



Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae

Rok 16, Nr 1/2012

Wydział Zarządzania i Administracji
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

Ład gospodarczy i społeczny

Janusz Kot¹

WSPÓŁCZESNE DYLEMATY I WYZWANIA ROZWOJU I ZARZĄDZANIA JEDNOSTKAMI TERYTORIALNYMI

Wszelka działalność ludzka zachodzi w określonym czasie i przestrzeni. Poziom rozwoju cywilizacyjnego jest wynikiem, a jednocześnie determinantem działalności gospodarczej oraz poziomu życia ludności. Wszystkie te elementy znajdują odniesienie do czasu i przestrzeni w jakich zachodzą określone procesy i mają miejsce obserwowane zjawiska. Wiedza z zakresu zarządzania ewoluuje wraz ze zmiennością warunków i wynikającą z nich charakterystyką procesów gospodarczych. Przestrzeń w ujęciu lokalnym, jak i regionalnym jest przedmiotem polityki zarówno w skali regionalnej krajowej, jak i europejskiej². Przestrzeń w rozumieniu jednostek podziału administracyjnego kraju, jak i stowarzyszeń międzynarodowych o celach politycznych, gospodarczych, kulturowych i społecznych jest czynnikiem decydującym o przewagach konkurencyjnych, poziomie innowacyjności i związanym z nimi poziomie dobrobytu społecznego. Rodzaj i charakter zagospodarowania przestrzeni³ ma wpływ na zachowania przestrzenne/decyzje lokalizacyjne zarówno jednostek gospodarczych jak i ludności. Potrzeby ludności i jednostek gospodarczych determinują decyzje w zakresie zagospodarowania przestrzeni. W warunkach globalnej gospodarki rynkowej mobilność przestrzenna w/w użytkowników przestrzeni jest duża. Wybierają oni przestrzeń, której szeroko rozumiane zagospodarowanie w sposób najpełniejszy zaspokaja ich potrzeby. W zamian oferują swoje pieniądze/ podatki, technologie, wartości i nowe para-

¹ Dr hab. prof. UJK Janusz Kot, profesor, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

² S. Pastuszka, *Europejska polityka regionalna w województwie świętokrzyskim*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2008, s. 68-70.

³ Zagospodarowanie przestrzenne, to wszystko to, co w sposób trwały zmienia cechy fizyczne terenu.

dygmaty. Zarządzanie rozwojem Jednostek Terytorialnych jest zatem sztuką tworzenia jak najdogodniejszych warunków dla działania jednostek gospodarczych oraz życia ludności. To nieco uproszczone stwierdzenie oddaje istotę całego procesu, którego złożoność i zarazem kompleksowość przesądza o sukcesie lub marginalizacji obszarów i społeczeństw. Przestrzeń zarówno w ujęciu lokalnym, regionalnym, jak i międzynarodowym zawsze była systemem otwartym, tj. podlegającym wpływowi procesów i zjawisk zachodzących w bliższym i dalszym otoczeniu, przy jednoczesnym oddziaływaniu na otoczenie zewnętrzne. Procesy zachodzące w rozwoju regionalnym, czy to lokalnym były m.in. wynikiem zmian zachodzących w wewnętrznych strukturach układu terytorialnego, jak i jego otoczeniu. Zmienność tych uwarunkowań wynikała ze zmian zachodzących w określonym czasie i skali (globalnej, regionalnej i lokalnej). Zarządzanie i rozwój Jednostek Terytorialnych zawsze zatem jest wynikiem ogólnego poziomu cywilizacyjnego, potrzeb, uwarunkowań krajowych, regionalnych i lokalnych w określonym przedziale czasowym. Nie należy zapominać o predykcji zmian w otoczeniu, które mają/powinny mieć wpływ na decyzje podejmowane w procesach zarządzania, zwłaszcza powszechnego we współczesnych czasach zarządzania strategicznego. Jego bowiem założeniem jest przecież podnoszenie zgodności organizacji z otoczeniem. Zatem procesy rozwoju i zarządzanie Jednostkami Terytorialnymi powinny prowadzić do podnoszenia ich zgodności z warunkami i wymogami otoczenia w sensie zagospodarowania przestrzennego, warunków bytowych ludności, poziomu technologicznego i innowacyjności systemów gospodarczych, jakości środowiska oraz, co niemniej ważne jakości zarządzania. Wszystko to sprawia, iż przed rozwojem Jednostek Terytorialnych jak i zarządzaniem w przestrzeni i przestrzeni pojawiają się wciąż nowe dylematy i wyzwania. Dyskurs na podjęty w prezentowanym artykule temat ma zatem walor aktualności. Wiedza w tym zakresie musi być ustawicznie weryfikowana, bo tego wymagają zmieniające się wewnętrzne i zewnętrzne warunki działania. One to także stanowią otoczenie dla podejmowanych decyzji politycznych. Zagadnienia polityki rozwoju stanowią integralną, a także w dużym stopniu determinującą część procesów rozwoju Jednostek Terytorialnych. Prezentowany artykuł z założenia nie jest przeglądem literatury w podejmowanym temacie. Stanowi on przedstawienie przemyśleń na temat wybranych zagadnień, gdyż kompleksowość problematyki nie pozwala na jej pełną analizę i syntezę w zakładanej objętości wydawniczej. Z drugiej strony wybór zagadnień jest otwarciem dyskusji na tak ważny dla funkcjonowania i rozwoju kraju temat.

