

DOI: 10.15611/2022.15.2.01

Stanisław Korenik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: stanislaw.korenik@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-7629-0484

Kształtowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego ze szczególnym uwzględnieniem polityki regionalnej

Cytuj jako: Korenik, S. (2022). Kształtowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego ze szczególnym uwzględnieniem polityki regionalnej. W: E. Pancer-Cybulska, B. Baran i E. Szostak (red.), *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Borowcowi* (s. 15–36). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Idea interwencjonizmu państwowego staje się w ostatnich latach coraz bardziej aktualna. Obecna niepewna sytuacja wywołana m.in. pandemią czy też agresją Rosji wywołuje wzrost zainteresowania tą doktryną. Równocześnie wraz z postępującymi zmianami gospodarczymi uwidoczniły się nowe realia funkcjonowania podmiotów przestrzennych. Te nowe realia funkcjonowania przejawiają się dominacją wertykalnych, elastycznych relacji społeczno-gospodarczych, towarzyszącej temu dematerializacji czynników produkcji przy równoczesnym wzroście znaczenia jakościowych cech jednostek przestrzennych. Dlatego także w obszarze rozwoju regionalnego można zaobserwować renesans interwencjonizmu, chociaż był on obecny cały czas m.in. w politykach państw Unii Europejskiej. Analizując polskie doświadczenia w zakresie polityki regionalnej, należy podkreślić, że cechuje się ona dużą chaotycznością i częstymi zmianami jej kierunków. Ostatnio prowadzone działania w celu wypracowania jej nowych założeń zostały spowolnione przez wzrost niepewności we wszystkich obszarach współczesnej gospodarki. Należy pamiętać, że dobra polityka regionalna, cechująca się elastycznością, jest stabilna w głównych swoich założeniach w dłuższych okresach.

Słowa kluczowe: interwencjonizm państwowy, rozwój regionalny, polityka regionalna.

*Mamy zbyt wiele szacunku dla państwa,
abyśmy pozwolili mu na ingerowanie w te sfery życia,
w których nie ma ono nic do szukania*

Margaret Thatcher

1. Wprowadzenie

W teorii ekonomii i w praktyce spotykamy zróżnicowane poglądy na temat roli państwa w kształtowaniu procesów rozwoju. Niewątpliwie na przestrzeni dziejów przyjmowano w doktrynach różnorakie rozwiązania, od skrajnego liberalizmu opartego na mechanizmie rynkowym jako idealnym alokatorze dóbr i usług po komunizm wojenny, w którym decyzja rządzących była jedynym środkiem regulującym procesy gospodarcze. W ostatnich kilku latach zarówno pandemia, jak i niedawna agresja Rosji na Ukrainę spowodowały wzrost działań, w których dostrzegamy różnorakie założenia interwencjonizmu państwowego. Niewątpliwie, obserwując przeszłość, można wskazać, że tego typu tendencja nie jest trwała. Jednak o ile w przekroju całych gospodarek te rozważania różnią się w swoich pryncypiach, o tyle w odniesieniu do kształtowania się procesów gospodarczych w przestrzeni jest, przynajmniej w ostatnich latach, zgoda w kwestii niedociągnięć mechanizmu rynkowego i konieczności stosowania aktywnych działań z zakresu polityki regionalnej. Przedsięwzięcia tego typu obserwujemy w Europie zarówno w skali całej Unii Europejskiej, jak i w poszczególnych państwach czy też jednostkach przestrzennych (regionach). Także w realiach naszego kraju można wyróżnić przedsięwzięcia, które mają zrównoważyć przestrzenne niedoskonałości rynku.

2. Rola państwa w kreowaniu rozwoju społeczno-ekonomicznego

Poglądy na temat roli i miejsca państwa w gospodarce przez wieki zmieniały się wielokrotnie. Dopiero jednak wraz z budową gospodarki rynkowej i zjawiskiem intensywnej industrializacji rola państwa znacznie wzrosła, a do tego stała się kompleksowa i coraz bardziej komplementarna w stosunku do realiów społeczno-ekonomicznych. Działania podejmowane w początkowym okresie nakierowane były na wspieranie uprzemysłowienia i wzmocnienie własnej gospodarki. Pierwszą kompletną doktryną ekonomiczną stworzoną na podstawie takich działań państwa był merkantylizm. Państwo spełniało wtedy istotną rolę w procesie powstawania i kształtowania gospodarki kapitalistycznej, istotne w tym okresie były szczególnie działania nakierowane na pierwotną akumulację kapitału. W sposób bezpośredni stymulowało to wspomaganie tworzenia

i rozwoju przedsiębiorstw kapitalistycznych poprzez rozbudowę infrastruktury gospodarczej czy też systemu finansowo-kredytowego. Oprócz aktywnej polityki nakierowanej na pomoc przedsiębiorstwom krajowym, państwo także stosowało protekcjonizm w stosunkach z partnerami handlowymi z zagranicy (m.in. ustanawiało wysokie cła na importowane towary), a za główny cel gospodarczy uznawało osiągnięcie dodatniego bilansu handlowego. Wraz z zakończeniem okresu kształtowania się podstaw gospodarek kapitalistycznych przyszła pora na poparcie polityki wolnego handlu, której podstawowe przesłanki i zasady sformułował jeden z najśłynniejszych ekonomistów – Smith. Twierdził, iż jakakolwiek ingerencja komórek państwowych w sprawy gospodarki stanowi naruszenie praw natury i wolności osobistej. Jednocześnie wymienił pewne działania, dla których wyjątkowo dopuszczalna jest interwencja rządu i według niego były to działania mające na celu ochronę „rączkujących” gałęzi przemysłu, regulacja handlu zagranicznego, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, budowa i utrzymanie dróg oraz placówek szkolnych, a także dostarczanie wszelkich dóbr, które są ważne dla społeczeństwa, a nie są dostarczane przez rynek prywatny (Marciniak, 2005, s. 133). Do czasów I wojny światowej na świecie dominowała doktryna leseferyzmu, która zakładała minimalizację ingerencji państwa w sprawy gospodarcze. Jednak w okresie wojny rola państwa wzrosła, by po jej zakończeniu ulec ponownemu ograniczeniu. Zachowana jednak została ingerencja w niektórych dziedzinach, np. w polityce regionalnej czy interwencjach na rynku pracy. Sytuacja zmieniła się znacznie podczas wielkiego kryzysu światowego w latach 1929–1933 i po tym okresie ingerencja państwa w gospodarkę stale rosła, a popularność zyskała teoria interwencjonizmu państwowego Keynesa, który za główne wady kapitalizmu uznał „niezdolność do realizowania pełnego zatrudnienia oraz dowolny niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów” (Keynes, 1956, s. 483). Krytyka ingerencji państwa w przebieg procesów gospodarczych pojawiła się już w połowie lat 60. XX w., a znacznie nasiliła się w latach 80. i 90. tego wieku. Jej skutkiem było ograniczenie roli państwa w wielu krajach, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii (Marciniak, 2005, s. 132–136). Wyjaśniając, na czym opierają się dwa główne modele roli państwa w gospodarce obecnie dominujące w teorii, można stwierdzić, iż polityka liberalizmu to dążenie do zapewnienia jak największej swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz szerokie otwarcie na świat (Sokołowski i Przybyła, 2007, s. 380). Rola państwa w tym modelu sprowadzona jest jedynie do tworzenia infrastruktury umożliwiającej i ułatwiającej prowadzenie działalności gospodarczej oraz zapewnienie rozwoju wolnej konkurencji. Jednak te rozwiązania w postaci czystej występują tylko w teorii, mimo to warto przedstawić główne założenia tego modelu (Kaczmarek, 2004, s. 93, 94):

- prowadzenie polityki budżetowej równowagi, a w rezultacie niedopuszczanie do powstawania deficytu budżetowego;
- kontrola ilości pieniądza w obiegu, a tym samym kontrola procesów inflacyjnych;
- pełne otwarcie gospodarki na świat i usunięcie wszelkich barier utrudniających swobodę kontaktów z partnerami zagranicznymi;
- unikanie nadmiernego opodatkowania zysków i dochodów;
- unikanie subsydiów i ulg podatkowych dla prywatnych przedsiębiorców;
- powstrzymywanie się od ingerencji w politykę rolną, przemysłową czy dotyczącą innych gałęzi gospodarki;
- eliminowanie państwowej kontroli cen i innych interwencji naruszających zasadę wolnej konkurencji;
- eliminowanie przedsiębiorstw państwowych także poprzez ich prywatyzację;
- ograniczanie pozycji związków zawodowych;
- unikanie interwencji na prywatnych rynkach kapitałowych.

Model ten jest modelem wyłącznie teoretycznym i w takim wydaniu nie został zrealizowany w praktyce nigdy w żadnym kraju. Ponadto taki zakres roli państwa jest coraz rzadziej akceptowany, wskazuje się wiele jego niedoskonałości, takich jak np. wzrost bezrobocia oraz nierówności gospodarczych i społecznych, a także degradacja środowiska (Kaczmarek, 2004, s. 93, 94).

Z kolei politykę interwencjonizmu można ogólnie określić jako aktywne oddziaływanie państwa na gospodarkę poprzez zastosowanie narzędzi ekonomicznych i administracyjnych oraz innych, co się wiąże z odrzuceniem idei swobodnego działania sił rynkowych (Sokołowski i Przybyła, 2007, s. 380). Zwolennicy tego kierunku zwracają uwagę, że model liberalny może być i jest efektywny w skali mikro, jednakże w skali makro można wskazać jego liczne słabości, które niwelować ma zastosowanie w gospodarce modelu interwencjonizmu państwowego. Współcześnie do obszarów, w których odpowiedzialność powinno przyjmować państwo, zalicza się (Kaczmarek, 2004, s. 94, 95): ochronę środowiska (państwo jest jedynym podmiotem, który może wymusić na zanieczyszczających środowisko zapłatę za wprowadzenie zanieczyszczeń oraz za degradację przyrody, czyli m.in. niwelowanie nieuzasadnionych efektów zewnętrznych), inicjowanie badań naukowych i sterowanie nimi, a także dofinansowanie nowych technologii, utrzymanie ogólnej równowagi makroekonomicznej kraju, przeciwdziałanie wahaniom koniunktury oraz zapewnienie stałej zdolności do wzrostu, regulację stosunków na rynku pracy, w tym zapobieganie bezrobociu, sprawowanie funkcji umożliwiających realizację idei „państwa dobrobytu” oraz zabezpieczenia społecznego, zapewnienie elastyczności gospodarki, budowę i rozwój infrastruktury

społecznej (np. szkół, szpitali, placówek kulturalnych) oraz technicznej (np. dróg, kolei, sieci energetycznych i gazowych), których funkcjonowanie jest konieczne nawet w przypadku, kiedy działalność ta jest nierentowna. Za coraz ważniejsze uznaje się także pobudzanie rozwoju i ochrony rolnictwa, dbanie o zapewnienie ładu przestrzennego w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, troskę o równowagę bilansu płatniczego, a także kształtowanie odpowiedniej struktury gospodarki, która zapewni państwu konkurencyjność na arenie międzynarodowej oraz tworzenie reguł stosunków gospodarczych z zagranicą.

Niewątpliwie dyskusyjną stroną modelu interwencjonizmu państwowego jest osiąganie korzyści przez polityków – wraz ze zwiększeniem ich wpływów na gospodarkę rośnie ich zakres często nieuzasadnionych kompetencji. Jednak zaletą, którą ciężko zakwestionować, jest pomoc najuboższym grupom społecznym i różnym jednostkom przestrzennym, a także przedsiębiorstwom, którym się nie powiodło – ingerencja państwa daje większe niż w przypadku modelu liberalnego poczucie bezpieczeństwa. Przeciwnicy tego modelu twierdzą, że jego zastosowanie jest mniej efektywne i sprawia, że gospodarka rozwija się znacznie wolniej (Beksiak, 2001, s. 21, 22), a często poprzez zły dobór instrumentów może prowadzić do załamania gospodarczego, co w praktyce już się zdarzało (np. *casus* Argentyny, a obecnie Sri Lanki).

Należy jednak nadmienić, iż żaden z wymienionych modeli nie występuje w czystej postaci w żadnej gospodarce. W praktyce dominuje tzw. model mieszany, w którym można ewentualnie wyróżnić przewagę jednego lub drugiego podejścia. W rzeczywistości nie istnieje rozwinięty kraj kapitalistyczny, który odrzucałby całkowicie interwencjonizm państwowy. Występują jedynie różnice w kwestii rozmiaru i form tego interwencjonizmu. Jednocześnie żaden z krajów mniej rozwiniętych nie będzie w stanie doprowadzić do stałego wzrostu gospodarczego bez aktywnej polityki rozwoju państwa. Jednakże rozróżnienie tych dwóch modeli jest istotne dla zrozumienia różnic w ideach głoszonych przez dzisiejszych ekonomistów i polityków (Karpiński, 1992, s. 30, 31).

Omawiając zagadnienia roli państwa w gospodarce, nie można nie odnieść jej do kwestii postępującej w świecie globalizacji. Wraz z pojawieniem się na arenie międzynarodowej nowych podmiotów, takich jak korporacje transnarodowe, organizacje pozarządowe czy ugrupowania polityczno-gospodarcze, następuje systematyczne przekazywanie dotychczasowych funkcji i zadań państwa na rzecz tych podmiotów. Sam proces globalizacji dokonuje przewartościowania roli państwa we współczesnej gospodarce oraz wymusza na rządach podejmowanie nowych zadań, do których należą m.in. eliminowanie nierówności pomiędzy państwami i narodami, oddzielenie kompetencji państwa w odniesieniu do podmiotów międzynarodowych, a także dążenie do zapewnienia jak największej swobody działalności zarówno krajowych podmiotów gospo-

darczych, jak i obywateli. W obliczu procesów globalizacji państwo powinno aktywnie wpływać na liberalizację handlu, a jednocześnie kształtować konkurencyjność oraz innowacyjność sektorów i działań gospodarki krajowej (Sokołowski i Przybyła, 2007, s. 242–244).

Równocześnie już na przełomie XX i XXI w. w założeniach ekonomicznych przyjętych w oparciu o tzw. uniwersalizm metodologiczny w najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata zaczęto lansować doktrynę skapywania bogactwa (*trickle-down theory*). Według jej założeń umacnianie się globalizacji powoduje, że bogate kraje rozwijając się poprzez nieuchwytny zjawisko tzw. skapywania bogactw wpływają także na rozwój gospodarek słabo rozwiniętych, a jako zobrazowanie tego procesu porównuje się gospodarkę do morza – podczas przyływu unoszą się statki nie tylko duże, ale też małe. Inna zrodzona wtedy teoria tzw. błędzenia losowego, a dotycząca rynków finansowych (*random walk*), zakładała, że jakiegokolwiek najsprawniejsze zarządzanie portfelem akcji i tak nie dorówna mechanizmowi rynku (Roubini i Mihm, 2011, s. 62); takie podejście jest zgodne z hipotezą efektywnego rynku (Kamiński i Komorowski, 2010).

