

Beata Skubiak

STYMULOWANIE ROZWOJU W REGIONIE PROBLEMOWYM

STIMULATION OF THE DEVELOPMENT IN THE PROBLEM REGION A

Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych, Uniwersytet Szczeciński
ul. Adama Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: bskubiak@wneiz.pl

Summary. "Problem areas" is a widely used term in the discourse on the subject of regional development and regional policy. However this is not a strict term, which follows first, the dynamic changes of the development paradigm resulting in regional development factors and secondly, the multiplicity of definitions relating to the large number of areas found as "problematic". By the same reason, in this text the definition of problem area and its characteristics is general, text discusses the modern factors of development, gives a development scenario and proposed certain actions that may contribute to the development of the problem region. Rural areas meet the criteria for the problem area: there are negative signs in the social economic and technical spheres, which cause certain internal anomalies (in the spatial structure) and abnormality of the area. Thus the area creates a system of pathological features, which can be eliminated with the external measures and forces..

Słowa kluczowe: czynniki rozwoju, obszary problemowe, polityka regionalna i lokalna.

Key words: factors of development, problem areas, regional and local policy.

WSTĘP

Tematem niniejszego opracowania jest problematyka rozwoju w regionach problemowych. Obszary problemowe stanowią główny przedmiot zainteresowań aktywnej polityki regionalnej zarówno na szczeblu krajowym, jak i Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą koncentracji unijnej polityki regionalnej obszary te mogą otrzymać największe wsparcie finansowe ze środków funduszy strukturalnych. W przypadku obszarów problemowych zasada koncentracji powinna być nadrzędnym założeniem programowania wsparcia i służyć zapewnieniu właściwego ukierunkowania celów i środków skutecznie oddziałujących na sytuację społeczno-gospodarczą poprzez wykorzystanie wewnętrznych potencjałów wzrostu i rozwoju. Na mechanizmy wsparcia obszarów problemowych wskazuje krajowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2010–2020, która na poziomie celów polityki regionalnej zakłada wzmocnienie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Wyznaczanie obszarów problemowych jest procesem złożonym. Wynika to przede wszystkim z faktu, że obszary problemowe, pomimo powszechnego używania tego pojęcia, nie zostały jednoznacznie zdefiniowane.

Celem artykułu jest omówienie problematyki związanej z rozwojem obszarów problemowych.

OBSZAR PROBLEMOWY – POJĘCIE I CECHY

W literaturze naukowej spotka się wiele różnorodnych propozycji zdefiniowania tego pojęcia. Na przykład według Zagożdżona (1988) obszarem problemowym jest ta część prze-

strzeni geograficznej, którą cechuje występowanie negatywnych zjawisk ze sfery społecznej, ekonomicznej i technicznej, wywołujących określone anomalie wewnętrzne (w strukturze przestrzennej) i anormalność obszaru. Z kolei według Cioka (1994) obszar problemowy cechuje się niską efektywnością struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a więc wymaga w ramach planowania i polityki regionalnej rozwiązania zaistniałych problemów. Generalnie obszar problemowy jest częścią przestrzeni geograficznej, którą cechuje występowanie negatywnych zjawisk ze sfery społeczno-ekonomicznej i technicznej, wywołujących anomalie wewnętrzne i anormalność obszaru (Bański 1999). Istnieje przy tym bardzo wiele kryteriów i sposobów delimitacji obszarów problemowych (np. wysoki udział bezrobocia, zjawisko wyludniania, niski poziom PKB na mieszkańca itp.).

W Polsce najczęściej za obszary problemowe uważa się obszary charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wykazujące słabą dynamikę rozwoju i cechujące się występowaniem negatywnych skutków społecznych procesu przemian. W Unii Europejskiej regiony problemowe definiowane są jako regiony o niskim poziomie PKB na mieszkańca i utrzymujących się strukturach kryzysogennych, wymagających restrukturyzacji gospodarki. Regiony te bez programów o charakterze interwencyjnym nie są w stanie przezwyciężyć własnych problemów i o własnych siłach wygenerować środki na rozwój. Ich szanse na rozwój wynikają:

- ze zdolności do wykorzystania potencjału gospodarczego i stwarzania możliwości zarobkowania (poza rolnictwem i leśnictwem);
- z podłączenia do ponadregionalnej sieci infrastruktury technicznej;
- z usprawnienia blisko zlokalizowanej podaży usług (szpitali, szkół, sklepów, urzędów);
- z pielęgnacji i odtwarzania naturalnych walorów środowiska i ich wykorzystania.