Wyzwania globalne

Globalna gospodarka rynkowa niesie konsekwencje zarówno dla rozwoju jednostek gospodarczych, ludności jak i procesów zarządzania i rozwoju Jednostek Terytorialnych. O procesie tym napisano wiele książek i artykułów. Wynika z nich, iż proces sam w sobie oznacza korzyści, jak i niekorzyści dla określonych grup gospodarczych, społecznych oraz poszczególnych lokalizacji. Niektóre re-

giony, podobnie jak firmy i społeczności są beneficjentami tego procesu, a inne absorbują negatywne efekty prowadzące do marginalizacji w przypadku obszarów/ terytoriów, wykluczenia w odniesieniu do jednostek i grup ludności lub bankructwa/ wypadnięcia z rynku firm, a nawet koncernów gospodarczych. O ile w okresie przyspieszenia procesów globalizacji na początku lat 90 tych XX w. podział na beneficjentów i odbiorców niekorzyści zdawał się jasny, to współcześnie zmiany zachodzące we współczesnej gospodarce światowej wywołane kryzysami z lat 2008-2011 oraz konfliktami zbrojnymi zmieniają ten układ. Regiony tzw. bezpieczne ze względu na stopień akumulacji kapitału, poziom rozwoju technologicznego, innowacyjność, zróżnicowaną strukturę branżowo-gospodarczą, a także poziom przedsiębiorczości i świadomości obywatelskiej podlegają coraz większej presji ze strony regionów wschodzących – Indii, Chin, Pakistanu czy Brazylii. Struktura aparatu wytwórczego będąca dotychczas stabilizatorem i jednym z determinant konkurencyjności rozwiniętych regionalnych systemów gospodarczych może okazać się równie wrażliwa na zmiany gospodarczej koniunktury światowej jak regiony zdominowane przez branże tradycyjne, określane także jako schyłkowe. Wpływ na oba typy regionów mają zmiany w cenach energii, preferencje w strategiach konkurencyjnych Korporacji Trans Narodowych, jak i zmiany w geopolityce. Należy także wspomnieć o koncepcji miast kreatywnych, która następnie została zaadaptowana dla potrzeb koncepcji regionalnych. Przewagi uzyskiwać będą te grupy regionów, które stworzą warunki dla zaistnienia przestrzeni charakteryzującej się wysokim poziomem technologii, tolerancji i wiedzy. Warunki dla rozwoju sfery B+R wyznaczającej poziom innowacyjności i konkurencyjności będą ważne dla osiągnięcia statusu regionu kreatywnego. Status ten będzie miał wymiar materialny/ finansowy dla firm działających w regionie, jak i zamieszkujących je społeczności. Wzrost cen energii, a zwłaszcza paliw będzie miał wpływ na sytuację gospodarczą regionów peryferyjnych i tych, których struktura gałęziowo – branżowa opiera się na technologiach energochłonnych. Przewagi osiągają te regiony, które dysponują potencjałem odnawialnych źródeł energii i kapitałem pozwalającym je wykorzystać. Nie zawsze jednak istnienie odnawialnych źródeł energii jest skojarzone z występowaniem kapitału zainteresowanego ich wykorzystaniem. Proces ten niewątpliwie nastąpi, bowiem kapitał (zwłaszcza duży) jest mobilny i ma zdolność do wykorzystywania źródeł dochodotwórczych na całym świecie, ale nie nastąpi to w krótkim okresie, ze względu na skalę inwestycji i procesy negocjacji z podmiotami polityki krajowej i regionalnej oraz lokalnej. Nie bez znaczenia dla rozwoju w przestrzeni są zmiany klimatyczne. W ostatnim 10-leciu świat, a także Polska, doświadczyły skutków zmian klimatycznych w postaci powodzi, susz oraz katastrof takich jak: tsunami czy wybuchy wulkanów. Wszystkie one miały znaczący wpływ na procesy rozwoju regionalnego, a także całych gospodarek narodowych. Miało to konsekwencje polityczne pozostające nie bez wpływu na politykę rozwoju regionalnego w skali makro, mezo i mikro. Procesy rozwoju regionalnego i szeroko rozumianego rozwoju przestrzeni w dużej mierze zależą od zmian demograficznych w głównych opisywanych kategoriach takich jak liczba ludności, przyrost naturalny oraz migracje.