Diagnoza ostatniego, tj. zapoczątkowanego w 2007 r., światowego kryzysu gospodarczego prowadzi w pierwszej kolejności do pełniejszego zrozumienia charakteru współczesnej gospodarki. Warto jeszcze dodać, że odwołanie się do tego konkretnego kryzysu, a nie do wielu innych chronologicznie wcześniejszych, ma uzasadnienie w tym, że to właśnie ten ostatni ukazał wyraziście swe nowe oblicze związane z postępującą globalizacją w obu sferach gospodarki, czyli finansowej i realnej. Przy tym należy pamiętać, że mimo określenia go mianem światowego, jego objawy najsilniej wystąpiły w krajach wysoko rozwiniętych.

Światowy kryzys gospodarczy, zapoczątkowany pęknięciem bańki spekulacyjnej (oznaczającej marnotrawienie nadmiaru środków finansowych) na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych w 2007 r., powszechnie oceniany jest jako najgłębsza recesja gospodarki światowej od czasu Wielkiego Kryzysu z przełomu lat 20. i 30. XX w. Wśród przyczyn wystąpienia zaburzeń na światowych rynkach finansowych, a w konsekwencji przeniesienia się tych zaburzeń na sferę realną gospodarek, wymienia się zjawiska o charakterze zarówno makro-, jak i mikroekonomicznym¹.

Kryzys ten ostatecznie negatywnie zweryfikował doktrynę liberalizmu gospodarczego w dobie globalizacji. Równocześnie przyczynił się do nowych form interwencjonizmu określanych często z angielskiego *bailout*, co obecnie odnosi się praktycznie do zjawiska dofinansowania. Ten swoisty plan ra-

¹ Przyczyny te zostały zdiagnozowane i opisane w różnych pozycjach literatury z dziedziny finansów oraz raportach, m.in. w rocznym raporcie Bureau of Industry and Security z 2009 r. (Bureau of Industry and Security [BIS]. 2012) czy raporcie NBP *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego* (Narodowy Bank Polski [NBP], 2009).

tunkowy, który związany był z tzw. polityką reflacji, zgodny jest z poglądami Friedmanna, Minsky'ego (tzw. moment Minsky'ego²) czy też Fishera. W efekcie banki centralne otworzyły linie kredytowe zarówno dla banków komercyjnych, jak i dla wielkich korporacji. Oprócz tego np. w USA w 2009 r. przyjęto pakiet ustaw mających na celu pobudzenie gospodarki. Jednak takimi działaniami rządy najbogatszych państw konserwowały dotychczasową strukturę gospodarczą, a tym bardziej finansową, a nie dokonywały „twórczej destrukcji” zarówno propagowanej już przez Schumpetera, jak i w pewnym stopniu przez Keynesa. Wydaje się, że tego typu działania podejmowane dla ratowania instytucji *too-big-to-fail* (za dużych, żeby upaść) prowadzi do tego, że w zasadzie zaczynają one czuć się bezkarne, a ich załamanie może mieć poważne skutki dla całego systemu finansowego. Prowadzi to do tego, że wykształcił się swoisty system oligopolu bankowych, które kontrolują znaczną część światowego systemu finansowego, „szantażują” praktycznie poszczególne państwa i często wymuszają na nich środki publiczne.

Podsumowując wpływ kryzysu z 2008 r. na wypracowanie nowych koncepcji roli państwa w gospodarce, można zgodzić się z Ratajczakiem, że mimo podjętych prób nie „wyłaniała się jakaś koncepcja na tyle nowatorska a zarazem akceptowana przez istotną część badaczy, by można w niej upatrywać źródeł zasadniczo nowego paradygmatu” (Ratajczak, 2017, s. 18). Oczywiście autor ten wskazuje kilka interesujących propozycji, np. nową ekonomię strukturalną Lina czy też koncepcje przedsiębiorczego państwa Mazzucato (Ratajczak, 2017, s. 18).

Podsumowując, można powiedzieć, że współczesny interwencjonizm w państwach wysoko rozwiniętych przypomina w znacznym stopniu tzw. japońską straconą dekadę (chodzi o ostatnie dziesięciolecie XX w.), kiedy to kolejne rządy w Japonii wydały ponad 1,35 biliona dolarów w celu ożywienia gospodarki i tego ostatecznie nie zrealizowały. Odnosząc to do obecnej sytuacji, można stwierdzić, że przyjęte założenia polityki gospodarczej, praktycznie koncentrujące się głównie na łagodzeniu objawów kryzysu i chęci pobudzenia koniunktury, prowadzą do „pełzającego kryzysu”, nie rozwiązując przyczyn jego powstania. Dodatkowo, działania te są realizowane na poziomie poszczególnych krajów, a kryzys ma charakter globalny. Odnosząc się do przewrotnego cytatu Thatcher można stwierdzić, że interwencjonizm ten powinien być stosowany tam, gdzie jest najbardziej potrzebny, a co ważniejsze, najbardziej skuteczny. Dlatego tylko radykalne zmiany na rynku finansowym, w tym ustawowy zakaz tworzenia megabanków, prawidłowy nadzór finansowy w przekroju

² Przypomnijmy, że chodzi o punkt (moment), w którym w wyniku spekulacji pęka bańka finansowa.

międzynarodowym oraz zmiana funkcjonowania agencji ratingowych łącznie z tworzeniem alternatywnych instytucji tego typu może rozwiązać problemy na przyszłość. Podstawą powinny być także nowe reguły, według których stworzono by od podstaw międzynarodowe instytucje finansowe. W innym wypadku olbrzymie koszty dotychczas poniesione będą zmarnowane, a kryzys powróci w jeszcze gorszej postaci. Ratajczak wskazuje trzy obszary, w których państwo bezwzględnie musi prowadzić interwencje: podział efektów gospodarowania, przeciwdziałanie protekcjonizmowi i neomerkantylizmowi oraz ograniczenie nadmiernego ingerowania państwa w życie gospodarcze i społeczne (Ratajczak, 2017, s. 22).

Doświadczenia szczególnie ostatnich kilku lat wskazują na konieczność głębokiego przewartościowania stanowiska w zakresie roli państwa w gospodarce. Najpierw pandemia, a następnie brutalna agresja Rosji na Ukrainę postawiły decydentów na poziomie zarówno poszczególnych państw, jak i międzynarodowym w bardzo trudnej sytuacji. Dotychczasowe modele rozwoju promowane w krajach wysoko rozwiniętych okazały się w sposób nagły niedostosowane do nowych uwarunkowań. Często zbyt idealistyczne rozwiązania w zakresie realizowanych kierunków rozwoju zostały w sposób bardzo negatywny zweryfikowane przez gwałtowność i turbulentność wydarzeń. Należy w związku z tym oczekiwać, że w ramach krystalizujących się kierunków rozwoju znajdą istotne, często wręcz rewolucyjne, zmiany w obszarze roli państwa w gospodarce.

3. Polityka regionalna – podstawowe uwagi

Polityka regionalna jako integralna dziedzina współczesnej polityki gospodarczej państwa jest dziedziną stosunkowo młodą, gdyż początki ma dopiero w latach 30. XX w. Wtedy to zaistniały pierwsze motywacje i przesłanki do wprowadzenia działań państwa związanych z tą polityką. W kolejnych latach pojawiały się coraz to nowsze przyczyny przemawiające za stosowaniem w większym zakresie polityki regionalnej; obecnie zalicza się do nich przesłanki oczywiście ekonomiczne oraz społeczne i ekologiczne, ale także niestety militarne.

