

Marek Tkaczuk

Przemysł w procesach aktywizacji regionu

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 24, 135-143

1990

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Zakład Planowania Społecznego, Gospodarczego i Przestrzennego
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Marek TKACZUK

Przemysł w procesach aktywizacji regionu

Industry in the Processes of the Region's Activation

”Procesy rozwojowe stanowiły od dawna przedmiot społecznego zainteresowania i prac naukowo-badawczych. Zakresem badań obejmowano zwłaszcza rodzaje tych procesów, ich charakter, dynamikę i strukturę, dążąc do wykrycia prawidłowości pojawiania się określonych zjawisk rozwojowych oraz ich przebiegu w poprzednich okresach, jak też do ustalania kierunków rozwoju. Wykrycie prawidłowości występujących w toku procesów rozwojowych łączyło się bezpośrednio z analizą źródeł i przyczyn ich powstawania. Dawało to podstawę do wnioskowania o możliwościach oddziaływania na te źródła i przyczyny, a tym samym stwarzało perspektywy sterowania rozwojem, a więc nadawania mu pożądanego kształtu odpowiadającemu zarazem kryterium celu”.¹

Występowanie nierównomierności w przestrzennym zagospodarowaniu krajów jest często uznawane za obiektywną konieczność, i to bez względu na ustrój społeczno-polityczny, czy też osiągnięte stadium rozwoju, choć wśród ich przyczyn znajdują się również subiektywne przesłanki. Ogólnie rzecz ujmując, wśród źródeł zróżnicowań wymienić można:

¹K. Secomski: *Teoria regionalnego rozwoju i planowania*. PWE. Warszawa 1987, s. 9.

1) naturalne - związane z występowaniem niejednakowych warunków klimatycznych, hipsometrycznych, surowcowych itp.,

2) historyczne - łączące się z kształtowaniem dysproporcji rozwojowych w minionych okresach, immanentne dla stosunków ustrojowych (np. kapitalistycznych) oraz związane z błędami polityki lokalizacyjnej,

3) inercyjne - odnoszące się do specyficznej cechy przestrzeni ekonomicznej: pewnego bezwładu oddziałującego na utrwalanie zastanych struktur przestrzennych.

Skutkami tak kształtujących się nierównomierności w rozwoju ekonomicznym są na poszczególnych obszarach zjawiska: zacofania społecznego, rozpiętości w warunkach życia i szansach awansu, depopulacji czy utajonego bezrobocia.

Dysproporcje rozwojowe ujawniają się znacząco przy rozpatrywaniu coraz mniejszych jednostek terytorialnych, szczególnie silne występują między miastem a wsią.² W Polsce pogłębiła je reforma podziału administracyjnego z 1975 roku. Przyniosła ona szereg negatywnych skutków podkreślanych głównie w nowszych opracowaniach.³

Z drugiej strony zróżnicowanie w rozwoju (o ile nie jest zbyt drastyczne) może posiadać również aspekt pozytywny - w zróżnicowaniu tkwi źródło postępu; ujawniać się mogą inicjatywy i mechanizmy przyspieszające rozwój.

Problem aktywizacji obszarów gospodarczo nierozwiniętych to klasyczny obiekt zainteresowania polityki regionalnej. Pod pojęciem tym kryją się działania dynamizujące odnoszące się do⁴:

- regionów o tradycyjnej strukturze rolniczej, nisko uprzemysłowionych i słabo zagospodarowanych oraz wykazujących cechy przeludnienia agrarnego;
- regionów rezerw bogatych w zasoby naturalne, o słabym zaludnieniu;

²J. Waszczyński: *Zacofanie i rozwój (aspekt regionalny)*. Ann.Uniw. Mariae Curie-Skłodowska sectio H, vol. XVIII, 7, 1984, s. 131-132; H. Sasinowski: *Istota oraz kształtowanie obszarów opóźnionych w rozwoju na świecie i w Polsce*. "Nauka i Praktyka" 2, 1986, s. 219.

