

Grzegorz Gorzelak

Fakty i mity rozwoju regionalnego

Zarządzanie Publiczne nr 6 (4), 73-89

2008

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.

Grzegorz Gorzelak

Fakty i mity rozwoju regionalnego

Przedmiotem artykułu jest krytyczna dyskusja z kilkoma szeroko podzielanymi poglądami na temat rozwoju regionalnego oraz możliwości jego stymulowania przez politykę regionalną. Przedstawiono argumentację, iż 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. Nie jest skuteczne opieranie rozwoju regionów słabo rozwiniętych wyłącznie na napływie środków zewnętrznych, w tym związanych z budową infrastruktury, a szczególnie infrastruktury związanej z organizowaniem okazjonalnych imprez (wystaw, mistrzostw sportowych). Analizie poddano jeden z częściściej stosowanych modeli ewaluacji *ex ante* – model HERMIN.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, polityka regionalna, czynniki rozwoju regionalnego, ewaluacja.

Problematyka regionalna stała się jednym z najważniejszych elementów polityki rozwoju. Nie tylko politycy centralnego i regionalnego szczebla 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 doniesienie 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, o ile decyzje nie są dla danego regionu wystarczająco – w ich mniemaniu – 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 po-

szczególnych województw. Wiedzę taką powinni jednak posiadać ci, którzy politykę tę uprawiają, bowiem – jak 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 formułowania właściwych celów tej polityki oraz podejmowania racjonalnych działań zmierzających do ich osiągnięcia.

Jak jednak wskazują kontakty z niektórymi przedstawicielami administracji centralnej i wojewódzkiej – oraz, co jest zaskakujące – także 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 obarczone subiektywnością oraz zależnością od przyjętych systemów wartości (mających z reguły podłoże ideologiczne). Mimo jednak niepełnej obiektywności, na podstawie wyników badań udałoby się przytoczyć wiele przykładów pozwalających na dość precyzyjne sformułowanie zależności typu „jeżeli – to”, co może i powinno stać się przesłanką takiego projektowania celów i działań w ramach polityki regionalnej, by cele były osiągalne, a działania skuteczne i efektywne. Ponadto łatwo także wskazać szerokie doświadczenia międzynarodowe, na podstawie których racjonalność celów i skuteczność instru-

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

mentów ocenia się 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 aspekcie 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 także potwierdzono 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 oraz w różnych sferach życia gospodarczego i społecznego (przyczyny tego stanu rzeczy zostaną 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 jako najważniejsze zadanie zwykle uznają poprawienie jego pozycji wobec innych regionów i średnich krajowych¹.

Przyjęcie wyrównywania różnic międzyregionalnych za najważniejszy cel polityki jest zakorzenione w źródłach nowożytnej polityki regionalnej – reakcji na Wielki Kryzys lat 30. XX w. Nawet w ówczesnie najbogatszych krajach w ich mniej zamożnych regionach pojawiła się bieda sięgająca granicy biologicznego przeżycia², co stało się

przesłanką dla podjęcia reakcji ze strony władz publicznych. Zarazem doktryna J.M. Keynesa zalecała stymulowanie popytu przez państwo, co było dość łatwe dzięki uruchomieniu dużych projektów robót publicznych. Nic więc dziwnego, że zostały one uruchomione głównie w regionach słabiej rozwiniętych, jak np. w stanie Tennessee w latach 30., a w latach 60. w Appalachach (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, iż można tak przyspieszyć rozwój regionów najbiedniejszych (a więc najslabiej rozwiniętych), że 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 rozwiniętych³. 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 krajów Dalekiego Wschodu. W Europie pojawia się ona wprawdzie w zbiorze 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 słaba⁴ – choć w wymia-

³ Jak wiemy, odróżnia się konwergencje 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 zaczęły zmniejszać dopiero po pewnym czasie. Gdy natomiast zachodzi ta ostanía, to i β -konwergencja także musi mieć miejsce. Por. np. Wójcik 2008.

⁴ Choć, jak wskazuje D. Hübner, w okresie 1960–2002 wśród 14 krajów „starej” Unii (bez Luksemburga) zachodziła wyraźna β -konwergencja (Hübner 2004).

¹ Zdawać by się mogło, że wszyscy dążą do znalezienia się powyżej średniej krajowej.

² Doskonale opisuje to J. Steinbeck w sławnej powieści „Grona gniewu”, wydanej w 1939 r.

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

* Przypadki, w których zróżnicowanie zmalało.

^a 1998.

^b 2000.

Źródło: Petrakos (2008).

rze 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.)⁵. Wynika z tego, że wśród

⁵ Można przypuszczać, że tendencje te zostaną zakłócone przez obecny kryzys gospodarczy. Kraje bałtyckie, które notowały wyjątkowo wysokie tempa wzrostu, doznały wyjątkowo znacznego ich spadku (aż do wartości ujemnych), co z jednej strony było wynikiem „przeżrzenia” ich

krajów UE zasadniczym czynnikiem konwergencji jest szybszy rozwój krajów postsocjalistycznych niż „starych” członków Unii.

koniunktury gospodarczej i wzrostu „na kredyt”, a z drugiej strony spowoduje, że proces „doganiania” zostanie w tych krajach przynajmniej na jakiś czas wstrzymany. Podobny los może spotkać najbardziej niebezpieczne gospodarki regionu, czyli Bułgarię i Rumunię – tak więc konwergencja może na pewien czas zostać zastąpiona przez dywergencję, nawet w skali całej UE.

Konwergencji w skali krajów towarzyszy wyraźna dywergencja wewnątrz nich. 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 zera), 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 w prawie wszystkich krajach Unii Europejskiej – tak w skali dużych regionów (NUTS II), jak i wewnątrz nich.

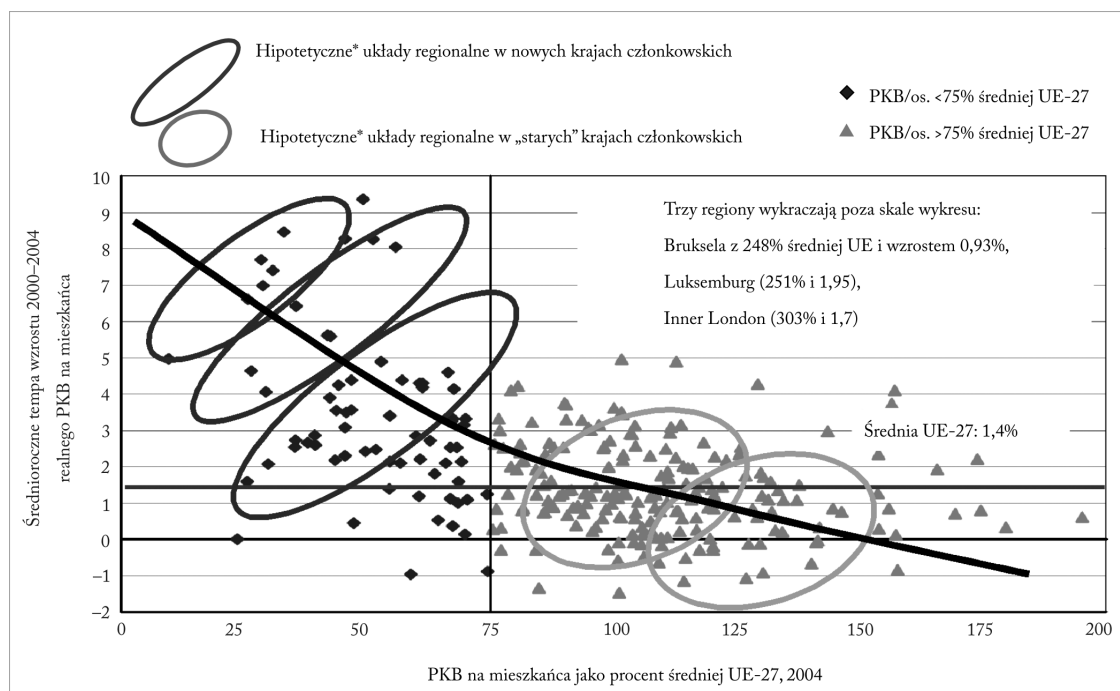
Analizując wzrost zróżnicowań regionalnych w krajach członkowskich, trudno zauważyć systematyczne prawidłowości. Znaczny wzrost zróżnicowań wystąpił zarówno w krajach o małych

regionalnych rozpiętościach (Szwecji, Danii, Holandii), jak i w krajach, w których różnice międzyregionalne tradycyjnie są duże (Włochy, Węgry). Jedyłą dość słabą prawidłowością jest silniejszy wzrost regionalnych zróżnicowań w nowych krajach członkowskich niż w starych.

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

Co jest przyczyną tak dwoistego różnicowania się przestrzeni społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej? To wynik 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 prze-



* Nie są to układy rzeczywiste, ale „wyobrażone”, możliwe, przedstawiające te procesy, które w „wyobrażonych” krajach prawdopodobnie zachodzą.

Ryc. 1. Zależność tempa wzrostu PKB na mieszkańca w okresie 2000–2004 i poziomu PKB na mieszkańca w 2004 r., PPS (*Purchasing Power Standard*), czyli wg parytetu siły nabywczej

Źródło: CEC 2007; Gorzelak 2007.

wagę konkurencyjną uzyskuje się dzięki innowacjom, oraz segmentu „niskiego”⁶, w którym dąży się do uzyskania przewagi komparatywnej dzięki wytwarzaniu produktów i świadczeniu usług po możliwie niskiej cenie (rozdzielenie tych dwóch przewag zaproponował Porter, 1990; 2001). W segmencie „wysokim” dominują procesy koncentracji, wytwarzanie innowacji wymaga bowiem określonych warunków środowiska społecznego i gospodarczego (*innovative milieu* – termin wprowadzony ponad 20 lat temu przez Philippe Aydalota). Warunki te mogą zaistnieć w miejscach już wysoko rozwiniętych, w które dobrze zainwestowano, mających bogatą infrastrukturę materialną i instytucjonalną oraz szerokie zaplecze badawczo rozwojowe. W dodatku, jak wskazuje R. Florida (2004; 2005), innowacje powstają w lokalizacjach atrakcyjnych dla „klasy twórczej”, co wiąże się z przypisaniem warunkom życia ważnej roli wśród kryteriów lokalizacji.

W konsekwencji obserwuje się w ostatnim okresie 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. Jak widać, większość układów metropolitalnych w ostatnich 10 latach powiększyła swoje udziały w PKB krajów, w których się znajdują.

Bliższe analizy prowadzone dla krajów post-socjalistycznych (por. Gorzelak, Smętkowski 2009; także Smętkowski, Wójcik 2009) wskazują, że w większości z nich, po wyeliminowaniu ze zbioru regionów zawierających metropolie, w okresie 1995–2005 zróżnicowanie międzyregionalne w zasadzie się nie zmieniało. Świadczy to o czołowej roli metropolizacji w kształtowaniu statystycznego obrazu zróżnicowań regio-

nalnych 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”. Dążenie do minimalizacji kosztu produkcji (świadczenia usług) sprawia, że przedsiębiorstwa przenosi się do krajów tańszych, które zapewniają wymagany standard infrastruktury materialnej i instytucjonalnej oraz wymaganą jakość siły roboczej (często istotne znaczenie mają brak związków zawodowych i ograniczone 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 i technologii, a także 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 ich lepszego nasycenia inwestycjami, lepiej wykształconych pracowników, bardziej różnorodnej struktury społeczno-gospodarczej, a także często z ich lepszej dostępności transportowej. W nowych krajach członkowskich w szczególnie 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” (czyli działalność badawczo-rozwojowa, najbardziej innowacyjna produkcja, wytwarzanie kultury itp.). Branże te pozostają w najwyższej rozwiniętych regionach – głównie w metropoliach – które zapewniają im właściwe środowisko biznesowe i twórczy

⁶ 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.

klimat. „Uciekają” natomiast branże o mniejszym zaawansowaniu technologicznym, z reguły ulokowane w regionach nieco słabiej rozwiniętych, o długich tradycjach przemysłowych, często zdominowanych przez przemysły tradycyjne. W rezultacie najbogatsze ośrodki metropolitalne powiększają swoją przewagę nad obszarami pozametropolitalnymi, w tym także nad swoim otoczeniem regionalnym, z którym ich związki gospodarcze stają się coraz słabsze (zob. Gorzelak, Smętkowski 2005).

Tak więc zarówno w krajach „goniących”, jak i w „doganianych” obserwujemy przewagę terytorialnej koncentracji 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 kumulatywnej przyczynowości, prowadzi do dalszego różnicowania się ich przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Z powyższych zależności wynika, że dążenie do regionalnej konwergencji poziomu rozwoju gospodarczego nie ma racjonalnych podstaw. Po pierwsze, nie uda się jej osiągnąć. Po drugie, „naturalne” procesy gospodarcze działają w kierunku dywergencji, a polityka nakierowana na cele sprzeczne z trendami gospodarczymi i społecznymi nie może być skuteczna. Po trzecie wreszcie, uzasadnienie dążenia do konwergencji gospodarczej z reguły formułuje się niewłaściwie.

Uzasadnieniem dla uczynienia z konwergencji gospodarczej jednego z najważniejszych – jeżeli nie najważniejszego – celu polityki regionalnej jest założenie, że wyrównywanie poziomu gospodarczego rozwoju regionów to środek do poprawienia 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 regionalnego⁷.

⁷ Relacje tych dwóch polityk można ująć w lapidarnym skrócie: należy uprawiać zregionalizowaną politykę socjalną, lecz nie należy prowadzić socjalnej polityki regionalnej.

2. Mit spójności

Termin „spójność” (*cohesion*) został po raz pierwszy wprowadzony do prawodawstwa Wspólnot Europejskich w Jednolitym Akcie Europejskim (*Single European Act*) z 1986 r. Artykuł 138a Aktu wskazywał potrzebę zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej Wspólnoty Europejskiej w celu niwelowania nadmiernych różnicowań 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 podstawowych dyrektyw polityki Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht wskazuje, że osiągnięcie „harmonijnego rozwoju” w drodze wzmacniania spójności społecznej i ekonomicznej będzie „w szczególności” realizowane dzięki „zmniejszeniu dysproporcji (*disparities*)⁸ 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” znaczy wyeliminowanie terytorialnych różnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego (spójność ekonomiczna) oraz w dostępie do pracy i dochodu (spójność społeczna). Takie ujęcie spójności do dziś wyznacza doktrynę polityki regionalnej Unii Europejskiej, która około 60% środków wydawanych w ramach Polityki Spójności – więc bez funduszy wydawanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, również w znacznej części trafiających 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).

⁸ Sformułowanie to jest nadużywane. 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, mówi się często, że „różnice są nadmierne” – czego jednak nie powinno się robić, zanim nie określą się, do jakiego stopnia różnicowanie jest dopuszczalne.

Jednocześnie, często niejako „jednym tchem” wspomina się o potrzebie konkurencyjności⁹ (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 ostatnio nawet Bank Światowy, wskazujący w ostatnim raporcie (WB 2008, s. 3), że: „geograficzne zróżnicowanie – pierwsza cecha procesu rozwoju – implikuje, iż rządy nie mogą jednocześnie starać się pobudzać produkcję i dążyć do jej bardziej równomiernego rozmieszczenia”. Dzieje się tak dlatego, że działa zasada kumulatywnej przyczynowości, która – wspomagana przez korzyści wynikające z sąsiedztwa – prowadzi do wyraźnej koncentracji działalności gospodarczej. W konsekwencji, wg autorów raportu, współczesny rozwój charakteryzuje się trzema cechami: *density*, *distance* i *division*, czyli gęstością (lokalny wymiar koncentracji), odległością (między ośrodkami koncentracji) i podziałem (w skali międzynarodowej, 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 werbalnie jak na razie poszerzone o wymiar terytorialny – należy odrzucić? Byłoby to niesłuszne, bowiem pojęcie spójności ma głęboki sens, należy je tylko reformułować.

O ile konwergencję możemy rozumieć jako proces zmierzający do zbliżania się stanów sta-

tycznych (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 przestałyby istnieć. Spójność ma 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 rozumiana w ten sposób 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 wprowadzanie (choć z oporami) ujednoczonych przepisów liberalizujących zasady działalności gospodarczej na całym obszarze Unii.

Istotą spójności społecznej jest dążenie do eliminowania barier w mobilności poziomej i pionowej, polegającego na zapewnieniu możliwości przewyższania różnic w poziomie wykształcenia, awansu zawodowego i materialnego, łatwości poruszania się po obszarze poszczególnych krajów i między krajami członkowskimi Unii. Osiągnięcie spójności społecznej wspomagają so-

⁹ 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 rozumiem jako zdolność do wygrywania globalnej gry o kapitał (szczególnie niosący innowacje) oraz jako stwarzanie takich warunków firmom na jego terenie zlokalizowanych, które umożliwiają im bycie firmami konkurencyjnymi. Są to niejako dwie strony tego samego medalu – każdy z tych dwóch wymiarów konkurencyjności regionu jest zależny od drugiego i wzajemnie się one wspierają.

lidaryzm społeczny i redystrybucyjne funkcje władz publicznych różnych szczebli.

Osiąganie spójności terytorialnej należy rozumieć jako eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z niedoskonałego zagospodarowania przestrzennego. 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 powinny być oczywiście dostosowane do rzeczywistych potrzeb gospodarczych i społecznych, co pozwoli na uzyskanie racjonalności nakładów ponoszonych na jej budowę i eksploatację (Gorzelak 2005; 2007).

Takie funkcjonalne ujęcie spójności jest zgodne z koncepcją M. Castellsa (2008 – oryginał w 1997), według 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 ułatwiając współpracę, zamieszkiwanym przez mobilnych, dobrze poinformowanych pracowników.

Postulaty porzucenia wyrównawczego ujęcia spójności powoli upowszechniają się. Wspomniany już raport Banku Światowego (WB 2008) jednoznacznie wskazuje na potrzebę reformułowania celów polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej, która powinna raczej uzyskiwać korzyści z regionalnych zróżnicowań, 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 zróżnicowanie za jeden z czynników rozwoju oraz wskazuje się na to, że żaden z regionów Unii Europejskiej nie jest izolowany względem swojego otoczenia, co implikuje, iż współpraca staje się jednym z ważnych impulsów prorozwojowych. A zatem to 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 z 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, że pomoże im to dogonić regiony wyżej rozwinięte. Wiąże się 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, że nie przyczynia się ona do przyspieszenia rozwoju, choć niektóre przytaczają także przykłady pozytywne.

Dwa nurty rozważań nad pomocą zewnętrzną wydają się szczególnie interesujące: rola czynni-

ków endo- i egzogennych w rozwoju oraz możliwe kierunki i skutki tej pomocy.

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

Zacznijmy od pytania drugiego, czyli dotyczącego relacji endo- i egzogennych czynników rozwoju. Rozważałem je kilka lat temu (Gorzelał 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 obydwa 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 pozwalało 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 – jak i inne czynniki egzogenne, jak np. wzrost popytu na surowce, którymi dany kraj czy region dysponuje – może mieć znaczenie prorozwojowe jedynie wtedy, gdy endogenne uwarunkowania pozwolą ją wykorzystać na przyspieszenie zmiany strukturalnej, na dostosowanie cech 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: „Korzystne efekty dla wzrostu mogą się pojawić dzięki efektom rozprzestrzeniania (*trickle-down effect*), jeżeli przyjmowaniu pomocy towarzyszą równoległe działania własne”.

Klucz wykorzystania tej pomocy zależy głównie od elit politycznych i gospodarczych, które decydują o sposobie wykorzystania korzystnego splotu czynników zewnętrznych. Dlatego też przesłanie jednej z najważniejszych ostatnio książek, której tytuł brzmi „Kultura ma znaczenie”, jest tak istotne (Harrison, Huntington 2003). Szczególne znaczenie ma 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 korzystnego splotu czynników zewnętrznych. Polska i Hiszpania z XVI i XVII w. są tu szczególnie wskaźnikowe. 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, uzależnień się od rolnictwa, niedorozwój miast i brak rozwoju przemysłu – co w konsekwencji doprowadziło do wymazania Polski z mapy Europy na 123 lata¹⁰.

Pomoc regionom słabo rozwiniętym, w latach 70. XX w. 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 prorozwajowe, 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, wysiłki zmierzające do przezwyciężenia negatywnych skutków restrukturyzacji przynoszą sukcesy, są one jednak bardzo kosztowne.

Znane są wyniki badań nad efektywnością prowyrównawczą 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;
- 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”.

¹⁰ 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. Przeznaczenie uzyskanych środków na luksusową konsumpcję elit, nieprzeznaczanie ich na modernizację społeczeństwa (edukacja!) i gospodarki prowadzi do zaprzepaszczenia szans rozwojowych na przyszłość. Jest to znacznie bardziej poważne zaniechanie niż konsekwencje tzw. holenderskiej choroby.

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

O krok dalej idą Rodriguez-Pose i Fratesi (2004), którzy piszą, iż fundusze strukturalne nie były zdolne do spowodowania trwałego rozwoju regionów zapóźnionych, oraz że w długiej perspektywie 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, że 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 środki UE wywołują w Polsce, wskazują, że przyczyniają się one do większego przyspieszenia rozwoju regionów najwyższej 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 nie dysponują bowiem wystarczającym potencjałem – co prowadzi do powrotnego przepływu środków do regionów bogatszych.

Możliwość uzyskania bezwarunkowych („na-leżnych” dlatego, że region jest biedny) zasileń zewnętrznych prowadzi także często do wykształcenia postaw „zależności od zasiłku”¹¹. To postawa bardzo niekorzystna, osłabiająca endo-

¹¹ Postawę taką spotkałem w 1995 r. w trakcie dyskusji z władzami regionalnymi Alentejo (Portugalia), wówczas najbiedniejszego regionu UE-15. Na pytanie o ich strategię rozwoju przedstawiciele regionalnej administracji stwierdzili po prostu: „uzyskiwanie jak największych środków z Lizbony i Brukseli”.

genny 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 dokumentach tych wymieniane 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 wykorzystaniu dostępnych źródeł finansowania, zastępująca znacznie bardziej właściwe poszukiwanie środków finansowych dla rozwiązania problemów ważnych dla danego układu terytorialnego.

Warto też przypomnieć, że barierę uwarunkowań historycznych trudno przełamać w krótkim okresie. W Polsce do dziś widoczne są granice zaborów, i to nie tylko jako różnice w poziomie rozwoju całych wielkich regionów historycznych, ale 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 miały nieco więcej 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 państw członkowskich – a 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 trans-

portowej. 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.

Tak więc drogi zostały uznane za warunek konieczny i wystarczający do pobudzenia rozwoju regionu względnie zacofanego. W rezultacie ok. dwóch trzecich nakładów zostało skierowanych właśnie na to zadanie, czego rezultatem było wybudowanie kilku tysięcy kilometrów dwupasmowych dróg przecinających Appalachee we wszystkich kierunkach (por. Gorzelak 1997). Niestety, w najbardziej zacofanym regionie – Appalachach Środkowych – mimo uzyskania rzeczywiście dobrych dróg i przełamania trudnego skomunikowania wewnętrznego i z otoczeniem, w dalszym ciągu, po ponad 40 latach realizacji programu, nadal koncentrują się najbardziej upośledzone (*disstressed*) powiaty USA. Okazało się, że otwarcie regionu na zewnątrz zamiast, jak zakładano, przyciągnąć zasoby z zewnątrz, „wypłukało” je do lepiej rozwiniętego, bardziej atrakcyjnego otoczenia.

Podobny los spotkał Sewillę, miasto, które organizowało 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 – ok. 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 ze względu na tempo 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 przez nadmierne inwestycje 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, które mu przeciwdziały. 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. także Puga 2002). Nie będąc zdolną do stworzenia własnego silnego rynku, Sewilla, dzięki znacznej poprawie dostępności transportowej, „otworzyła się” na rynek madrycki, a ten w Sewilli i w całej Andaluzji wygrał konkurencję ze słabym lokalnym i regionalnym potencjałem.

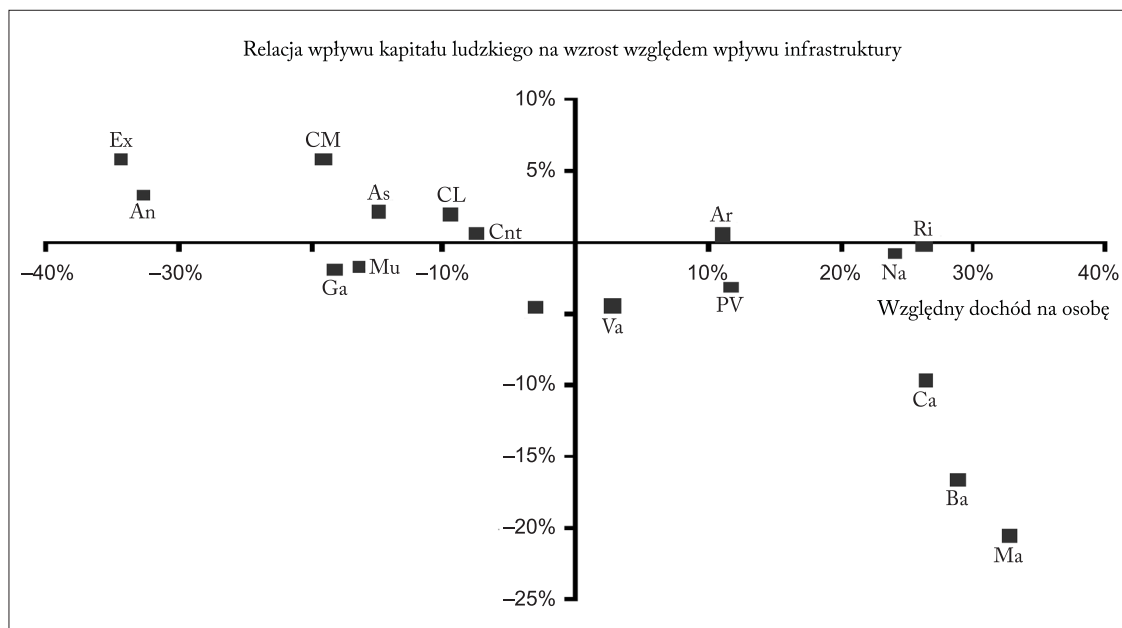
Rodriguez-Pose i Fratesi we wspomnianym już artykule z 2004 r. wskazali na przyczyny niepobudzenia przyspieszonego wzrostu najbiedniejszych jej regionów przez transferowanie do nich środków z Unii Europejskiej. Główną przyczyną było nadmierne poleganie na nakładach na infrastrukturę, która – o ile nie zostały stworzone inne mechanizmy rozwoju – albo pozostawała niewykorzystana, albo też oddziaływała na rozwój regionu wręcz odwrotnie niż oczekiwano, podobnie jak w Appalalach i Sewilli. Zbyt mało natomiast środków przeznaczano na szeroko rozumianą edukację. Czynnikiem ten może tak rozwinąć endogenne potencjały 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 najslabiej rozwiniętych nakłady na edukację mają znacznie bardziej prorozwojowe znaczenie niż nakłady na infrastrukturę transportową. Przeciwna relacja zachodzi w regionach najwyżej rozwiniętych (rys. 3). Każdemu regionowi należy dostarczyć to, czego mu względnie brakuje i tym samym stanowi barierę w jego rozwoju.

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

Szczególnym przypadkiem znaczących wydatków infrastrukturalnych są te, które podejmuje się 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). Dobrze różnice te oddają wspomniany już przypadek Expo '92 w Sewilli, i podobnej imprezy w Lizbonie 6 lat później (zob. Sotirios 2002). O ile Sewilla na wystawie światowej nie zyskała, a można zaryzykować tezę, że wręcz straciła – o tyle okazało się, że Expo '98 w Lizbonie przyniosło trwałe pozytywne efekty dla miasta i dla całej Portugalii. Na potrzeby wystawy zrewitalizowano dzielnicę upadłego przemysłu i niskiej jakości terenów mieszkaniowych, 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 tych miast w przestrzeniach społeczno-gospodarczych obydwu krajów: Lizbona jest stolicą, i jej wzmocnienie przynosi korzyści i dla samego miasta, i dla całego kraju, podczas gdy Sewilla to peryferyjny ośrodek w jednym z dwóch najbiedniejszych regionów Hiszpanii. Podobne wysiłki in-



Ryc. 2. Opłacalność nakładów na kapitał ludzki i infrastrukturę w regionach Hiszpanii, 1995

Źródło: De la Fuente, Doménech (2007).

westycyjne przyniosły więc zupełnie odmienne efekty, zostały bowiem poniesione w odmiennych kontekstach lokalizacyjnych.

Głębsze analizy wskazują (zob. np. Baade, Matheson 2008), że przeszacowuje się 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, dlatego 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 uznaje się za korzyści z organizacji imprezy. Wreszcie część nakładów kieruje się 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 przybyłe na wielką imprezę zastępują goście, którzy i tak przyjechaliby do danego miejsca, lub/ oraz, że impreza ta ściąga gości z sąsiednich regionów,

które mają mniejszy napływ turystów niż normalnie, a więc ponoszą bezwzględne straty¹².

