przy

¹² Postawę taką autor spotkał w 1995 r. w trakcie dyskusji z władzami regionalnymi Alentejo (Portugalia), wówczas najbiedniejszego regionu UE 15. Na pytanie o swoją strategię rozwoju przedstawiciele regionalnej administracji stwierdzili po prostu: „uzyskiwanie jak największych środków z Lizbony i Brukseli”.

wykorzystaniu dostępnych źródeł finansowania, co zastępuje znacznie bardziej właściwe poszukiwanie środków finansowych w celu rozwiązania problemów ważnych dla danego układu terytorialnego.

Warto też przypomnieć, że uwarunkowania historyczne są barierą trudną do przełamania w krótkim okresie. W Polsce do dziś widoczne są granice zaborów, i to nie tylko jako różnice w poziomie rozwoju całych wielkich regionów historycznych, lecz także jako pasma słabiej rozwiniętych gmin położonych wzdłuż granic z okresu 1815–1918. Współcześnie obserwuje się, że te regiony b. NRD, które przed zjednoczeniem charakteryzowały się bardziej zróżnicowaną strukturą społeczno-gospodarczą i nieco większym odsetkiem prywatnej przedsiębiorczości, po zjednoczeniu uzyskały wyższą dynamikę (Kawka 2007).

„Łatwe pieniądze” nie zawsze są więc czynnikiem prorozwojowym, a może się zdarzyć, że obracają się wręcz na niekorzyść tego, kto je otrzymuje. Powinno to stać się przestrożą zarówno dla administracji Komisji Europejskiej, rządów państwa członkowskich, jak i szczególnie dla władz terytorialnych, które są ostatecznymi beneficjentami pomocy zewnętrznej.

4. Mit „twardej” infrastruktury

Tradycyjna interwencja polityki regionalnej w regionie słabo rozwiniętym koncentruje się na „twardej” infrastrukturze, głównie transportowej. Tego też z reguły domagają się władze regionów uzyskujące pomoc. Powszechne jest przekonanie, że wyposażenie regionu w dobre drogi i koleje, a jeszcze lepiej lotnisko, w sposób bezpośredni przyczyni się do dynamizacji jego rozwoju. Przeświadczenie to legło m.in. u podstaw Programu Appalaskiego. Komisja przygotowująca ten program w swoim manifestie napisała (PARC 1964, s. XVII): „Muszą one [nakłady inwestycyjne] być nastawione na stymulowanie wzrostu, nie zaś na rozwiązywanie problemów, które powstały w wyniku wzrostu, tak jak dzieje się to z inwestycjami podejmowanymi w tych dziedzinach obecnie. (...) Komisja proponuje program inwestycyjny oparty na przeciwstawnej koncepcji. Proponujemy budowę autostrad tam, gdzie pobudzą one ruch drogowy, nie zaś tam, gdzie wynikałoby to z liczby obecnie jeżdżących samochodów”.

Drogi zostały więc uznane za warunek konieczny i wystarczający do pobudzenia rozwoju regionu względnie zacofanego. W rezultacie około 2/3 nakładów zostało skierowanych właśnie na to zadanie, czego rezultatem było wybudowanie kilku tysięcy kilometrów dwupasmowych dróg przecinających Appalache we wszystkich kierunkach (por. Gorzelak 1997). Niestety, najbardziej zacofany region – Appalache Środkowe – mimo uzyskania rzeczywiście dobrych dróg i przełamania trudności komunikacji wewnętrznej i z otoczeniem, w dalszym ciągu, po ponad 40 latach realizacji programu, jest koncentracją najbardziej upośledzonych (*disstressed*) powiatów (*counties*) USA. Jak się okazało, otwarcie regionu na zewnątrz zamiast, co zakładano, przyciągnąć zasoby z zewnątrz, „wypłukało” je do lepiej rozwiniętego, bardziej atrakcyjnego otoczenia.