³Skutkami tymi były: odcięcie aglomeracji miejskich od ich stref życiowych, ukształtowanie się różnych struktur zarządzania przecinających się i nieskoordynowanych z granicami województw, zniszczenie lub osłabienie trwających od pokoleń więzi w ramach powiatów, skazanie województw na chroniczną niesamodzielność, kooperację, pomoc z zewnątrz, proces polaryzacji województw relatywnie bogatych i biednych. Zob. B. Jałowiecki: *Kształtowanie polskiej przestrzeni w latach osiemdziesiątych*. "Biuletyn KPZK PAN" z. 118, 1982, s. 30-31.

⁴B. Winiarski: *Polityka regionalna*. PWE. Warszawa 1976, s. 276-277.

- obszarów już ogólnie zagospodarowanych i uprzemysłowionych, w których rezerwy wzrostu tkwią w intensyfikacji procesów ekonomicznych.

Często podkreśla się potrzebę dostarczenia tym terenom odpowiednio silnego impulsu, który wyrwałby je ze stanu równowagi stagnacyjnej i wprowadził na spiralę rozwoju.⁵ Impuls ten przyrównać można do znanego z teorii wzrostu "manewru przyspieszania".⁶

W początkowym okresie rozwoju stosunków kapitalistycznych ujawniała się tendencja do pełnego liberalizmu - państwo nie ingerowało w przebieg zjawisk gospodarczych. Zgodnie z ideami klasyków ekonomii burżuazyjnej niemożliwy był wzrost niezrównoważony w ujęciu przestrzennym. Z czasem obserwacja realnych procesów ekonomicznych nasuwała jednak odmienne konkluzje: siły rynkowe działają w kierunku narastania nierówności i na ogół nie występuje tendencja do automatycznego stabilizowania układów gospodarczych. Wyjaśnieniem przyczyn owych nierówności zajęło się szereg teoretyków, zarówno z pozycji kapitalistycznych, jak i marksistowskich.⁷ Konieczne stały się działania interwencyjne państwa w celu łagodzenia pogłębiających się dysproporcji. Ewolucji podlegały stosowane narzędzia polityki regionalnej: od organizowania robót publicznych, poprzez różnicowanie stopy podatkowej, politykę kredytową do lokalizowania na wybranych terenach inwestycji państwowych, początkowo dotyczących sfery infrastrukturalnej i rolnictwa, a z czasem obejmujących różne gałęzie przemysłu, do tych najnowocześniejszych włącznie, a także usługi.

Na określonym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego procesy industrializacji należą do wiodących działań przyspieszających przemianę struktury przestrzennej regionów. Wynika to z faktu szczególnej roli przemysłu. Jego rozbudowa wpływa znacznie szybciej na wzrost dochodu narodowego, niż rozwój produkcji rolnej czy innych działów gospodarki narodowej. Warunkuje on i pobudza rozwój gospodarczy i w istotny sposób oddziałuje na warunki życia ludności.

Z realizacyjnym aspektem polityki uprzemysłowienia wiążą się dwa problemy:

- doboru lokalizacji dla określonej działalności przemysłowej;
- doboru rodzaju działalności do określonej lokalizacji.

⁵ Waszczyński: *op.cit.*, s. 138.

⁶ B. Winiarski: *Czynniki i etapy podnoszenia intensywności obszarów nierozwiniętych.* "Biuletyn KPZK PAN" z. 31, 1964, s. 26-27.

⁷ Zob. prace G. Myrdala, W. Rostowa, E.M. Hoovera, A. Loscha oraz P. Swezy'ego, P.A. Barana, M. Dobba i O. Langego.

Pierwszy z nich - to obiekt zainteresowania teorii lokalizacji.⁸ Natomiast kwestia dopasowania rodzaju przemysłu do danej lokalizacji nie jest zbyt szeroko omawiana w literaturze przedmiotu. Należy stwierdzić, iż nie wszystkie gałęzie charakteryzują się jednakową podatnością lokalizacyjną.⁹ Elementami ją ograniczającymi są: zdolność poszczególnych gałęzi do absorpcji zasobów siły roboczej o różnych kwalifikacjach, wrażliwość na warunki i ograniczenia geograficzno-przyrodnicze (dostęp do surowców, zaopatrzenie w wodę), na stan zainwestowania podstawowego terenu (warunki transportowe, energetyczne) oraz osiągnięty poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (warunki dla kooperacji, możliwość uzyskania wsparcia ośrodków naukowo-badawczych i kształcenia kadr wysoko kwalifikowanych) a także wielkość i skala ekonomicznie uzasadnionych nowych uruchomień produkcji i stopień podzielności podstawowych urządzeń technicznych.¹⁰ Z tego punktu widzenia wyróżnić można¹¹:

- a) gałęzie o lokalizacji geograficznie związanej,
- b) gałęzie o lokalizacji określonej,
- c) gałęzie o lokalizacji luźnej albo swobodnej.

Ograniczenia w swobodzie lokalizacyjnej poszczególnych gałęzi przemysłu nie przeszkadzają jednak w odgrywaniu przez szereg z nich specyficznej roli określanej jako motoryczność.¹² Przez motoryczność gałęzi przemysłu należy rozumieć ich zdolność do przyspieszania rozwoju społeczno-ekonomicznego.¹³ Zdolność ta może przejawiać się w ramach całej gospodarki narodowej, regionu czy też w skali lokalnej.

Zestaw gałęzi uznawanych za motoryczne zmienia się w czasie, jest też specyficzny dla typu gospodarki, a także dla osiągniętego etapu rozwoju. Na szczeblu ogólnokrajowym przyjmuje się za ważną cechę wyróżniającą gałęzie motoryczne wykorzystywanie nowoczesnych czynników wzrostu i ich kreo-

⁸Zob. szczególnie prace na ten temat A. Webera, A. Loscha, W. Isarda.

⁹Zob. E.M. Hoover: *Lokalizacja działalności gospodarczej*. PWN. Warszawa 1962, s. 346.

¹⁰Winiarski: *Polityka regionalna, op.cit.*, s. 243.

¹¹Z. Prochowski: *Lokalizacja zakładu przemysłowego*. LTN. Łódź 1964, s. 128-9.

¹²W literaturze polskiej zaprezentował to pojęcie B. Winiarski za Mihailovićem, jednak jego początków należałoby szukać w teoriach dynamicznych nawiązujących do dorobku J.M. Keynesa, w których wykorzystuje się pojęcie inwestycji autonomicznych jako tych, które kreują efekty mnożnikowe, szczególnie w sferze popytu zaopatrzeniowego i konsumpcyjnego. Na wykorzystanie gałęzi motorycznych wskazywali również twórcy teorii polaryzacji mówiąc o jednostkach napędowych.

¹³Zob. B. Trzcńska: *Inwestycja wiodąca jako biegun wzrostu ośrodka uprzemysławianego*. "Zeszyty Badań Rejonów Uprzemysławianych" 1981, 74, s. 68 i n.

wanie. W warunkach polskich - jak się wydaje - cechami charakteryzującymi przemysły dynamizujące rozwój w skali regionalnej przez długi okres były:

- 1) zdolność wywoływania dużego efektu typu kumulacyjnego,
- 2) priorytetowość inwestycji (możliwość uzyskania środków na działalność uzupełniającą),
- 3) możliwość zapewnienia wysokich płac (konsekwencja polityki płacowej państwa, wysokiej wydajności pracy, pozycji monopolistycznej na rynku itp.),
- 4) uzyskiwanie wysokich zysków z prowadzonej działalności gospodarczej (tzw. bogaty zakład),
- 5) techniczna konieczność dysponowania niewykorzystaną całkowicie infrastrukturą ekonomiczną - jako czynnik ułatwiający wprowadzenie działalności komplementarnej,
- 6) asymetryczność struktury zatrudnienia według płci - konieczność zatrudnienia uzupełniającego wykorzystującego resztę zasobów siły roboczej w oparciu o nową działalność,
- 7) możliwość uruchomienia produkcji ubocznej dzięki specyfice procesu technologicznego,
- 8) istnienie zacofanego przemysłu rolno-spożywczego - konieczność jego dynamizacji poprzez aktywizację bazy surowcowej.

Jednak decydującym warunkiem uruchomienia sił motorycznych jest dopasowanie rozpoczynanej działalności gospodarczej do swoistych cech regionu (tradycje, możliwości, mentalność społeczeństwa itp.) i umożliwienie rozwinięcia specjalizacji w skali kraju czy regionu.

Mierzenie motoryczności poszczególnych gałęzi przemysłu (szczególnie *ex ante*) nie jest sprawą prostą. O ile w przypadku całej gospodarki narodowej za takie wskaźniki można uznać na przykład: dynamikę nakładów inwestycyjnych, dynamikę produkcji w ujęciu wartościowym, poziom wzrostu wydajności pracy, dynamikę funduszu płac, udział w wytwarzaniu dochodu narodowego, zakres kooperacji, nakłady na postęp techniczny i organizacyjny czy poziom uzbrojenia pracy żywej, o tyle na szczeblu regionu sytuacja ulega komplikacji. Wybrana gałąź może się okazać motoryczną w jednym regionie, w innym natomiast nie spełni swego zadania. W związku z tym sens określania siły motorycznej gałęzi jest ograniczony. Można co prawda badać kształtowanie się określonych relacji, na przykład: nakłady inwestycyjne a zwiększenie wydajności pracy, a rozbudowa infrastruktury, a wzrost zatrudnienia, a wzrost produkcji w poszczególnych regionach. Badanie tych relacji można prowadzić w odniesieniu do różnych gałęzi przemysłu, jednak bez możliwości formułowania zbyt daleko idących uogólnień. Podobne problemy

napotyka analiza produktywności przemysłu.¹⁴

Ciekawą koncepcję wyboru działalności mogących pobudzać wzrost w regionach zaprezentował L. H. Klaassen.¹⁵ Opierała się ona na tezie, że dla decyzji lokalizacyjnych najbardziej istotne są nie koszty transportu, lecz szeroko rozumianej komunikacji. Założył on, że dla każdego rodzaju działalności można obliczyć jeden współczynnik przyciągania popytu i tyle współczynników przyciągania podaży, ile jest zasadniczych wkładów przy tej działalności. Skonstruowane równanie przyciągania umożliwia określenie zdolności ekspansyjnych poszczególnych gałęzi.

Analizując zdolność gałęzi przemysłu do aktywizacji obszarów zacyfrowanych, określaną niekiedy jako "podatność aktywizacyjną"¹⁶, należy wyjść od problemu wyboru typu strategii rozwoju.

Jak wiadomo "strategia rozwoju ekonomicznego to zespół wzajemnie zgodnych, podstawowych rozwiązań społeczno-ekonomicznych dotyczących: celów działalności gospodarczej, dróg i metod ich osiągnięcia oraz środków i instrumentów działania".¹⁷ Wyróżnia się na ogół dwa podstawowe typy strategii.¹⁸

- rozwoju ekstensywnego (absorpcja ilościowych czynników wzrostu: siły roboczej, zasobów naturalnych za pomocą inwestycji przemysłowych);
- rozwoju intensywnego (użycie czynników nowoczesnych: postępu naukowego, technicznego i organizacyjnego w celu bardziej efektywnego wykorzystania zasobów regionalnych).

Na tym tle pojawia się dylemat: czy zastosować gałęzie o wysokim poziomie technologicznym i tolerować nadal bezrobocie (jawne czy utajone), czy też oprzeć się na przemysłach o wysokiej pracochłonności i maksymalnie (ale ekstensywnie) wykorzystać siłę roboczą regionu nierozwiniętego.¹⁹

Pewnym rozwiązaniem jest możliwość wykorzystania modelu miesza-

¹⁴Zob. P. Eberhardt: *Koncentracja przestrzenna osadnictwa a produktywność przemysłu*. "Biuletyn KPZK PAN" 1978, z. 97, Problematyką "przemysłów dominujących" zajmował się W. G. Hoffmann: *The Growth of Industrial Economies*. Manchester University Press 1958, s. 38-41, 110-136.

¹⁵Zob. L. H. Klaassen: *Methods for Selecting Industries for Location in Depressed Areas*. Paryż 1967.

¹⁶Winiarski: *Czynniki i etapy...*, op.cit., s. 85.

¹⁷J. Pajestka: *Problemy strategii rozwoju ekonomicznego Polski*. [w:] *Problemy strategii gospodarczej* (red. A. Płocica). PWE. Warszawa 1971, s. 73.

¹⁸K. Secomski: *Elementy polityki ekonomicznej*. PWE. Warszawa 1972, s. 280.

¹⁹B. Winiarski: *Aktywizacja regionów gospodarczo nierozwiniętych*. PWG. Warszawa 1961, s. 80.

nego.²⁰ Mamy w nim do czynienia z elementami intensywnego gospodarowania w gałęziach rozwojowych (motorycznych) opartego o selekcję celów, a także formy zatrudnienia, przy których angażuje się dużo pracy ludzkiej.

Jednym z postulatów stawianych w opracowaniach naukowych jest dopasowanie ilości tworzonych miejsc pracy do optymalnej struktury ludności, uzyskanej po uwzględnieniu migracji nadwyżek siły roboczej.²¹ Jak się jednak wydaje, tego typu taktyka ma poważną wadę: z regionu nierozwiniętego odpływa przede wszystkim ludność młoda, najbardziej dynamiczna, a więc najcenniejsza w prowadzeniu działań aktywizujących.

Nie ulega wątpliwości fakt, iż nie każda gałąź może znaleźć zastosowanie w dynamizowaniu rozwoju regionów zacofanych. Uwzględnienia wymaga tu głównie zgodność wymogów technologiczno-organizacyjnych danego przemysłu z warunkami występującymi w regionie wymagającym aktywizacji.

Z punktu widzenia potrzeb regionalnych szczególnie cenne będą gałęzie, które charakteryzują się względnie najwyższą zdolnością absorpcyjną czynników nie dość intensywnie wykorzystywanych w regionie. Pożądane będą także te, które zapewnić mogą trwałe podstawy dla rozwoju regionu w przyszłości, wykazywać zgodność z występującym popytem i dysponować zdolnościami do rozbudowy. Często wymienia się warunek zdolności kreowania relatywnie wysokich dochodów społeczeństwa, a także konieczność korzystania z istniejącego środowiska w sposób jak najmniej konfliktogenny.²² Należy również wspomnieć o potrzebie wykorzystywania w procesach aktywizacyjnych na ogół mniejszych inwestycji (nie tylko o znaczeniu lokalnym, ale i być może lokalnych jedynie efektach), gdyż większym, szczególnie początkowo, przeciwdziałają braki w uzbrojeniu terenu.

Ponieważ często działania dynamizujące stanowią pewne obciążenie dla gospodarki narodowej (szczególnie gdy są realizowane na jej koszt), ważne jest uwzględnienie możliwości obniżenia rozmiarów tych wydatków, głównie poprzez uniknięcie nadmiernej urbanizacji z jej wysokimi kosztami stałymi. W tym przypadku należy również położyć nacisk na przemysły o niskiej kapitałochłonności oraz na stosowanie technologii angażującej dużo siły roboczej o niższych kwalifikacjach.

Warto także uwzględnić istnienie współzależności między strukturą gałęziową programu inwestycyjnego gospodarki narodowej a strukturą prze-

²⁰O. Lange: *Niektóre problemy planowania gospodarczego w krajach nierozwiniętych*. [W:] *Problemy wzrostu ekonomicznego krajów słabo rozwiniętych*. PWG. Warszawa 1958, s. 491.

²¹Winiarski: *Polityka regionalna, op.cit.*, s. 208-209.

²²Winiarski: *Czynniki i etapy...*, *op.cit.*, s. 85.

strzenną w następujących aspektach²³:

- większych szans przeprowadzenia procesów aktywizacji przy ukierunkowaniu programu na rozwój przemysłu rolno-spożywczego, lekkiego, maszynowego i częściowo chemicznego, ze względu na wysoką chłonność siły roboczej i niski stopień związania z warunkami środowiska;
- relacji między inwestycjami polegającymi na nowym budownictwie, kontynuacjach oraz na rozbudowie;
- znaczenia wpływu ogólnej sytuacji rynkowo-pieniężnej na możliwość podjęcia aktywizacji.

Zapoczątkowane gruntowne przemiany systemu gospodarczego i politycznego Polski wpłyną w sposób znaczący na przewartościowanie i uwspółcześnienie spojrzenia na regiony problemowe. Zmniejszenie roli centrum przy jednoczesnym uruchomieniu aktywności samorządów lokalnych w sferze gospodarowania na podległym im obszarze zmusi do poszukiwania różnorodnych i równoprawnych sposobów finansowania rozwoju regionalnego, o którym w znacznie większym stopniu poczną decydować czynniki endogenne, uzależniające ten rozwój od miejscowych zasobów, inicjatywności i przedsiębiorczości. Aktywizacja gospodarcza obszarów zacofanych będzie mogła być stymulowana przez państwo głównie za pomocą instrumentów ekonomicznych typu pośredniego (ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty itp.), a tylko wyjątkowo poprzez inwestowanie (dla zapewnienia realizacji celów ogólnogospodarczych). Inwestycje podejmowane ze środków terenowych będą w znacznym stopniu nakierowane na zaspokajanie miejscowych potrzeb. Nastąpić też powinna zmiana w ich strukturze na rzecz przedsiębiorstw małych i średnich. Wzrosną tendencje do polaryzacji poziomu rozwoju regionalnego, w tym warunków życia ludności (groźba "zakłętą kręgu ubóstwa" obszarów zacofanych). Na rynkach pracy (szczególnie regionów nierozwiniętych) wystąpić mogą duże napięcia związane z likwidacją przedsięwzięć nierentownych, przedłużającą się recesją i uwalnianiem siły roboczej zatrudnionej w niskotowarowym, przeludnionym rolnictwie. Pogłębione one zostaną ograniczonymi możliwościami przepływu ludności, między innymi związanymi z niewydolnością budownictwa mieszkaniowego i wysokimi kosztami uzyskania mieszkania. Słabość gospodarcza małych jednostek podziału administracyjnego (gmin) może zmusić do tworzenia różnorodnych form integracji w ujęciu przestrzennym.

Analiza wykorzystania przemysłu jako narzędzia dynamizującego przemiany zacofanych struktur przestrzennych nie powinna sugerować konkluzji, iż jest on panaceum na wszelkie tego typu bóleczki układu regional-

²³ *Ibid.* s. 86-87.

nego. Jak każde narzędzie polityki regionalnej dostosowany powinien być do potrzeb i możliwości a także do osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu. Nie zawsze oznacza to konieczność podjęcia intensywnych procesów industrializacji, a tylko - być może - jako komplementarnych w stosunku do działalności wiodącej o odmiennym profilu.

SUMMARY

The aim of the paper is a general characterization of the problems connected with the choice of proper industrial activity for the needs of an economically underdeveloped region. On the basis of the bibliography as well as the author's own thoughts an outline of the activity manouvre is presented which is made more detailed only when confronted with the general economic reality and the region's specific character.