

KAZIMIERZ PAJĄK, PAWEŁ DAHLKE, OLEKSII KVILINSKYI

DETERMINANTY ROZWOJU REGIONALNEGO – WSPÓŁCZESNE ODNIESIENIE

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena modeli programowania polityki rozwoju województw w Polsce. Konsekwencją szerokiego dyskursu w prezentowanym obszarze badań pojawiło się wiele koncepcji rozwoju regionalnego w odniesieniu do istniejących podziałów administracyjnych, ich dokumentów strategicznych oraz zasad ich finansowania, tak w kontekście narodowym jak i unijnym. Zweryfikowano i uporządkowano istniejące narzędzia pomiaru rozwoju oraz opracowano pakiet nowej generacji podstawowych dokumentów strategicznych zgodnie z zaprojektowanym modelem. Zbudowanie nowego modelu jest połączone ze strategią rozwoju cywilizacyjnego, planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz planem gospodarki niskoemisyjnej. Jednak głównym dla powodzenia dalszych rozwiązań może być brak środków unijnych, których wykorzystaniu podporządkowana w dużym stopniu była dotychczasowa polityka.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju cywilizacyjnego, model Hettnera, planowanie przestrzenne, strategia makroekonomiczna rozwoju regionu.

1. PRÓBA ZDEFINIOWANIA REGIONU, JAKO PODSTAWOWEGO PRZEDMIOTU ROZWOJU REGIONALNEGO

Pojęcie regionu, chociaż współcześnie często używane, jest trudne do jednoznacznie zdefiniowania. Po pierwsze jest ono używane w odniesieniu do bardzo różnej skali przestrzennej. Z jednej strony regionem bywa nazywana gmina, czyli bardzo mała jednostka przestrzenna, z drugiej używane jest sformułowanie region Europy Środkowo-Wschodniej, czy region Morza Bałtyckiego, czyli regionem określana jest stosunkowo bardzo duża jednostka przestrzenna. Wspomniane sytuacje mogą prowadzić do różnych nieporozumień, dlatego czasami używa się określeń doprecyzowujących: makroregion, mezoregion, mikroregion, region podstawowy,

subregion, podregion, czy region I bądź II stopnia – tak by wyeksponować zróżnicowaną wielkość powierzchni regionów¹.

W Polsce badania używające pojęcie regionu rozpoczęły się stosunkowo późno (później niż w innych krajach, bo dopiero na początku XX wieku). Pierwszym badaczem, który na ziemiach polskich dokonał ogólnego i całościowego opracowania tej problematyki był geograf W. Nałkowski (1856–1911). Zagadnieniami związanymi z badaniami regionalnymi zajmowali się również między innymi J. Smoleński (1881–1940) oraz S. Łencewicz (1889–1944)². Typy krajobrazów były głównym kryterium kształtowanych wówczas projektów podziałów regionalnych. W miarę upływu czasu wzbogacono je o kryteria gospodarcze, ludnościowe, administracyjne i te związane ze strukturą osadniczą. W okresie międzywojennym nastąpiło rozpropagowanie pojęcia regionu i jego klasyfikacji. Godzi się w tym miejscu zauważyć dodatkowo wartości ukształtowane w licznych dyskursach naukowych na temat regionów gospodarczych, jaki inicjowali S.Z. Rutkowski i W. Wakar w latach 1927 i 1928³.

Także w okresie późniejszym, zależność od przyjętego kryterium region definiowano różnorodnie. W znaczeniu najbardziej ogólnym pojęcie regionu oznacza „...określony fragment powierzchni Ziemi, wyodrębniony z otoczenia przy pomocy określonej procedury na podstawie założonych kryteriów”⁴. R. Domański wskazywał, iż jego wyodrębnianie może odbywać się na trzy sposoby: „...według jednego kryterium (np. region wyodrębniony na podstawie gęstości zaludnienia), według wielu kryteriów (np. region funkcjonujący na podstawie wartości produkcji przemysłowej i liczby ludności miejskiej), wreszcie według zawartości struktury określonej przez współzależne dziedziny działalności ludzkiej na rozpatrywanym obszarze”⁵.

Podobnie region definiuje A. Potoczek⁶, który zaznacza, że wspomniane procedury i kryteria delimitacji regionu ze względu na nieuchronny subiektywizm w ich formułowaniu nigdy nie będą w pełni obiektywne i zawsze mogą budzić różne zastrzeżenia. Postrzeganie regionu będzie różne w zależności od tego, kto będzie się nim posługiwał – inaczej będzie on rozumiany przez geografa, geologa, etnografa, politologa, socjologa, czy ekonomistę. Podobny pogląd wyrażał A. Hettner (1927) uważany za klasyka koncepcji regionu naturalnego⁷, który twierdził, że określone przez naturę regiony nie istnieją, ponieważ podział taki zawsze wynika z ustaleń człowieka, jego aktywności gospodarczej, a nie uwarunkowań geograficznych.

¹ W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń 2005, s. 18.

² S. Berezowski, *Regionalizacja społeczno-gospodarcza*, Warszawa 1998, s. 16–18.

³ Tamże, s. 42–44.

⁴ W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny...*, dz., cyt., s. 11.