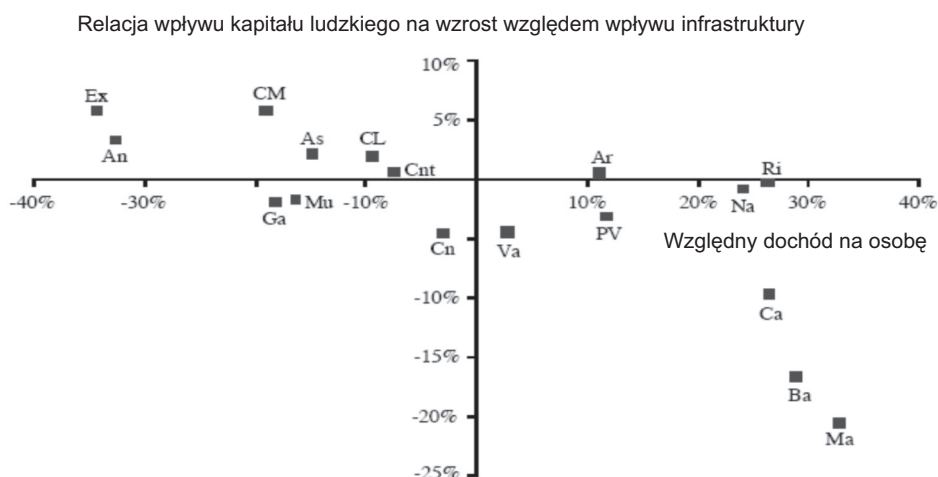
Podobny los spotkał Sewillę, organizatora Expo '92. Sewilla została połączona szybką koleją z Madrytem (pierwsza taka linia w Hiszpanii). Wybudowano także nowy port lotniczy, autostradę i obwodnicę miasta. Znacząco poprawiono infrastrukturę telekomunikacyjną. Przedsięwzięcia te były bezpośrednim rezultatem zorganizowania tam wielkiej światowej imprezy, a jednocześnie miały przyczynić się do dynamizacji rozwoju miasta i całego, relatywnie biednego regionu Andaluzji. W latach 1985–1992 wydano w Andaluzji – w związku z Expo, a także realizując ambitną strategię technorozwoju – około 10 mld dolarów.

Ten ogromny wysiłek inwestycyjny nie przełożył się na przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Po 1992 r. Andaluzja znalazła się w środku stawki hiszpańskich regionów pod względem tempa wzrostu i rozwijała się wolniej niż podobnie słabo rozwinięte regiony położone na wschód od niej. Po 1992 r. tempo wzrostu Andaluzji było niższe niż przedtem.

Pike, Rodriguez-Pose i Tomaney (2006) wyjaśniają ten brak sukcesu głównie nadmiernymi inwestycjami w infrastrukturę. Owszem, jej budowa była widoczna, dawała okazje do celebrowania i przecinania wstęg – jednak nie przyczyniła się do rozwoju regionu, a nawet spowodowała zjawiska mu przeciwdziałające. Dobre skomunikowanie Sewilli – relatywnie słabego ośrodka położonego w nierozwiniętym regionie – spowodowało „wypłukanie” do metropolii madryckiej wielu zasobów, w tym także tych, które zostały rozwinięte podczas przygotowań do Expo i realizacji strategii regionalnej (zob. też Puga 2002). Nie będąc zdolna do stworzenia własnego silnego rynku, Sewilla, dzięki znacznej poprawie dostępności transportowej, „otworzyła się” na rynek madrycki, który w Sewilli i w całej Andaluzji wygrał konkurencję ze słabym potencjałem lokalnym i regionalnym.

Rodriguez-Pose i Fratesi we wspomnianym już artykule z 2004 r. wskazali na przyczyny niepobudzenia przyspieszonego wzrostu najbardziej słabych regionów UE przez transferowanie do nich środków z Unii Europejskiej. Główną przyczyną było nadmierne poleganie na nakładach na infrastrukturę, która – jeżeli nie zostały stworzone inne mechanizmy rozwoju – albo pozostawała niewykorzystana, albo też oddziaływała na rozwój regionu wręcz odwrotnie, niż oczekiwano, podobnie jak w Appalachach i Sewilli. Zbyt mało środków przeznaczano natomiast na szeroko rozumianą edukację – czynnik, który może tak rozwinąć endogenny potencjał regionów zapóźnionych, by infrastruktura w nich budowana rzeczywiście okazała się potrzebna i sprzyjała ich rozwojowi.

