

MAŁGORZATA SULMICKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

TERYTORIALIZACJA INTERWENCJI I WYKORZYSTANIE ENDOGENICZNYCH POTENCJAŁÓW W POLITYCE ROZWOJU MAZOWSZA

Abstract: Territorisation of Intervention and Use of Endogenic Potentials in Mazovia Development Politics. Mazovia is developing rapidly in comparison to other European regions. It is also the most competitive region in Poland. Nevertheless, it is subject to a serious development duality. The regional policy to date has not been successful in curbing the increasing intraregional disparities. The article serves to indicate possible directions of Mazovia's development which are worthy of support and fit into the Europe 2020 development model as well as the new EU regional policy paradigm. The adaptation of intervention to the differing parts of Mazovia so as to make use and develop their various endogenic potentials seems to be the right approach to increasing the region's competitiveness and ensuring a decent standard of life in all its parts.

Keywords: Ecological farming, Information Technology Services and Business Process Outsourcing sector, Mazovia's specializations.

Wstęp

Województwo mazowieckie jest specyficzne głównie ze względu na obecność na jego terytorium Warszawy będącej zarazem stolicą kraju i stolicą województwa oraz jedną ze stolic kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Powoduje to w procesie jego rozwoju konieczność godzenia wielu funkcji w różnych skalach terytorialnych. Okres, jaki upłynął od jego utworzenia oraz uczestnictwo w polityce regionalnej UE pozwalają na ocenę dotychczasowych sukcesów i porażek na tym polu. Wynikające stąd wnioski mogą być podstawą wyboru i wsparcia kierunków dalszej polityki rozwoju tego regionu.

1. Sukcesy i porażki Mazowsza w pełnieniu funkcji województwa w różnych skalach terytorialnych

Jeśli jako kryterium oceny przyjąć międzynarodową konkurencyjność regionalną, to na tym polu pozycja Mazowsza wyraźnie się umocniła. W okresie członkostwa w UE Mazowsze charakteryzował jeden z najwyższych wśród unijnych regionów przyrost PKB *per capita*, który w l. 2004-2014 wzrósł z 74% do 108% średniej unijnej. Wyrazem międzynarodowego awansu ekonomicznego Mazowsza jest wzrost jego pozycji w rankingu regionów UE pod względem PKB *per capita* na przestrzeni dekady o ponad 100 pozycji, tj. ze 183. miejsca spośród 257 regionów NUTS2 w 2005 r. do 80. wśród 280 regionów w 2014 r.

W ramach projektu badawczego Trendy Rozwojowe Mazowsza (TRM)¹ województwo mazowieckie porównane zostało m.in. z grupą wybranych stołecznych regionów europejskich pod względem poziomu dochodów dyspozycyjnych, konkurencyjności o inwestorów, stopy zatrudnienia i bezrobocia oraz konkurencji o turystów [Dziemianowicz *et al.* 2011]. W tej klasyfikacji mazowieckie najlepiej wypadło pod względem zatrudnienia i bezrobocia, natomiast najslabiej – w kategorii dochodów dyspozycyjnych ludności i konkurencji o turystów. W innych wymiarach międzynarodowej konkurencyjności badanych w ramach projektu TRM na tle innych regionów NUTS2, w tym zwłaszcza pod względem nakładów na B+R i innowacyjności, a także inwestycji, Mazowsze zajmuje ciągle jeszcze odległe miejsca. Koresponduje to z wciąż jeszcze – mimo spektakularnego awansu pod względem PKB *per capita* – bezwzględnie nadal odległym miejscem od ścisłej czołówki najbardziej rozwiniętych unijnych regionów w tym rankingu. Niemniej jednak można przyjąć, że najbardziej syntetyczny miernik sukcesu gospodarczego, jakim jest szybki wzrost PKB na tle regionów UE, potencjalnie stwarza dobre podstawy do poprawy pozycji także w innych wymiarach, choć wymagać to będzie uruchomienia nowych czynników rozwoju.