⁵ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 109–110.

⁶ A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003, s. 11.

⁷ J. Strojny, *Region – polityka regionalna*, Rzeszów 2010, s. 7.

W literaturze przedmiotu region najczęściej definiowany jest jako „umownie wydzielony obszar, względnie jednorodny, odróżniający się od terenów sąsiednich cechami naturalnymi bądź nabytymi na przestrzeni dziejów”⁸. Natomiast do podstawowych cech determinujących region należą: położenie i warunki geograficzne, odrębność językowa, religijna i etniczna społeczności, która zamieszkuje dany region.

Zdaniem K. Secomskiego⁹ pojęcie regionu dotyczy przeważnie aspektów ekonomicznych, a region to obszar kraju wykazujący zespół wspólnych cech społeczno-ekonomicznych, fizycznych, i innych, w którym istnieje centralny ośrodek promieniujący swym oddziaływaniem na teren całego regionu. Ten zestaw wspólnych cech, głównie społeczno-ekonomicznych, jest punktem wyjścia do wyznaczenia granic regionalnych. Podobnie na aspekt gospodarczy zwraca uwagę A. Klasik¹⁰, według którego regiony to historycznie ukształtowane pewne całości przestrzeni geograficznej i społeczno-gospodarczej, których podstawą jest własna gospodarka przestrzenna.

Dodatkową trudność, w próbie zdefiniowania pojęcia regionu, nastęrcza fakt, że termin region można postrzegać na trzy sposoby – jako narzędzie badania (np. części obszaru, dla których gromadzi się dane statystyczne), jako przedmiot poznania (wyodrębnienie części obszaru, na którym obiekty i zjawiska wykazują charakterystyczne właściwości) oraz jako narzędzie działania (organizowanie i zarządzanie w ramach części obszaru działalności społeczno-gospodarczej)¹¹.

Z punktu widzenia nauk ekonomicznych najistotniejsze znaczenie ma region, którego wyodrębnienie następuje na podstawie kryteriów gospodarczych¹². Najogólniej formułując, „region ekonomiczny to obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem wykorzystania endo- i egzogenicznych czynników rozwoju”¹³. Warto też wspomnieć, iż A. Fajferk region ekonomiczny postrzega jako terytorialny kompleks produkcyjno-usługowy, wyróżniający się wśród otaczających obszarów swoistymi formami zagospodarowania. Spełnia następujące warunki:

- jest częścią większego terytorium,
- ma określoną specjalizację produkcyjno-usługową w ramach całego kraju,
- ma co najmniej jeden ośrodek miejski,
- stanowi obszar przestrzennie zwarty¹⁴.

Z tego okresu pochodzi też ciekawe spostrzeżenie B. Jałowickiego sugerującego iż, w większości przypadków obszar określany jako region jest sztuczną

⁸ A. Matuszczak, *Zróżnicowanie rozwoju rolnictwa w regionach Unii Europejskiej w aspekcie jego zrównoważenia*, Warszawa 2013, s. 18.

⁹ K. Secomski, *Ekonomika regionalna*, Warszawa 1982, s. 27.

¹⁰ A. Klasik, *Analiza wzrostu i przemian strukturalnych gospodarki regionalnej*, Warszawa 1971, s. 14.

¹¹ R. Domański, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Warszawa 2005, s. 27.

¹² J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2007, s. 41.

¹³ Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 79.

¹⁴ A. Fajferk, *Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej*, Warszawa 1966, s. 9.

konstrukcją „stworzoną przez specjalistów w celu porządkowania i klasyfikowania rzeczywistości”. Takim tworem jest również kilkustopniowa siatka europejskich regionów, wykorzystywana do celów statystyczno-planistycznych przez Komisję Europejską w Brukseli¹⁵.

Bazując na teoretycznych rozważaniach, legislacji polskiej i unijnej akcentuje się współcześnie jego znaczenie w sensie administracyjnym, ze względu na to, iż to przede wszystkim władze administracyjne poszczególnych regionów – samorządy terytorialne, w polskich uwarunkowaniach, zarządzają instrumentami polityki regionalnej i to właśnie na nich spoczywa główna odpowiedzialność za rozwój danego terytorium, prowadzenie statystyki regionalnej, budowanie strategii rozwoju, przestrzennych planów zagospodarowania województwa i inne. Jednostki terytorialne administracyjnego podziału kraju są w statystyce podstawą grupowania wielu danych o różnych zjawiskach społeczno-gospodarczych, co bardzo ułatwia proces pozyskiwania informacji, ale również są obszarami działania regionalnych i lokalnych organów władzy i administracji. Posługiwanie się podziałem administracyjnym umożliwia dostosowanie do układu terytorialnego ustaleń polityki ekonomicznej państwa, przekazywanie różnych zadań do wykonania właściwym terytorialnie organom administracji, a także włączanie do programowania i realizacji polityki gospodarczej regionalnych oraz lokalnych organów władzy samorządowej¹⁶.

