

Stanisław Korenik

Współczesne uwarunkowania rozwoju regionalnego (lokalnego) w realiach polskich

Ekonomiczne Problemy Usług nr 99, 111-123

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STANISŁAW KORENIK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO (LOKALNEGO) W REALIACH POLSKICH

Znamienne jest, że ostatni przełom wieków często określa się także jako początek wieku informacji wyłaniający się z trzeciej rewolucji przemysłowej¹ – to właśnie rewolucje przemysłowe zmieniają społeczeństwa. Kraje wysoko rozwinięte w sytuacji wzrastającej konkurencji gospodarczej i presji na rynku globalnym ze strony krajów słabo rozwiniętych, chcąc zachować swą pozycję, dążą do rozwoju edukacji i podnoszenia kwalifikacji obywateli w takim kierunku, aby siła robocza była bardziej elastyczna i, co ważniejsze, podatna na wykonywanie nierutynowych zadań, oraz częstsze zmiany miejsc pracy. Pogłębiająca się specjalizacja naukowa i zawodowa rozwija zdolności twórcze społeczeństwa, umożliwiając posługiwanie się w coraz większym stopniu i coraz bardziej zaawansowaną technologią.

Zwiększająca się specjalizacja wpływa bezpośrednio na podniesienie jakości i konkurencyjności, wymuszając daleko idące reformy w zakresie edukacji, organizacji produkcji i służb publicznych.

Znaczna część obecnych uczniów szkół podstawowych będzie wykonywać zawody, które są dzisiaj trudne do wyobrażenia, co stawia przed systemem edukacyjnym istotny problem. Chodzi o to, że w formowaniu systemu edukacji należy uwzględnić, że funkcje nowoczesnej edukacji wykraczają już poza tylko

¹ A.S. Blinder, *Offshoring – kolejna rewolucja przemysłowa?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 4 (26).

kształtowanie kapitału ludzkiego, system musi przygotowywać społeczeństwo do nowych wyzwań, które są konsekwencjami jego rozwoju².

Równocześnie w procesach gospodarczych uwidoczniły się symptomy zastąpienia przewagi komparatywnej przez przewagę konkurencyjną, większe znaczenie zaczyna być przypisywane przewadze konkurencyjnej, osiągananej poprzez bardziej produktywnie użycie specyficznych kombinacji zasobów skoncentrowanych w danej lokalizacji. Źródła takiej zmiany upatruje się we współzależności równocześnie występujących procesów: rewolucji technologicznej bazującej na technologiach informatycznych, kształtowaniu się gospodarki globalnej oraz zmiany paradygmatu rozwojowego związanego z przechodzeniem z gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy³. Efektami ostatecznymi są przemiany, takie jak:

- kumulatywny dostęp do wiedzy i informacji będący rezultatem postępu technicznego,
- formowanie się gospodarki globalnej,
- przestrzeń w wyniku nowego paradygmatu rozwoju staje się jednym z podstawowych elementów analiz rozwoju gospodarczego.

Przejawem, a także stymulantem tych przemian jest upodmiotowienie się społeczności lokalnych i regionalnych; społeczności te są coraz bardziej zainteresowane kształtowaniem procesów rozwoju swoich jednostek przestrzennych. W konsekwencji coraz większą rolę w modelach ekonomicznych dotyczących gospodarki przestrzennej odgrywają czynniki społeczne, polityczne, kulturowe czy techniczne.

Istota tych gwałtownych, często wręcz rewolucyjnych przemian związana jest przede wszystkim ze wzrostem roli nauki i innowacji. Atrybutem takich przemian są powiązania horyzontalne, czyli splot relacji gospodarczych, instytucjonalnych, technologicznych i społecznych w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, a także międzynarodowej. Niewątpliwie pierwotną, a zarazem najistotniejszą kategorią w tych przemianach jest wiedza. W zasadzie chodzi o jej nabywanie, gromadzenie i przede wszystkim wykorzystanie w praktyce. Wiedza, stając się obecnie jednym z istotniejszych czynników działalności gospodarczej, dokonuje przewartościowania czynników pozostałych, co w konsekwencji prowadzi do ich rekombinacji u ujęciu szumpeterowskim. Równocześnie, jak to

² Z. Chojnicki, T. Czyż, *Aspekty regionalne gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2006, s. 17.