Mają one wpływ na sytuację gospodarczą całych państw, np. poprzez organizację systemów emerytalnych, spadek ludności w wieku produkcyjnym oraz odpływ ludności zwłaszcza o wysokich kwalifikacjach. Zmiany demograficzne oddziałują także na procesy rozwoju regionalnego w poszczególnych państwach. Mamy do czynienia ze starzeniem się i wyludnieniem zarówno regionów europejskich jak i niektórych regionów Polski. Proces ten oznacza także kurczenie się bazy ekonomicznej w skali krajowej i regionalnej oraz zmiany w układzie dysproporcji regionalnych w zakresie sytuacji istniejącej jak i szans rozwojowych. Alternatywą stają się rezerwuary siły roboczej w krajach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Przewaga przesuwana jest na stronę regionów o stabilnej lub rozwojowej strukturze demograficznej krajów Azji i Ameryki Południowej. Wyzwaniem dla rozwoju Jednostek Terytorialnych stają się zmiany polityczne, zwłaszcza w obszarach stanowiących źródło surowców energetycznych. Mają one charakter nieprzewidywalny, ale są odczuwalne dla rozwoju regionów i lokalizacji położonych na wszystkich kontynentach. Dowodzą tego procesy polityczne zachodzące w obszarze Afryki Północnej i głównych eksporterów ropy. Wpływają one na koszty produkcji i transportu we wszystkich regionach świata. Wysoki poziom rozwoju technologicznego gospodarek rozwiniętych, związany ściśle z ich konkurencyjnością i innowacyjnością jest wyzwaniem samym w sobie dla systemów edukacyjnych. Regiony konkurencyjne muszą zapewnić dopływ wysoko wykwalifikowanej kadry do regionalnych systemów gospodarczych, bądź ze źródeł „własnych” bądź poprzez selektywną politykę „importu” w ramach polityki imigracyjnej. Z drugiej strony regiony wschodzące w krajach dotychczas uznawanych za rozwijające prowadzą politykę budowy własnych wykwalifikowanych zasobów siły roboczej dla potrzeb tworzenia konkurencyjnej, zaawansowanej gospodarki. Zagadnienie przepływu wykwalifikowanych kadr w układzie światowym, regionalnym i krajowym jest wyzwaniem dla polityki i zarządzania w Jednostkach Terytorialnych.

Powyżej przedstawione dylematy i wyzwania dla rozwoju i zarządzania Jednostkami Terytorialnymi nie wyczerpują całej listy. Muszą one być brane pod uwagę w warunkach rosnącej presji konkurencyjnej. Działając w ramach globalnej gospodarki rynkowej trzeba mieć świadomość, iż jej atrybutem jest globalna konkurencja, a poziom jej nasilenia i warunki w jakich zachodzi są określane przez zmieniające się często w sposób nieprzewidywalny otoczenie.

Czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego

Warunki globalnej gospodarki rynkowej niosą konsekwencje nie tylko dla funkcjonowania i rozwoju jednostek sektora publicznego, ale także komercyjnego. Oba sektory działają w szeroko rozumianych warunkach rynkowych. Nieco inny jest wymiar konkurencji w obu sektorach. Nie zmienia to faktu, iż działanie w warunkach konkurencji dotyczy zarówno jednostek gospodarczych jak i Jednostek Terytorialnych. Świadomość czynników⁴ rozwoju Jednostek Terytorialnych

⁴ E. J. Blakely, *Planning for local economic development. Theory and practices*, Sage Library and Social Research, 1989, no 168, London, s. 57-82.

powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w planowaniu krajowym – Strategii Rozwoju Regionalnego Kraju, Regionalnych Strategiach Rozwoju, bądź Planach Rozwoju Lokalnego. Dokumenty te zgodnie z zasadą programowania przyjętą przez Unię Europejską muszą być podstawą zarządzania w Jednostkach Terytorialnych, a zatem fakt działania w warunkach konkurencji jest oczywisty, mimo, iż przedmioty konkurencji obu sektorów – komercyjnego i publicznego różnią się ze względu na oczywistą różnicę jakościową celów nadrzędnych jakie mają osiągnąć. Cele rozwoju regionalnego różnych poziomów, tj. krajowego, regionalnego i lokalnego są formułowane poprzez analizy czynników lokalizacji w odniesieniu do przedsiębiorstw i ludności oraz skali, kompleksowości oraz złożoności procesów zachodzących na danym szczeblu jednostki terytorialnej. Celem, który przyświeca dziś krajom i regionom, jest przystosowanie się do warunków globalizacji i utrzymanie konkurencyjności na rynkach globalnych⁵. Wraz z zejściem na niższe poziomy agregacji cele nadrzędne oraz ich dezagregacja na strategiczne i operacyjne będą nabierały większej szczegółowości zapisu. Niemniej jednak we wszystkich przypadkach wypadkową rozwoju w Jednostkach Terytorialnych będą zespoły uwarunkowań określane jako system rządzenia, kapitał społeczny, potencjał kulturowy, oraz preferencje w czynnikach i decyzjach lokalizacyjnych firm, a zwłaszcza Korporacji Trans Narodowych. Lista czynników rozwoju Jednostek Terytorialnych potwierdzana badaniami jest znana⁶. Problem polega na tym, iż zmiany zewnętrznych warunków działania powodują zmiany strategii firm i wynikających z nich czynników determinujących podejmowanie decyzji lokalizacyjnych. Do tego dochodzą zjawiska związane z nową przestrzenną formą organizacji produkcji. Coraz większego znaczenia nabierają formy klastrowe określane w koncepcjach Marshalla jako okręgi przemysłowe. Waga czynników rozwoju Jednostek Terytorialnych, wśród których największe znaczenie mają zasoby i kwalifikacje siły roboczej, dostępność komunikacyjna oraz poziom rozwoju infrastruktury uległa weryfikacji. Dotychczas było jasnym, tak dla praktyków, jak i naukowców, iż konkurencja między Jednostkami Terytorialnymi polega na tworzeniu takich warunków zagospodarowania przestrzennego, aby rozwój i funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz życie ludności było łatwiejsze, aniżeli w innych lokalizacjach. Ten prosty, aczkolwiek uzasadniony z punktu widzenia wiedzy i istniejącej sytuacji gospodarczej sposób myślenia uległ zmianie. Współcześnie głównym wyznacznikiem dla podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw nie jest taniość czynników produkcji, ale rozwiązania w ramach firmy dotyczące jakości produktu, wydajności pracy czy umiejętności znalezienia niszy rynkowej. Komplikuje to sytuację dlatego, iż polityka zewnętrznych nośników rozwoju w postaci firm zewnętrznych i ludności napływowej pozostawia wiele niewiadomych dotyczących ich decyzji lokalizacyjnych. Pamiętać o tym należy, iż obie grupy, tj. przedsiębiorcy i ludność stanowią bazę podatkową zarówno dla kraju,

⁵ M. Pezzini, *System zarządzania, kapitał społeczny i potencjał kulturowy w kontekście regionalnym, Problematyka przyszłości regionów w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa 2008, s. 32-38.

⁶ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin, a praktyka planowania strategicznego*, UŁ, 2003, s. 13-25.

regionu jak i szczebla lokalnego. Dylematów rozwoju regionalnego i lokalnego jest zatem wiele. Według współczesnych tendencji głównym czynnikiem rozwoju regionalnego i lokalnego jest umiejętność wykorzystywania potencjału endogenicznego i tworzenia powiązań sieciowych umożliwiających osiągnięcie efektu synergii. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj aspekt budowy i wykorzystania kapitału społecznego. Rozwój regionalny jest generowany przez zespół czynników ekonomicznych (wewnętrznych, zewnętrznych i techniczno technologicznych), społeczno-kulturowych i politycznych oraz ekologicznych i przestrzennych. Ich występowanie, kombinacja oraz jakość determinują możliwości i kierunki rozwoju, stanowiąc wyznacznik konkurencyjności terytorialnej. Wśród zasobów współczesnie warunkujących konkurencyjność wymienia się kapitał ludzki i społeczny, wiedzę i innowacyjność, kapitał trwały i finansowy oraz zasoby materialne. Oprócz zasobów bardzo istotne znaczenie mają czynniki instytucjonalne, które obejmują⁷:

- Jakość i sprawność administracji publicznej, w tym jakość światowych usług publicznych, warunki prowadzenia działalności gospodarczej i metody aktywizacji prowadzenia działalności gospodarczej, funkcjonowanie instytucji otoczenia biznesu.
- Zdolność instytucjonalną do zarządzania rozwojem, w tym umiejętność planowania, wdrażania i rozliczania polityk, strategii, programów i projektów rozwojowych.

Poziom zróżnicowania rozwoju regionalnego i lokalnego nie będący tylko cechą Polski, ale całej Unii Europejskiej oraz zmienność warunków gospodarowania wynikająca z przewidywanych zmian w otoczeniu powoduje, iż rozwój Jednostek Terytorialnych nabiera coraz większych cech rozwoju niekontrolowanego. Zatem podmioty polityki i władzy w Jednostkach Terytorialnych muszą sprostać coraz większym wyzwaniom. Ich rola jako animatorów procesów gospodarczych i rozwoju musi być równoważna z rolą fiskalną. Fiskalizm nie powinien być jednakże jedyną dominującą funkcją władzy. Powinien on służyć akumulacji środków dla wypełnienia roli stymulatora rozwoju w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności, sieci współpracy, kapitału społecznego i ludzkiego. Te elementy nigdy nie tracą na znaczeniu w procesach budowy polityki konkurencyjnej Jednostek Terytorialnych.