Pewne światło na wpływ różnego rodzaju nakładów na rozwój regionów poszczególnych typów dają badania De La Fuente i Vivesa (1995, zob. także de la Fuente, Doménech 2007). Badali oni relacje opłacalności nakładów na infrastrukturę i na edukację w regionach Hiszpanii. Wyniki są jednoznaczne: w regionach najsłabiej rozwiniętych nakłady na edukację mają o wiele bardziej prorozwojowe znaczenie niż nakłady na infrastrukturę transportową. Przeciwna relacja zachodzi w regionach najwyżej rozwiniętych (ryc. 3). Każdemu regionowi należy dostarczyć to, czego względny brak jest barierą w jego rozwoju.



Ryc. 3. Opłacalność nakładów na kapitał ludzki i infrastrukturę w regionach Hiszpanii, 1995 r.

Źródło: de la Fuente, Doménech 2007.

Do podobnych wniosków dochodzą regionaliści zajmujący się rozwojem b. NRD (zob. Schädlich, Wagner 2007, s. 15), wskazując, że sama infrastruktura nie może przewyciężyć ograniczeń rozwojowych wynikających z niedostatecznych kwalifikacji czy niedorozwoju instytucji lokalnych (odmienne stanowisko reprezentują specjaliści od rozwoju obszarów wiejskich, którzy w infrastrukturze upatrują najważniejszego lekarstwa na niedorozwój peryferyjnych obszarów wiejskich).

Szczególnym przypadkiem znaczących wydatków infrastrukturalnych są te podejmowane w związku z jednorazowymi międzynarodowymi imprezami o znaczącym prestiżu (Expo, olimpiada, mistrzostwa sportowe itp.). Literatura na ten temat jest dość bogata i jednoznacznie krytyczna, przynajmniej w odniesieniu do miast i regionów peryferyjnych (zob. m.in. Kozak 2009). Różnice te dobrze ilustrują wspomniany już przypadek Expo '92 w Sewilli i podobnej imprezy w Lizbonie sześć lat później (zob. Sotirios 2002). O ile Sewilla na wystawie światowej nie zyskała, a można zaryzykować tezę, że wręcz straciła – o tyle Expo '98 w Lizbonie przyniosło trwałe pozytywne efekty dla miasta i dla całej Portugalii. Na potrzeby wystawy zrewitalizowano dzielnicę upadłego przemysłu i terenów mieszkaniowych niskiej jakości, która po wystawie nie zamarła, ale w dalszym ciągu jest ważną atrakcją turystyczną, a piękny most nad ujściem Tagu nie tylko dodaje miastu uroku, lecz także przyczynia się do ożywienia całego obszaru. Różnice te należy tłumaczyć zupełnie odmiennymi funkcjami wspomnianych miast w przestrzeni społeczno-gospodarczej obydwu krajów: Lizbona jest stolicą i jej wzmocnienie jest korzystne i dla samego miasta, i dla całego kraju, podczas gdy Sewilla pozostaje peryferyjnym ośrodkiem w jednym z dwóch

najbiedniejszych regionów Hiszpanii. Podobne wysiłki inwestycyjne przyniosły więc zupełnie odmienne efekty, zostały bowiem podjęte w odmiennych kontekstach lokalizacyjnych.

Głębsze analizy wskazują (zob. np. Baade, Matheson 2008), że przeszacowywane są efekty mnożnikowe, jakie mają zostać indukowane przez wydarzenie, w związku z którym ponoszone są znaczące nakłady infrastrukturalne. Ponadto znaczna część efektów „wycieka” poza dany obszar, co jest wynikiem tego, że wielu dostawców dóbr i usług sprzedawanych podczas imprezy pochodzi spoza danego układu terytorialnego. Dodatkowo niektóre z tych wydatków i tak zostałyby poniesione, a ich efekty są uznawane za korzyści z organizacji imprezy. Wreszcie niektóre z nakładów są kierowane na przedsięwzięcia „jednorazowe” (specyficzne urządzenia sportowe czy wystawowe później sporadycznie tylko wykorzystywane), co nie pozwala na podjęcie inwestycji, które mogłyby mieć znacznie większe i trwalsze efekty rozwojowe. W końcu obserwuje się efekt „wyparcia”, polegający na tym, że przybysze na wielką imprezę zastępują gości, którzy i tak przyjechaliby do danego miejsca, lub/ oraz że impreza ta ściąga gości z sąsiednich regionów, ograniczając napływ turystów tamże, na skutek czego ponoszą one bezwzględne straty¹³.

W okresie 2007–2013 około 60% środków wydatkowanych w Polsce z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ma być przeznaczonych na infrastrukturę (z tego 3/5 na transport, 2/5 na ochronę środowiska). Być może są to proporcje właściwe w kraju o tak znaczących zapóźnieniach infrastrukturalnych. Jednak nadzieje na szybki, pobudzający impuls wynikający z takich proporcji wykorzystania środków UE są – wydaje się – przesadzone mimo optymistycznych wyników modeli ewaluacji *ex ante* (o czym w następnym punkcie). Także organizowanie w Polsce Euro 2012 należy uznać – mimo powszechnego, niczym jednak nieuzasadnionego entuzjazmu – za przedsięwzięcie chybione i w długim okresie szkodliwe dla rozwoju kraju.

5. Mit ewaluacji *ex ante*

Jak to się dzieje, że podejmowane są takie decyzje jak zgłoszenie się do Euro 2012 lub też wydawanie tak znacznych środków na infrastrukturę? W pierwszym przypadku mamy do czynienia z hurraoptymistyczną decyzją polityczną o znacznym ładunku PR, której podjęcia nie poprzedziły żadne poważne studia czy racjonalne refleksje. W drugim zaś uzyskano dla takiego profilu nakładów poparcie ewaluacji *ex ante*, prowadzonej także przy użyciu – zdawałoby się – zobiektywizowanych metod statystyczno-matematycznych.

Jedną z takich metod jest model HERMIN, szeroko stosowany przez Komisję Europejską, a także przez rządy poszczególnych krajów do oceny efektów po-

¹³ Jest uderzające, że wiele z powyżej opisanych zjawisk obserwuje się jako efekty „uznanych” instrumentów polityki regionalnej. Wyparcie, zastępowanie, substytucja i wyciekanie korzyści to częste skutki działania specjalnych stref ekonomicznych czy stosowania zachęt finansowych do podejmowania działalności gospodarczej w określonych obszarach (por. Kryńska 2000).

lityki strukturalnej UE w rozwoju tych krajów, a nawet ich regionów (por. np. Bradley et al., 2004; 2006). W każdym przypadku wyniki modelu HERMIN są pozytywne, wskazują na korzystne efekty funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla gospodarki danego kraju czy regionu, PKB bowiem rośnie, a bezrobocie spada. Można przypuszczać, że jest to jednak wynikiem konstrukcji modelu i przyjętych w nim założeń.

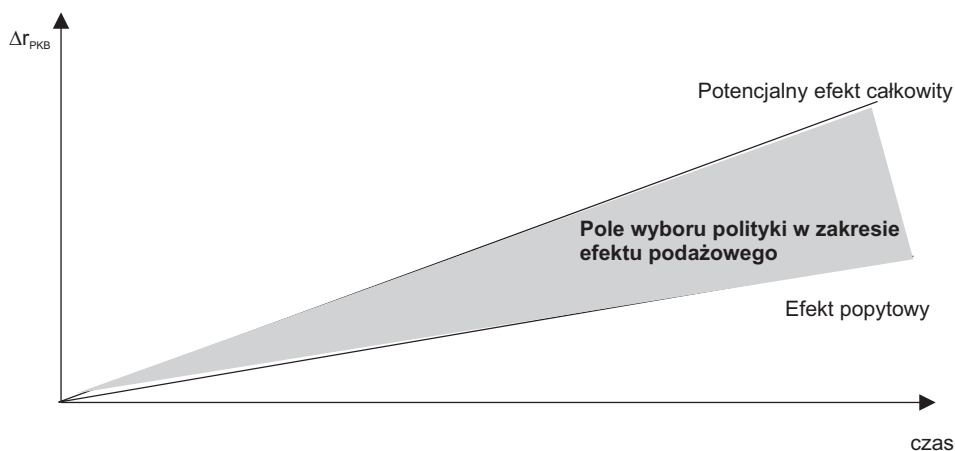
Model HERMIN składa się z dwóch elementów: „popytowego” i „podażowego”. Część popytowa jest oparta na uprawnionym założeniu, że zasilenie gospodarki dość znacznymi środkami zewnętrznymi indukuje lokalny popyt, który – dzięki działaniom efektów mnożnikowych – tworzy kolejne „fale” popytu, co ma pobudzający efekt dla całej gospodarki. Jako gospodarka rynkowa jest ona bowiem ograniczona właśnie od strony popytu (w przeciwieństwie do gospodarki niedoboru realnego socjalizmu, która, jak wiemy dzięki badaniom J. Kornaia, była ograniczona od strony podaży). Efekt popytowy modelu nie budzi zastrzeżeń.

Działanie podażowej strony modelu HERMIN rodzi natomiast pewne wątpliwości. Przyjmowane jest założenie, że podejmowanie inwestycji w kapitał materialny (głównie w infrastrukturę) oraz w kapitał ludzki (edukacja, szkolenia, przeszkolenia zawodowe itp.) prowadzi do wzrostu efektywności gospodarowania, zwiększa więc podaż dóbr i usług wytworzonych w gospodarce narodowej (regionalnej) przy danych nakładach. Owszem, sytuacja taka może rzeczywiście wystąpić, jednak nie jest to „automatyczne”. Trudność polega na tym, że jako model stosowany do oceny *ex ante* nie może on uwzględnić realnych danych, lecz musi być oparty na danych (współczynnikach) przewidywanych – które bądź są szacowane *per analogiam* do innych krajów (regionów), bądź są przyjmowane „na wyczucie” badacza.

Literatura nie pozwala jednak na przyjęcie założenia, że zawsze i wszędzie ponoszone nakłady (szczególnie jeżeli tak znaczna ich część jest przeznaczana na infrastrukturę, jak w przypadku polityki strukturalnej UE) mają dodatni wpływ na efektywność gospodarowania. Wspomniano już, że Rodriguez-Pose i Fratesi (2004) stwierdzają wręcz, iż takie właśnie, tradycyjne podejście, skoncentrowane na infrastrukturze transportowej, może mieć negatywny wpływ na długofalową konkurencyjność słabo rozwiniętych europejskich regionów. Analitycy efektów pomocy zagranicznej (np. Pronk 2004) wskazują, że struktura wykorzystania pomocy może mieć różnorakie efekty dla rozwoju. Okażą się one nikłe (albo wręcz ujemne), jeżeli ze środków zewnętrznych będą finansowane przedsięwzięcia o szczególnie długim czasie zwrotu lub gdy będą to działania słabo ulokowane w miejscowym kontekście społeczno-gospodarczym – np. tworzenie zbyt wysoko technologicznie zaawansowanych struktur badawczo-rozwojowych i produkcyjnych w niedostosowanym do tego środowisku społeczno-gospodarczym (było to jedną z przyczyn niepowodzenia strategii sewilskiej)¹⁴.

¹⁴ Dążenie do przyspieszenia rozwoju regionów słabo rozwiniętych przez lokowanie w nich parków technologicznych czy centrów zaawansowanych technologii, wspomaganych czasami nadużywaną koncepcją „klastrow”, jest kolejnym mitem rozwoju regionalnego – pominiemy go jednak w niniejszych rozważaniach.

O wykorzystaniu zewnętrznych zasileń decyduje polityka gospodarcza – polityka rozwoju regionalnego. Ilustruje to poniższy diagram (ryc. 4).



Ryc. 4. Popytowy i podażowy efekt wykorzystania pomocy zewnętrznej

Źródło: opracowanie własne.

Można sobie wyobrazić takie hipotetyczne wykorzystanie środków UE, w wyniku którego efekt podażowy będzie tak silnie ujemny, że zniweluje efekt popytowy, efekt całkowity więc będzie także negatywny. Gdyby np. środki te zostały przeznaczone na wybudowanie pomnika UE w postaci bloku z betonu o boku 1/3 km, na który potrzeba by zużyć obecną 20-letnią produkcję cementu (dzięki inwestycjom w przemysł cementowy można by zwiększyć jego produkcję i wybudować ten „pomnik” do 2015 r.), niewątpliwie spowolniłoby to rozwój całej polskiej gospodarki. Nie można by podejmować żadnych innych inwestycji, transport pracowałby prawie wyłącznie na potrzeby tej budowy, itd.¹⁵ Jest to oczywiście przykład zupełnie nierealny, ale wskazuje on, na zasadzie dowodu przez doprowadzenie do absurdu, że przyjmowanie apriorycznych założeń co do wielkości efektów podażowych nie jest uprawnione i że modele takie jak HERMIN powinny raczej prezentować pola możliwych efektów, zamiast dostarczać jednowariantowe oszacowania.

6. Zakończenie

Rozwój regionalny jest procesem złożonym, wielowymiarowym. Polityka regionalna powinna zachować ogromną pokorę i umiarkowanie, nie może bowiem zmienić silnych spontanicznych i żywiołowych procesów, które z reguły są trwale zakorzenione w procesach „długiego trwania”. Tym bardziej polityka regionalna powinna być prowadzona przy wykorzystaniu nagromadzonej wiedzy i jej teoretycznych uogólnieniach. Żaden kraj czy region nie jest na tyle wyjątkowy,

¹⁵ W pewnym sensie stadiony budowane na Euro 2012 mają takie właśnie znaczenie jak ów absurdalny „pomnik”.

by nie mógł czerpać z doświadczeń innych. Racjonalna analiza tych doświadczeń powinna zastępować powszechnie przyjmowane – co nie znaczy właściwe – przekonania i wyobrażenia o możliwościach dokonania zmiany społecznej czy gospodarczej i o środkach, jakie należy w tym celu zastosować.

Literatura

- Baade R.A., Matheson V., 2008, „An assessment of the economic impact of the American Football Championship, the Super Bowl, on host communities”, *Southern Economic Journal*, styczeń.
- Bauer P., 2000, *From Subsistence to Exchange, and Other Essays*, Princeton: Princeton University Press.
- Berbeka J., 2005, *Konwergencja gospodarcza a konwergencja społeczna krajów Unii Europejskiej (15) w latach 1985–2002*, materiały z konferencji, http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt8/19_berbeka.pdf.
- Boldrin M., Canova F., 2001, „Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, nr 16(32), s. 205–253.
- Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G., 2004, *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modeling framework*, <http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf>.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., 2006, *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Castells M., 2008, *Spoleczeństwo sieci*, przeł. M. Marody et al., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- CEC, 2007, *Growing Regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels: European Commission.
- CEC, 2008, *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning Territorial Diversity into Strength*, Brussels: European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf.
- De la Fuente A., Doménech R., 2007, *Human capital, growth and inequality in the Spanish regions*, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/01/De_la_Fuente.pdf.
- De la Fuente A., Vives X., 1995, „Infrastructure and education as instruments of regional policy: Evidence from Spain”, *Economic Policy*, nr 10(20).
- De Soto H., 2002, *Tajemnica kapitału: dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie, a zawodzi gdzie indziej*, przeł. S. Czarnik, Warszawa: Fijor Publishing.
- Florida R., 2004, *The Rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books.
- Florida R., 2005, *Cities and the Creative Class*, New York–London: Routledge.
- Friedman J., 1986, „The world city hypothesis”, *Development and Change*, nr 17(1).
- Gorzela G., 1997, „Polityka pomocy regionalnej w liberalnej gospodarce – Appalacy”, w: A. Dobroczyńska (red.), *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*, Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gorzela G., 2003, „Bieda i zamożność regionów (założenia, hipotezy, przykłady)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

- Gorzelał G., 2005, *Ocena ex-ante Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 ze względu na jego wpływ na procesy terytorialne w Polsce*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (ekspertyza).
- Gorzelał G., 2007, „Polityka Spójności UE: od entuzjazmu do wątpliwości”, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. 17, Opole: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Gorzelał G., 2008, „Miasto jako przedmiot badań nauk ekonomicznych”, w: B. Jałowicki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Gorzelał G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Gorzelał G., Smętkowski M., 2009, „Dynamika rozwoju regionów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej”, w: G. Gorzelał, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), *Człowiek – miasto – region: związki i interakcje*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Harrison L.E., Huntington S.P. (red.), 2003, *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, przeł. S. Dymczyk, Poznań: Zysk i S-ka.
- Hübner D., 2004, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce*, http://www.tiger.edu.pl/konferencje/marzec2004/Hubner_pol.pdf.
- Jałowicki B., 1996, „Świadomość regionalna młodzieży licealnej”, w: idem (red.), *Oblicza polskich regionów*, Warszawa: UNESCO.
- Kawka R., 2007, „Regional disparities in the GDR – do they still matter?”, w: S. Lenz (red.), *Restructuring Eastern Germany (German Annual of Spatial Research and Policy)*, Berlin–Heidelberg–New York: Springer.
- Kozak M.W., 2009, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Kryńska E. (red.), 2000, *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Landes D., 2005, *Bogactwo i nędza narodów: dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, przeł. H. Jankowska, Warszawa: Muza.
- Lenz S. (red.), 2007, *Restructuring Eastern Germany (German Annual of Spatial Research and Policy)*, Berlin–Heidelberg–New York: Springer.
- MRR, 2008a, *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MRR, 2008b, *Pierwsze uwagi wobec Zielonej Księgi oraz prezentacja propozycji definicji pojęcia „spójność terytorialna” – wstęp do dyskusji*, Warszawa, grudzień (materiał roboczy).
- North D.C., 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- PARC, 1964, *Appalachia. A Report By the President's Appalachian Regional Commission*, Washington D.C.: US Government Printing Office.
- Petrakos G., 2008, *Regional growth and inequalities in the European Union*, referat na konferencję „Transnational Europe: Promise, Paradox, Limits”, Carleton University, Ottawa.
- Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J., 2006, *Local and Regional Development*, London– New York: Routledge.

- Pronk J.P., 2004, „Aid as a catalyst”, w: idem (red.), *Catalysing Development? A Debate on Aid*, Malden–Oxford–Carlton: Blackwell Publishing.
- Porter M., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press.
- Porter M., 2001, *Porter o konkurencji*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Pronk J.P. (red.), 2004, *Catalysing Development? A Debate on Aid*, Malden–Oxford–Carlton: Blackwell Publishing.
- Próchniak M., Rapacki R., 2007, „Konwergencja beta i sigma w krajach postsocjalistycznych w latach 1990–2005”, NBW, Seria *Bank i Kredyt*, z. 42, http://www.nbp.pl/Publikacje/bank_i_kredyt/2007_08_09/prochniak.pdf.
- Puga D., 2002, „European regional policies in the light of recent location theories”, *Journal of Economic Geography*, nr 2, s. 373–406.
- Rodriguez-Pose A, Fratesi U., 2004, „Między rozwojem a polityką społeczną – europejskie fundusze strukturalne w regionach Celu 1”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3.
- Samecki P., 1997, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna: wybrane kwestie teorii i polityki pomocy dla krajów rozwijających się*, Warszawa: Fundacja Edukacji i Badań nad Pomocą Zagraniczną.
- Schädlich M., Wagner G., 2007, „Perspectives and options for economic policy in eastern Germany – with special reference to aspects from the spatial sciences”, w: S. Lenz (red.), *Restructuring Eastern Germany (German Annual of Spatial Research and Policy)*, Berlin–Heidelberg–New York: Springer.
- Smętkowski M., Wójcik P., 2009, *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (ekspertyza).
- Sotirios M., 2002, *The Impact of Big bang Events*, ISOCARP Congress, http://www.isocarp.net/projects/case_studies/cases/cs_info.asp?ID=126.
- Tarschys D., 2003, *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*, Report No. 17, Swedish Institute for European Policy Studies, http://www.sieps.se/_pdf/Publikationer/200317.pdf.
- Taylor P., 2004, *World City Network. A Global Urban Analysis*, London–New York: Routledge.
- WB 2008, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.: World Bank.
- Wójcik P., 2008, „Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.

FACTS AND MYTHS OF REGIONAL DEVELOPMENT

The article is devoted to a critical discussion of several widely accepted principles of regional development and regional policies. It is argued that in the current development paradigm it is impossible to achieve regional convergence, which should lead to a deep change in understanding the very assumptions of the Cohesion policy of the EU. It is indicated that external impulses do not lead to an accelerated growth in lagging regions, which is especially true in the case of infrastructural projects, especially those which are related to incidental events, like expositions or sport championships. One of the most broadly used model for an ex ante evaluation – the HERMIN model – is also discussed.