Pojęcie regionu administracyjnego nierozzerwalnie wiąże się z decentralizacją władzy publicznej, przy czym regiony administracyjne są jednostkami podziału administracyjno-terytorialnego danego kraju, a podział taki może obejmować kilka szczebli (najczęściej spotykane rozwiązania to od dwóch do pięciu szczebli)¹⁷. Dodatkowo jeżeli przez region rozumiemy jednostkę terytorialnego podziału kraju, czyli układ przestrzenny wyposażony w atrybuty władzy, to istotnym elementem kształtującym procesy rozwoju jest zakres autonomii regionów. Im zakres autonomii w formułowaniu własnej polityki jest większy, tym znaczącą rolę w wyznaczaniu globalnych kierunków działania odgrywa układ regionalny¹⁸.

W Polsce od 1999 roku funkcjonuje trójszczeblowy podział terytorialno-administracyjny (trzy szczeble samorządu terytorialnego) na gminy, powiaty i województwa¹⁹. Trzymając się ściśle ostatniej z przywołanych definicji regionu

¹⁵ B. Jałowiecki (red.), *Oblicza polskich regionów*, Warszawa 1996, s. 41.

¹⁶ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 281.

¹⁷ W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń 2005, s. 12.

¹⁸ G. Gorzelak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Warszawa 1989, s. 16.

¹⁹ Jako pierwsze w 1990 roku na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*Ustawa o samorządzie gminnym*, 1990) powstały gminy, a dopiero 1999 roku na mocy dwóch ustaw – ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Ustawa o samorządzie powiatowym*, 1998) i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (*Ustawa o samorządzie województwa*, 1998) – powstają kolejne dwa szczeble podziału terytorialnego – powiaty i województwa. Wcześniej, w latach 1975–1998 funkcjonował w Polsce podział dwuszczeblowy.

administracyjnego, wszystkie trzy szczeble podziału terytorialnego w Polsce możemy uznać za regiony, jednak w teorii i praktyce polityki regionalnej, w polskich uwarunkowaniach regiony najczęściej utożsamiane są z najwyższym szczeblem podziału terytorialnego kraju, czyli z województwami, natomiast powiaty i gminy traktowane są jako jednostki lokalne. Jest to zgodne z podejściem A. Bourne²⁰, która definiuje region jako „segment określonego terytorium znajdujący się bezpośrednio poniżej szczebla państwowego”. Dodatkowo jej zdaniem „najłatwiej rozpoznać regiony po ich formalnych instytucjach, czyli obecności parlamentów, organów wykonawczych lub administracyjnych”. Według takiego podejścia znaczenia nabiera charakter organów władzy regionalnej, czyli to w jaki sposób jest powoływana, a także jakie są jej kompetencje oraz warunki działania. W takim ujęciu wyróżniamy dwie kategorie regionów: regiony rządowe i samorządowe. Te pierwsze najczęściej są jednostkami najwyższego szczebla, które wspomagają władze centralne w realizacji zarządzania publicznego, natomiast te drugie to najczęściej regiony niższego szczebla, które zajmują się sprawami lokalnymi. Od 1999 roku w Polsce funkcjonuje model, według którego województwa są regionami rządowo-samorządowymi, natomiast powiaty i gminy tylko samorządowymi.

2. UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Pojęcie rozwoju regionalnego jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Często określany jest jako swoisty skrót myślowy, obejmujący szersze spektrum zjawisk gospodarczych, społecznych i przestrzennych²¹. Zagraniczna, podobnie jak polska literatura na temat rozwoju regionalnego jest bardzo bogata. Traktuje ona wiele aspektów teoretycznych i szeroki zbiór przykładów empirycznych stosowanych instrumentów polityki regionalnej. W literaturze przedmiotu rozwój regionalny definiowany jest na potrzeby rozważań teoretycznych i aplikacyjnych dotyczących takich zagadnień jak między innymi: polityka gospodarcza, polityka regionalna, programowanie rozwoju regionalnego, problemy integracji europejskiej oraz globalizacji.

Najogólniej rozumiany rozwój regionalny jest procesem wszelkich zmian zachodzących w regionie²². Region ekonomiczny rozumiany jest tutaj jako pewien system ekonomiczno-przestrzenny, dlatego zmiany zachodzące w obrębie tego obszaru podlegają ocenie, w zależności od przyjętych kryteriów i od ustalonych na ich podstawie struktury celów. W związku z tym rozwój może polegać na zmianach pozytywnych (rozwój progresywny), ale również na zmianach negatywnych (rozwój regresywny). Jest to istotne w analizach empirycznych, w których często mamy do czynienia z niejednoznacznymi a nawet sprzecznymi ze sobą tendencjami, które nie pozwalają na prostą, niebudzącą wątpliwości kwalifikację konkretnych procesów

²⁰ A. K. Bourne, *Regionalna Europa*, [w:] M. Cini (red.), G. Dąbkowski (tłum.), Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie, Warszawa 2007, s. 391.

²¹ D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 13.

²² A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003, s. 14.

do konkretnego typu rozwoju (progresywnego lub regresywnego). Właściwe jest w takim przypadku przyjęcie określonego kryterium wartościującego, po wcześniejszym zidentyfikowaniu tendencji głównej i określenie kierunku i charakteru procesu głównego.