Polityka rozwoju Jednostek Terytorialnych w świetle teorii i doświadczeń

Czynniki rozwoju Jednostek Terytorialnych są przedmiotem analiz, które są wykorzystywane dla potrzeb tworzenia teorii rozwoju regionalnego i lokalnego i co równie ważne dla formułowania zasad i celów polityki regionalnej. Te ostatnie w dużej mierze stanowią odzwierciedlenie paradygmatów dotyczących rozwoju przestrzennego i w przestrzeni. Zmieniennym jest, iż założenia polityki wynikają z istniejących uwarunkowań, doświadczeń z przeszłości, a także celów politycz-

⁷ Załącznik do Projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 11-12.

nych władzy. Wiedza ma charakter kumulatywny. Doświadczenia z przeszłości rzutują na decyzje współczesne. Polityka regionalna może przybierać różne formy w zależności od uwarunkowań geopolitycznych i gospodarczych oraz społecznych. Może być bardziej lub mniej aktywną w zależności od tego jaką rolę chce pełnić państwo oraz jaką przyjmuje doktrynę w zakresie ingerowania w gospodarkę kraju i przebieg procesów rynkowych. Polityka regionalna jest w dużej mierze odzwierciedleniem przyjmowanych w danym miejscu i czasie koncepcji sprawujących władzę ugrupowań. Koncepcje te cechują się jednakże zmiennością, co nie jest niczym dziwnym, ani złym wobec płynności okoliczności działania wyznaczanych okresami kryzysów i prosperity gospodarczej, a także układów politycznych w elitach rządzących. Zmiany te mogą mieć niekiedy charakter diametralny. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są tego przykładem⁸. Prezydentury Cartera i Reagana były różne w zakresie strategii i koncepcji, tak w odniesieniu do gospodarki, jak i rozwoju regionalnego. Demokraci (Carter/Harris) zdecydowanie preferowali politykę określaną mianem hands on. Oznaczało to aktywne zaangażowanie rządu federalnego poprzez wykorzystywanie systemu instrumentów, środków publicznych i różnego rodzaju programów pomocowych ze szczebla centralnego w sytuację gospodarczą w regionach. Administracja Cartera dostarczyła znaczącej pomocy (której zresztą duża część została zniweczona) miastom i regionom ponoszącym największe koszty społeczne i straty gospodarcze wynikające z transformacji i restrukturyzacji gospodarczej. Prezydentura Reagana/Pierca prezentowała odmienne podejście do gospodarki i polityki regionalnej. Preferowano wówczas stosowanie bodźców i podejmowanie działań w skali makro, mezo i mikro stymulujących alokację przestrzenną kapitału, inwestycji i siły roboczej zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej. Były nimi korzyści lokalizacyjne pozwalające na osiągnięcie konkretnych zysków dla przedsiębiorstw i profitów dla ludności. Historia zweryfikowała celowość i skuteczność obu opcji. Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku jednoznacznie wskazały, iż koncepcje pomocy ludziom i firmom w dostosowywaniu się do zmian strukturalnych gospodarki są z punktu widzenia celów nadrzędnych narodowych systemów gospodarczych skuteczniejsze i bardziej efektywne od Carterowskiej koncepcji pomocy miejscom. Na ile współczesne trendy w polityce regionalnej są bliższe Carterowi, czy Raeganowi pozostaje pytaniem otwartym. Można sądzić, iż poszukuje się współcześnie trzeciej drogi między polityką typu hands on i hands off reprezentowaną przez obie omawiane wyżej prezydentury. Współczesny paradygmat polityki regionalnej jest efektem doświadczeń zarówno amerykańskich jak i europejskich. Te ostatnie ze względu na uwarunkowania gospodarcze i kulturowe oraz społeczne i polityczne są odmienne, niemniej jednak są pod wpływem koncepcji amerykańskich.

Polityka regionalna rozwoju jest egzemplifikacją przyjętych teorii rozwoju regionalnego. Koncepcje rozwoju regionalnego opierają się na dwóch różnych podejściach. Jest to koncepcja rozwoju endogennego – tzw. oddolne podejście do

⁸ J. Kot. *Polityka regionalna w okresie transformacji – doświadczenia międzynarodowe, a warunki polskie*, Przegląd Społeczny, Nr 30, 31, Warszawa 1995, s. 8-15.

rozwoju. Zakłada ono pomoc państwa w zmobilizowaniu endogennych zasobów regionu, przy ograniczeniu bezpośredniej pomocy zewnętrznej. Diametralnie różną jest koncepcja rozwoju egzogenicznego, określanego także jako odgórny lub indukowany. Wskazuje ona na potrzebę działania z zewnątrz jako koła zamachowego i niezbędnego warunku dla uruchomienia procesów rozwojowych. Obie te koncepcje zostały zweryfikowane przez rzeczywistość.

Lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte XX wieku były w Europie okresem otwarcia na inwestorów zewnętrznych (zwłaszcza zagranicznych) jako stymulatora i nośnika rozwoju⁹. Polityka rozwoju z poziomu regionalnego, jak i lokalnego polegała na oferowaniu zachęt i udogodnień finansowych dla kapitału i inwestorów zewnętrznych. Polityka ta w początkowym kresie przynosiła sukcesy. Jednakże w średnim i dłuższym horyzoncie czasu okazało się, iż inwestycje zewnętrzne nie przyczyniły się do stworzenia stabilnych warunków rozwoju oraz dywersyfikacji struktury gospodarczej i ostatecznie jej przebudowy pod kątem restrukturyzującej się gospodarki światowej. Polityka oparta o koncepcje rozwoju egzogenicznego doprowadziła także do stworzenia gorszych warunków działania dla krajowych, regionalnych i lokalnych przedsiębiorców. Skutkowało to rozchwianiem i załamaniem własnej bazy gospodarczej, która tym samym przestała być stabilizatorem gospodarczym. Tego rodzaju doświadczenia krajów zachodnich oznaczały koniec koncepcji rozwoju regionalnego i lokalnego w oparciu wyłącznie o czynniki zewnętrzne. Zwłaszcza, iż spowodowały one także dualizację przestrzenną gospodarki, polegającą na koncentracji inwestycji w regionach rozwiniętych. Stało się tak między innymi w Hiszpanii, gdzie 80% ogółu inwestycji zagranicznych zostało zlokalizowane w Barcelonie i Madrycie. To samo stało się na Węgrzech, które w tych latach wdrażały reformę gospodarczą zorientowaną na gospodarkę rynkową. Wówczas 90% inwestycji zagranicznych zlokalizowano w Budapeszcie. Polska powtórzyła ten sam błąd w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy podległa presji zwolenników rozwoju egzogenicznego ignorując doświadczenia krajów zachodnich z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Wówczas to oferowane zachęty finansowe przyciągnęły inwestycje zagraniczne, z których 88% zlokalizowało się w obszarze Polski A, głównie w najbardziej rozwiniętych aglomeracjach miejsko-przemysłowych kraju. Skutecznie przyczyniło się to do wzrostu dysproporcji regionalnych i w ogólnym bilansie nie przyniosło trwałych rezultatów w skali makroekonomicznej. Nabyte doświadczenia spowodowały przededefiniowanie polityki w kierunku oparcia rozwoju na budowie i wzmacnianiu zasobów i potencjału endogenicznego. Sprzyjać temu miały programy wzmacniające walory użytkowe przestrzeni w postaci infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, a także programy wsparcia lokalnej przedsiębiorczości, podnoszenia i zmiany kwalifikacji siły roboczej, czy budowy sieci współpracy w ramach środowisk gospodarczych oraz tworzenia instytucji transferu innowacji.

⁹ J. Pietrzyk, *Polityka rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 1996, s. 169-171.

Nowe podejście nie negowało wagi czynników zewnętrznych, które stwarzają korzyści dla rozwoju regionalnego w postaci napływu kapitału, nowych miejsc pracy, technologicznego i organizacyjnego Know How czy zmian w strukturze popytu. Podkreślano w tych koncepcjach konieczność zachowania równowagi między zewnętrznymi i wewnętrznymi czynnikami rozwoju. Przeciwstawne koncepcje rozwoju egzogenicznego i endogenicznego uległy rozmyciu na rzecz koncepcji wykorzystywania obu nośników rozwoju na równych zasadach bez preferowania któregośkolwiek z nich. Przedstawione wyżej doświadczenia powinny i są wykorzystywane także współcześnie. Podobnie jak doświadczenia amerykańskie, gdzie nie sprawdziły się w polityce rozwoju regionalnego koncepcje neokeynesowskie – hands on policy, ani neoliberalne hands off, stanowiące gloryfikację mechanizmu rynkowego jako najlepszego lokatora kapitału inwestycji i siły roboczej. Współcześnie poszukuje się rozwiązań pośrednich między radykalnie różniącymi się koncepcjami. Konwergencja zatem dotyczy nie tylko celów polityki rozwoju regionalnego, ale także koncepcji i teorii. Podobnie zmieniło się podejście w koncepcjach rozwoju opartego na twardych – materialnych czynnikach rozwoju, takich jak na przykład infrastruktura i przeciwstawnych im koncepcjom rozwoju w oparciu o czynniki niematerialne takie jak wiedza. Współcześnie powszechnym jest podejście uwzględniające wagę obu kategorii czynników równoważące aspekty gospodarcze jak i społeczne rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wraz z postępowaniem cywilizacyjnym większy nacisk kładziony jest na „miękkie”, czyli niematerialne czynniki rozwoju. Nie oznacza to lekceważenia czynników materialnych. Dobór kombinacji obu kategorii czynników dla potrzeb rozwoju regionalnego, czy lokalnego zależy od dominującego na danym terytorium profilu działalności gospodarczej, zasobów i funkcji dominujących.