³ A. Olechnicka, *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3 (4), s. 37.

uzasadnia Toffler, jest ona uniwersalnym substytutem wszystkich innych czynników produkcji (przede wszystkim zasobów materiałowych i transportowych)⁴. Coraz powszechniej dostrzega się formowanie nowej gospodarki, w której to właśnie wiedza odgrywa podstawowe znaczenie. Stąd powszechnie akceptowaną nazwą tych nowych procesów gospodarczych jest gospodarka oparta na wiedzy.

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i kształtowaniem się współczesnej demokracji dokonuje się proces decentralizacji państwa poprzez upodmiotowienie społeczności lokalnych i regionalnych. W efekcie tworzy się i rozpowszechnia samorząd terytorialny, który jest formą zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującej przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność. Do zakresu działalności samorządu należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności. Zadania te mogą być realizowane jako zadania własne, zlecone lub powierzone. W kontekście spraw rozwoju przestrzeni społeczno-ekonomicznej szczególnie istotne jest, że posiadanie zadań własnych może być impulsem do rozwoju lokalnego czy regionalnego, bowiem zmusza jednostki samorządu terytorialnego do samodzielnego realizowania tych zadań i rozwiązywania problemów z nimi związanych. „Prowadzi to z reguły do zwiększania efektywności działania, innowacyjności, powstania nowych idei i pomysłów realizacyjnych, co jest podstawą rozwoju”⁵. Istotą samorządu terytorialnego jest więc zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Poszczególne jednostki samorządowe w ramach obowiązującego prawa same decydują o sposobie zaspokajania tych potrzeb. Taka konstrukcja sytuuje te jednostki jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. Wyodrębnienie to wyrażone jest przez ustawodawcę nadaniem osobowości prawnej. Obowiązujące prawa w krajach demokratycznych tworzą przedstawicielski sposób wykonywania władzy. Jednostki samorządu terytorialnego to gmina, powiat i województwo⁶ (nie są nimi związki i stowarzyszenia tworzone przez tej podmioty). Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym terytorium, która z mocy prawa zorganizowana jest w związek samorządowy.

⁴ A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji*, Zysk i S-ka, Poznań 1996, s. 40.

⁵ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, wyd III. zm., Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 42.

⁶ Art. 164 ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 487.

W świetle powyższych spostrzeżeń można przyjąć, że samorząd terytorialny to jednostka o charakterze korporacyjnym „wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania organizacji publicznej na zasadach określonej prawnie niezależności i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu”⁷.

Współczesny samorząd terytorialny jest niewątpliwie dziedzictwem historycznego rozwoju form terytorialnej organizacji życia publicznego. Każdy okres historyczny stosownie do przemian społecznych, politycznych czy gospodarczych wykształcał swoisty typ władzy terytorialnej posiadającej określoną samodzielność w kształtowaniu spraw publicznych, a funkcjonujący obok organów administracji rządowej. Źródła współczesnego samorządu terytorialnego wiążą się jednak z Wielką Rewolucją Francuską z roku 1789 oraz z ustawą z grudnia tego roku przyznającą gminom autonomię, własne prawa i zasadę wybieralności. Mimo że już w roku 1800 Napoleon uzależnił gminy od władzy centralnej, to jednak to rozwiązanie zostało przyjęte przez inne europejskie państwa do tworzenia podstaw własnych samorządów terytorialnych.