Współcześnie w literaturze używa się pojęcia rozwoju regionalnego do określenia zmian zachodzących w regionie, rozróżnienie tych pojęć dokonane przez G. Gorzelaka, który przeciwstawił termin rozwoju regionu określeniu rozwój regionalny. Rozwój regionu to podejście, w którym przedmiotem rozważań jest region jako jednostka wyodrębniona, posiadająca określone zasoby ludzkie i rzeczowe, dane środowisko przyrodnicze oraz wchodzącą w kontakty wymiany energetycznej i informacyjnej z otoczeniem²³. Badania rozwoju rozumianego w ten sposób koncentrują się wokół dylematów odnoszących się do wykorzystania zasobów wewnętrznych oraz mechanizmów i rodzajów powiązań z otoczeniem w celu polepszenia struktury i tempa rozwoju danego regionu. Natomiast rozwój regionalny dotyczy zdaniem autora rozwoju szerszego układu, jakim jest kraj, w jego dekompozycji regionalnej²⁴.

Warto też zauważyć syntetyczne definicje rozwoju regionalnego przedstawione przez J. Szlachtę, T. Kudłacza i A. Klasika²⁵. Przykładowo J. Szlachta „rozwój regionalny to systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju”. Natomiast T. Kudłacz rozwój regionalny postrzega jako „trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej”. Według A. Klasika natomiast rozwój regionalny to „trwały wzrost trzech elementów: potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców”, przy czym istotne jest że chodzi tutaj o trwały wzrost „przyczyniający się do rozwoju całej wspólnoty narodowej”, także bezpieczeństwa ekonomicznego²⁶.

Dla ekonomisty najistotniejszym jest analiza rozwoju regionalnego pod kątem zmian zachodzących w gospodarce – czyli procesem o charakterze ekonomicznym, polegającym na przekształceniu czynników i zasobów regionalnych (endo- i egzogenicznych) w dobra i usługi. Najistotniejszą cechą tak rozumianego rozwoju jest wzrost gospodarczy regionu, czyli zwiększenie produkcji dóbr i usług nie tylko na skutek ilościowego zwiększenia wykorzystanych czynników produkcji ale również poprawy ich efektywności. Zatem ilościowym zmianom powinny towarzyszyć jakościowe i strukturalne zmiany w zakresie produkcji²⁷. Te same elementy akcentuje

²³ G. Gorzelak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Warszawa 1989, s. 10.

²⁴ K. Pająk, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego*, Poznań 2005, s. 17 i in.

²⁵ R. Bról, *Rozwój regionalny – zakres pojęciowy*, [w:] D. Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 13.

²⁶ *Wyniki Narodowego programu FORESIGHT Polska 2020*, Warszawa 2009, s. 225.

²⁷ A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003, s. 15.

A. Nelson²⁸ definiując rozwój regionalny jako: „zmiany w regionalnej produktywności mierzonej wielkością populacji, zatrudnieniem, dochodem i wartością produkcji dodanej. Rozwój regionalny obejmuje również rozwój społeczny rozumiany jako poziom opieki zdrowotnej, dobrobyt, jakość środowiska czy też kreatywność”.

Najważniejszym adresatem polityki rozwoju regionalnego jest społeczeństwo danego regionu. To jego poziom życia stanowi ostateczny cel wszystkich wysiłków podejmowanych w ramach rozwoju regionalnego. Dlatego jednym z najistotniejszych aspektów funkcjonowania rozwoju regionu jest rozwój społeczny, czyli zmiana w sposobie, poziomie i jakości życia mieszkańców²⁹. Jego podstawę stanowi wzrost gospodarczy, czyli zwiększenie ilości oraz poprawa jakości produkowanych dóbr i usług. Proces zmian społecznych obejmuje wiele zjawisk i procesów zachodzących w stosunkach międzyludzkich oraz w strukturze społecznej regionu. Ale gdyby nawet ograniczyć zakres rozwoju ściśle do spraw społecznych i gospodarczych pozostaje on pojęciem złożonym, gdyż zachodzące tu procesy chociażby w zakresie potrzeb publicznych są wyjątkowo skomplikowane. Ze względu na fakt, że każdy obszar funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości (gospodarki narodowej) oraz korzysta z dóbr i usług wytwarzanych innych krajach, dostarcza produkty i usługi wyrabiane na swoim terenie – w tzw. przestrzeniach pracy – na rzecz otoczenia³⁰.

Ponieważ rynek pracy, w rozumieniu poziom zatrudnienia oraz jakość oferowanych na miejsc pracy jest jednym z najistotniejszych współcześnie czynników determinujących poziom życia społeczności lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych. Znajduje to odzwierciedlenie w różnorodnych definicjach rozwoju. I tak E. Blakely³¹, rozwój gospodarczy określa jako: „proces, w którym władze lokalne lub (oraz) organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub (oraz) zatrudnienia. Głównym celem tej aktywności jest kształtowanie lokalnych możliwości utrzymania (powstania) zatrudnienia w dziedzinach korzystnych dla lokalnego rynku pracy społeczności lokalnej. W procesie gospodarczego rozwoju lokalnego używane są miejscowe zasoby naturalne, ludzkie oraz instytucjonalne”. Taka definicja z jednej strony podkreśla rolę władz samorządowych (regionalnych i lokalnych) w procesie rozwoju regionalnego poprzez stymulowanie zmian korzystnych dla społeczności regionu, z drugiej pokazuje jak istotnym elementem tego rozwoju jest współcześnie rynek pracy³².