Współcześnie wszystkie te przesłanki odgrywają istotną rolę w działaniach podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Można wręcz stwierdzić, że ich znaczenie w wielu sytuacjach – szczególnie wraz z postępującą globalizacją życia społeczno-gospodarczego – nasiliło się, często nabierając nowej jakości i podlegając intensyfikacji. Obecnie, tj. w początkach trzeciej dekady XXI w., polityka regionalna stała się integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. W praktyce oznacza to, że większość działań gospodarczych podejmowanych przez organy władzy państwowej ma wyraźny wymiar regionalny. Sam obszar oddziaływania polityki regionalnej można

określić jako działalność organów władzy publicznej, które podejmują działania w celu pobudzenia i ukierunkowania rozwoju regionalnego. W ramach tych działań można wyróżnić dwa rodzaje polityki regionalnej:

1) politykę interregionalną (międzyregionalną) jako zespół działań organów władzy centralnej wobec wszystkich lub wybranych regionów kraju,

2) politykę intraregionalną (wewnątrzregionalną) jako zespół działań władz publicznych szczebla regionalnego prowadzonych w regionie, w celu kształtowania w nim określonych procesów gospodarczych.

Równocześnie należy pamiętać, że polityka regionalna realizowana jest w przekroju międzynarodowym, gdzie podmiotem jest określony organ między państwowy, przykładem staje się oczywiście polityka regionalna Unii Europejskiej. Należy także wspomnieć, że polityka regionalna – jej kształt oraz charakter – w dużej mierze uzależniona jest od przyjętych doktryn ekonomicznych oraz od założeń polityki gospodarczej określonego państwa. Bezspornie we współczesnych realiach najbardziej polityka regionalna rozwinęła się w państwach europejskich, szczególnie zaś w państwach Unii Europejskiej, choć i wśród nich można wskazać na istotne różnice, które mają uzasadnienie w uwarunkowaniach formalnych i w przyjętych założeniach społeczno-ekonomicznych.

Polityka regionalna, a zwłaszcza te jej dziedziny, które dotyczą kształtowania procesów wzrostu gospodarczego w skali regionalnej, musi mieć odpowiednią podbudowę instytucjonalną. Zinstytucjonalizowanie polityki regionalnej jest wręcz nieodzownym warunkiem jej skuteczności. Instytucje funkcjonujące w regionie oraz w jego otoczeniu oddziałują na jego strukturę. Można je pogrupować według kryterium funkcji. Część tych podmiotów główny cel swojego funkcjonowania wiąże z realizacją działań dotyczących rozwoju regionalnego (sterowania, promowania, inicjowania, kontrolowania rozwoju regionalnego oraz przekształceń strukturalnych regionu). Pozostałe instytucje traktują procesy rozwoju i ich przebieg jako jeden z wielu współistniejących celów.

Cały układ instytucjonalny rozwoju regionalnego jest rozumiany jako forma ukształtowana organizacyjnie w skali kraju, regionów oraz w skali lokalnej w postaci zespołu instytucji i organizacji wraz z ich wzajemnymi powiązaniem. Przy tym, na co zwraca uwagę Stryjakiewicz (2001, s. 40), w ramach nowego modelu elastycznej produkcji musi ten układ umożliwiać nieustanną adaptację gospodarki regionu do ciągłych, a przy tym turbulentnych zmian.

Prawidłowa realizacja polityki rozwoju regionalnego wymaga dostosowania metod jego wspierania do bieżącej sytuacji gospodarczo-społecznej, a także do kierunków wypracowanej strategii. Przez pojęcie „instrument rozwoju regionalnego” rozumiane jest celowe, sformalizowane, powtarzalne oddziaływanie na decyzje i zachowania podmiotów funkcjonujących w regionie, zwłaszcza gospodarczych. Kładąc akcent na stronę podmiotową, można przyjąć, że te

instrumenty to „prawnie określone możliwości posługiwania się dostępnymi wielkościami przez organizacje publiczne dla sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądaných celów (efektów)” (Markowski i Kot, 1994, s. 13).

Wraz z postępującą globalizacją, kształtowaniem się gospodarki opartej na wiedzy i rozwojem społeczeństwa informacyjnego, ale także w wyniku różnorodnych zawirowań w układach politycznych, ekonomicznych czy społecznych pojawiają się nowe koncepcje zmierzające do wypracowania takich założeń polityki regionalnej, które mają dostosować ten element funkcjonowania gospodarki do nowych niepewnych realiów. Te nowe realia funkcjonowania przejawiają się dominacją wertykalnych, elastycznych relacji społeczno-gospodarczych i towarzyszącą temu dematerializacją czynników produkcji przy równoczesnym wzroście znaczenia jakościowych cech jednostek przestrzennych. Niektórzy stwierdzają, że jest to efekt nasilenia piątej fali Kondratiewa, w której główną rolę odgrywają informatyka i komunikacja (Stryjakiewicz, 2001, s. 40), czyli źródła tych przemian upatruje się przede wszystkim w tworzeniu się sektora ICT (*Information & Communication Technologies*). Sektor ten w krótkim czasie stał się nadrzędny w stosunku do innych działów gospodarki, wywołując w nich wręcz rewolucyjne zmiany, co przekłada się m.in. na tempo wzrostu gospodarczego i wzrost wydajności pracy. Ważną rolę zaczynają odgrywać usługi, w których dzięki technologii ICT pojawił się ich nowy wymiar – supraterytorializacja i asynchronizacja (Korenik, Zakrzewska-Półtorak i Łuczyszyn, 2021, s. 8). W efekcie „tradycyjna” polityka regionalna zorientowana na niwelację barier rozwojowych w słabiej rozwiniętych regionach nie przynosi oczekiwanych efektów. Interwencja regionalna, aby być skuteczna, musi coraz bardziej odchodzić od centralistycznych założeń na rzecz *multi-level governance*. Nowa gospodarka, której kształtowanie obserwujemy coraz wyraźniej, charakteryzuje się tendencją do polaryzacji poziomu rozwoju, tj. wzrostu nierówności. Jak stwierdza Castells (2009, s. 344), daje się zauważyć „jednoczesny wzrost zarówno góry, jak i dołu skali społecznej”. Zjawiskiem postępującym w globalizującym się świecie, do niedawna wysuwany jako główny argument przemawiający za regionalizacją polityki jest delegitymizacja państwa (Castells, 2009, s. 344). Doświadczenia płynące z pandemii i wojny na Ukrainie wskazują, że państwa jako określony twór polityczny przetrwają w nowo powstającej formie organizacyjnej, jednak kształtujące się sieci – jako trzecia obok rynku i hierarchii forma organizacyjna działalności gospodarczej – wpłyną na ich zakres suwerenności (przykładem może być UE). Według Castellsa same sieci, obejmując różne przejawy i dziedziny współczesnego życia, m.in. rynki lokalne i regionalne, społeczności, miasta czy całe regiony, łączą je między sobą poprzez technologie, pomijając równocześnie inne miasta, regiony, a nawet całe kraje, które nie przedstawiają określonej wartości

w globalizującym się świecie i ulegają wykluczeniu. Castells (2009, s. 337) określa te obszary mianem „Czwartego Świata”.

W pierwszych latach trzeciej dekady XXI w. w Europie polityka regionalna stała się bardzo popularna i jej przejawy odnajdujemy we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego. Takie duże znaczenie tej polityki wynika z miejsca, jakie zajmuje ona w procesie integracji Unii Europejskiej. Jednak jak na tak istotną dziedzinę życia polityka regionalna ma dość krótki rodowód. Co prawda, prowadzenie przedsięwzięć społeczno-ekonomicznych uwzględniających uwarunkowania przestrzenne występowało już u zarania naszej cywilizacji, gdyż, o czym często zapominali klasycy ekonomii, w swoich przedsięwzięciach człowiek zawsze uwzględniał klimat, ukształtowanie terenu czy też występowanie bogactw naturalnych, działania te jednak dotyczyły zazwyczaj konkretnych lokalizacji. Współcześnie nie tylko wszystkie wcześniej zidentyfikowane przesłanki, ale też nowe wynikające z intensywnych przeobrażeń współczesnego świata w różnych przekrojach i obszarach nadal będą odgrywać istotną rolę w działaniach podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Można stwierdzić, że wraz z postępującą globalizacją życia społeczno-gospodarczego oraz przechodzeniem do gospodarki opartej na wiedzy przesłanki leżące u podstaw kształtowania się polityki regionalnej nabierają nowej jakości i intensywnie się przeobrażają. Już w 2007 r. Wojtasiewicz wskazywała, że politykę regionalną należy „wzbogacić o nowy element, którym jest polityka rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, wyrażająca się strategią zarządzania wiedzą, tzn. umiejętności jej skutecznego tworzenia, właściwego ukierunkowania i efektywnego spożytkowania” (Wojtasiewicz, 2007, s. 308). Należy pamiętać, że polityka regionalna jest osadzona w rozwiązaniach systemowo-administracyjno-gospodarczych zarówno Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw, co powoduje, że staje się ona integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. Równocześnie w wymiarze praktycznym każde z działań gospodarczych podejmowanych przez organy władzy państwowej ma wymiar regionalny. Sam obszar oddziaływania polityki regionalnej można określić jako działalność organów władzy publicznej, które podejmują działania w celu pobudzenia i ukierunkowania rozwoju regionalnego (Szlachta, 1996, s. 16).