W Polsce pierwsze podstawy współczesnego samorządu terytorialnego występowały już w czasach II Rzeczypospolitej. W tym okresie, szczególnie do 1939 roku, wypracowywano zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Istniejące rozwiązania były jednak niejednolite (np. istnieją tylko dwa województwa samorządowe, tj. poznańskie i pomorskie, oraz szeroka autonomia także finansowa na Śląsku), które powodowały, że także rozwiązania w zakresie finansów samorządowych były różnorodne. Podstawowa gospodarka finansowa jednostek samorządowych w tym okresie oparta była na dodatkach do podatków państwowych, udziałach w nich oraz licznych tzw. podatkach samoistnych, które z punktu widzenia wielkości dochodów były mało wydajne. Podstawowym źródłem dochodu są w tym okresie dotacje, pożyczki z budżetu państwa oraz pożyczki zagraniczne (te ostatnie powodują szczególnie znaczne zadłużanie się dużych miast). W okresie po 1945 roku następuje w początkowej fazie próba racjonalizacji dochodów samorządu terytorialnego, jednak w praktyce następuje powrót do rozwiązań sprzed wojny. W roku 1950 samorząd terytorialny w Polsce ulega likwidacji i zastąpiony zostaje terenową administracją rządową.

⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, ZAKAMYCZE, Kraków 1999, s. 19.

Podstawą funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego stała się zasada subsydiarności, według której szczeble administracji publicznej sektora samorządowego powinny realizować takie zadania, które są w stanie zrobić najlepiej. Obecnie samorząd terytorialny funkcjonuje w różnych krajach, mając różne poziomy samodzielności, przybierając przy tym różne formy. W państwach o charakterze unitarnym (do których zalicza się także Polska) władza centralna zachowuje swój nadrzędny charakter, natomiast w państwach o charakterze federacyjnym (np. Szwajcaria USA, Niemcy) poszczególne szczeble samorządu posiadają dużą autonomię i samodzielność w kreowaniu życia społeczno-gospodarczego.

Współcześnie skuteczność polityki regionalnej i lokalnej warunkują działania rządu centralnego poprzez przyjęcie takich założeń polityki gospodarczej, które skutkują rozwojem regionów. Rząd jest także odpowiedzialny za układanie właściwych relacji w tym względzie między własnymi agendami oraz instytucjami regionalnymi i lokalnym. W tym kontekście należy pamiętać, że jedynie dobrze rozwinięta gospodarka, społeczeństwo, podbudowa instytucjonalna, i naukowo-edukacyjna mogą stać się zachętą do lokowania w danym miejscu nowej działalności gospodarczej, co przerodzi się w bodźce do rozwoju. Dlatego można stwierdzić, że o szansach rozwojowych w większej mierze obecnie decyduje potencjał endogeny, w tym przede wszystkim jakość władzy publicznej, także tej na szczeblu regionalnym i lokalnym, która ma wspierać i wzbogacać działania państwa. Jest to o tyle istotne, że globalizacja przyspiesza zmianę dotychczasowego statusu prawnego i polityczną emancypację społeczności lokalnych i regionalnych. Jako potwierdzenie można przytoczyć stwierdzenie D. Bella, według którego paradoks współczesnego państwa polega na tym, że jest ono zbyt małe, by podołać globalnym wyzwaniom oraz jednocześnie zbyt duże, by efektywnie rozwiązywać sprawy regionalne (lokalne)⁸. Rozwikłaniem tej sytuacji jest tylko upodmiotowienie społeczności lokalnych i regionalnych. Z kolei takie tendencje powodują, że zaczynają konkurować nie tylko określone podmioty, ale też całe układy terytorialne. Dlatego aby prowadzić skuteczną politykę nakierowaną na rozwój regionalny, należy w sposób prawidłowy zidentyfikować uwarunkowania sprzyjające temu rozwojowi. W literaturze przedmiotu obecnie można spotkać wiele klasyfikacji tych uwarunkowań, ich cechą jest to, że coraz szerzej wskazują one na przewartościowanie

⁸ M. Szczepański, *System światowy: między globalizmem a lokalizmem*, „Przegląd Socjologiczny” 1992, t. XLI, s. 155–156.

klasycznych już uwarunkowań na rzecz nowych, wypracowanych w ramach nowego paradygmatu rozwoju przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Przykładem wybranych propozycji klasyfikacji uwarunkowań rozwoju regionalnego i lokalnego jest tabela 1.

Tabela 1

Uwarunkowania rozwoju regionalnego i lokalnego według wybranych autorów

Autor	Uwarunkowania rozwoju
G. Gorzelak	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kapitał ludzki, a zwłaszcza możliwości przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych specjalistów, jak również zapewnienie niskich kosztów zatrudnienia pracowników fizycznych. Współczesna siła robocza powinna charakteryzować się stosunkowo wysokim poziomem ogólnego wykształcenia. 2. Zaplecze innowacyjne, zwłaszcza obecność uniwersytetów i jednostek badawczych. 3. Uroda pejzażu i ogólne warunki życia, w tym zwłaszcza szeroki wachlarz usług zapewniających ciekawe spędzenie czasu wolnego. Stąd dużą wagę przywiązuje się obecnie do walorów kulturalnych i turystycznych miejsca lokalizacji działalności gospodarczej. Innym czynnikiem jest również zapewnienie odpowiedniej jakości usług medycznych oraz szkolnictwa. 4. Poziom infrastruktury transportowej, a zwłaszcza jakość dróg i bliskość międzynarodowego lotniska. W przypadku metropolii należy również rozwiązać kwestię komunikacji miejskiej, a więc obecność metra, głównych arterii drogowych, mostów i obwodnic. 5. Jakość administracji regionalnej, a zwłaszcza jej pomoc we wspieraniu przedsiębiorczości i tworzeniu sieci instytucji współpracujących na rzecz rozwoju regionalnego. Ważnym kryterium jest również wysokość opodatkowania oraz zakres procedur administracyjnych związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej. 6. Korzyści aglomeracyjne, wynikające z usytuowania przedsiębiorstwa w pobliżu wielkich miast. Najczęściej oznaczają zmniejszenie kosztów planowanej produkcji. Ponadto sprzyjają wymianie doświadczeń zawodowych, wprowadzaniu nowatorskich rozwiązań organizacyjnych i technologicznych. Zapewniają najczęściej również pomoc instytucji finansowych, kredytujących przedsięwzięcie inwestycyjne.
T.G. Gross	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dostępność sprawnej i niezawodnej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, w tym o znaczeniu międzynarodowym, pozwalającej na utrzymanie reżimu dostaw <i>just-in-time</i>. 2. Wyposażenie w instytucje obsługi biznesu, a także w bogate zaplecze badawczo-rozwojowe i instytucje wspierające przenikanie innowacji do procesu produkcji oraz transfer technologii. 3. Wysokie, różnorodne i elastyczne kwalifikacje pracowników, pozwalające na sukcesywne zmienianie profilu pracy, a także ich motywacja i zdyscyplinowanie. Zróżnicowanie gospodarki, możliwość tworzenia bezpośrednich powiązań kooperacyjnych (<i>contracting-out, outsourcing</i>) i uzyskania wysokiej jakości usług „okołobiznesowych”.

Autor	Uwarunkowania rozwoju
	4. Dobre warunki życia (bezpieczeństwo, możliwość wypoczynku, wysoka jakość oferty edukacyjnej i kulturalnej, uroda krajobrazu), skłaniające kadry o najwyższych kwalifikacjach (uczni, menedżerowie, właściciele, twórcy, dziennikarze) do osiedlania się w danej okolicy.
E.J. Blakey	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zasoby naturalne. 2. Zasoby pracy, w tym pracy kwalifikowanej. 3. Kapitał, zwłaszcza inwestycyjny. 4. Przedsiębiorstwa lokalne (własne) i zewnętrzne. 5. Zagospodarowanie transportowe i komunikacyjne. 6. Istniejący potencjał produkcyjny i usługowy, szczególnie przemysłowy. 7. Walory środowiska przyrodniczego. 8. Nowoczesne technologie wytwarzania. 9. Umiejętności i chęci samorządu terytorialnego. 10. Wielkość jednostki terytorialnej, a w szczególności powierzchnie terenów wolnych. 11. Istnienie sił społecznych popierających rozwój. 12. Międzynarodowa współpraca.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Gorzelak, *Polski regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3; T.G. Gross, *Wpływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1; Z. Szymła, *Podstawy rozwoju regionalnego, Gospodarka – przestrzeń – rozwój*, red. K. Wilk, M. Łyszczak, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1016, Wrocław 2004, s. 66.

W wyniku zaistnienia nowych czynników rozwoju i ich przestrzennych uwarunkowań można spodziewać się przesunięć działalności gospodarczej z jednych regionów do innych, co może radykalnie – nawet na przestrzeni kilku dekad – zmienić dynamikę rozwoju poszczególnych układów regionalnych⁹.

Analizując terytorialne zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego w Polsce, należy zwrócić uwagę, że główny problem nie leży w różnicach międzyregionalnych, a wewnątrzregionalnych – zwłaszcza między centrami (obszarami metropolitalnymi) a peryferiami regionów.

Diagnoza stanu uwarunkowań rozwojowych i aktualnego stanu zróżnicowań przestrzennych dowodzi, że:

- zróżnicowania międzyregionalne w Polsce nie odbiegają od przeciętnych zróżnicowań przestrzennych w obrębie poszczególnych krajów UE;

⁹ A. Olechnicka, *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej*, „Studia Regionalnie i Lokalne” 2000, nr 3 (4), s. 37.

- zwiększa się zróżnicowanie tempa i skali procesów rozwojowych. Beneficjentami tych procesów są regiony wielofunkcyjne, skupiające ośrodki naukowe, najlepiej przygotowaną kadre, o relatywnie dobrych powiązaniach infrastrukturalnych i wykształconych instytucjach otoczenia biznesu;
- procesy rozwojowe napotykać na większe problemy o charakterze strukturalnym w województwach skupiających przemysł wydobywczy, przemysł obronny oraz byłe państwowe gospodarstwa rolne;
- większe od przeciętnych zróżnicowania występują w zakresie kształtowania się niektórych wskaźników społeczno-gospodarczych, które określają potencjał endogenicznego rozwoju danego województwa. Szczególnie duże zróżnicowania występują w zakresie stopy bezrobocia, udziału pracujących w rolnictwie w stosunku do ogółu zatrudnionych, poziomu wykształcenia mieszkańców, dostępu do usług edukacyjnych i społecznych, podstawowego wyposażenia infrastrukturalnego miast i gmin wiejskich oraz infrastruktury o znaczeniu regionalnym, rozwoju sektora MŚP oraz instytucji otoczenia biznesu;
- luka infrastrukturalna występuje najsilniej na obszarze Polski wschodniej oraz północno-wschodniej i dotyczy województw: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i lubelskiego.

Sytuacja polskich regionów nie uległa diametralnej zmianie po 1 maja 2004 roku. Nie zaobserwowano żadnych istotnych zmian ani w kwestiach społecznych, gospodarczych czy chociażby w postawach społecznych. Jest to naturalne, mimo że nie pasuje do wielu wcześniej nakreślanych scenariuszy, gdyż integracja ze strukturami unijnymi jest procesem, a 1 maja był jednym ze znaczących jego elementów, ale w zasadzie go inicjujących. Jednak wstąpienie do Unii Europejskiej stwarza określone korzyści (mają one zawsze charakter potencjalny) oraz realne zagrożenie dla polskich regionów. Do podstawowych negatywnych zjawisk należy zaliczyć możliwość peryferyzacji polskich regionów – szczególnie tych wschodnich, wręcz pojawiają się stwierdzenia o peryferyzacji peryferii¹⁰.

¹⁰ G. Gorzelak, *Polski regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3.

Takie zagrożenia potwierdza sytuacja polskich regionów w ocenie endogenicznego potencjału rozwojowego. Należy pamiętać, że obszar peryferyjny w strukturach przestrzennych gospodarki to nie tylko ten oddalony najbardziej od centrum i charakteryzujący się niskim poziomem urbanizacji oraz małym zaludnieniem, ale także jest to obszar zacofany, zapóźniony pod względem gospodarczym (peryferyjność ekonomiczna) i cywilizacyjnym (peryferyjność społeczna). Do podstawowych cech takiego obszaru zalicza się m.in. utrudnioną dostępność, niski poziom kapitału ludzkiego (np. niski wskaźnik skolaryzacji), znikomą przedsiębiorczość (a co z tym idzie, także innowacyjność jest słaba), zjawisko migracji do obszarów wyżej rozwiniętych (tzw. rdzenia), dominację zatrudnienia w sektorach surowcowych (w tym w leśnictwie i rolnictwie), oparcie produkcji na taniej sile roboczej, która jest podstawą konkurencji z innymi obszarami. Występuje także na nim zjawisko dystansu do całej gospodarki o charakterze geograficznym, organizacyjnym i instytucjonalnym¹¹. Równocześnie obszar ten jest w znacznym stopniu uzależniony ekonomicznie od centrum, w tym od pomocy z budżetu (państwa czy też np. UE). Należy dodać, że obszar taki nie dysponuje zasobami endogenicznymi o charakterze specyficznym, dzięki którym mógłby się rozwijać, a jeżeli je posiada, nie jest w stanie je racjonalnie eksploatować i uczynić z nich swoją szansę. Dlatego w dużej mierze procesy zachodzące na tym obszarze są wynikiem interwencji zewnętrznej (np. w ramach polityki regionalnej czy szerszej polityki spójności). Przy czym, jak podkreśla K. Kuciński, ocena peryferyjności jest wieloznaczna, gdyż jest to niewątpliwie w danym czasie określenie negatywne, jednak w świetle zagrożeń i możliwości wynikających z procesu globalizacji może to być szansa¹². Ta szansa wiąże się jednak z koniecznością zmian, które „wybijają” ten obszar z tradycyjnej ścieżki rozwoju. Jak wskazuje T. Gross, bazując na przykładach innych krajów, takie działania muszą łączyć ściśle trwałą politykę gospodarczą rządu (władz centralnych) z działaniami władz samorządowych, których celem jest budowanie nowego zasobu endogenicznego¹³ poprzez dywersyfikację dotychczasowej struktury gospodarczej obszaru peryferyjnego.

Niewątpliwie podstawowym czynnikiem umożliwiającym rozwój regionalny w warunkach polskich jest transformacja systemowo-ustrojowa i wynikające stąd różnorodne konsekwencje. Pierwsza grupa konsekwencji jest związana

¹¹ *Glokalizacja*, red. K. Kuciński, Difin, Warszawa 2011, s. 251–252.

¹² *Ibidem*, s. 40.

¹³ G. Grosse, http://www.mpp.org.pl/16/16_3.html.

z włączeniem polskiej gospodarki do światowego systemu i poddaniem jej globalnym procesom współcześnie zachodzącym w tym systemie. Drugą grupą tych konsekwencji jest zmiana polityki gospodarczej państwa, w tym także zmiana podejścia do polityki regionalnej. Konsekwencje te również mogą być rozpatrywane jako czynniki umożliwiające rozwój regionalny¹⁴.

Polska, do niedawna odizolowana od wpływów gospodarki światowej, została obecnie włączona do tego systemu z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. To niesie natomiast szanse dla rozwoju niektórych regionów, ale i ogromne zagrożenia. Globalizacja i inne trendy gospodarki światowej wyżej wymienione wywołały obiektywne przesłanki do wprowadzenia w Polsce zmian w polityce regionalnej, w powiązaniu z wprowadzeniem reformy administracji publicznej oraz wprowadzeniem samorządu terytorialnego. Zmiany te – na poziomie rozwiązań instytucjonalnych, systemowych – mają obecnie zasadnicze znaczenie dla przyszłego rozwoju regionów. Pamiętać należy jednak i o tym, że nie można poprzestać na wprowadzonych zmianach. Należy dokonywać korekt tych reform, kontynuować je i dostosowywać do rzeczywistości gospodarczej, do zmian zachodzących w związku z integracją gospodarczą, koordynować z rozwiązaniami w innych dziedzinach (np. systemem finansów publicznych), tak by były najbardziej efektywne z punktu widzenia rozwoju poszczególnych regionów i całego kraju. Można wręcz wysunąć tezę, że wprowadzenie reform to czynnik umożliwiający rozwój regionalny, zaś skuteczność prowadzonej polityki rozwoju regionalnego w tych warunkach będzie czynnikiem rozwoju regionów¹⁵.