Z przytoczonych definicji wynika, że rozwój regionalny jest procesem bardzo złożonym, wieloaspektowym i wymagającym kompleksowego podejścia. Z jednej

²⁸ A. C. Nelson, *Theories of regional development*, [w:] R. D. Bingham, R. Mier (red.), *Theories of Local Economic Development: Perspectives from Across the Disciplines*, Newbury Park, Canada 2013, s. 29.

²⁹ Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 79.

³⁰ K. Bartosik, *Popyt na prace w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 3 (70), s. 229–250.

³¹ W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Warszawa 1997, s. 29–30.

³² E. Kwiatkowski, B. Suchecki, *Prognoza zatrudnienia w Polsce do 2020 roku. Syntetyczne wyniki i wnioski*, Studia i Monografie, Warszawa 2014, s. 32 i n.

strony wymaga od władz lokalnych, regionalnych i krajowych uwzględnienia wszystkich przywołanych aspektów rozwoju, z drugiej obliguje je do dbania o sposób wykorzystania przestrzeni i właściwe rozmieszczenie obiektów społecznych i gospodarczych, czyli tak zwany ład przestrzenny, na straży którego te władze stoją (Adamiak, Kosiedowski, Potoczek, & Słowińska, 2001, ss. 25–30). Co bardzo istotne, przy całej wieloaspektowości pojęcia rozwoju regionalnego jest ono stosowane dla prezentacji wielowymiarowych zmian ilościowych i jakościowych zgodnie z regionalnym przekrojem terytorialnym kraju. Wymaga też jednoznacznego rozwinięcia w aktach prawnych obowiązujących w Polsce i Unii Europejskiej.

3. SPOSOBY POMIARU ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Na podstawie rozważań źródłowych i badań literaturowych można stwierdzić, że „rozwój regionalny” stosowany jest powszechnie dla prezentacji wielowymiarowych zmian ilościowych i jakościowych w regionalnym przekroju terytorialnym kraju. W rozważaniach teoretycznych i praktycznej działalności efekty rozwoju regionalnego utożsamiane są przede wszystkim ze³³:

- wzrostem relatywnego znaczenia regionu w układzie kraju,
- wzrostem efektywności gospodarowania (optymalizacją warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych),
- poprawą poziomu życia mieszkańców,
- niwelacją zróżnicowania wewnątrz- oraz międzyregionalnego,
- podnoszeniem konkurencyjności regionów, w tym sposobie wdrażania innowacyjności.

Przedstawione powyżej grupy identyfikatorów rozwoju regionalnego wymagają uszczegółowienia poszczególnych regionów wymaga właściwego doboru metod i narzędzi badawczych. Brak jest nadal w tym względzie powszechnie uznanych, uniwersalnych rozwiązań³⁴. Właściwy dobór mierników powinien uwzględniać zarówno zakres przestrzenny oceny, jak i jej zakres czasowy i merytoryczny, a przede wszystkim jej cel. Szczególne trudnienia napotyka próba stosowania skwantyfikowanych ujęć tego zjawiska. W literaturze przedmiotu można spotkać różne typy mierników oceny poziomu rozwoju regionalnego. Różni badacze proponują rozmaite rozwiązania w tym zakresie, z zastosowaniem od kilku do kilkudziesięciu mierników. Przykładowo B. Prandecka³⁵ wyróżnia około 60 podstawowych mierników rozwoju regionalnego, podczas gdy M. Opałło³⁶ wyróżnia dwa ich rodzaje, tj:

³³ D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 26.

³⁴ M. Obrębalski, *Rozwój regionalny – identyfikacja, pomiar i ocena*, [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, s. 13.

³⁵ B. K. Prandecka, *Wzrost gospodarczy Polski w układzie przestrzennym*, Warszawa 1969, s. 51.

³⁶ M. Opałło, *Mierniki rozwoju regionów*, Warszawa 1972, s. 120.

- podstawowe, ilustrujące wartości bezwzględne różnych zjawisk i procesów ekonomicznych i społecznych (np. liczba ludności, liczba zatrudnionych w przemyśle itp.),
- relatywne, wyrażające stosunek wyróżnionych wartości do względem innych wybranych wartości ekonomicznych (np. udział ludności miejskiej w ogólnej liczbie ludności, liczba zatrudnionych w przemyśle na 1000 ludności itp.).

Kolejny podział związany jest z ich charakterem. Według tej klasyfikacji można wyróżnić mierniki syntetyczne (dotyczące różnych agregatów makroekonomicznych, np. dochodu narodowego, produkcji czystej przemysłu w układach regionalnych) oraz szczegółowe (obejmujące konkretne wielkości różnych zjawisk gospodarczych i społecznych)³⁷.