Współcześnie skuteczność polityki regionalnej warunkują działania władz UE poprzez przyjęcie takich założeń polityki gospodarczej, które skutkują rozwojem regionów. Komisja Europejska jest także odpowiedzialna za układanie właściwych relacji w tym względzie pomiędzy własnymi agendami oraz instytucjami regionalnymi. W tym kontekście należy pamiętać, że jedynie dobrze rozwinięta gospodarka, społeczeństwo oraz podbudowa instytucjonalna i naukowo-edukacyjna mogą stać się zachętą do lokowania w określonym miejscu

nowej działalności gospodarczej, co przerodzi się w bodźce do rozwoju danego regionu. Szczególnie jest to istotne w kontekście kształtowania się nowych podmiotów polityki regionalnej, którymi są nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, lecz także, poprzez szeroką i wzmacniającą się partycypację, społeczności lokalne i regionalne. Jest to o tyle istotne, że wraz z rozwojem cywilizacyjnym i kształtowaniem się współczesnej demokracji dokonuje się proces decentralizacji państwa poprzez upodmiotowienie społeczności regionalnych. W efekcie tworzy się i rozpowszechnia samorząd terytorialny, który jest formą zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującej przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność. Do zakresu działalności samorządu należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej i regionalnej społeczności. W kontekście spraw rozwoju przestrzeni społeczno-ekonomicznej szczególnie istotne jest, że posiadanie zadań własnych może być impulsem do rozwoju regionalnego, zmusza bowiem jednostki samorządu terytorialnego do samodzielnego realizowania tych zadań i rozwiązywania problemów z nimi związanych. „Prowadzi to z reguły do zwiększania efektywności działania, innowacyjności, powstania nowych idei i pomysłów realizacyjnych, co jest podstawą rozwoju” (Borodo, 2004, s. 42). Istotą samorządu terytorialnego jest więc zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Taka konstrukcja sytuuje te jednostki jako wyodrębnione w strukturze organizacyjnej państwa podmioty prawne, które w coraz większym zakresie prowadzą politykę regionalną. Dlatego można stwierdzić, że o szansach rozwojowych w większej mierze obecnie decyduje potencjał endogeny, w tym przede wszystkim jakość władzy publicznej, także tej na szczeblu regionalnym i lokalnym, która ma wspierać i wzbogacać działania państwa. Jest to o tyle istotne, że globalizacja przyspiesza zmianę dotychczasowego statusu prawnego i polityczną emancypację społeczności lokalnych i regionalnych. Jako potwierdzenie można przytoczyć stwierdzenie Bella, że paradoks współczesnego państwa polega na tym, że jest ono zbyt małe, by podołać globalnym wyzwaniom oraz jednocześnie zbyt duże, by efektywnie rozwiązywać sprawy regionalne (lokalne) (Szczepański, 1992, s. 155, 156). Rozwikłaniem tej sytuacji jest tylko upodmiotowienie społeczności lokalnych i regionalnych. Z kolei takie tendencje powodują, że zaczynają konkurować nie tylko określone podmioty, ale też całe układy terytorialne. Dlatego, aby prowadzić skuteczną politykę nakierowaną na rozwój regionalny, należy w sposób prawidłowy zidentyfikować uwarunkowania sprzyjające temu rozwojowi. W literaturze przedmiotu obecnie można spotkać wiele klasyfikacji tych uwarunkowań, ich wspólną cechą jest to, że coraz bardziej wskazują one na przewartościowanie klasycznych już uwarunkowań na rzecz nowych, wypracowanych w ramach nowego paradygmatu rozwoju przestrzeni społeczno-ekonomicznej.

W wyniku zaistnienia tych nowych czynników rozwoju i ich przestrzennych uwarunkowań można się spodziewać przesunięć działalności gospodarczej z jednych regionów do innych, co może radykalnie – nawet w ciągu kilku dekad – zmienić dynamikę rozwoju poszczególnych układów regionalnych (Olechnicka, 2000). Analizując terytorialne zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego w Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę, że główny problem nie leży w różnicach między państwami, lecz w różnicach międzyregionalnych oraz wewnątrzregionalnych – zwłaszcza między centrami (obszarami metropolitalnymi) a peryferiami regionów. W warunkach ostatniego kryzysu oraz znacznego wzrostu innowacji w gospodarce, co skutkuje m.in. dematerializacją czynników wytwórczych, procesy dywergencji są wywołane przez efekty krajowe wzmocnione cechami miejskimi i stołecznymi. Istotne jest to, że zaobserwowano pewną zależność, według której wzrostowi poziomu dochodów w danym kraju towarzyszy większa koncentracja przestrzenna działalności gospodarczej (Białek i Oleksiuk, 2009, s. 280). W oparciu o dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że współcześnie najbardziej efektywnymi przedsięwzięciami na rzecz wzrostu gospodarczego są te, które sprzyjają „naturalnej” koncentracji geograficznej działalności gospodarczej, a jednocześnie wspomagają integrację ekonomiczną zarówno w skali poszczególnych gospodarek narodowych, jak i w skali międzynarodowej. Takie podejście wydaje się bardzo realistyczne, gdyż odrzuca ono ostatecznie przebrzmiałą już ideę z przełomu lat 60. i 70. XX w. unifikacji przestrzennej. Co zresztą jest słuszne, gdyż ostatecznym celem polityki gospodarczej, w tym zwłaszcza polityki regionalnej, powinno być dążenie do wzrostu dobrobytu (w tym jego przestrzennej konwergencji), a nie dążenie do równomiernego rozłożenia poziomu aktywności gospodarczej w skali regionów i w skali kraju. Oczywiście należy sobie uzmysłowić, że aktywność gospodarcza w danym miejscu nie zawsze musi przekładać się na zamożność danej społeczności lokalnej. Potwierdzają to dotychczasowe doświadczenia z dekoncentracją działalności w przestrzeni, nieprzekładającą się na oczekiwany wzrost gospodarczy, a tym samym obniżenie ubóstwa. W praktyce zawsze w założeniach polityki regionalnej w ujęciu przestrzennym obserwuje się naturalną dążność w ramach gospodarki do faworyzowania jednych miejsc względem innych, w takiej sytuacji jakiegokolwiek przeciwdziałanie tej tendencji jest równoznaczne z hamowaniem dobrobytu. Dlatego wskazuje się, że podstawą kształtowania dobrobytu w miejscach nieobjętych wzmożoną aktywnością gospodarczą jest odpowiednia infrastruktura instytucjonalna (szkolnictwo, sprawna administracja publiczna, opieka zdrowotna, ale też kanalizacja, infrastruktura drogowa itp.), a przede wszystkim *connective infrastructure* (infrastruktura łącząca), która ma służyć większej dyfuzji przestrzennej (dystrybucji) korzyści wynikającej właśnie z koncentracji aktywności gospodarczej w wybra-

nych miejscach. Przy tym impulsy oddziaływania tych ośrodków motorycznych dotyczą rozprzestrzeniania się poprzez odpowiednią infrastrukturę (określaną mianem *spatially blind institutions*) efektów dobrobytu, a niekoniecznie aktywności gospodarczej. Podsumowując: długookresowa konwergencja standardów życia jest możliwa do pogodzenia z dywergencją działalności gospodarczej pod warunkiem integracji przestrzennej zarówno w skali krajów, jak i w ujęciu międzynarodowym. Takie podejście wynika z tego, że dobrobyt nie pojawia się równocześnie w skali całego regionu czy kraju, ale ma swoją konkretną lokalizację w przestrzeni społeczno-ekonomicznej.