W okresie 2007–2013 ok. 60 procent środków wydatkowanych w Polsce z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ma być przeznaczonych na infrastrukturę (z tego trzy piąte na transport, dwie piąte na ochronę środowiska). Być może są to proporcje właściwe w kraju o tak znaczących zapóźnieniach infrastrukturalnych. Jednak nadzieje pokładane na szybki, wzrostogenny impuls wynikający z takich proporcji wykorzystania środków UE są, jak się wydaje, 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 –

¹² Jest uderzające, że wiele z powyższych zjawisk obserwuje się jako efekty „uznanych” instrumentów polityki regionalnej. Wyparcie, zastępowanie, substytucja oraz wyciekanie korzyści to częste skutki działania specjalnych stref ekonomicznych czy stosowania zachęt finansowych do podejmowania działalności gospodarczej w określonych obszarach (por. Kryńska 2000).

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 polityki strukturalnej UE w rozwoju tych krajów, a nawet ich regionów (por. np. Bradley i in. 2004; Bradley i in. 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 jednak wynika to z konstrukcji modelu i przyjętych w nim założeń.

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

Działanie podażowej strony modelu HERMIN nasuwa pewne wątpliwości. Przyjmuje się założenie, że podejmowanie inwestycji w kapitał materialny (głównie w infrastrukturę) oraz w kapitał ludzki (edukacja, szkolenia, przeszkalania zawodowe itp.) prowadzi do wzrostu efektywno-

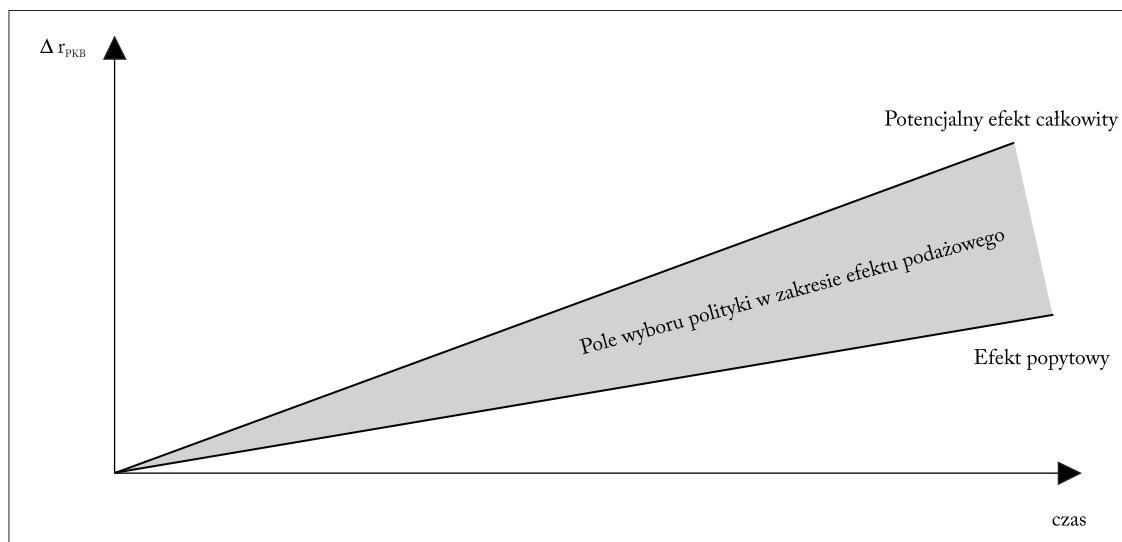
ści gospodarowania, zwiększa więc podaż dóbr i usług wytworzonych w gospodarce narodowej (regionalnej) przy danych nakładach. Owszem, sytuacja taka może rzeczywiście wystąpić, jednak nie jest to „automatyczne”. Trudność polega na tym, że jako model stosowany do oceny *ex-ante* nie może on uwzględnić realnych danych, a musi być oparty na danych (współczynnikach) przewidywanych – które są bądź szacowane *per analogiam* z innych krajów (regionów), bądź przyjmowane „na wycucie” 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, że takie właśnie tradycyjne podejście skoncentrowane na infrastrukturze transportowej może mieć negatywny wpływ na długofalową konkurencyjność europejskich regionów słabo rozwiniętych. Analitycy efektów pomocy zagranicznej (np. Pronk 2007) wskazują, że struktura wykorzystania pomocy może przynosić różnorakie efekty dla rozwoju. Będą one nikłe (albo wręcz ujemne), jeżeli ze środków zewnętrznych zostaną sfinansowane przedsięwzięcia o szczególnie długim czasie zwrotu lub gdy będą to działania słabo ułożone w miejscowym kontekście społeczno-gospodarczym – jak 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)¹³.

O wykorzystaniu zewnętrznych zasileń decyduje polityka gospodarcza – polityka rozwoju regionalnego. Ilustruje to poniższy diagram (ryc. 3).