Ciekawym wydają się rozważania M. Obrębalskiego, który uważa, że determinanty (ich mierniki) rozwoju regionalnego można, z punktu widzenia możliwości ich skwantyfikowania, podzielić na pięć podstawowych grup:

- mierzalne w jednostkach fizycznych (zaludnienie, liczba pracujących, liczba bezrobotnych, liczba podmiotów gospodarczych itp.),
- dające się wyrazić w ujęciu finansowym (wynagrodzenia, wartość środków trwałych, wartość inwestycji itp.),
- dające się wymierzyć w miarach technicznych, ale nie wycenialne (odległość od granicy państwa, natężenie hałasu, poziom zanieczyszczenia wód i powietrza atmosferycznego itp.),
- niemierzalne ale identyfikowalne na tyle, że można w sposób jednoznaczny i obiektywny wyróżnić sytuacje lepsze i gorsze (np. z punktu widzenia zdrowotności mieszkańców),
- niemierzalne i identyfikowalne na podstawie odczuć subiektywnych (np. walory estetyczne i krajobrazowe)³⁸.

W ramach pomiaru znaczenia poszczególnych regionów w społecznej, gospodarczej i przestrzennej skali kraju, w badaniach empirycznych przyjmuje się narzędzia wielodzielnicowej analizy porównawczej w relacji: region – regiony – kraj. Najbardziej uniwersalnym i powszechnie akceptowanym identyfikatorem rozwoju regionalnego w tej grupie jest wartość PKB przypadająca na mieszkańca regionu (per capita). Produkt krajowy brutto stanowi odzwierciedlenie końcowych rezultatów działalności ogółu podmiotów gospodarczych w regionie, zatem jego poziom informuje zarówno o znaczeniu regionu w kraju, jak i o jakości szeroko rozumianego regionalnego środowiska gospodarczego. Oczywiście możliwe jest przyjęcie innych mierników w celu ujęcia znaczenia regionu w układzie ogólnokrajowym, jak np. potencjał demograficzny regionu, potencjał gospodarczy, znaczenie sektora usług itp. W takim przypadku znaczenie regionu może być określone dla wybranej dziedziny działalności gospodarczej, branży, czy też wskazanego identyfikatora rozwoju regionalnego³⁹.

³⁷ K. Pająk, *Rozwój lokalny jako nowa kategoria ekonomiczna*, Poznań 2010, s. 185.

³⁸ M. Obrębalski, *Rozwój regionalny – identyfikacja, pomiar i ocena*, [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, s. 13–14.

³⁹ D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 28; T. Słaby, *Kultura w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego państwa i regionu*, Kraków-Warszawa 2005, s. 36.

Pojęcie rozwoju gospodarczego nie jest łatwe do zdefiniowania. Warto zauważyć, iż wzrost gospodarczy jest procesem tworzenia i powiększania rzeczywistych rozmiarów produktu społecznego. Oznacza to zwiększenie produkcji dóbr i usług wytwarzanych w danym kraju i w danym czasie i jest on synonimem wzrostu gospodarczego⁴⁰. Rozwój w aspekcie terytorialnym jest pojęciem szerszym od pojęcia wzrostu, który rozumiany jest jako zmiana stricte ilościowa. Tak więc rozwój obejmuje zmiany zarówno ilościowe jak i jakościowe⁴¹. Proces ten oprócz zmian strukturalnych obejmuje towarzyszące tym zjawiskom zmiany instytucji i stosunków ekonomicznych⁴². Zmiany te można rozpatrywać w ujęciu procesowym lub celowym. Rozwój w ujęciu procesowym polega na rozpatrywaniu go jako zespołu dynamicznych procesów, które generują charakter, i tempo zmian⁴³. W ujęciu celowym oznacza ciąg zmian ukierunkowany na osiągnięcie zamierzonego stanu. Wyraża się on najczęściej w polepszeniu warunków i jakości życia człowieka, choć należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że niektóre z tych elementów mają charakter niemierzalny. Trafnie tę kwestię ujmuje Z. Hull⁴⁴ pisząc: „...to, co stanowi o treści rozwoju i określa charakter i formy jego realizacji pojmowane jest odmiennie: jedni sprowadzają go do przyrostu ilości materialnych dóbr i usług, wzrostu poziomu konsumpcji, ułatwień codziennego życia, zwiększania sfery wolności w życiu społecznym itp., natomiast inni kładą nacisk na kształtowanie nowych jakości życia, wypracowywanie nowych form i struktur życia społecznego, nowych form współżycia i współżycia w przyrodzie...”. Z tych powodów w literaturze przedmiotu często różnicuje się pojęcia wzrostu i rozwoju, mówiąc o wzroście gospodarczym i rozwoju społeczno-ekonomicznym⁴⁵.

Do zwolenników rozdzielenia tych dwóch pojęć należą E. Blakely i N. Leigh⁴⁶, którzy piszą: „To wielki błąd zrównywać wzrost gospodarczy z rozwojem gospodarczym. Ślepa pogoń za wzrostem gospodarczym może zniweczyć fundamenty dla rozwoju gospodarczego”.

Z drugiej strony często można spotkać podejście, współcześnie głównie w literaturze angielskiej, zgodne z którym pojęcia *growth* i *development*⁴⁷ stosowane

⁴⁰ J. M. Nazarczuk, R. Marks-Bielska, *Wzrost i rozwój gospodarczy*, [w:] R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.), *Polityka gospodarcza: zagadnienia wybrane*, Olsztyn 2013, s. 40.