W opracowaniach na ten temat używa się zamiennie takich terminów, jak: obszary konfliktowe, obszary niedostatku, obszary depresyjne, obszary trudne, obszary rezerw produkcyjnych, obszary upośledzone, obszary zagrożeń, obszary opóźnione w rozwoju, obszary słabiej rozwinięte, obszary peryferyjne.

Region problemowy charakteryzuje się określonymi cechami geograficznymi, ekonomicznymi i kulturowymi.

Cechy geograficzne to:

- nieliczne środki transportu,
- wysokie absolutne i relatywne koszty dostępu,
- słaba pozycja w sieci transportowej,
- trudny dostęp do pozostałych regionów problemowych,
- peryferyjność,
- brak zasobów naturalnych.

Cechy ekonomiczne to:

- produkcja surowcowa,
- nieskomplikowany system produkcyjny,
- brak postaw przedsiębiorczych,
- eksport siły roboczej,
- import dóbr finalnych,

- przewaga sektorów tradycyjnych (rolnictwa) o niewielkiej wartości dodanej na jednego pracującego,
- niskie dochody gospodarstw domowych oraz sektora publicznego (wąta baza podatkowa),
- słabe wyposażenie w infrastrukturę,
- niskie kwalifikacje ludności (w tym elit), wynikające głównie z długotrwałego odpływu migracyjnego (wyjazdy najbardziej ambitnych),
- niska kultura organizacyjna wynikająca z niedorozwoju instytucji czy nikłej atrakcyjności inwestycyjnej.

Cechy kulturowe to:

- konieczność ponoszenia konsekwencji innych modeli społecznych,
- posługiwanie się symbolami tworzonymi poza regionem.

Na obszarach wiejskich nasila się zjawisko marginalizacji społecznej. Zjawisko to wiąże się nie tylko z procesem wykluczenia, ale także z przystosowaniem się do życia w warunkach marginalnych. Główna przyczyna marginalizacji tkwi w zespole zjawisk składających się na dezaktywizację, co powoduje wycofanie się do podstawowych wymiarów egzystencji, do samoograniczania, do życia z zasiłków, rent i emerytur, do szukania źródeł dochodów w zajęciach charakterystycznych dla epoki przedrolniczej, czyli do zbieractwa, rybołówstwa i myślistwa, a także kradzieży. W sferze psychicznej postawa taka prowadzić może do zjawiska wyuczonej bezradności, w sferze społecznej owocuje dezintegracją społeczności wiejskich i patologiami społecznymi. Obszary wiejskie można zatem zaliczyć do obszarów problemowych.

WSPÓŁCZESNE CZYNNIKI ROZWOJU

Brak znajomości podstaw teoretycznych współczesnych czynników rozwoju powoduje, że działania polityk publicznych są niekiedy niekompletne, a nawet często wzajemnie przeciwstawne. Prowadzi to do braku efektywności, niewłaściwej synergii poszczególnych przedsięwzięć oraz nieskuteczności realizowania deklaracji politycznych.

Dotychczasowe koncepcje rozwoju regionalnego (Szul 2007) opierają się na teorii rozwoju endogennego (wewnętrznego, oddolnego) oraz teorii rozwoju egzogenego (zewnątrznego, odgórnego, indukowanego). Teoria rozwoju endogennego podkreśla rolę wewnętrznych czynników wzrostu, zwłaszcza postaw społeczeństwa, jego zdolności i zaangażowania oraz umiejętności kreowania rozwoju, zarządzania istniejącymi zasobami i ich przekształcania we wzrost gospodarczy. Druga teoria uzależnia rozwój od aktywizacji czynników zewnętrznych i od impulsu rozwojowego.