Teorie rozwoju regionalnego uwzględniają przestrzenne zróżnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym. Mają one wpływ na formułowanie celów polityki regionalnej. Teoria rdzeni (core) i peryferii (peripheries) od lat tworzy podstawy do podejmowania decyzji politycznych. Obszary stanowiące rdzenie, określane także mianem miejsc centralnych postrzegane są jako główne nośniki (bieguny) wzrostu i rozwoju. Są to miejsca charakteryzujące się wysokim poziomem rozwoju gospodarczego, akumulacji kapitału, kwalifikacji siły roboczej. Tworzone i absorbowane są w nich innowacje generujące postęp technologiczny, gospodarczy i społeczny. Obszary peryferyjne zlokalizowane są poza miejscami tworzenia innowacji, ale posiadają zdolność do ich absorpcji i charakteryzują się stosunkowo dobrym poziomem rozwoju gospodarczego. Głównym problemem dla harmonijnego rozwoju przestrzeni są obszary marginalne o niskim poziomie rozwoju, ograniczonym potencjale endogenicznym i braku zdolności do absorpcji innowacji. Nowy model polityki regionalnej zakłada jednakże istnienie we wszystkich obszarach potencjałów wewnętrznych, które często są niedostrzegalne i niewykorzystywane. Polityka regionalna jest polityką publiczną i zarazem formą interwencjonizmu¹⁰. Rozumiana jest jako celowa i świadoma działalność organów władzy

¹⁰ *Słownik Rozwoju Regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2005, s. 35.

publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego, mająca optymalnie wykorzystywać zasoby regionów dla trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia ich konkurencyjności. Takie podejście łądzi dyskurs i spór wspierania biegunów wzrostu i prowadzenia polityki dyfuzyjnej, bądź zwiększania nakładów na wspieranie obszarów marginalnych czy depresyjnych. Były to dwie koncepcje osiągnięcia tego samego celu jakim miało być zmniejszenie dysproporcji regionalnych. Odzwierciedleniem tego nowego podejścia są zapisy celów polityki regionalnej Unii Europejskiej¹¹. Cel pierwszy – Konwergencja odnosi się do regionów poziomu NUTS 2, w których PKB na mieszkańca mierzone paritetem siły nabywczej wynosi mniej niż 75% średniego PKB dla UE. Cel drugi to – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, a cel trzeci Europejska Współpraca Terytorialna. Na realizację celu pierwszego zaplanowano 81,54% budżetu Funduszy Strukturalnych, na cel drugi przeznaczono 15,95%. Cele polskiej polityki regionalnej zawarte w projekcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 korespondują z celami polityki regionalnej UE¹². Należą do nich: wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów, budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych, usprawnianie procesów planowania i realizacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny. Widocznym zatem jest przeniesienie akcentów z tradycyjnego oddziaływania na niwelowanie różnicowań regionalnych poprzez wspomaganie regionów depresyjnych na rzecz precyzyjnego definiowania procesów rozwojowych oraz identyfikacji i wspierania potencjałów endogenicznych w regionach. Z drugiej strony wyraźnie zarysowano koncepcję wspierania ośrodków (głównie obszarów aglomeracji miejsko-przemysłowych i metropolii) mających największy potencjał konkurencyjny, którego zdyskontowanie przyniesie korzyści w skali krajowej i regionalnej. Zatem nie mamy całkowitego odejścia od koncepcji dyfuzyjnego rozwoju. Równoległe zapowiada się podejmowanie działań wyrównawczych w tych obszarach, które mogą stanowić lub już stanowią barierę rozwoju dla całego kraju, a które posiadają niewykorzystane potencjały możliwe do uruchomienia m.in. poprzez rozwój związków funkcjonalnych z ośrodkami wzrostu. Ten tok myślenia oparty jest na założeniu iż we wszystkich regionach tkwią szanse rozwojowe. Celem polityki regionalnej jest pomoc i interwencja, której końcowym efektem ma być maksymalizacja wzrostu na poziomie krajowym. To rozwiązanie w warstwie koncepcji i polityki tylko pozornie rozwiązuje dylemat: czy w warunkach ograniczonej ilości środków – pomagać biednym, czy wzmacniać silnych. Długie i trudne negocjacje w procesie opiniowania projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 dowodzą, iż spojrzenie z poziomu makro nie zawsze jest akceptowalne przez władze regionalne regionów bogatych, jak i biednych twardo broniących swoich interesów. Solidarność terytorialna i nadrzędność celów rozwoju kraju przegrywa z partykularyzmem interesów. Rozstrzygnięcie dylematu może nastąpić

¹¹ *Perspektywa finansowa na lata 2007-2013*, Bruksela, 2005, Monitor Europejski, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, nr 21, Warszawa 2006, s. 39-59.

¹² *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 149-155.

tylko w drodze consensusu politycznego, o który w Unii Europejskiej, jak i w Polsce jest coraz trudniej.

Zarządzanie rozwojem Jednostek Terytorialnych

Zarządzanie rozwojem Jednostek Terytorialnych zgodnie z zasadą programowania odbywa się poprzez długookresowe, kompleksowe programy – strategie. Dokumenty tego typu opracowywane są na szczeblu Komisji Europejskiej, rządów wszystkich krajów członkowskich oraz przez władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym. Ich posiadanie jest wymogiem formalnym dla partycypowania w środkach Funduszy Strukturalnych wspomagających procesy rozwoju regionalnego i lokalnego. Niewątpliwie zarządzanie strategiczne, którego instrumentem są strategie jest powszechnie wykorzystywany dla potrzeb zarządzania jednostkami gospodarczymi, jak i terytorialnymi. Problemem jest długookresowy charakter zarządzania strategicznego. Duża zmienność procesów zachodzących w otoczeniu powoduje komplikacje metodologiczne dla opracowywania strategii, a także ich wdrażania. Rzutuje to na ocenę skuteczności strategii i innych dokumentów programowych o długim horyzoncie czasu jako instrumentu zarządzania Jednostkami Terytorialnymi. Zarządzanie strategiczne wg. R. Griffina to proces nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem¹³. Intensywne i nieprzewidywalne zmiany w otoczeniu powodują, iż sformułowanie skutecznych strategii, nawet przy wykorzystywaniu skutecznych metod prognozowania nie jest łatwe. Zachowane elastyczności strategii i jej aktualizacja na poziomie operacyjnym nie zawsze przynosi pożądane rezultaty. Innym problemem jest demokratyzacja procesów zarządzania, która wymusza partycypacyjny tryb opracowywania strategii, które są z założenia dokumentem nie tylko władzy, ale szeroko rozumianych społeczeństw krajowych, regionalnych i lokalnych. Konieczność konsultacji z różnego rodzaju gremiami posiadającymi najczęściej nie zbieżne interesy znacznie wydłuża ten proces. Ma on często charakter przetargu politycznego zwłaszcza w okresach przedwyborczych, co sprawia dodatkowe komplikacje. W przypadku strategii rozwoju Jednostek Terytorialnych dodatkowo muszą być także uwzględniane interesy grup społecznych nie mających znaczącego wpływu na przebieg procesów rozwoju, ale mogących odczuwać skutki działań zapisanych w strategii i skutecznie blokować proces jej implementacji. Długi okres zatwierdzania strategii w procesie konsultacji powoduje, iż przyjęte cele opracowane w warunkach istnienia określonych okoliczności działania mogą stracić na aktualności wobec zmian, jakie zaszły w otoczeniu. Dylematem jaki dotyczy współczesnego zarządzania jest: czy zachować jego długookresowy charakter, czy przejść na średniookresowe planowanie i zarządzanie operacyjne, a także czy nie uprościć procedur opracowywania i zatwierdzania strategii. Wyzwaniem będzie tutaj zachowanie norm i standardów demokratycznych.

¹³ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2002, s. 233.

To tylko niektóre przedstawione w sposób uproszczony wyzwania, jakimi zarządzanie Jednostkami Terytorialnymi będzie musiało sprostać w kolejnych okresach programowania. Paradoksalnie to co jest pewne i stałe we współczesnych warunkach, to zmienność zarówno w otoczeniu procesów rozwoju Jednostek Terytorialnych, jak i ich przebiegu. Wymusza to konieczność poszukiwania nowych formuł i koncepcji tak w warstwie polityki rozwoju, jak i teorii oraz metod zarządzania.

Abstrakt

Przestrzeń jest przedmiotem transformacji w wyniku działalności ludzkiej. Jednocześnie zarządzanie przestrzenią jest jednym z przejawów zachowań w sferze gospodarczej i jednostek terytorialnych. Procesy, które zachodzą w przestrzeni nie dają się w pełni kontrolować ani modelować. Niemniej jednak rozwój jednostek terytorialnych jest przedmiotem zarówno polityki, jak i nauk o zarządzaniu. Różnorodność uwarunkowań zewnętrznych i uwarunkowań środowiska lokalnego oraz regionalnego powoduje konieczność obserwowania oraz redefiniowania zasad zarówno polityki, jak i metod zarządzania. Artykuł podejmuje problematykę związaną z wyzwaniami i dylematami pojawiającymi się w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi we współczesnym świecie. Podejmowana w artykule problematyka dotyczy zagadnień związanych z globalizacją procesów gospodarczych mających wpływ na zarządzanie zarówno w jednostkach gospodarczych, jak i terytorialnych.

Contemporary dilemmas and challenges in developing and managing territorial entities

Space is subjected to transformation as a result of human activity. At the same time, the management of space is one of the determinants of the behavior of economic entities and population. Processes which occur within a space are not completely controlled or modeled. Nevertheless, the development of territorial entities is the object of policy and management. The variability of external conditions as well as the environment in which they function, cause the necessity to observe the occurring processes and redefine the principles of policy and methods of management. This article touches upon selected problems pertaining to dilemmas and challenges we come across in contemporary development and management of territorial entities. The article discusses problems arising from globalization processes, variability of development factors and evolution of theory of territorial development as well as regional and local policy.

PhD professor UJK Janusz Kot, professor, Jan Kochanowski University in Kielce.