⁴¹ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] W. A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 88–89.

⁴² M. Klamut, *Poszukiwanie ścieżki trwałego wzrostu*, [w:] W. B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 196.

⁴³ A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Kraków 2007, s. 13.

⁴⁴ Z. Hull, *Czy idea sustainable development ukazuje nową wizję rozwoju cywilizacyjnego?*, „Problemy Ekorozwoju: studia filozoficzno-socjologiczne” 2007, Vol. 2 (nr 1), s. 52.

⁴⁵ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klastry na świecie. Studium przypadków*, Warszawa 2009, s. 129 i n.

⁴⁶ E. J. Blakely, N. G. Leigh, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2010, s. 74.

⁴⁷ Z języka angielskiego: growth – wzrost, development – rozwój.

są zamiennie w opisie procesów gospodarczych i oznaczają wzrost podstawowych wskaźników makroekonomicznych⁴⁸.

W zakresie pomiaru poziomu rozwoju poszczególnych regionów podejmowane są różne próby stosowania ujęć skwantyfikowanych. W takich badaniach wysoką przydatnością wyróżniają się metody porządkowania liniowego. Ich zadaniem jest ustalenie kolejności obiektów (np. regionów, powiatów, miast, gmin) lub ich zbiorów według określonego kryterium pomiaru. Podstawowym narzędziem stosowanym w metodach porządkowania liniowego jest syntetyczny miernik osiągniętego poziomu rozwoju, będący funkcją agregującą informacje cząstkowe, zawarte w poszczególnych atrybutach (miernikach) oceny. Zestawienie cząstkowych (dziedzinyowych) ocen poziomu rozwoju regionalnego pozwala w konsekwencji na ocenę ogólną (globalną). Z taką próbą oceny poziomu rozwoju regionalnego nierozzerwalnie wiąże się konieczność dysponowania odpowiednimi informacjami statystycznymi. Istotną rolę odgrywają w tym miejscu służby statystyki publicznej (GUS i urzędy statystyczne), które poprzez system badań statystycznych, gromadzenia, a następnie przetwarzania i udostępniania informacji statystycznych wspomaga, choć w różnym stopniu (zależnie od dziedziny życia) dokonywanie ocen poziomu rozwoju regionalnego⁴⁹.

Ważnym z punktu widzenia strategii rozwoju regionów/województw są zmiany struktury wieku ludności i ich wpływ na zasoby pracy w Polsce. Według danych GUS, zauważa się, że w 2030 r. liczba ludności w grupie 15–24 lata będzie niższa o ponad 2,1 mln od tej odnotowanej w 2010 r. Natomiast w prognozowanym okresie nastąpi wzrost odsetka osób w takich grupach wiekowych jak 55–67. Przestrzenne zróżnicowanie prezentuje tabela nr 1.

Tabela 1. Udział osób w wieku 55–67 lat według województw oraz grup kwartylowych w roku 2010 i 2030

Województwa	2010	2030	Zmiana między 2010 a 2030
dolnośląskie	16,12	18,48	2,36
kujawsko-pomorskie	15,27	18,55	3,28
lubelskie	16,37	20,63	4,26
lubuskie	17,61	19,15	1,54
łódzkie	16,48	18,90	2,42
małopolskie	16,63	18,66	2,03
mazowieckie	17,23	18,94	1,71
opolskie	15,25	19,10	3,85
podkarpackie	16,60	18,84	2,24
podlaskie	18,16	19,48	1,32
pomorskie	16,07	18,65	2,58

⁴⁸ T. Borys (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Białystok 1999.

⁴⁹ D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 27–28.

c.d. Tabela 1.

Województwa	2010	2030	Zmiana między 2010 a 2030
śląskie	14,99	19,48	4,49
świętokrzyskie	16,98	19,11	2,13
warmińsko-mazurskie	14,84	19,01	4,17
wielkopolskie	16,20	18,67	2,47
zachodniopomorskie	17,67	20,06	2,39

Źródło: M. Podogrodzka, *Nowe uwarunkowanie demograficzne wyzwaniem dla rynku pracy w Polsce*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 36, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015, s. 354.

Współcześnie wśród demograficzno-społecznych determinant specjalizacji regionalnych najczęściej wymienia się: czynniki demograficzne, kapitał ludzki, styl życia, kształcenie wysokowykwalifikowanych pracowników, których potrzebuje rynek pracy. Czynniki demograficzne – co prezentuje treść tabeli – określające potencjał ludnościowy województwa, a tym samym zasoby pracy potrzebne do rozwoju specjalizacji regionalnych. Godzi się jednak zauważyć, iż większość województw traktuje te czynniki w sposób tradycyjny, przez co następuje proces starzenia się społeczeństwa w regionach traktowane są jako desymulanty rozwoju. W dalszych rozważaniach, co warto podkreślić, zastosowanie na większą skalę będzie miał nowy paradygmat rozwoju regionalnego. Zależy on od konkurencyjności i czynników ją kształtujących takich jak: innowacje, sieci, jakość kapitału ludzkiego i przedsiębiorczość. Zakłada się zatem, że zastosowanie winny mieć: teorie produktu podstawowego, teorie obfitości zasobów, koncepcja elastycznej produkcji oraz teoria rozwoju endogenicznego – odnoszące się do zasobów firmy oraz społecznych regionu, województw.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Toruń 2001.
- Bartosik K., *Popyt na prace w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 3 (70).
- Berezowski S., *Regionalizacja społeczno-gospodarcza*, Warszawa 1998.
- Blakely E. J., Leigh N. G., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2010.
- Borys T. (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Białystok 1999.
- Bourne A. K., *Regionalna Europa*, [w:] Cini M. (red.), Dąbkowski G. (tłum.), Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie, Warszawa 2007.
- Brol R., *Rozwój regionalny – zakres pojęciowy*, [w:] Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2007.