W ramach koncepcji rozwoju egzogenicznego uznaje się za naturalny dla gospodarki rynkowej proces rozprzestrzeniania (ang. *spill over*) czynników rozwoju z obszarów centralnych na obszary peryferyjne. Koncepcje endogeniczne kwestionują te założenia, natomiast uznają za możliwe dla peryferii procesy „rozlewania się” rozwoju w ramach określonego regionu. Podejście egzogeniczne kładzie nacisk na ilość środków zewnętrznych absorbowanych przez obszary peryferyjne (problemowe). Natomiast w podejściu endogenicznym duże znaczenie ma jakość wykorzystania środków zewnętrznych w celu pobudzenia trwa-

łych procesów rozwoju wewnętrznego. Jedną z najważniejszych kwestii toczącej się debaty nad polityką regionalną jest wyodrębnienie głównych czynników wywierających wpływ na rozwój regionalny. Według Gorzelaka (2007) współczesna gospodarka jest kształtowana przez trzy wzajemnie powiązane procesy: globalizację, konkurencję i innowacje. Trwałą przewagę konkurencyjną uzyskują te kraje, regiony i miasta, na których terenie są skoncentrowane przedsiębiorstwa zdolne do tworzenia innowacji (bowiem innowacje tworzą popyt). Ilościowe czynniki lokalizacji (dostępność zasobów naturalnych, siła robocza, infrastruktura transportu masowego itp.) zostały zastąpione przez czynniki jakościowe (kwalifikacje, niezawodną, nowoczesną infrastrukturę, zaplecze naukowo-badawcze, przyjazne i sprawne władze publiczne, infrastrukturę wspierania biznesu, warunki życia i estetykę otoczenia).

Jako pierwszy pojęcie innowacji do światowej literatury ekonomicznej wprowadził Schumpeter (1960), który jednocześnie sformułował tezę, że motywacja oraz zdolność do kreowania, wchłaniania i imitacji innowacji decyduje o rozwoju przedsiębiorstwa w znacznie większym stopniu niż kapitał i dlatego stanowi o jego innowacyjności. Postępująca globalizacja zmusza przedsiębiorstwa oraz gospodarki narodowe do poszukiwania rozwiązań zwiększających ich innowacyjność. Drucker (1992) uważa innowacje za „[...] specyficzne narzędzie przedsiębiorczości, które nadaje zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa” (s. 29). Takie narzędzie nie powstaje jednak w próżni. Rzadko jest efektem spontanicznych niezorganizowanych działań. Źródłem innowacji mogą być w przedsiębiorstwach prace ich własnych biur konstrukcyjnych, laboratoriów, prowadzonych przez nie prac badawczo-rozwojowych (B+R) oraz wiedza kadry menedżerskiej i pracowników, którzy zgłaszają swoje propozycje w postaci wniosków racjonalizatorskich, zmian konstrukcyjnych, technologicznych i organizacyjnych. Jednak im bardziej złożone przedsięwzięcie i bardziej nowoczesna technologia, tym większa staje się potrzeba twórczych powiązań i interdyscyplinarnych kontaktów oraz sprawnej organizacji, umożliwiającej partnerskie współdziałanie przedsiębiorstwa i instytucji otoczenia. Nieustanna zmienność otaczającej nas rzeczywistości gospodarczej wymaga jednak mniej technicznego, a bardziej społecznego podejścia do kwestii innowacji. Odzwierciedla się to m.in. w poglądach Druckera (1992), który uważa, że innowacje należy rozpatrywać łącznie z rolą człowieka w procesach wytwórczych oraz organizacyjnych i traktować je jako swoisty instrument przedsiębiorczości, nadający zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa. Powiązanie innowacji z przedsiębiorczością jest przez niego na tyle silnie akcentowane, że czyni on z innowacji główne narzędzie ludzi przedsiębiorczych, umożliwiające im przekształcanie pojawiających się zmian w okazje do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub do świadczenia nowych usług.

Współcześnie wzrasta rola niematerialnych zasobów organizacji, które przyczyniają się do odniesienia sukcesu na rynku. Wśród zasobów niematerialnych organizacji można wymienić między innymi kapitał społeczny, który stanowi jeden ze składników kapitału intelektualnego i obecnie cieszy się zainteresowaniem badaczy. Pomimo dużego zainteresowania tematyką kapitału społecznego brakuje jednej powszechnie akceptowanej definicji tego pojęcia. Wielu autorów zajmujących się tą problematyką nie jest też zgodnych co do elementów składowych kapitału społecznego. Termin ten bowiem stosowany jest zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i do całej grupy, a także do stosunków ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturowych. Przez niektórych badaczy kapitał społeczny traktowany

jako kapitał i kojarzony ze zbiorem elementów, umożliwiających dalszy jego rozwój, inni natomiast traktują go jako zasób, czyli coś, co może ulec wyczerpaniu.