Biorąc pod uwagę aktualne potrzeby i warunki rozwoju regionalnego w Polsce, należy przyjąć, że najistotniejszym u nas obecnie problemem rozwoju regionalnego jest potrzeba zdynamizowania wzrostu gospodarczego całej gospodarki narodowej i większości województw. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego pociągnęłoby za sobą cały łańcuch pozytywnych skutków nie tylko ekonomicznych, lecz także społecznych, techniczno-technologicznych, ekologicznych, które z kolei byłyby czynnikami dalszego zdynamizowania procesu rozwoju na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Zwiększenie dynamiki wzrostu wymaga uruchomienia rezerw tkwiących w niewykorzystanych zdolnościach

¹⁴ U. Markowska-Przybyła, *Czynniki wpływające na rozwój regionu w Polsce na przełomie wieków, Rola aglomeracji miejskiej w rozwoju regionu*, red. K. Szolek, Wydawnictwo Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 169.

¹⁵ *Ibidem*, s. 170.

produkcyjnych (wydaje się, że są one stosunkowo płytkie), a po ich zagospodarowaniu niezbędne stają się nowe inwestycje. Inwestycje są kołem zamachowym gospodarki, a ich decydujące znaczenie w przyspieszaniu wzrostu gospodarczego doceniają wszystkie kierunki nauki ekonomii. Wzrost inwestycji wywołuje efekty mnożnikowe (kumulacyjne), dzięki którym zmiany w regionalnym produkcie i dochodzie są znacznie większe od poniesionych nakładów. Dzięki inwestycjom zyskuje konkurencyjność regionu, następują korzystne zmiany w technice i technologii oraz strukturze produkcji. Inwestycje mogą być także źródłem znacznych korzyści społecznych, sprzyjają bowiem wzrostowi dochodów i popytu (również konsumpcyjnego), tworzą nowe miejsca pracy, poprawiają ogólny klimat społeczny. Zwiększenie inwestycji wymaga jednak napływu kapitału z kraju lub z zagranicy. Źródła jego pochodzenia są w zasadzie obojętne, należy więc usilnie starać się o przyciągnięcie kapitału ze wszystkich możliwych źródeł¹⁶.

Rola przyjętych rozwiązań polityki regionalnej (lokalnej) w kraju jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju regionów, jednak, jak dotąd, w ograniczonym stopniu dostrzegana. Jest to bowiem ważny czynnik skuteczności osiągania celów polityki regionalnej. Skuteczność ta zależy od jakości działania rządu centralnego, od siły samorządowych regionów, od organizacji współdziałania władz centralnych samorządowych, od właściwego ukierunkowania strategicznych programów regionalnych.¹⁷ Jak dotąd, nie mamy wypracowanego modelu tej polityki, toczą się ciągle spory między zwolennikami opcji centralistycznej i wyrównawczej, czyli opcji, która za naczelny cel polityki regionalnej uznaje wyrównywanie poziomu rozwoju w układzie regionalnym, a zwolennikami opcji decentralistycznej i prokonkurencyjnej, czyli opowiadającej się za celem pobudzania zdolności konkurencyjnej regionów. Ciągłe nie ma także ukształtowanych faktycznych relacji między polityką inter- a intraregionalną¹⁸.

Zmiany w polskiej polityce regionalnej (lokalnej) są następstwem zmian w ogólnej polityce gospodarczej państwa. I ta ogólna polityka gospodarcza państwa ma również duże znaczenie dla rozwoju regionów. Tworzenie stabilnych warunków otoczenia – walka z inflacją, bezrobociem, stabilny i sprzyjający

¹⁶ A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 25–26.

¹⁷ T.G. Grosse, *Wpływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, 1.

¹⁸ J. Borowiec, *Infrastruktura techniczna a konkurencyjność regionów*, w: *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.

rozwojowi system podatkowy, sprawny i racjonalny system ubezpieczeń społecznych, prowadzenie polityki wspierania konkurencji, restrukturyzacja gospodarki – to obecnie ważne uwarunkowania sprzyjające polityce rozwoju prowadzonej w regionach. Prócz tego ważnym czynnikiem – z punktu widzenia rozwoju regionów współcześnie w Polsce – jest zapewnienie koordynacji polityki regionalnej z polityką przemysłową i makroekonomiczną. Dopiero całościowe, skoordynowane działanie może przynieść pozytywne skutki w rozwoju poszczególnych regionów¹⁹.

Szczególnego znaczenia w globalnej gospodarce nabierają niektóre „bezpośrednie” czynniki rozwoju, jak: potencjał ludzki, stan infrastruktury, zaplecze naukowo-badawcze, dostęp do informacji, instytucje wspierania przedsiębiorczości, dobre warunki życia, wypoczynku czy stan środowiska naturalnego, a także w obecnej sytuacji Polski wysokość i efektywność zaangażowanych środków na rozwój regionalny. Większość z wymienionych czynników raczej niekorzystnie oddziałuje na rozwój regionalny we współczesnej Polsce. Przykładem może być stan infrastruktury technicznej. Istnieją duże różnicowania regionalne – zwłaszcza sieć kolejową cechuje nierównomierne rozmieszczenie. Zarówno sieć kolejowa jak i drogowa jest technicznie przestarzała, brakuje autostrad, co osłabia spójność kraju. Również sieć telekomunikacyjna jest nierównomiernie rozwinięta w przestrzeni kraju. Wszystko to utrudnia swobodny przepływ zarówno towarów, usług, jak i ludzi²⁰. Podobnie rzecz ma się z infrastrukturą społeczną. Niekorzystna sytuacja istnieje także, jeżeli chodzi o czynnik innowacji. To czynnik, który w znacznej mierze decyduje współcześnie o rozwoju. Poprzedni system gospodarczy nie sprzyjał innowacyjności (a zachęcał raczej do bierności) i pozostawił po sobie w spadku przestarzały majątek, nieodpowiadający swą strukturą konkurencji międzynarodowej. Obecnie niepokojąco niski jest poziom wydatków polskich przedsiębiorstw na działalność badawczo-rozwojową, a wydatki na działalność innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych to głównie wydatki na technologię materialną. Działalność innowacyjna ma więc charakter pasywny i nie wiąże się z generowaniem nowej wiedzy. Niepokojące jest również to, że nie można raczej liczyć na bardzo intensywny proces lokowania działalności innowacyjnej w Polsce przez zagra-

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

nicznych inwestorów, często prowadzona przez nich działalność ma na celu adaptację produktów na polski rynek²¹.

W podejściu do rozwoju regionalnego (lokalnego) ogólnie podkreśla się obecnie konieczność otwarcia terytorium na otoczenie zewnętrzne i potrzebę rozwijania sieci relacji w skali międzyregionalnej, a nawet ponadnarodowej. Korzyści bliskości i powiązania typu lokalnego mogą przynieść efekty pozytywne tylko wówczas, jeśli są całkowicie otwarte na zewnątrz²². Oznacza to potrzebę włączenia lokalnych rodzajów działalności w międzynarodowy podział pracy przy uwzględnieniu wszystkich wymogów rynku i handlu, niezbędnych do waloryzacji zasobów lokalnych²³.

CONTEMPORARY CONDITIONS FOR REGIONAL (LOCAL) DEVELOPMENT IN POLISH REALITIES

Summary

Regional (local) development in Polish realities is conditioned by many factors. Undoubtedly the most important are the changes taking place in the global economy but also the specificity of our conditions such as the local government reform and peripheral phenomenon. Without a clear delimitation of competences in the field of spatial development between the various levels of government we can't count on the full utilization of the potentials of the various spatial units.

Translated by Stanisław Korenik

²¹ S. Umiński, *Czy jest szansa na lokowanie w Polsce działalności innowacyjnej? Rozwój regionalny* 1/00.

²² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 32.

²³ A. Potoczek, *Polityka regionalna...*, s. 149.