- Cyfert Sz., Krzakiewicz K., *Teoretyczne problemy zarządzania organizacjami*, Poznań 2013.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Domański R., *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Warszawa 2005.
- Dziemianowicz W., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Warszawa 1997.
- Fajferek A., *Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej*, Warszawa 1966.
- Gorzelak G. (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Warszawa 1989.
- Grzelak A., Pająk K., *Nowe trendy w metodologii nauk ekonomicznych*, Poznań 2010.
- Hołuj D., *Samorząd Krakowa wobec wyzwań metropolitalności*, Kraków 2015.
- Hettner A., *Die Geographie, ihre Geschichte, ihr Wesen und ihre Methoden*, Breslau 1927.
- Hull Z., *Czy idea sustainable development ukazuje nową wizję rozwoju cywilizacyjnego?*, „Problemy Ekorozwoju: studia filozoficzno-socjologiczne” 2007, Vol. 2 (nr 1).
- Jałowicki B. (red.), *Oblicza polskich regionów*, Warszawa 1996.
- Klamut M., *Poszukiwanie ścieżki trwałego wzrostu*, [w:] Winiarski W. B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.
- Klasik A., *Analiza wzrostu i przemian strukturalnych gospodarki regionalnej*, Warszawa 1971.
- Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń 2005.
- Kwiatkowski E., Suchecki B., *Prognoza zatrudnienia w Polsce do 2020 roku. Syntetyczne wyniki i wnioski*, Studia i Monografie, Warszawa 2014.
- Matuszczak A., *Zróżnicowanie rozwoju rolnictwa w regionach Unii Europejskiej w aspekcie jego zrównoważenia*, Warszawa 2013.
- Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J., *Klasy na świecie. Studium przypadków*, Warszawa 2009.
- Nazarczuk J. M., Marks-Bielska R., *Wzrost i rozwój gospodarczy*, [w:] Kisiel R. Marks-Bielska R. (red.), *Polityka gospodarcza: zagadnienia wybrane*, Olsztyn 2013.
- Nelson A. C., *Theories of regional development*, [w:] Bingham R. D., Mier R. (red.), *Theories of Local Economic Development: Perspectives from Across the Disciplines*, Newbury Park, Canada 2013.
- Nowak E., *Dobór cech dla porównań wielokryterialnych*, „Przegląd Statystyczny” 1985, nr 2.
- Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Kraków 2007.
- Obrębalski M., *Rozwój regionalny – identyfikacja, pomiar i ocena*, [w:] Sobczak E. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2002.
- Opałło M., *Mierniki rozwoju regionów*, Warszawa 1972.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego*, Poznań 2005.
- Pająk K., *Rozwój lokalny jako nowa kategoria ekonomiczna*, Poznań 2010.
- Podogrodzka M., *Nowe uwarunkowanie demograficzne wyzwaniem dla rynku pracy w Polsce*, Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 36, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2015.
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003.

- Prandecka B. K., *Wzrost gospodarczy Polski w układzie przestrzennym*, Warszawa 1969.
- Secomski K., *Ekonomika regionalna*, Warszawa 1982.
- Słaby T., *Kultura w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego państwa i regionu*, Kraków-Warszawa 2005.
- Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006.
- Strojny J., *Region – polityka regionalna*, Rzeszów 2010.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.
- *Wyniki Narodowego programu FORESIGHT Polska 2020*, Warszawa 2009.
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] Zalewski W.A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

DETERMINANTS OF THE REGIONAL DEVELOPMENT – CONTEMPORARY REFERENCE

Summary: This article aims at presentation and estimation of programming models of the districts development policy in Poland. It was the wide discourse consequence in the research field of many concepts of regional development according to their existing administrative divisions, their strategic documents and financing principles in the context of national and European Union degree. Measurement instruments of existing development were identified and ordered. New generation package of basic strategic documents in accordance with the designed model was developed. Creating the new model associated with the strategy for civilization development, district spatial planning and low emission economy plan. However, the reason for further research may be a lack of means of EU, which, to a large extent, were the basis of the previous policy.

Key words: strategy for civilization development, model of Hettner, spatial planning, macroeconomic strategy for regional development.

Prof. Kazimierz Pająk
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu,
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile

Mgr Paweł Dahlke
Instytut Ekonomiczny
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile

Dr Oleksii Kvilinskyi
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu