
RECENZJA KSIĄŻKI *ZRÓŻNICOWANIE ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW. ELEMENTY TEORII I PRÓBA DIAGNOZY* POD REDAKCJĄ EUGENIUSZA KWIATKOWSKIEGO

Roman Szul

Recenzowana książka (350 stron tekstu, w tym liczne mapy, tabele i wykresy) składa się z trzech części: cz. I *Pojęcia i elementy teorii*, cz. II *Zróźnicowania regionalne*, cz. III *Polityka regionalna*. Układ pracy – od pojęć i teorii przez opis rzeczywistości (w tym wypadku zróźnicowań regionalnych Polski na tle wybranych krajów Unii Europejskiej) do oceny polityki (w tym wypadku polityki regionalnej) i własnych propozycji dotyczących tejże polityki – jest klarowny i logiczny. Ciąg rozumowania zmierza do sformułowania zaleceń dotyczących polityki regionalnej w Polsce, zawartych w ostatnim rozdziale.

W częściach I i II (teoria i diagnoza) autorzy stosują sformalizowane metody ilościowe. Można mieć wrażenie, że w częściach tych forma (niekiedy dość skompilowane metody ekonometryczne) przeważa nad treścią. Najbardziej jest to zauważalne w części diagnostycznej, gdzie analizuje się zróźnicowanie regionalne Polski oraz porównuje się je do zróźnicowań wybranych krajów UE (Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii ze „starej” Unii oraz Czech, Słowacji i Węgier z „nowej”). Do analiz i porównań wzięto tu bowiem łatwo dostępne dane z *Roczników Statystycznych Województw* oraz innych źródeł dostępnych w internecie. Autorzy nie przeprowadzili na potrzeby pracy żadnych badań własnych. Nie przeprowadzili też krytycznej analizy źródeł. Wydaje się, że bardziej fascynuje ich skomplikowana matematyczna obróbka informacji niż kompletność, porównywalność i wiarygodność informacji. O tym będzie jeszcze mowa w niniejszej recenzji.

W części pierwszej omawiane są pojęcia regionu oraz teorie dotyczące rozwoju regionalnego. Wśród omawianych definicji regionu brakuje, klasycznej w polskich studiach regionalnych, definicji autorstwa prof. Dziewońskiego. Brak takiej czy innej definicji, takiego czy innego pojęcia, nie byłby zarzutem, gdyby autor omawianego rozdziału nie stawiał sobie za cel dokonanie przeglądu literatury tematu. Autor tego fragmentu, omawiając różne



typy regionu: geograficzny, ekonomiczny, społeczny, administracyjny, nie zauważa regionu politycznego (czy też polityczno-administracyjnego), a więc takiego regionu, który jest podmiotem polityki regionalnej. Trzeba tu zaznaczyć, że region administracyjny, o którym wspominają autorzy książki, to nie to samo co region polityczno-administracyjny. Bowiem region administracyjny jest to tylko jednostka terytorialna, dla której istnieją dane statystyczne i która, ewentualnie, jest przedmiotem polityki prowadzonej ze szczebla centralnego. Regiony polityczno-administracyjne, np. polskie województwa po reformie 1999 roku, są podmiotami wyposażonymi w pewne kompetencje i środki prowadzenia własnej polityki, a przede wszystkim mają własne cele i interesy, a zatem mają „osobowość” polityczną.

Pominięcie kategorii regionu polityczno-administracyjnego w rozdziale o definicjach znajduje kontynuację w dalszej części książki, gdzie nie dostrzega się podmiotowości województw (podobnie jak powiatów i gmin). Województwa są tylko wycinkami terytorium, dla których istnieją dane statystyczne poddawane najrozmaitszym zabiegom ekonometrycznym. Analizy, skądinąd, nie schodzą poniżej poziomu województw. Pominięcie województw, jako podmiotów polityki regionalnej, istotnie zubaża analizy, a zwłaszcza rekomendacje dotyczące polityki regionalnej w Polsce.

W części dotyczącej teorii rozwoju regionalnego na uwagę zasługuje klarowne rozróżnienie teorii podażowych (neoklasycznych) i popytowych (keynesistowskich) oraz wykazanie, w jakich sytuacjach każdy z tych typów teorii jest bardziej adekwatny. Dotyczy to zwłaszcza teorii opisujących funkcjonowanie rynków pracy. Zgodnie z teoriami neoklasycznymi, przyczyną bezrobocia są zbyt wysokie płace (powodujące brak równowagi podaży i popytu na siłę roboczą), a sposobem na likwidację bezrobocia jest obniżka płac (do poziomu równowagi podaży i popytu). Teorie keynesistowskie zwracają uwagę, że obniżka płac pracowników obniży dochody pracowników, a tym samym – wydatki i popyt mieszkańców. Obniżony popyt sprawi, że przedsiębiorstwa będą mieć problem ze zbytem, co skłoni je do ograniczenia produkcji i redukcji zatrudnienia. Tak więc obniżka płac nie doprowadzi do redukcji bezrobocia, a wręcz przeciwnie. Autorzy recenzowanej książki zwracają uwagę, że wpływ obniżki płac zależy od tego, czy przedsiębiorstwo jest silnie powiązane z lokalną gospodarką (sprzedaje głównie na lokalnym rynku – rynku wewnętrznym), czy powiązane jest z odległymi rynkami (rynkami zewnętrznymi). W pierwszym przypadku ograniczenie płac, powodujące spadek lokalnego popytu, uderza w lokalne przedsiębiorstwa, zmuszając je do redukcji zatrudnienia – zgodnie z modelem keynesistowskim. Jeśli natomiast odbiorcy znajdują się na odległych rynkach, to redukcja lokalnego popytu nie wpływa na zbyt danego przedsiębiorstwa, a redukcja płac, umożliwiająca obniżkę kosztów i cen, przełoży się na zachowanie lub nawet zwiększenie produkcji i zatrudnienia.

Autorzy, dokonując rozróżnienia przedsiębiorstw na bazowe (produkujące na rynki zewnętrzne) i nie-bazowe (produkujące na rynek wewnętrzny), nie zaznaczają jednak, że podział taki jest względny. W zależności od kryterium, rynkiem wewnętrznym może być rynek najbliższej okolicy, regionu, kraju, a nawet świata. Tak więc uwagi o nieskuteczności leczenia bezrobocia przez obniżkę płac odnoszą się do wszelkich rynków. Można więc powiedzieć, że neoklasyczne (neoliberalne) metody walki z bezrobociem przez redukcję płac są grą o sumie

ujemnej – w ostateczności powodują ograniczenie zatrudnienia. Co najwyżej może być tak, że zatrudnienie przesuwa się z jednych miejsc (regionów, krajów) do innych, z tym że ilość miejsc utworzonych w jednych miejscach nie rekompensuje utraty w innych.

Centralne miejsce w części pierwszej zajmują rozważania na temat konwergencji (zmniejszania różnic) i dywergencji (zwiększenia różnic) rozwoju regionów. Omawiane są teorie twierdzące, że mechanizm rynkowy prowadzi do konwergencji, jak i teorie wskazujące coś przeciwnego. Z przedstawionych teorii można wyciągnąć wniosek, że do każdej tezy można znaleźć teorię. Jest to skądinąd pesymistyczny wniosek na temat przydatności teorii w polityce regionalnej lub nawet w polityce gospodarczej.

Część II poświęcona jest analizie zróżnicowania rozwoju Polski według województw oraz porównaniu zróżnicowania Polski ze zróżnicowaniami wybranych krajów Unii Europejskiej.

Z analiz zróżnicowania Polski wyłania się, dobrze znany z danych statystycznych GUS i innych publikacji, obraz. Zastosowanie skomplikowanych metod do obróbki danych statystycznych nic do tego obrazu nie wnosi. Pewne wątpliwości budzi nie samo zróżnicowanie terytorium Polski pod takim czy innym względem, a powody takiej sytuacji. W recenzowanej pracy, podobnie jak dość często w innych publikacjach, za powód wysokiego bezrobocia w województwach północnych i zachodnich uznaje się upadek PGR-ów, a całkowicie pomija się czynnik demograficzny – przyrost naturalny i napływ siły roboczej do rynku pracy oraz migracje. Trzeba pamiętać, że obszary te od samego początku (od włączenia ich do Polski) cechowały się bardzo wysokim, w porównaniu z resztą kraju, przyrostem naturalnym, a w ostatnich dekadach przed transformacją (przed 1990 rokiem) również wysokim odpływem migracyjnym do innych regionów kraju oraz do dużych miast tego obszaru. Transformacja – przede wszystkim trudności z uzyskaniem pracy w dużych miastach, dokąd udawała się wcześniej migracja – zahamowała odpływ siły roboczej z tego obszaru. I to właśnie stało się ważną przyczyną bezrobocia w województwach północno-zachodnich. Upadek PGR-ów nie może być przyczyną aż tak wielkiego bezrobocia, gdyż w PGR-ach nie pracowało tylu zatrudnionych, żeby ich zwolnienie spowodowało aż tak wysokie bezrobocie.

Istotne zastrzeżenia można mieć do porównań międzynarodowych zróżnicowania regionalnego. W porównaniach tych autorzy całkowicie pomijają ilość regionów statystycznych w każdym kraju i kształt tych regionów. Jak wiadomo, im na więcej jednostek terytorialnych dzieli się dany obszar, tym obszar ten jest bardziej zróżnicowany wewnętrznie. Zmniejszanie liczby jednostek terytorialnych powoduje „uśrednianie” danych i tym samym redukcję różnic. Tak np. Polska podzielona na 49 województw jest bardziej zróżnicowana statystycznie niż Polska składająca się z 16 województw. Najlepiej widać to na przykładzie województwa mazowieckiego: jeśli jego terytorium podzielimy na „stare” województwa (warszawskie, siedleckie, płockie, ciechanowskie, ostrołęckie, radomskie), to widoczne będą bardzo duże różnice. Jeśli natomiast weźmiemy jedno województwo mazowieckie i obliczymy jedną średnią, to wszystkie te różnice znikną. Stąd też, przy wszelkich porównaniach regionalnego zróżnicowania państw, trzeba koniecznie uwzględnić liczbę regionów. Trzeba też brać pod uwagę kształt tych regionów, np. to czy stolicy państw stanowią odrębne jednostki statystyczne

(jak to ma miejsce w przypadku Czech, Słowacji i Węgier), czy są włączone do szerszych regionów (jak w Polsce). Bez uwzględnienia tych spraw, operowanie danymi statystycznymi z roczników i ich wyszukana obróbka daje wątpliwy obraz rzeczywistych (a nie tylko statystycznych) różnic.

W części dotyczącej oceny polityki regionalnej w Polsce i UE oraz zaleceń dotyczących tej polityki autorzy wyrażają krytyczny pogląd na temat tradycyjnej polityki, polegającej na redystrybucji środków z regionów wyżej rozwiniętych do słabiej rozwiniętych oraz wyrażają opinię o nieskuteczności polityki związanej z rozwojem infrastruktury transportowej. Poglądy swoje uzasadniają teoretycznymi rozważaniami o szkodliwości polityki wyrównawczej i nieskuteczności polityki wspierania rozwoju infrastruktury. W sumie opowiadają się za polityką wspierania konkurencyjności regionów i kraju poprzez wspieranie innowacyjności, edukacji (kapitał ludzki) i zmiany w strukturze gospodarczej (redukcja znaczenia rolnictwa, wzrost udziału usług). Autorzy krytycznie ustosunkowują się do założeń polityki regionalnej państwa, które wprawdzie akcentują dążenie do wzrostu konkurencyjności, lecz ma się to dokonać głównie przez rozwój infrastruktury.