Koncepcję kapitału społecznego upowszechnili Putman i in. (1995), według których kapitał społeczny dotyczy takich cech społeczeństwa oraz organizacji, jak zaufanie i lojalność, odpowiedzialność społeczna, ogół norm i zachowań, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania. „[...] Tak, jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło” (Putman i in. 1995, s. 258).

Nahapiet i Ghoshal (1988) interpretują kapitał społeczny jako „[...] sumę obecnych i potencjalnych zasobów zaangażowanych w dostępnych (i uzyskanych dzięki nim) sieciach powiązań posiadanych zarówno przez jednostki indywidualne, jak i jednostkę społeczną” (s. 242). Interesujące podejście do kapitału społecznego ma Stachowicz (2006), który uważa, że kapitał społeczny jest szczególnym czynnikiem. We współczesnej gospodarce mechanizm rynkowy wspierany jest przez kapitał społeczny, który traktowany jest jako czynnik współdecydujący o rozwoju gospodarczym, rozstrzygający o zdolności konkurencyjnej i innowacyjności na poziomach mikro- i makroekonomicznym (Wildowicz-Giegiel 2008). Kapitał społeczny wspólnot obywatelskich, charakteryzujący się wysokim poziomem wzajemnego zaufania, normami zaangażowania na rzecz dobra publicznego i gęstą siecią stowarzyszeń publicznych sprzyja wzrostowi gospodarce (Pachura i Kozak 2006). Jest czynnikiem wyznaczającym zróżnicowany poziom zamożności społeczeństw w warunkach takiego samego bądź podobnego potencjału rozwojowego.

Jak twierdzą Wolfe i Nelles (2008), kapitał społeczny jest kluczowym czynnikiem sukcesu wielu dynamicznie rozwijających się klastrów oraz gospodarek. Kapitał społeczny, który nazywają oni również kapitałem obywatelskim, wyrasta z intensywnego współdziałania kluczowych aktorów lokalnych, podtrzymując dynamikę grona. Społeczności lokalne charakteryzujące się takim poziomem integracji mogą formułować strategie zmieniające trajektorię rozwoju gospodarczego regionu. Zapoczątkowanie tego procesu zależy od umiejętności współpracy oraz zdolności przekraczania granic zarówno geograficznych, jak i społecznych. Ten poziom relacji między społecznością a gospodarką przynosi trwałe korzyści i wspiera efektywny rozwój klastra.

Analiza wybranych definicji kapitału społecznego wykazuje, że jest to pojęcie szersze od kapitału ludzkiego, bowiem swoim zasięgiem obejmuje zasoby ludzkie oraz całą sieć powiązań między nimi. Wśród istotnych elementów kapitału społecznego wyróżnić można: kompetencje (wiedzę, umiejętności, doświadczenie), normy, zaangażowanie, sieci powiązań, zaufanie oraz wspólnotę i wzajemność działań. Zgodnie z powyższym za kapitał społeczny uznaje się kompetencje, podzielane społeczne normy, w tym zaufanie i zaangażowanie, które dzięki sieci powiązań przyczyniają się do osiągania przez organizację lub gospodarkę wymiernych korzyści w postaci zysku czy wzrostu konkurencyjności.

Wśród współczesnych czynników rozwoju uwagę przyciągają coraz częściej, poza wyżej wymienionymi, system rządzenia (ang. *governance*) i potencjał kulturowy (ang. *cultural endowment*).

Przyjmuje się, że nowe metody rządzenia charakteryzują się jedną z następujących cech (Kolarska-Bobińska 2009):

- niehierarchicznym sposobem zarządzania; metody odbiegają od instrumentów nakazowych na rzecz działań motywacyjnych zachęcających do dobrowolnej współpracy;
- wprowadzaniem mechanizmów partycypacji społecznej do wykonywania zadań;
- dążeniem do większej przejrzystości i jawności administracji oraz lepszego przepływu informacji między społeczeństwem a administracją.

