

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS.

Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

### Grzegorz Gorzelak

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych

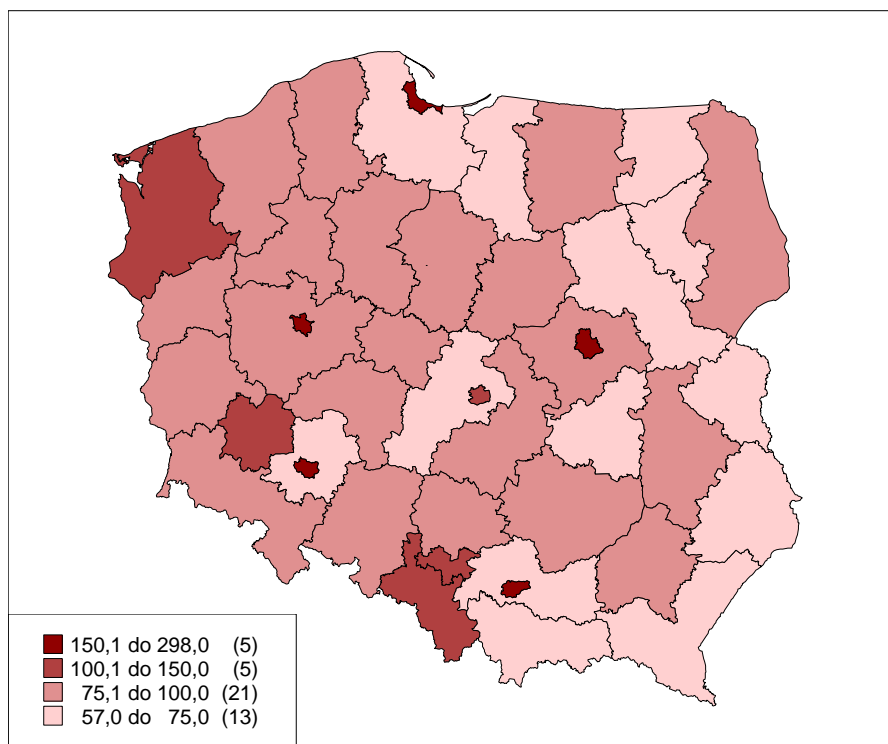
EUROREG

Uniwersytet Warszawski

## POLITYKA REGIONALNA WOBEC ZRÓŻNICOWAŃ POLSKIEJ PRZESTRZENI

### 1. Zróżnicowania polskich regionów

Polska jest krajem silnie **regionalnie zróżnicowanym** (por. rysunek 1). Skala rozpiętości PKB na jednego mieszkańca wśród 44 jednostek terytorialnych utworzonych dla celów statystycznych (NTS3) przekracza 1:5. W 2000 r. PKB na 1 mieszkańca w Warszawie wynosił 517% analogicznej wartości w podregionie chełmsko-zamojskim. Znaczne różnice obserwujemy także wewnątrz poszczególnych regionów, szczególnie zawierających wielkie miasta (np. w województwie mazowieckim rozpiętość między Warszawą a regionem radomskim wynosiła w 2000 r. 4.6 do 1, w województwie małopolskim relacja skrajnych wielkości PKB na mieszkańca wynosi 2.9 do 1, a wielkopolskim 2.8 do 1).



Rys. 1. PKB na 1 mieszkańca w polskich NTS3 w 2000 r., Polska = 100.

Różnice międzyregionalne, wbrew pozorom, nie są w Polsce większe, niż w innych krajach europejskich<sup>1</sup>. Tabela 1 przedstawia skale rozpiętości między najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami w krajach UE. Utrzymują się one w zasadzie na niezmiennym poziomie (ostatnio w niektórych krajach rosną, w innych natomiast zmniejszają się), mimo znacznych nakładów ponoszonych przez Unię Europejską w celu wyrównywania różnic międzyregionalnych.

Tabela 1. Rozpiętości międzyregionalne w PKB na 1 mieszkańca w wybranych krajach, 1998 r.

Kraje	Liczba regionów	Relacja wartości największej do najmniejszej
Polska	16	2.0 : 1
	44	5.2 : 1
Francja (kontynentalna)	22	2.0 : 1
Niemcy	42	3.4 : 1
Włochy	20	2.3 : 1
Hiszpania	17	2.2 : 1
Wielka Brytania	37	3.3 : 1
Czechy	8	2.4 : 1
Węgry	7	2.2 : 1
Rumunia	8	1.9 : 1
Słowacja	4	2.5 : 1

Źródło: *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, Brussels 2001, tabela 50

Różnice międzyregionalne są w oczywisty sposób zależne od różnic w regionalnych strukturach gospodarczych. Dla zobrazowania tej tezy można posłużyć się dość prostym wyliczeniem, odnoszącym się do wydajności pracy w poszczególnych sektorach gospodarki. mierzonej wielkością wartości dodanej na jednego pracującego w danym sektorze. Obrazuje to tabela 2.

\*) W niniejszym tekście wykorzystałem swój artykuł pt. „Szanse polskich regionów w zintegrowanej Europie” opublikowany w *Studiach Regionalnych i Lokalnych*, z. 2-3, 2002, ss. 55-73.