Można sobie wyobrazić takie wykorzystanie środków UE, w którego wyniku efekt podažo-

¹³ Dążenie do przyspieszenia rozwoju regionów słabo rozwiniętych przez lokowanie w nich parków technologicznych czy centrów zaawansowanych technologii, wspomaganymi czasami nadużywaną koncepcją „klastrow”, jest kolejnym mitem rozwoju regionalnego – pominiemy go jednak w niniejszych rozważaniach.



Ryc. 3. Efekty popytowy i podażowy wykorzystania pomocy zewnętrznej

Źródło: opracowanie własne.

wy będzie tak silnie ujemny, że zniweluje efekt popytowy i efekt całkowity 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 20-letnią produkcję cementu (dzięki inwestycjom w przemysł cementowy można by zwiększyć jego produkcję i wybudować ten „pomnik” do 2015 r.), to niewątpliwie spowolniłoby to rozwój całej polskiej gospodarki. Nie podejmowano by żadnych innych inwestycji, transport pracowałby prawie wyłącznie na potrzeby tej budowy itd.¹⁴ 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 typu HERMIN powinny raczej wskazywać na pola możliwych efektów, zamiast dostarczać jednowariantowego oszacowania.

6. Zakończenie

Rozwój regionalny to proces złożony, wielowymiarowy. Polityka regionalna powinna za-

¹⁴ W pewnym sensie stadiony budowane na Euro 2012 mają takie właśnie znaczenie, jak ów absurdalny „pomnik”.

chować ogromną pokorę i umiarkowanie, nie jest bowiem w stanie zmienić silnych procesów spontanicznych i żywiołowych, 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, by nie mógł czerpać z doświadczeń innych.

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

Bibliografia

- 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 Univ. 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.

- 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: WARR.
- Boldrin M., Canova F. (2001). „Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, t. 16, nr 32, s. 205–253.
- Castells M. (2008). *Spoleczeństwo sieci*. Warszawa: PWN.
- CEC (2007). *Growing Regions, Growing Europe, Fourth report on economic and Social Cohesion*, Brussels.
- CEC (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf.
- De la Fuente A., Vives X., (1995). „Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain”, *Economic Policy*, 10(20).
- De la Fuente A., Doménech R. (2007). *Human capital, growth and inequality in the Spanish regions*, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konferencje/01/De_la_Fuente.pdf.
- De Soto F. (2002). *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie, a zawodzi gdzie indziej*. 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*, t. 17, nr 1.
- Gorzelak G. (1997). „Polityka pomocy regionalnej w liberalnej gospodarce – Appalacchy”, w: A. Dobroczyńska (red.) *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*. Warszawa: WNE UW.
- Gorzelak G. (2003). „Bieda i zamożność regionów (założenia, hipotezy, przykłady)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, z. 1.
- Gorzelak G. (2005). *Ocena ex-ante Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 ze względu na jego wpływ na procesy terytorialne w Polsce*, ekspertyza dla MRR, Warszawa.
- Gorzelak G. (2007). „Polityka Spójności UE: od entuzjazmu do wątpliwości”, *Opolskie Roczniki Ekonomiczne*, t. 17, Opole: PTE.
- Gorzelak G. (2008). „Miasto jako przedmiot badań nauk ekonomicznych”, w: B. Jałowiecki (red.) *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., Smętkowski M. (2005). *Metropolia i jej region*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzelak G., Smętkowski M. (2009). „Dynamika rozwoju regionów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej”, w: G. Gorzelak, 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*. 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.
- Jałowiecki B. (1996). „Świadomość regionalna młodzieży licealnej”, w: B. Jałowiecki (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). *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*. 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– połowa 2007*, Warszawa.
- 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.

Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. (2006). *Local and Regional Development*. London–New York: Routledge.

Petrakos G. (2008). *Regional growth and inequalities in the European Union*, referat na konferencję *Transnational Europe: Promise, Paradox, Limits*. Ottawa: Carleton University.

Porter M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

Porter M. (2001). *Porter o konkurencji*. Warszawa: PWE.

Pronk J.P. (red.). (2004). *Catalysing Development? A Debate on Aid*, Blackwell Publ.

Pronk J.P. (2004). „Aid as a Catalyst”, w: J.P. Pronk (red.), *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*, z. 3

Schädlich M., Wagner G. (2007). „Perspectives and Options for Economic Policy In Eastern Germany – With Special reference to nAspects form the Spatial Sciences”, w: S. Lenz (red.) *Restructuring Eastern Germany, German Annual of Spatial Research and Policy*. Berlin–Heidelberg–New York: Springer.

Samecki P. (1997). *Zagraniczna pomoc ekonomiczna*. Warszawa: PECAT.

Smętkowski M., Wójcik P. (2009). *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe*, MRR, Warszawa: (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 DC: 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 in the current development paradigm that it is impossible to achieve regional convergence, which should lead to a deep change in understanding the very assumptions of the EU's Cohesion policy. 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, and in particular those which are related to incidental events, like expositions of sport championships. One of the most broadly used models for an ex-ante evaluation – the HERMIN model – is also discussed.

Key words: Cohesion policy, convergence, regional development.