- wysokim stopniem informatyzacji; bez tego elementu nie można mówić o kształtowaniu się gospodarki opartej na wiedzy i pełnym upodmiotowieniu regionów oraz utworzeniu z nich nowych elementów współczesnej gospodarki, które w znacznym stopniu oddziałują na współczesne życie społeczno-ekonomiczne (Korenik i Mempel-Śnieżyk 2006).

Natomiast potencjał kulturowy określa kształt środowiska będącego zapleczem dla operujących w nim podmiotów, jest ściśle powiązany z czynnikami ekonomicznymi. „[...] Społeczna i polityczna historia i wartości tworzą trwałe różnice między narodami, które grają rolę w konkurencyjnej przewadze w wielu gałęziach przemysłu” (Porter 1998, s. 129).

SCENARIUSZ ROZWOJU OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Współcześnie podstawę rozwoju obszarów problemowych będzie stanowił przede wszystkim endogeniczny rozwój lokalny oparty na miejscowych małych i średnich przedsiębiorstwach, a nie napływ wielkiego kapitału z zewnątrz. Najważniejszymi czynnikami warunkującymi ten rozwój są obecnie miejscowy kapitał ludzki, rynek zbytu, instytucje oraz infrastruktura. Zwiększenie szans rozwojowych obszarów problemowych wymaga przezwyciężenia długotrwałego zapóźnienia w zakresie kapitału ludzkiego. Będzie to uzależnione od ogromnego wysiłku w zakresie rozwoju nowoczesnej edukacji, ale też od zahamowania lub odwrócenia tendencji migracyjnych drenujących zasoby wykształconych i przedsiębiorczych młodych ludzi. Sytuacja na rynku pracy, która określana będzie zarówno poprzez czynniki demograficzne, jak i skalę migracji krajowych i zagranicznych, pozostaje jedną z największych niewiadomych w zakresie kształtowania się czynników warunkujących rozwój lokalny i regionalny w Polsce w perspektywie średnio- i długoterminowej.

Preferencje młodych, zwłaszcza wykształconych, ludzi dotyczące miejsc zamieszkania i miejsc pracy mogą mieć decydujący wpływ na rozwój drobnej przedsiębiorczości oraz lokalizację inwestycji. Duże znaczenie dla rozwoju ma także jakość lokalnych instytucji, w tym jakość władzy publicznej tworzącej warunki do rozwoju, instytucji otoczenia biznesu oraz kultury.

Sukces regionów problemowych w przyciąganiu inwestorów zewnętrznych jest nierozdzielnie związany z ich rozwojem endogenicznym. Po pierwsze, rozwój miejscowych przedsiębiorstw sprzyja wzrostowi lokalnego rynku (popytu), co może zaowocować pojawieniem się inwestycji firm z dużym kapitałem. Po drugie, rozwój ten przyczynia się do poprawy lokalnej infrastruktury i wzrostu jakości miejscowej kadry, „zatrzymuje” wykształconych młodych ludzi, a także tworzy atmosferę lokalnego sukcesu, która wywiera istotny wpływ na decyzje lokalizacyjne inwestorów zewnętrznych. Rozwój miejscowych firm wpływa również na zwiększenie dochodów samorządów terytorialnych, które mogą stać się źródłem inwestycji infrastrukturalnych i poprawy jakości usług publicznych. Włączenie się tego typu regionów do „wyścigu po wielkich inwestorów” w usługach skazane jest na niepowodzenie ze

względu na rynkowy charakter tych działalności i ich powiązanie z hierarchią miast. Nie wyklucza to oczywiście lokalizacji niektórych usług w głównych ośrodkach regionów problemowych. Nie oznacza to jednak, że władze publiczne powinny oferować firmom szukającym miejsc pod lokalizację nowych fabryk pakiety udogodnień o bardzo dużej wartości. Istnieje podstawowa prawidłowość, że im większy jest udział środków publicznych w wartości inwestycji, tym niższe są koszty firmy, a tym samym niższa jest potencjalna trwałość lokalizacji – większe zagrożenie relokacją działalności do innych krajów lub regionów w przypadku pojawienia się korzystniejszych warunków. Co więcej, nie należy oczekiwać, że zmieni to radykalnie proporcje kapitału inwestowanego na obszarach problemowych.