Krytyczny stosunek do inwestycji infrastrukturalnych, zamiast inwestycji „prawdziwie prokonkurencyjnych”, można by podzielić i poprzeć autorów, gdyby istniały proste, jednoznaczne i dostępne dla władz krajowych czy regionalnych sposoby inwestycji wspierających bezpośrednio konkurencyjność i gdyby w Polsce zostały zaspokojone w pełni potrzeby rozwoju transportu, energetyki i tym podobnych dziedzin infrastruktury. Wątpliwości budzi też, przyjęty przez autorów, model idealny regionu, do którego mają się zbliżać polskie regiony i czemu ma służyć polityka regionalna. W regionie idealnym jest jak najmniej rolnictwa i przemysłu, a jak najwięcej usług i gospodarki opartej na wiedzy. Obecna sytuacja gospodarcza na świecie, poddająca w wątpliwość wiele ugruntowanych do tej pory prawd ekonomicznych, zwłaszcza prawd lansowanych przez szkołę neoliberalną (neoklasyczną), każe się zastanowić nad idealnym regionem. Przykładowo, bliska ideału była Islandia – kraj, który dorobił się zamożności na usługach finansowych (czyli gospodarce opartej na wiedzy), a który w obecnym kryzysie finansowym faktycznie zbankrutował.

Autorzy, analizując zróżnicowanie regionalne Polski, przedstawiając regiony wysoko rozwinięte i zacofane, nie biorą pod uwagę, że gospodarka narodowa, a także całe społeczeństwo, stanowi jeden organizm składający się ze wzajemnie powiązanych i wyspecjalizowanych części. Przykładowo, ludność urodzona, wychowana i wykształcona w jednym regionie (np. we wschodnich województwach) znajduje pracę i zwiększa potencjał gospodarczy i intelektualny w innym regionie (np. w Warszawie). Z tego też powodu nigdy nie dojdzie do upodobnienia się regionów, w związku z czym wątpliwe są oceny, modele teoretyczne i zalecenia dla polityki, które wychodzą z założenia, że wszystkie regiony mają być jednako – miejskie, konkurencyjne, nowoczesne, innowacyjne, z gospodarką opartą na wiedzy.

W sumie omawiana książka zawiera wiele ciekawych i ważnych rozważań na temat teorii interpretujących terytorialne zróżnicowania rozwoju gospodarczego, w tym zwłaszcza mechanizmy powodujące wzrost i zmniejszenie zróżnicowań regionalnych. Książka zawiera również opis zróżnicowań regionalnych Polski. Opis ten, opierający się w całości na danych

z roczników statystycznych, nie wnosi jednak wiele nowego do istniejącej wiedzy i raczej utrwała obiegowe stereotypy. W części zawierającej oceny i rekomendacje dotyczące polityki regionalnej autorzy postulują, zgodnie z „duchem epoki”, wspieranie konkurencyjności regionów i całej gospodarki. Postulaty te są jednak mocno teoretyczne i nie biorą pod uwagę np. uwarunkowań instytucjonalnych (podmiotowości województw w polityce regionalnej) czy ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego Polski i wynikających stąd potrzeb, jak np. potrzeby rozwoju infrastruktury.

prof. dr hab. Roman Szul, pracownik Uniwersytetu Warszawskiego — Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych oraz Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, przynależy do organizacji: *Regional Studies Association, European Consortium for Political Research — Standing Group on Regionalism and Federalism*. Dyscyplina: ekonomia. Specjalizacja: makroekonomia, polityka gospodarcza, ekonomika regionalna, geografia ekonomiczna. Inne zainteresowania naukowe: regionalizm, nacjonalizm (problematyka narodowościowa), geopolityka językowa