<sup>1</sup> Warto zwrócić uwagę na oczywisty fakt, że skala różnic jest zależna od liczby jednostek uwzględnianych w porównaniach: im jednostek więcej, tym są one mniejsze, a więc zróżnicowanie większe.

Tabela. 2. Wartość dodana na jednego pracującego w zł, ceny bieżące, 2000

Kategorie	Polska	Województwo o najwyższej wartości		Województwo o najniższej wartości		Relacja wartości skrajnych
		województwo	wartość	województwo	wartość	
Ogółem	40	mazowieckie	51 760	podkarpackie	25 404	2,0:1
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo	102	zachodniopomorskie	13 045	podkarpackie	2 127	6,1:1
Przemysł	5 727	mazowieckie	64 400	warmińsko-mazurskie	40 072	1,6:1
Usługi rynkowe	49	mazowieckie	74 613	podkarpackie	53 713	1,5:1
Usługi nierynkowe	368	mazowieckie	40 308	lubelskie	30 799	1,3:1
	63					
	296					
	34					
	170					

Źródło: Produkt krajowy brutto według województw w 2000 roku, GUS, Katowice 2002, tabela 4.

Przekaz tej tabeli jest jednoznaczny. Relacja w wydajności pracy między rolnictwem, łowiectwem, rybołówstwem i leśnictwem, a usługami nierynkowymi wynosi jak 1:11 (w 1999 r. Relacja ta wynosiła 1:10), a przemysłem jak 1:8,6 (i wzrosła z 1:7,3 w 1999 r). Województwa wschodnie i centralne oraz obszary pozametropolitalne notują znacząco większe udziały pracujących w tym pierwszym dziale, niż województwa zachodnie i wielkie miasta (w 2000 r. udziały te wynosiły w wybranych województwach: śląskim - 12,2%, zachodniopomorskim – 15,5%; pomorskim - 15,5%; mazowieckim – 24,8; lubelskim – 52,0; świętokrzyskim – 49,0%; podkarpackim – 47,3%; podlaskim – 46,5%; w województwie opolskim udział ten w 2000 r. wynosił 28,6%, i wzrósł o 1,2 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim). Ponadto, wydajność pracy w rolnictwie w regionach wschodnich jest kilkakrotnie niższa, niż w województwach zachodnich. Nałożenie się tych dwóch czynników powoduje istniejące różnice w PKB na mieszkańca, wzmocnione niższą wydajnością pracy w działach pozarolniczych w regionach wschodnich niż w zachodnich i na obszarach pozametropolitalnych niż w wielkich miastach<sup>2</sup>.

Polityka fiskalna powoduje, że rozpiętości w PKB są większe, niż w dochodach ludności (por. tabela 3)

<sup>2</sup> Ponieważ operujemy tu udziałami liczny pracujących w całości pracujących, nie ma znaczenia, że liczba pracujących w rolnictwie jest zawyżona, ponieważ znaczna z nich nie pracuje w pełnym wymiarze – a więc że tak wyliczona wydajności pracy w tym sektorze jest zaniżona.

Tabela 3. PKB i dochody ludności na 1 mieszkańca w zł, ceny bieżące, 2000 r.

Kategorie	Polsk a	Województwo o najwyższej wartości		Województwo o najniższej wartości		Relacja wartości skrajnych
		województwo	wartość	województwo	Wartość	
PKB	17	mazowieckie	26 871	lubelskie	12 146	2,2:1
Dochody pierwotne brutto	725	mazowieckie	21 057	lubelskie	9 325	2,3:1
Dochody do dyspozycji brutto	13 306 12 635	mazowieckie	17 843	podkarpackie	9 625	1,9:1

Źródło: *Produkt krajowy brutto według województw w 2000 roku*, GUS, Katowice 2002, tabele 1, 9, 10.

Widać działanie takich instrumentów, jak KRUS, powodujących, że regionalne wartości dochodów do dyspozycji mniej różnią się od średniej krajowej, niż dochody pierwotne, PKB na mieszkańca i wydajność pracy. Przejście do kategorii dochodów netto jeszcze bardziej spłaszczyłoby regionalny rozkład, ponieważ obciążenie podatkowe ludności rolniczej jest znacznie niższe, niż nierolniczej.

W skali subregionalnej rozpiętości w PKB są łagodzone także dzięki dojazdom do pracy. Tak np. ok. 25 tys. osób dojeżdża z Radomia do pracy w Warszawie, co powoduje znaczący doraźny transfer dochodów z metropolii do regionu, przyczyniając się jednocześnie do „wyplukiwania” jego zasobów, ponieważ najzdolniejsi i najbardziej aktywni z czasem przeniosą się z regionu do Warszawy (Lisowski, 2001).

Wartości wspomnianych wyżej kategorii w województwie opolskim są wykazane w poniższej tabeli 4:

Tabela 4. Wybrane kategorie ekonomiczne dla województwa opolskiego w zł, ceny bieżące, 2000 r.

Kategorie	Wartość	Polska = 100
PKB (w mln zł)	16 458,2	2,4
PKB na 1 mieszkańca	15 146	85,5
Wartość dodana brutto na jednego pracującego:		
ogółem	38 426	95,8
rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo	7 907	138,1
przemysł	50 127	101,5
usługi rynkowe	59 473	94,0
usługi nierynkowe	33 707	98,6
	10 375	78,0
Dochody pierwotne brutto na 1 mieszkańca	10 026	79,4
Dochody do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca		

Źródło: *Produkt krajowy brutto według województw w 2000 roku*, GUS, Katowice 2002, tabele 1, 4, 9, 10.

Województwo opolskie jest więc regionem średnio rozwiniętym, o wyższej, niż w innych regionach wydajności pracy w rolnictwie. Jednak duży udział osób aktywnych w tym dziale gospodarki powoduje, że relacja PKB na jednego mieszkańca do średniej krajowej jest w tym regionie niższa, niż wynikałoby to z różnic w stosunku do średnich krajowych w wydajności pracy w pozostałych działach gospodarki.

Różnice międzyregionalne w Polsce mają więc charakter głównie strukturalny. Polska nie jest tu żadnym wyjątkiem, takie jest bowiem generalne podłoże różnic w poziomie rozwoju. W Polsce druga pod względem ważności przyczyna różnic w zamożności – upadek regionów przemysłowych - nie występuje jeszcze na masową skalę, choć ograniczanie się jedynie do restrukturyzacji przemysłu górnośląskiego przez upadek, bez tworzenia na jego miejsce innych form zatrudnienia i przebudowy substancji poprzemysłowej spowoduje w niedługim czasie powstanie w tej wielkiej konurbacji zagłębia miejskiej biedy i patologii.

Po wtóre, jak starałem się to wielokrotnie wykazać przy innych okazjach (Gorzelał, 2000; Gorzelał, Jałowiecki, 2001), zróżnicowanie regionalne Polski ma długie korzenie historyczne, sięgające kilku stuleci, przy znaczącym wpływie okresu zaborów, szczególnie zaś lat 1815-1918.

## **2. Trajektorie polskich regionów w okresie transformacji**

Przez cały prawie okres transformacji post-socjalistycznej (od 1992 r.) **różnice międzyregionalne w Polsce rosna** (por. tabela 5). Stabilne i relatywnie wysokie tempo wzrostu notują jedynie regiony zawierające wielkie aglomeracje. Regiony pozostałe, w tym „surowcowe” (płocki, tarnobrzęski, legnicki, piotrkowski, wałbrzyski) notują mniejsze lub większe pogorszenie swojej pozycji w kraju, podobnie jak i regiony schyłkowych przemysłów (katowicki, łódzki). W najtrudniejszej sytuacji znajdują się regiony wschodnie, tradycyjnie nisko rozwinięte, w których po 1992 r. dynamika rozwoju była niska, a w ostatnim okresie wręcz silnie ujemna. Trajektorie rozwoju poszczególnych regionów Polski w okresie 1992-1998 (dysponujemy tylko danymi za te okresy, i to jedynie dla b. 49 województw) przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Zróznicowanie dynamiki PKB w wybranych b. województwach, 1992-1998, Polska = 100

Byłe województwa	1992 <sup>a</sup>	1995 <sup>b</sup>	1998 <sup>b</sup>	Przyrost 1992-1998
Stołeczne	158	168	214	88
warszawskie	105	107	107	41
Gdańskie	117	112	120	42
Krakowskie	132	112	134	41
Poznańskie	127	118	111	21
Szczecińskie	105	118	116	53
Wrocławskie				
	86	90	86	39
Gorzowskie	105	95	87	15
Zielonogórskie	100	101	90	25
Opolskie				
	126	121	116	28
Legnickie	120	94	86	- 1
Piotrkowskie	149	132	114	6
Płockie				
	116	127	112	34
Katowickie	105	105	103	36
Łódzkie	80	78	73	26
Wałbrzyskie				
	79	67	63	11
Białkopodlaskie	87	64	65	4
Chełmskie	70	71	67	33
Ostrołęckie	78	75	72	28
Radomskie	77	73	74	33
Słupskie	65	64	65	39
Suwalskie	73	64	58	10
Zamojskie				

<sup>a</sup>PKB w cenach czynników produkcji; <sup>b</sup>Wartość dodana brutto.

Źródła: *Produkt Krajowy Brutto i dochody ludności według województw w 1992. Część I: Metodologia i wyniki badań*, GUS, Warszawa 1994, tabela, 20. *Produkt Krajowy Brutto według województw w latach 1995-1998*, GUS, Katowice 2000, tabela 9.

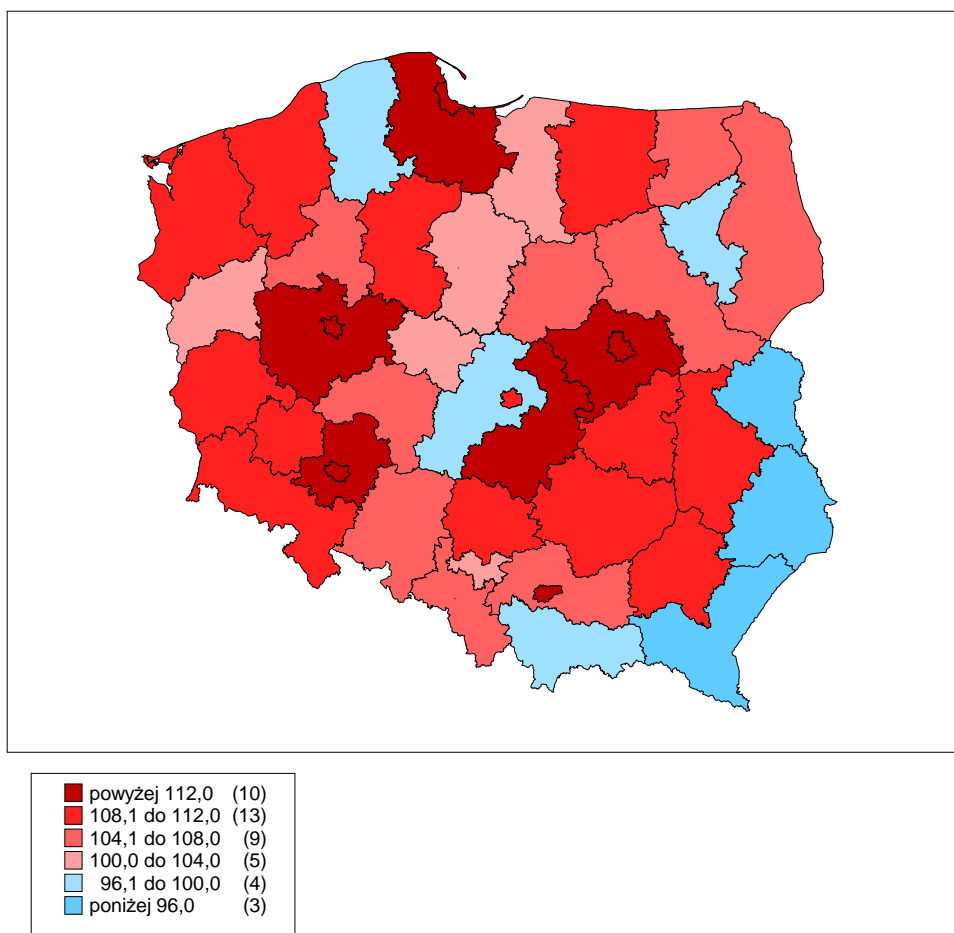
Uderzająca jest dość słaba dynamika rozwoju województw zachodnich, powszechnie uważanych za regiony, które „wygrały” dzięki zmianie swojego względnego położenia, co umożliwiła polska transformacja. Mimo znacznego (szacowanego na ok. 5 mld zł rocznie w połowie lat 1990.) napływu niemieckiego popytu konsumpcyjnego, a także dość znacznej liczby (co prawda kapitałowo niewielkich) inwestycji zagranicznych, także głównie z Niemiec, regiony te wykazały dynamikę

rozwoju niższą, niż średnia krajowa. Szczególnie zastanawiające jest sytuacja b. województwa szczecińskiego, które – łącząc cechy regionu zawierającego duże miasto i regionu korzystnie położonego przy zachodniej granicy – powinno wykazywać bardzo szybki wzrost, podczas gdy systematycznie traciło ono dystans do innych województw „wielkomiejskich”. Z jednej strony jest rezultat restrukturyzacji kompleksu gospodarki morskiej. Być może słuszna jest także hipoteza twierdząca, że uzyskane z zewnątrz korzyści nie zostały w województwach zachodnich w wystarczającym stopniu przeznaczone na zwiększanie potencjału gospodarczego, a zostały wykorzystane głównie na konsumpcję i inwestycje nieprodukcyjne (mieszkania, domy). Być może także w regionie szczecińskim uwidocznia się niekorzystny klimat dla rozwoju z udziałem inwestorów zagranicznych, tworzony przez niektóre ekipy samorządowych władz Szczecina. Wydaje się, że przyczyny niepełnego wykorzystania szans stworzonych polskim regionom zachodnim przez przekształcenia polityczne 1989-1990 r., warte są głębszego zbadania.

Powiększanie się różnic międzyregionalnych może zachodzić w dwóch sytuacjach:

- regiony wyżej rozwinięte rozwijają się szybciej, niż regiony słabo rozwinięte, ale te ostatnie notują dodatnie tempo wzrostu;
- regiony wyżej rozwinięte notują tempo dodatnie, a nisko rozwinięte ujemne tempo wzrostu.

Sytuacja pierwsza jest dość powszechna, i może być społecznie i gospodarczo akceptowana. Sytuacja druga jest już znacznie bardziej niekorzystna, i z reguły jest traktowana jako patologia procesu rozwoju. Niestety, w ostatnim okresie jesteśmy w Polsce świadkami takich właśnie niekorzystnych proporcji wzrostu poszczególnych regionów. Oto w okresie 1999-2000 7 podregionów zanotowało spadek PKB, w tym cztery południowo-wschodnie o ponad 4 procent – przy wzroście PKB w skali kraju w ciągu tych dwóch lat o 8,3 procent (zob. rys. 2). Oznacza to więc, że w podregionach tych nastąpił relatywny spadek o 12 punktów procentowych względem średniej krajowej.



Rys. 2. Dynamika PKB w NTS 3 w 2000 r., ceny stałe 1998=100

Dynamika rozwoju regionów w okresie 1999-2000 jest silnie zbieżna z obrazem, jaki zaobserwowaliśmy dla lat wcześniejszych. Jak poprzednio, tak i w ostatnim okresie duże miasta i obszary je otaczające notują wysokie tempo wzrostu, natomiast regiony wschodnie i pozametropolitalne obszary centralne wykazują tempo niższe.

Jest interesujące, że w okresie 1999-2000 tempa wzrostu były dość niestabilne. Oto w 1999 r. cztery NTS 3 zanotowały realny spadek PKB o ponad 8 procent, przy wzroście całej gospodarki o 4,1%<sup>3</sup> (były to subregiony łomżyński, białkopodlaski, zamojski i słupecki), a wzrost szybki wystąpił w wielkich miastach. W roku następnym (2000) dynamika rozwoju polskich subregionów była odmienna. Oto wielkie miasta notowały wolniejszy wzrost, niż średnio w kraju, a niektóre z nich (Wrocław, Łódź) wręcz wykazywały spadek regionalnego PKB. Z drugiej strony, niektóre z regionów słabiej rozwiniętych notowały wzrost szybszy, niż reszta kraju. Szczególnie uderzająca jest zmiana sytuacji w regionie słupeckim: w 1999 r. zanotował on szczególnie wysoki spadek PKB (o ponad 8 procent w cenach stałych), by w roku następnym uzyskać jeden z większych przyrostów w skali kraju, o ponad 8 procent (co jednak nie złożyło się na dodatnie tempo wzrostu w skali dwóch lat).

<sup>3</sup> W Polsce nie oblicza się regionalnych indeksów cen, trzeba więc ograniczyć się do ogólnokrajowego deflatora. Ponieważ w regionach, w których notowano spadki PKB, rolnictwo ma znaczący udział w strukturze zatrudnienia i produkcji, a jednocześnie ceny produktów rolnych rosły wolniej niż produktów przemysłowych i usług, to można przypuszczać, że realny

### 3. Wymiary polskiej przestrzeni - próba uogólnienia

W syntetycznym ujęciu, łączącym wyjściowy poziom rozwoju regionalnego u progu transformacji oraz analizując jej przebieg w poszczególnych polskich regionach, można wskazać, że dwa wymiary najsilniej współcześnie różnicują polską przestrzeń i wpływają na procesy rozwoju regionalnego, które zachodzą na tyle nierównomiernie, że różnice międzyregionalne dość szybko się powiększają:

1. **Wielkie miasta – reszta kraju.** Jest to nowy wyraz tradycyjnego podziału na miasto i wieś (por. Jałowiecki, 1999). Obecnie jednak już nie sam status miasta i dominacja pozarolniczych sektorów gospodarki jest wyznacznikiem zdolności do rozwoju, bowiem jedynie miasta wielkie (a szczególnie Warszawa, a także Poznań, Kraków, Wrocław, Trójmiasto), o zróżnicowanej strukturze gospodarki, połączone z Europą względnie dobrą infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną, bogato wyposażone w różnorodne instytucje – w tym placówki badawczo-rozwojowe, zamieszkiwane przez ludność dość dobrze wykształconą, są w stanie nawiązać kontakty z konkurencyjną gospodarką globalną. Rozprzestrzenianie rozwoju z wielkiego miasta do jego otoczenia nie przekracza promienia 30 km (tak jest w przypadku Warszawy, w przypadku pozostałych dużych miast jest to odległość prawdopodobnie mniejsza), a w promieniu 50-100 km dominują efekty „wymywania” zasobów z regionu metropolitalnego do ośrodka centralnego (por. m.in. Smętkowski, 2001).
2. **Wschód-zachód.** Jest to wymiar o „długim trwaniu”, silnie uwarunkowany historycznie. Od średniowiecza zachodnia część obecnych ziem polskich była wyżej rozwinięta, niż część wschodnia (np. styl romański nie przekroczył linii Wisły). Podział ten pogłębiły zabory, których granice są do dziś widoczne w przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju. Po 1990 r. Polska wschodnia, której potencjał w znacznej części znajduje się w fazie przedprzemysłowej, zapłaciła mniejszą cenę za zmiany strukturalne (w okresie 1900-1992), ale też po 1992 r. wykazywała znacznie mniejszą zdolność do sprostania wymogom w otwartej, konkurencyjnej gospodarce opartej na wiedzy. Obecny regres niektórych polskich regionów wschodnich jest w znacznej części wynikiem owego zapóźnienia strukturalnego i niezdolności polskich regionów wschodnich i pozametropolitalnych regionów centralnych do sprostania wymogom współczesnej, otwartej gospodarki.

Dominację tych właśnie dwóch wymiarów różnicujących polską przestrzeń można uzasadnić odwołując się do wcześniej zarysowanych zależności kształtujących współczesny model rozwoju.

Podział na wielkie miasta i obszary pozametropolitalne jest wynikiem zmiany w paradygmacie rozwoju. W poprzednim, zasobochłonnym modelu, w którym dominującą rolę w procesie wzrostu pełnił przemysł, w Polsce – podobnie jak i w innych, choć nie wszystkich, krajach – występował syndrom urbanizacja-uprzemysłowienie-korzystne warunki życia (por. Gorzelak, Wyżnikiewicz, 1981). Był to okres, w którym udział pracujących w przemyśle stanowił ponad 40% całej liczby pracujących

---

spadek PKB był w nich nieco mniejszy, niż wynika to z zastosowanie jednolitego wskaźnika inflacji. Nie zmienia to jednak ogólnego obrazu.

(przy udziale rolnictwa podobnym do dzisiejszego). O poziomie i tempie rozwoju decydował więc poziom uprzemysłowienia i tempo wzrostu produkcji tego sektora.

W nowym modelu gospodarki wiedzochłonnej, który – choć jeszcze w Polsce nie dominuje, to jednak coraz silniej wyznacza rytm i strukturę procesów gospodarczych dzięki kontaktom gospodarki polskiej z gospodarką światową – przemysł traci kluczową pozycję na rzecz usług. Transformacja post-socjalistyczna to w znacznym stopniu proces dezindustrializacji, przy jednoczesnym szybkim rozwoju usług, szczególnie usług rynkowych, a wśród nich tzw. sektora IV. Jest więc oczywiste, że najszybsze tempo rozwoju mogą uzyskać te układy terytorialne, które w największym stopniu mogą rozwijać owe szybko rosnące dziedziny gospodarki. To są właśnie wielkie miasta, w których przemysł albo został zlikwidowany, albo też uległ daleko idącej restrukturyzacji, zmieniając się w nowoczesną kombinację działalności twórczej i wytwórczej, przemysłowej i usługowej (na rosnące trudności w rozróżnieniu produkcji i usług wskazywał m.in. R.Reich, 1995).

W znacznie gorszej sytuacji znajdują się okręgi przemysłowe, które są poddawane głębokiej restrukturyzacji. To właśnie te procesy powodują, że takie subregiony, jak śląski, legnicki, wałbrzyski stale tracą dystans do średniej krajowej, a w jeszcze szybszym tempie do wielkich miast. Przypadki Łodzi i Trójmiasta wskazują, że czynnik wielkomiejski może rekompensować straty w poziomie PKB wywołane upadaniem wiodących dotychczas przemysłów.

Odwołując się do koncepcji dystansów możemy powiedzieć, że polskie wielkie miasta są najbliższej „położone” w stosunku do europejskich centrów gospodarczych i innowacyjnych zarówno ze względu na dystans geograficzny, jak i instytucjonalny. Należy pamiętać, że dystans geograficzny mierzy się czasem i łatwością dotarcia, a więc te obszary, które są wyposażone w lotniska międzynarodowe i szybką kolej (w Polsce naprawdę szybkiej kolei co prawda nie ma, ale połączenia między niektórymi wielkimi miastami są lepsze, niż cała reszta sieci kolejowej) są „bliższe”, niż obszary słabo dostępne, pozbawione połączeń transportowych z Europą. Także korzystniejsza struktura społeczno-ekonomiczna w wielkich miastach niż na terenach pozametropolitalnych czyni je mniej oddalonymi w układzie instytucjonalnym od głównych metropolii europejskich i światowych, wyznaczających kierunki i tempo rozwoju gospodarki światowej.

W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się wschodnie regiony Polski, charakteryzujące się dużymi dystansami geograficznymi i instytucjonalnymi do centrów europejskich. Tym też należy tłumaczyć ich postępującą marginalizację w społeczno-gospodarczej przestrzeni kraju, przyjmującą wyraz nie tylko relatywny, ale też niestety i absolutnego regresu gospodarczego.

Interesujące jest pytanie o przyczyny niestabilności temp wzrostu PKB w subregionach w latach 1999 i 2000. Można sformułować następującą hipotezę tłumaczącą „odwrócenie się” w 2000 r. prawidłowości, zgodnie z którymi regiony zawierające wielkie miasta rozwijają się szybciej, niż peryferyjne regiony pozametropolitalne. Być może w 2000 r. rysowały się już przesłanki zwolnienia tempa wzrostu (w 2001 r. PKB Polski wzrósł jedynie o 1 procent), i występowały one właśnie w tych regionach, w których struktury gospodarcze były najbardziej wrażliwe na odwrócenie się koniunktury. Byłby to obraz zbliżony do tego, który obserwowano w okresie 1990-1992, czyli w fazie spadku PKB w Polsce, kiedy to regiony najwyżej rozwinięte notowały szczególnie wysokie ujemne wartości dynamiki PKB, a regiony słabo rozwinięte, o dużym, udziale rolnictwa w strukturze zatrudnienia, notowały

spadki mniejsze, a niektóre nawet wzrosty PKB. Regiony wyżej rozwinięte byłyby więc swoistymi wskaźnikami zmian w koniunkturze, reagując na nie wcześniej i większą amplitudą dynamiki wzrostu. Prawdziwość tej hipotezy będzie można sprawdzić dopiero po uzyskaniu dłuższych szeregów czasowych zmian PKB w subregionach – NTS 3.

#### 4. Szanse polskich regionów i możliwości ich wzmocnienia

Poza kilkoma dużymi aglomeracjami, nielicznymi obszarami atrakcyjnymi turystycznie i częściowo zachodnim pasem przygranicznym, polskie regiony są zagrożone peryferyzacją w integrującej się przestrzeni europejskiej, a niebezpieczeństwo to jest szczególnie silne w przypadku Polski Wschodniej. Nadmierne liczenie na to, że pomoc Unii Europejskiej niebezpieczeństwo to może zlikwidować, niesie kolejne zagrożenia w postaci upowszechniania się postawy zależności od pomocy zewnętrznej i paraliżu własnego wysiłku (wspomniana strategia *rent seeking*), tym bardziej, że umiejętności korzystania z pomocy Unii Europejskiej są silnie regionalnie zróżnicowane. Już teraz należy więc podejmować szereg działań na szczeblu kraju i w poszczególnych regionach, by zagrożenie niebezpieczeństwem marginalizacji zmniejszyć. Działania te powinny uwzględniać nowe mechanizmy rozwoju, w szczególności zaś nowe kryteria lokalizacji oraz znaczenie sieciowych powiązań między regionami w postaci inter- i intraregionalnych relacji między jednostkami gospodarczymi znajdującymi się na ich terenie

Najważniejsze kierunki polityki regionalnej stosowanej w odniesieniu do polskich regionów (zarówno przez rząd polski jak i przez Komisję Europejską) podczas pierwszej fazy członkostwa w Unii Europejskiej powinny być następujące:

1. Szybki rozwój infrastruktury transportowej łączącej polskie regiony z centrami gospodarczymi Europy. Polskie zapóźnienia infrastrukturalne są powszechnie znane. Zapomina się jednak o tym, że w najważniejszej obecnie dla Polski transeuropejskiej relacji Wschód-Zachód pozycja Polski jest zagrożona przez szybko rozwijające się sieci autostrad słowackich i czeskich, mających połączenia z Austrią i Niemcami, a także przez rosnący transport bałtycki. Także w niektórych przypadkach polska część ciągów dróg o znaczeniu tranzytowym jest znacznie niższej jakości, niż część ukraińska czy białoruska. Trzeba też pamiętać, że peryferyzacja Polski Wschodniej ma swoje źródła w niskiej jakości ciągów transportowych przechodzących przez Polskę (o szansach polskiej regionów wschodnich decyduje m.in. liczba mostów na Wiśle!).
2. Poprawa kapitału ludzkiego (edukacja i szkolenia) oraz społecznego (umiejętności współdziałania, zaufanie, społeczeństwo obywatelskie), szczególnie w regionach zapóźnionych. Jednym z rezultatów tego procesu powinno być np. podjęcie współpracy samorządów Polski Wschodniej nad wspólną strategią tego regionu w obliczu zagrożenia peryferyzacją w poszerzonej Unii. Jest to proces trudny, ponieważ wola współdziałania jest w tej części kraju relatywnie słaba, słabsza – jak to wynika z badań – niż w części zachodniej (por. np. Gorzelak, Jałowiecki, 1998).
3. Wzmocnienie powiązań między polskimi ośrodkami metropolitalnymi a ich odpowiednikami w globalnej sieci metropolii z jednej strony, oraz z ich bezpośrednim zapleczem regionalnym z drugiej. Badania wskazują (np. Olechnicka, 2002), że w peryferyjnych regionach wschodnich brak jest wystarczająco silnego i atrakcyjnego zaplecza badawczo-naukowego, które byłoby zdolne

wspierać innowacyjne jednostki gospodarcze tam zlokalizowane. Szybki rozwój tego zaplecza – w powiązaniu z wiodącymi krajowymi i zagranicznymi placówkami naukowymi – może pozwolić na dynamizację rozwoju całej polskiej gospodarki i na zwiększenie efektu rozprzestrzeniania rozwoju z obszarów najwyżej rozwiniętych do ich otoczenia.

4. Tworzenie ogólnopolskich i regionalnych sieci transferu innowacji i technologii. Jest to obecnie jedno z najsłabszych ogniw w polskich sieciach instytucjonalnych, niezwykle istotne w gospodarce opartej na wiedzy. Sieci takie istnieją we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych, przyjmując różnorodne formy organizacyjne: od instytucji wyłącznie publicznych przez partnerstwa publiczno-prywatne do sieci placówek wyłącznie prywatnych. Sieci takie są prowadzone w skali ogólnokrajowej, a także w obrębie poszczególnych regionów. W Polsce w tej mierze istnieje prawie całkowita pustka instytucjonalna, a nieliczne przykłady działań jednostkowych jedynie silnie uzewnętrzniają potrzebę systemowego podjęcia tego wysiłku w skali ogólnokrajowej i regionalnej.
5. Wspieranie procesów restrukturyzacji w regionach poprzemysłowych, w tym odbudowa tkanki miejskiej i rekultywacja zdewastowanego środowiska w obszarach centralnych miast i regionów upadającego przemysłu.
6. Tworzenie międzyregionalnych sieci transferu doświadczeń i umiejętności, szczególnie w zakresie korzystania ze środków Unii Europejskiej. Wiedza o Unii, jej programach, dostępnych z Unii środkach, obowiązujących procedurach, jest silnie regionalnie zróżnicowana. W pasie zachodnim każda gmina miała z programami tymi kontakt i korzystała z funduszy pochodzących z Brukseli – w Polsce Wschodniej doświadczenia te są znacznie mniejsze. Na samorządach Polski Zachodniej ciąży obowiązek przekazania doświadczeń pochodzących ze współpracy międzygminnej i międzynarodowej oraz z prowadzenia programów Unii Europejskiej do regionów Polski Wschodniej, gdzie umiejętności te są znacznie mniejsze.
7. Wspomaganie procesu decentralizacji, w tym obecnie decentralizacji finansów, co może stanowić dopełnienie reformy terytorialnej organizacji kraju. Polskie województwa, podmioty polityki rozwoju regionalnego, są w dominującym stopniu zależne od niestabilnych i niewystarczających transferów pochodzących z budżetu centralnego. Dlatego też interesująca instytucja kontraktu regionalnego, będąca osią współczesnej polityki regionalnej Polski, musi obejmować wiele zadań, które powinny być podejmowane wyłącznie przez władze wojewódzkie. W tej sytuacji kontrakt nie może być tym, czym być powinien – a więc umową między regionem (regionami) a rządem na współfinansowanie przedsięwzięć, które są ważne dla rozwoju danego regionu (regionów), a jednocześnie są istotne z punktu widzenia rozwoju całego kraju. Decentralizacja finansów publicznych powinna stanowić „trzeci etap” polskiej reformy samorządowej, niewątpliwie najpełniej przeprowadzonej reformy organizacji terytorialnej kraju wśród wszystkich krajów postsocjalistycznych.
8. Wspomaganie procesów rozwoju regionalnego regionów Litwy, Białorusi i Ukrainy, a także Obwodu Kaliningradzkiego, co może stać się jedną z najważniejszych szans rozwoju Polski Wschodniej. Stabilny i szybki rozwój regionów i krajów graniczących z Polską od wschodu jest jednym z warunków dla minimalizacji niekorzyści wynikających z ustanowienia zewnętrznej granicy Unii wzdłuż polskiej granicy wschodniej. Jest to także największa szansą rozwojową dla

wschodnich regionów Polski. Ich peryferyalizacja w przestrzeni europejskiej może zmniejszyć się jedynie wtedy, gdy staną się one regionami zintegrowanej Europy, które są położone najbliżej rosnących rynków, i które jednocześnie stwarzają korzystne warunki dla podejmowania inwestycji zorientowanych na te rynki.

W realizacji tych nowych kierunków rozwoju polskiej polityki regionalnej powinny brać udział wszystkie ośrodki władzy w Polsce – parlament, rząd i prezydent, a także samorząd terytorialny. Polska powinna uzyskać zgodę Komisji Europejskiej na nowe podejście do polityki regionalnej, wykraczające poza tradycyjne jej rozumienie, w wyniku którego koncentruje się ona na regionach zacofanych, słabo rozwiniętych i peryferyjnych oraz na regionach tracących bazę ekonomiczną. Wspomaganie układów sieciowych i współpracy międzyregionalnej każe wyjść poza to wąskie, „pomocowe” ujęcie polityki regionalnej, której najważniejszym obecnie ogniwem powinno stać się wspieranie najbardziej obiecujących i najbardziej konkurencyjnych - a więc najbardziej innowacyjnych - sieci powiązań regionów słabych i mocnych, instytucji i przedsiębiorstw w nich zlokalizowanych, sieci przekraczających terytorium Polski i obejmujących także regiony i jednostki gospodarcze z zagranicy, w tym – co jest szczególnie ważne – także znajdujące się u naszych wschodnich sąsiadów. Polska powinna także wspierać ich wysiłki zmierzające do tego, by Komisja Europejska poczęła finansować przedsięwzięcia infrastrukturalne poza swoimi granicami – tak, jak miało to miejsce w przypadku programu PHARE.

W nowy model rozwoju powinny umieć wpisać się także poszczególne polskie regiony. Najważniejszą i najogólniejszą przesłanką, wokół której powinny być tworzone programy ich rozwoju to zdolność do dostrzegania przyszłych szans i „antycypacyjne” przygotowywanie się do nich. Konkurencję międzyregionalną wygrywają jedynie ci, którzy są w stanie przygotować się wcześniej, niż inni, do pojawiających się możliwości rozwoju. Jeżeli np. obudzi się rynek wschodni (w republikach powstałych po rozpadzie b. ZSRR), to o ewentualne inwestycje ubiegać się będą regiony Polski Wschodniej, ale i Słowacja i Republiki Bałtyckie. Wynik tego wyścigu zależy od decyzji podejmowanych już dzisiaj, także na szczeblu regionalnym.