W takich uwarunkowaniach szczególna rola spoczywa na podmiotach odpowiedzialnych za prowadzenie polityki lokalnej czy regionalnej, gdyż powinny one koncentrować się na wzmacnianiu wewnętrznych, często bardzo unikatowych zasobów, które w dłuższej perspektywie będą stanowiły podstawę rozwoju. Takie podejście widoczne jest także w teorii, gdzie eksponuje się przejście od klasycznych koncepcji rozwoju np. bazy ekonomicznej (gdzie podstawą rozwoju jest m.in. produkcja i sprzedaż towarów na zewnętrznych rynkach) do koncepcji wzrostu endogenicznego. Modele te próbują wyeliminować podstawową słabość wszystkich modeli neoklasycznych, jaką jest brak wyjaśnienia zjawiska stałego wzrostu produktu na zatrudnionego. Jest ono tam wyznaczone przez zmienną egzogeniczną niewyjaśnianą w modelu, czyli tempo wzrostu postępu technicznego. Nowe podejście łączy do modelu postęp techniczny, który traktowany jest jako zmienna objaśniana. Przykładowo Gaczek (2009, s. 32) zwraca uwagę na tzw. resztę Solowa, która nie jest opisana przez zmiany czynników produkcji, a bezpośrednio odnosi się do zakumulowanej wiedzy technicznej. Jest to ważny element w modelu Solowa, zakładający, że postęp techniczny, „który zwiększa przydatność czynników produkcji osłabiając ewentualny wpływ spowolnienia akumulacji kapitału lub pracy” (Gaczek, 2009), ma egzogeniczny charakter. Jednak takie ujęcie nie do końca opisało nam źródła współczesnego rozwoju przestrzennego. Oczywiście można się zgodzić, że postęp techniczny czy też innowacja mają charakter egzogeniczny, jednak w procesie dyfuzji ulegają one „endogenizacji”, w której wykorzystywane są specyficzne niematerialne zasoby danego terytorium. W pewnym zakresie wiąże się to niewątpliwie z paradoksem Solowa. Jeżeli odniesiemy rozważania do rozprzestrzeniania się procesów rozwoju, które obecnie wiążą się z innowacjami, to zgodnie z modelem Davidesa dotyczącym właśnie procesu dyfuzji innowacji, w którym to modelu sama innowacja ulega modyfikacjom, co poprzez wzrost jej wartości prowadzi do zwiększenia przestrzennego rozchodzenia się tych ulepszonych innowacji (Gomułka, 1998, s. 76–79), a to ulepszenie niewątpliwie jest związane ze zjawiskiem „endogenizacji”, czyli wykorzystania specyficznych (unikatowych) zasobów niematerialnych jednostek przestrzennych.

Podsumowując powyższe rozważania, należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że polityka regionalna, o ile chce być skuteczną dziedziną kształtowania procesów gospodarczych, musi wypracować nowe założenia. W tych założeniach należy w większym stopniu uwzględnić nie tylko procesy związane z kształtowaniem się gospodarki opartej na wiedzy czy globalizacji, ale także rolę społeczności regionalnych wraz z całym zasobem endogenicznym, który w wypadku oparcia go na innowacjach może stać się podstawą przewagi konkurencyjnej regionu. Polityka regionalna z jednej strony musi ulegać także procesowi endogenizacji (czyli wykorzystywać unikatowe zasoby regionalne), a z drugiej być coraz bardziej selektywna, a przy tym elastyczna.

4. Kształtowanie się polskiej polityki regionalnej

O konieczności wypracowania założeń polityki regionalnej mówiono w Polsce już na początku ostatniej dekady XX w., jednak okres ten cechował się indyferentyzmem przestrzennym, wyrażającym się faktyczną obojętnością władz państwowych na przebieg procesów w układzie przestrzennym, przy równoczesnym oczekiwaniu automatycznego dokonywania konwergencji w wyniku mechanizmu rynkowego. Działania z zakresu polityki regionalnej były podbudowane powszechnymi poglądami o równomiernym rozwoju przestrzennym kraju. Nawet eksperci OECD, autorzy raportu *Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce* stwierdzili, że „Polska ma szczęśliwie zrównoważoną strukturę przestrzenną. W tym kontekście polityka regionalna powinna być raczej ukierunkowana na wspieranie strukturalnych zmian przystosowawczych niż na wyrównywanie istniejących dysproporcji” (Ministerstwo Gospodarki, 2002, s. 25). Większość podejmowanych przedsięwzięć z zakresu polityki regionalnej była nakierowana praktycznie na łagodzenie negatywnych skutków, a nie likwidację przyczyn narastania dysproporcji w rozwoju regionalnym, przy czym były to działania niepowiązane ze sobą, mające rozwiązać określony problem. Można więc stwierdzić, że polityka regionalna przybierała charakter pasywny, a powodowane to było obowiązującym modelem zarządzania, w którym jedynym podmiotem tej polityki był szczebel rządowy, dlatego w sposób naturalny koncentrował ją na tych zjawiskach, które były istotne z jego punktu widzenia, nie uwzględniając przy tym w pełni interesu społeczności lokalnej. Gorzelak i Jałowicki (1999) określają tę politykę mianem regresywnej, charakteryzującą się tym, że była realizowana pod wpływem nie tylko trudnej sytuacji regionu, ale także dużych nacisków politycznych i społecznych, a sprowadzała się wyłącznie do desygnacji zazwyczaj i tak za małych środków finansowych. A przecież prawidłowa realizacja polityki rozwoju regionalnego wymaga dostosowania metod jego wspierania do bieżącej sytuacji gospodarczo-społecznej, a także do kierunków wypracowanej strategii.

Polityka regionalna, a zwłaszcza te jej dziedziny, które dotyczą kształtowania procesów wzrostu gospodarczego w skali regionalnej, musi mieć odpowiednią podbudowę instytucjonalną. Zinstytucjonalizowanie polityki regionalnej jest wręcz nieodzownym warunkiem jej skuteczności. W realiach naszego kraju dopiero po wyborach z 2005 r. powołano Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (po zmianach nazwy jest to Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej).

Dokonując oceny realizowanej w latach 90. XX w. polityki regionalnej, należy stwierdzić, że charakteryzowała się ona (Pyszkowski, 1995, s. 1, 2):

- nadmiernym centralizmem,
- bardzo posuniętą unifikacją rozwiązań,
- skromnymi, niewystarczającymi środkami finansowymi,
- brakiem instrumentów i instytucji umożliwiających koordynację działań z tego zakresu.

Początkiem nowej polityki regionalnej była reforma administracji publicznej zrealizowana w 1999 r., w wyniku której powołano nowe szczeble samorządu terytorialnego, tj. powiat i samorządowe województwo, przy równoczesnym zastąpieniu 49 małych województw 16 dużymi. Od tego momentu można mówić o pojawieniu się podstaw do prowadzenia polityki zarówno intraregionalnej, jak i rozwoju lokalnego. Podmiotami realizującymi rozwój na szczeblu regionu stały się samorządowe województwa. Podstawowym narzędziem realizacji tej polityki jest strategia rozwoju, w której powinny być zawarte podstawowe cele, obejmujące swoim zakresem:

- pielęgnację polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości obywatelskiej i kulturowej mieszkańców,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podniesienie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd odpowiada także za integrację wewnętrzną województwa i rozwój obszarów rolniczych oraz ma możliwość realizacji współpracy z regionami z innych państw przy zachowaniu suwerenności terytorialnej kraju.

Liczba utworzonych województw jest jednak wynikiem kompromisu często politycznego nieuwzględniającego rzeczywistych przesłanek. W okresie poprzedzającym przekształcenia terytorialnej organizacji kraju podejmowano liczne dyskusje na temat kierunku tych zmian, przykładem może być dyskusja, która odbyła się na posiedzeniu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania

Kraju 27 stycznia 1997 r. Innym przykładem konkretnych rozwiązań może być propozycja wypracowana w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej wskazująca, że optymalną liczbą byłoby 12 regionów, co umożliwiłoby:

- rzeczywistą decentralizację, w wyniku której oprócz administracji rządowej występowałyby silne regiony,
- wzrastanie poczucia tożsamości regionalnej,
- pełniejsze wykorzystanie potencjału dużych aglomeracji miejskich,
- lepsze wykorzystanie wszystkich czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, a w efekcie dynamizowanie tego procesu,
- rozwój współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym, co bezpośrednio wpłynęłoby na dostosowanie się do standardów europejskich.

Propozycje rządu były zbieżne z ustaleniami Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej i także wskazywały na 12 województw, jednak w ostateczności powołano ich 16. Spowodowało to, że obok dużych i silnych regionów, takich jak Mazowsze, Wielkopolska czy Dolny Śląsk, powstały regiony małe, nieodbiegające potencjałem społeczno-gospodarczym w znaczny sposób od istniejących wcześniej. Słabą stroną powołanych samorządów wojewódzkich są rozwiązania w zakresie finansów publicznych. W efekcie przyjętych rozwiązań nadal występowała silna (nadmierna) koncentracja środków publicznych w gestii administracji rządowej. Jak to podnosił w tamtym okresie Borowiec (1999), nie wypracowano faktycznych relacji między polityką inter- a intraregionalną.

Sytuacja polskich regionów nie zmieniła się wyraźnie także po 1 maja 2004 r. Nie zaobserwowano żadnych istotnych zmian ani w kwestiach społecznych, ani gospodarczych. Jest to naturalne, mimo że nie pasuje do wielu wcześniej nakreślanych scenariuszy, gdyż integracja ze strukturami unijnymi jest procesem, a 1 maja był jednym z jego znaczących elementów, ale w zasadzie go inicjujących. Jednak wstąpienie do Unii Europejskiej stworzyło określone korzyści (mają jednak one zawsze charakter potencjalny) oraz realne zagrożenie dla polskich regionów. Obserwując sytuację regionów (województw) po akcesji, należy przede wszystkim pamiętać o regionalnych programach operacyjnych, które w kolejnych okresach programowania odegrały kluczową rolę w stymulowaniu procesów rozwoju i przekształcaniach o charakterze wręcz cywilizacyjnym w niektórych wypadkach. Jednak nie dokonały one przewartościowania sytuacji w przestrzennym zróżnicowaniu poziomu rozwoju, tzw. dystansie rozwojowym. Podstawowym zagrożeniem stała się możliwość peryferyzacji niektórych polskich regionów – szczególnie tych wschodnich. Już w 2002 r. Gorzelak wskazywał na pojawianie się tzw. peryferyzacji peryferii w kontekście polskich regionów w strukturach UE (Gorzelak, 2002).

Bez względu jednak na efekty należy wskazać, że obecna sytuacja polskich regionów w przeważającej mierze jest efektem wykorzystania endogenicznych potencjałów rozwojowych, które były aktywizowane przede wszystkim przez fundusze unijne. Oceniając zmiany w polskiej polityce regionalnej po 2004 r., należy podkreślić, że w znacznym obszarze została ona podporządkowana absorpcji środków unijnych. Należy także pamiętać, że przyjęte ścieżki rozwojowe realizowane w poszczególnych polskich regionach w sposób wręcz brutalny zweryfikował wspomniany już kryzys z 2008 r.

W okresie po akcesji Polski do struktur unijnych opracowano kilka dokumentów mających kształtować model polskiej polityki regionalnej. Wydaje się, że przykładem próby takich zmian w polskiej polityce regionalnej była *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, która została przyjęta przez rząd 13 lipca 2010 r. Dokument ten stanowił obszernie opracowanie na temat założeń polityki regionalnej w drugim dziesięcioleciu XXI w. w realiach Polski, zmieniając radykalnie filozofię myślenia o tej polityce. W domyśle zakładano oparcie założeń polityki regionalnej na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym. Jednak zmiana koalicji rządowej w 2015 r. spowodowała zmianę optyki w różnych obszarach, w tym w podejściu do polityki regionalnej. W pierwszych latach dominowało podejście krótkookresowe. Obecnie za istotny dokument należy uznać *Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, w której zaprezentowano nowy model rozwoju regionalnego kraju. Przyjęto jako podstawę model zrównoważony o dużym pierwiastku transferowo-pomocowym, co ma przekładać się na efektywne rozwijanie oraz wykorzystanie miejscowych zasobów i potencjału wszystkich regionów. Zasadniczym celem jest wspomaganie obszarów, które nie w pełni rozwijają swój potencjał, co jest skutkiem utraty funkcji społeczno-gospodarczych. W rezultacie taki region cechuje się niską odpornością na różnego rodzaju sytuacje kryzysowe. Wzmocnieniem i uściśleniem tych przekazów jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, przyjęta przez rząd we wrześniu 2019 r. (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2019). Jest ona podstawowym dokumentem strategicznym polityki regionalnej państwa w perspektywie do 2030 r. W tym dokumencie w sposób syntetyczny i ogólnikowy zdefiniowano politykę regionalną, którą „należy rozumieć jako skoordynowane działania wszystkich podmiotów (w tym rządu, samorządów terytorialnych wszystkich szczebli i partnerów społeczno-gospodarczych) na rzecz rozwoju poszczególnych regionów” (MFiPR, 2019, s. 4). Główny nacisk w tym dokumencie położono na zrównoważony rozwój całego kraju, czyli zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych terytoriów, a w szczególności wspomaganie rozwoju tych obszarów, które nie mogą w pełni rozwinąć swojego potencjału rozwojowego lub utraciły funkcje

społeczno-gospodarcze. Jednak w obecnej sytuacji pandemicznej oraz napaści Rosji na Ukrainę jej założenia w dużej mierze pozostają w sferze postulatywnej, czego należy żałować, gdyż niektóre jej zapisy dokonują zmian, które artykułowane i postulowane były już zdecydowanie wcześniej.

Podsumowując, można stwierdzić, że dotychczasowe zmiany w polskiej polityce regionalnej były następstwem zmian w ogólnej polityce gospodarczej państwa. I ta ogólna polityka gospodarcza państwa ma również duże znaczenie dla rozwoju regionów. Tworzenie stabilnych warunków otoczenia – walka z narastającą inflacją, bezrobociem, stabilny i sprzyjający rozwojowi system podatkowy, sprawny i racjonalny system ubezpieczeń społecznych, prowadzenie polityki wspierania konkurencji, restrukturyzacja gospodarki – to obecnie ważne postulaty, których spełnienie będzie niewątpliwie sprzyjać polityce rozwoju prowadzonej w regionach. Prócz tego ważnym czynnikiem – z punktu widzenia rozwoju regionów współcześnie w Polsce – jest zapewnienie koordynacji polityki regionalnej z polityką makroekonomiczną. Dopiero całościowe, skoordynowane działanie może przynieść pozytywne skutki w rozwoju poszczególnych regionów.

5. Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że istotnym podmiotem polityki regionalnej w ramach naszego kraju okazał się samorząd wojewódzki, jednak duża i postępująca centralizacja powoduje, że często staje się on petentem zabiegającym o środki, którymi dysponuje według uznania rząd oraz różnego rodzaju agencje i fundusze, różnie artykułujące priorytety, w dużej mierze zależne od obowiązującej linii politycznej. Polityka regionalna w ostatnich okresach programowania, pomimo przeznaczenia na nią sporych środków, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Różnice pomiędzy regionami zmniejszyły się istotnie i nadal są duże. Analizując terytorialne zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego w Polsce, należy zwrócić także uwagę, że znaczy problem dotyczy różnic wewnątrzregionalnych, zwłaszcza między centrami (obszarami metropolitalnymi) a peryferiami regionów. Z diagnozy stanu uwarunkowań rozwojowych i aktualnego stanu zróżnicowań przestrzennych można wyprowadzić następujące wnioski:

- Zróżnicowania międzyregionalne w Polsce nie odbiegają od przeciętnych zróżnicowań przestrzennych w obrębie poszczególnych państw UE.
- Zwiększa się zróżnicowanie tempa i skali procesów rozwojowych. Beneficjentami tych procesów są regiony wielofunkcyjne, skupiające ośrodki naukowe, najlepiej przygotowaną kadre, o stosunkowo dobrych powiązaniach infrastrukturalnych i wykształconych instytucjach otoczenia biznesu (według GUS poziom PKB na mieszkańca w 2018 r. wśród podregionów kształ-

tował się od wysokiego w dużych aglomeracjach, np. dla miasta stołecznego Warszawy prawie 3-krotnie więcej niż średnia krajowa, do bardzo niskiego – w podregionach Polski Wschodniej – ok. 50%) (Główny Urząd Statystyczny, 2020, s. 8).

- Procesy rozwojowe napotykają większe problemy o charakterze strukturalnym w województwach skupiających przemysły wydobywcze oraz byłe państwowe gospodarstwa rolne.
- Większe od przeciętnych zróżnicowania występują w zakresie kształtowania się niektórych wskaźników społeczno-gospodarczych, które określają potencjał endogenicznego rozwoju danego województwa. Szczególnie duże zróżnicowania występują w zakresie stopy bezrobocia, udziału pracujących w rolnictwie w stosunku do ogółu zatrudnionych, poziomu wykształcenia mieszkańców, dostępu do usług edukacyjnych i społecznych, podstawowego wyposażenia infrastrukturalnego miast i gmin wiejskich oraz infrastruktury o znaczeniu regionalnym, rozwoju sektora MŚP oraz instytucji otoczenia biznesu.
- Luka infrastrukturalna występuje nadal i najsilniej jest widoczna na obszarze wschodniej oraz północno-wschodniej Polski i dotyczy województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Literatura

- Beksiak, J. (2001). *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Białek, J. i Oleksiuk, A. (2009). *Gospodarka i geopolityka. Dokąd zmierza świat?* Warszawa: Difin.
- Borodo, A. (2004). *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy* (wyd. III). Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.
- Borowiec, J. (1999). *Infrastruktura techniczna a konkurencyjność regionów* W: M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Bureau of Industry and Security [BIS]. (2012). *Annual report to the Congress for fiscal year 2009*. Pobrane z <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/policy-guidance/655-bis-annual-report-2009>
- Castells, M. (2009). *Koniec tysiąclecia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gaczek, W. M. (2009). Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich. *Studia Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 118, 3–251.
- Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Rozwój regionalny Polski – raport analityczny 2020*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Gomułka, S. (1998). *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*. Warszawa: CASE.
- Gorzelał, G. (2002). Polskie regiony w procesie integracji europejskiej. *Studia Regionalne i Lokalne*, (2-3), 55–73.
- Gorzelał, G. i Jałowiecki, B. (1999). Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej. *Samorząd Terytorialny*, (1/2), 29–62.

- Kaczmarek, T. T. (2004). *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*. Warszawa: Difin.
- Kamiński, J. i Komorowski, J. (2010). Hipoteza rynku efektywnego w chaosie rzeczywistości gospodarczej. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów / Szkoła Główna Handlowa*, (97), 9–20.
- Karpiński, A. (1992). *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*. Wrocław: Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
- Keynes, J. K. (1956). *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Korenik, S., Zakrzewska-Póttorak, A. i Łuczyszyn, A. (2021). *Wartość nieruchomości mieszkaniowej w nowoczesnych uwarunkowaniach przestrzennych i gospodarczych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Marciniak, S. (2005). *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Markowski, T. i Kot, J. (1994). *Ideogram – przewodnik metodyczny restrukturyzacji regionalnej na przykładzie województwa radomskiego*. Łódź: Uniwersytet Łódzki, Zakład Zarządzania Miastem i Regionem.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej [MFiPR]. (2019). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>
- Ministerstwo Gospodarki. (2002). *Polska. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006* (Wersja robocza 4.1). Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. (2010). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. Warszawa. Pobrane z <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20110360423/O/M20110423.pdf>
- Narodowy Bank Polski [NBP]. (2009). *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*. Pobrane z https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/polska_wobec_swiatowego_kryzysu_gospodarczego_2009/polska_wobec_swiatowego_kryzysu_gospodarczego.html
- Olechnicka, A. (2000). Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informatycznej. *Studia Regionalne i Lokalne*, (4), 37–50.
- Pyszkowski, A. (1995). Zasady polityki regionalnej państwa. *Gospodarka Narodowa*, (2-3), 1–4.
- Ratajczak, M. (2017). Spór o rolę państwa w gospodarce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 79(1), 5–23. doi: 10.14746/rpeis.2017.79.1.1
- Roubini, N. i Mihm, S. (2011). *Ekonomika kryzysu*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business.
- Sokołowski, J. i Przybyła, Z. (red.). (2007). *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. (2017). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Warszawa.
- Stryjakiewicz, T. (2001). Koncepcja usieciowienia (*networking*) w badaniach przestrzenno-ekonomicznych. W: H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej* (s. 37–47). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Szczepański, M. (1992). System światowy: między globalizmem a lokalizmem. *Przegląd Socjologiczny XLI*, (1), 107–124.
- Szlachta, J. (1996). Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku. W: R. Broszkiewicz (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski* (s. 16–27). Warszawa: Friedrich Ebert Stiftung.
- Wojtasiewicz, L. (2007). Polityka rozwoju regionu wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W: M. Klamut (red.), *Polityka ekonomiczna, współczesne wyzwania* (s. 301–311), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Shaping the Socio-Economic Development with Particular Emphasis on Regional Policy

Abstract: The idea of state intervention has become more relevant in recent years. The current uncertain situation caused, among other things, by the pandemic and aggression by Russia is generating increased interest in this doctrine. At the same time, along with the progressive economic changes, new realities of the functioning of spatial entities became apparent. These new realities of functioning manifest in the dominance of vertical, flexible socio-economic relations, and the accompanying dematerialization of production factors, with a simultaneous increase in the importance of qualitative features of spatial units. Therefore, also in the area of regional development, a renaissance of interventionism can be observed. However, it was present all the time, among others, in the policies of the European Union countries. When analyzing the Polish experience in the field of regional policy, it should be emphasised that it is characterised by great chaos and frequent changes in its directions. Recent efforts to develop its new assumptions have now been slowed down by increasing uncertainty in all areas of the modern economy. It should be remembered that good regional policy, characterized by flexibility, is stable in its main assumptions for more extended periods.

Keywords: state interventionism, regional development, regional policy.