Ogólnie napływ dużego kapitału zewnętrznego nie jest drogą do rozwoju dla większości ośrodków w regionach zacofanych. Znacznie skuteczniejszą polityką może być działanie na rzecz przewycięzania barier endogenicznego rozwoju regionów problemowych opartego na małych i średnich firmach lokalnych. Po pierwsze, można stwierdzić, że sukces w rozwoju regionalnym i lokalnym na omawianych obszarach w większym stopniu, niż w regionach rozwiniętych, będzie możliwy bez silnego powiązania z gospodarką międzynarodową, na bazie rynków lokalnych, regionalnych czy krajowych. Podstawą jest aktywność lokalna, szczególną rolę odgrywać mogą liderzy i instytucje, które potrafią „pchnąć” układ lokalny w kierunku zmiany warunków ukształtowanych w przeszłości. Po drugie, jak dowodzą wcześniejsze sukcesy lokalne oparte na czynnikach endogenicznych może przyczynić się do pojawienia się inwestorów zewnętrznych. W ten sposób mogą się tworzyć subregionalne ośrodki wzrostu bazujące i na lokalnej przedsiębiorczości, i na dużych inwestorach z zewnątrz. Po trzecie wreszcie, rozwój endogeniczny będzie sprzyjał zatrzymywaniu efektów mnożnikowych działających tu podmiotów oraz przechwytywaniu części efektów mnożnikowych generowanych przez duże firmy znajdujące się na obszarach metropolitalnych. Przejęcie nawet niewielkiej części tych efektów jest w stanie wywrzeć pozytywny dynamizujący wpływ na gospodarkę obszarów problemowych.

Wydaje się, że regiony słabo rozwinięte szybciej mogą odnieść korzyści z dużego kapitału inwestowanego w metropoliach, poprzez zdolność do przejęcia poprzez miejscowe firmy roli dostawców niektórych dóbr i usług, niż bezpośrednio poprzez lokalizację licznych dużych inwestycji. Innymi słowy, w średnioterminowej perspektywie (10–15 lat) możliwe jest pojawienie się pośredniego pozytywnego oddziaływania napływu kapitału na obszary metropolitalne w formie efektów rozprzestrzeniania w regionach peryferyjnych. Dzięki temu obszary metropolitalne odgrywałyby rolę węzłów, przez które regiony problemowe byłyby powiązane z gospodarką globalną; warunkiem koniecznym jest jednak zmiana ogólnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w tych regionach (Domański 2012).

WNIOSKI

Zarysowany wyżej scenariusz rozwoju regionów problemowych poprzez ich silniejsze powiązanie gospodarcze z obszarami metropolitalnymi, w tym ze zlokalizowanymi na ich terenie dużymi firmami, wymaga przede wszystkim tworzenia sprawnych powiązań metropolii z zapleczem regionalnym. Dotyczy to zarówno powiązań komunikacyjnych, jak i społeczno-kulturowych, które mają ułatwić dyfuzję wzorców technologicznych i organizacyjnych

na obszary problemowe, większy przepływ kapitału w formie inwestycji na peryferiach oraz wykorzystanie szans, jakie stwarza popyt metropolii na produkty i usługi z peryferii. Drugim, jeszcze ważniejszym, elementem polityki integracji funkcjonalnej regionów i ośrodków peryferyjnych z obszarami metropolitalnymi powinny być działania ukierunkowane na przełamywanie elementarnej bariery, jaką jest niska jakość kapitału ludzkiego w regionach peryferyjnych. Nie ma wątpliwości co do tego, że działania na rzecz radykalnej poprawy w tym zakresie niezbędne są w całym kraju, jeśli Polska ma podjąć próbę budowy konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Niezbędnym elementem polityki edukacyjnej powinno być jednocześnie wypracowanie instrumentów szczególnego wsparcia szkół i instytucji szkoleniowych w regionach peryferyjnych. Brak odpowiednich instrumentów polityki przestrzennej w tym zakresie grozi zwiększeniem kontrastów w poziomie edukacji i wykształcenia, widocznych m.in. w wynikach testów kompetencyjnych, co zahamuje endogeniczny rozwój regionów zapóźnionych oraz zmniejszy możliwości przyjęcia dużych inwestorów i zdolność absorpcji efektów mnożnikowych powstających na obszarach metropolitalnych.

Działania w dziedzinie edukacji powinny być elementem polityki zmierzającej do ograniczenia drenażu i wspomaganie powrotu części młodych ludzi wykształconych w metropoliach. Wiąże się to z tworzeniem warunków do ich samorealizacji zawodowej, obywatelskiej i rodzinnej oraz z kształtowaniem pozytywnego wizerunku ośrodków i regionów peryferyjnych, a także z wyjściem z zakłętego kręgu przekonań o niemożności zmian i związanej z tym bierności.

Działania samorządowych władz regionalnych i lokalnych na rzecz przyciągania inwestorów zewnętrznych oraz pobudzanie przedsiębiorczości lokalnej w długiej perspektywie (powyżej 20 lat) powinny skupiać się przede wszystkim na zagadnieniach edukacji i poprawy atrakcyjności warunków życia w celu zatrzymania i przyciągania wykształconych, przedsiębiorczych ludzi. W perspektywie średnioterminowej ważne jest eliminowanie zaniedbań infrastrukturalnych, w tym transportowych. Tym, co jest dzisiaj niezbędne, jest umiejętność zbierania i upowszechniania informacji, odpowiednia gospodarka terenami oraz sprawność w podejmowaniu decyzji administracyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieje współzależność rozwoju obszarów metropolitalnych i regionów peryferyjnych, a sukces tych pierwszych może sprzyjać rozwojowi ostatnich. Polityka regionalna państwa powinna stymulować rozwój obszarów problemowych poprzez wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz integrację funkcjonalną tych obszarów z metropoliami.

Głównym celem interwencji powinno być przełamywanie barier rozwoju endogenicznego, „uwięzienia na ścieżce” niepożądanych trajektorii rozwojowych, co będzie pośrednio służyć zwiększeniu zdolności do przejmowania części efektów mnożnikowych rozwoju metropolii. Konieczne jest więc zarówno wspieranie rozwoju samych metropolii, tak aby stały się one biegunami wzrostu, które będą pobudzać rozwój całych regionów poprzez mechanizmy dyfuzji i efekty mnożnikowe, jak i umacnianie kanałów dyfuzji tego rozwoju oraz zdolności obszarów peryferyjnych do wykorzystania efektów mnożnikowych i przyjmowania innowacji. Będzie to służyło mobilizacji czynników wewnętrznych (endogenicznych), a tym samym uruchomieniu samopodtrzymującego się rozwoju regionów peryferyjnych, bez trwałego uzależnienia się od pomocy zewnętrznej. Metropolie nie będą wówczas izolowanymi

„wyspami”, rozwijającymi się niezależnie, a tym bardziej kosztem otaczających je regionów. Odpowiedzialność za rozwój całych regionów stanowi swoisty moralny wymiar metropolii i generuje nadanie im specjalnego statusu. Ma to również wymiar pragmatyczny. Wspieranie rozwoju metropolii ma szansę uzyskać szerokie poparcie polityczne tylko wówczas, gdy będzie interesem całych regionów. Szanse regionów podlegających syndromowi niedorozwoju i zacofania tkwią w możliwie szybkich zmianach strukturalnych (Gorzelał 2010) – odpływie pracujących z sektorów o niskiej produktywności (rolnictwa) do sektorów o wyższej produktywności. By sektory te mogły się jednak rozwijać, należy podnieść poziom kwalifikacji, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu „ucieczce mózgow” poprzez stosowanie określonych instrumentów i zachęt w celu zatrzymania osób najaktywniejszych i najbardziej wykształconych (stypendia, szybki awans w administracji publicznej, promocja karier naukowych itp.).

Niezbędne jest zwiększenie dostępności transportowej i komunikacyjnej najważniejszych ośrodków wzrostu (największych miast regionów) oraz umacnianie ich tkanki instytucjonalnej oraz zaplecza badawczo-rozwojowego. Niezbędna jest zatem koncentracja środków na przedsięwzięciach prorozwojowych, nie zaś ich rozpraszanie na cele socjalne oraz takie, które nie składają się na kompleksowe programy rozwojowe. Pożądane jest możliwie pełne wykorzystywanie istniejącego już potencjału endogennego. Chodzi tu o koncentrowanie działań na tych elementach gospodarek regionalnych, które już obecnie wykazują specjalizację i które uzyskały pewną przewagę konkurencyjną w skali krajowej i międzynarodowej (np. lotniczy, maszynowy, mleczny, drzewny, turystyka na niektórych obszarach itp.). Należy także dążyć do zwiększania zasięgu i zakresu rozprzestrzeniania rozwoju z układów o największym potencjale i największej dynamice – metropolii – na obszary słabiej rozwinięte. Mogą temu służyć sieci współpracy, głównie w sferze nauki i badań, a także upowszechnienie sieci teleinformatycznych umożliwiających transfer wiedzy na obszary, na których nie jest ona wytwarzana (kształcenie na odległość, unowocześnianie procesu dydaktycznego).

PIŚMIENNICTWO

- Bański J.** 1999. Obszary problemowe w rolnictwie Polski. Pr. Geogr., IGiPZ PAN, 172.
- Ciok S.** 1994. Wybrane obszary problemowe Polski południowo-zachodniej. Acta Univ. Wratisl., Studia Geogr. 1631, (62).
- Domański B.** 2012. Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne – bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju, <http://www.geo.uj.edu.pl/zaklady/zrr/publikacje/pdf/Rozwoj%20polskich%20metropolii%20a%20regiony%20peryferyjne%20B%20Domanski.pdf>, dostęp dn. 30.01.2012 r.
- Drucker P.** 1992. Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady. Warszawa, PWE.
- Gorzelał G.** Strategiczne kierunki rozwoju Polski wschodniej. Ekspertyza na potrzeby opracowania.
- Gorzelał G.** 2010. Obszary problemowe jako adresat polityki regionalnej – doświadczenia polskie i międzynarodowe, w: Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Warszawa, MRR, 71–81.
- Kolarska-Bobińska L.** 2009. Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej. Warszawa, ISP.
- Korenik S., Mempel-Śnieżyk A.** 2006. Wykorzystanie narzędzi technologii informatycznych w budowie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Zesz. Nauk. SCENO 2, 343–344.

- Nahapiet J., Ghoshal S.** 1988. Social Capital. Intellectual capital and the organizational advantage. *Acad. Manag. Rev.* 23 (2), 242–266.
- Pachura P., Kozak M.** 2006. Kapitał społeczny elementem podejścia systemowego w zarządzaniu rozwojem regionu, w: *Klasy jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*. Red. E. Bojar. Lublin, Wydaw. Politechniki Lubelskiej, 295.
- Porter M.E.** 1988. *Competitives Advantages of Nations*. Free Press, 129.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R.Y.** 1995. *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Warszawa, Fundacja im. Stefana Batorego, 258.
- Schumpeter J.A.** 1960. *Teoria rozwoju gospodarczego*. Warszawa, PWN, 104.
- Stachowicz J.** 2006. Zarządzanie kapitałem społecznym procesem organizowania i rozwoju klastrów, doświadczenia z prac nad organizowaniem klastrów przemysłowych w woj. śląskim. Projekt badawczy KBN nr 2H02D 03225: Zarządzanie kapitałem intelektualnym w regionalnych sieciach proinnowacyjnych. PWN, (materiały niepublikowane).
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.** 2007. Warszawa, MRR.
- Szul R.** 2007. Teorie i koncepcje w polityce regionalnej. Rozwój, region, przestrzeń. Pr. zbior. pod red. G. Gorzelaka i A. Tucholskiej. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 119.
- Wildowicz-Giegiel A.** 2008. Rola kapitału społecznego w procesie tworzenia i transferu wiedzy, w: *Innowacyjność w Polsce w ujęciu regionalnym: nowe teorie, rola funduszy unijnych i klastrów*. Red. S. Pangsy-Kania, K. Piech. Warszawa, Instytut Wiedzy i Innowacji, 57.
- Wolfe D.A., Nelles J.** 2008. The role of civic capital and civic associations in cluster policy, in: *Handbook of research on innovation and clusters. Cases and policies*. Red. Ch. Karlsson. Edward Elgar Publishing Inc., USA, 374.
- Zagożdżon A.** 1988. Kilka uwag o obszarach problemowych, w: *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*. Biul. KPZK Warsz. 138, 137–147.