Wyniki badań przeprowadzonych w ramach TRM jednoznacznie potwierdziły, że na forum krajowym Mazowsze jest bezkonkurencyjnym liderem wśród polskich województw. Mazowieckie jest najbardziej konkurencyjnym regionem w Polsce w takich kwantyfikowalnych aspektach konkurencyjności, jak poziom PKB *per capita*, stopa zatrudnienia, przeciętne wynagrodzenie czy – co się z tym wiąże – najwyższe dodatnie saldo migracji. Mazowsze jest największym beneficjentem napływających do Polski BIZ, mazowieckie przedsiębiorstwa cechuje najwyższa wydajność pracy oraz najniższa energo- i materiałochłonność, a także średnio generują one wyższe

¹ Zrealizowanego pod kier. prof. Z. Strzeleckiego w ramach *PO Kapitał Ludzki* jako jedna z podstaw *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 r.* Miałam zaszczyt współpracować z prof. Z. Strzeleckim m.in. przy realizacji kilku powstałych pod jego kierunkiem projektów w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego, w tym kolejnych edycji *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* i projektu badawczego *Trendy rozwojowe Mazowsza*, do których odnoszę się w prezentowanym opracowaniu.

w porównaniu do innych województw przychody w lokalnych budżetach. Mimo relatywnie wysokich na tle innych województw kosztów pracy, w województwie rejestrowanych jest najwięcej przedsiębiorstw w sektorze prywatnym. Na liście przewag konkurencyjnych mazowieckiego – zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i standardu życia mieszkańców – znajdują się też takie wskaźniki, jak najwyższa wydajność pracy, najwyższy poziom nakładów inwestycyjnych, najwyższy poziom wykształcenia ludności i średni dochód na osobę, najwięcej oddawanych do użytku mieszkań oraz ich największa przeciętna powierzchnia. W ramach idei solidarności społecznej Mazowsze, ze względu na swoje wysokie dochody, jest też największym spośród polskich województw płatnikiem tzw. janosikowego, co istotnie wspomaga budżety najsłabszych ekonomicznie polskich województw².

Jednak w ocenie niewątpliwych sukcesów Mazowsza jest też istotne „ale”, bowiem wysokie wartości badanych wskaźników konkurencyjności tego regionu są w zdecydowanej większości efektem wysokiego ich poziomu w Warszawie i otaczających ją bezpośrednio gminach. Bardzo trudnym do rozwiązania problemem okazuje się bowiem godzenie przez Warszawę funkcji stolicy kraju i stymulującej rozwój stolicy regionu. O ile Obszar Metropolitalny Warszawy (OMW) ma prawie wszystkie istotne wskaźniki rozwojowe na tyle wysokie, że plasują one woj. mazowieckie jako całość w badanych obszarach wyraźnie na 1. miejscu w kraju, o tyle przeciętna gmina mazowiecka poza OMW plasuje się na tych samych polach poniżej przeciętnej krajowej³. Głęboka dychotomia rozwojowa Mazowsza widoczna jest w przypadku niemal wszystkich wskaźników w przekroju: Obszar Metropolitalny Warszawski – reszta województwa, a także w przekroju: miasta – obszary wiejskie⁴. W praktyce, jak dotąd, Warszawa i jej obszar metropolitalny przez swoją dominującą atrakcyjność w znacznej mierze „wypłukiwały” potencjał rozwojowy z siłą rzeczy zdecydowanie mniej atrakcyjnych innych jednostek terytorialnych województwa. W efekcie – wbrew założeniom modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, który był podstawą dotychczasowej unijnej i krajowej polityki regionalnej – zamiast zakładanej dyfuzji procesów rozwojowych – stolica regionu często raczej przyczyniała się do jego słabszego rozwoju niż

² Jest to spore obciążenie dla woj. mazowieckiego, w dodatku wadliwa konstrukcja naliczania tej daniny stała się szczególnie dotkliwa w czasie kryzysu finansowego z 2008/2009 r. i znacznego spadku z tego powodu dochodów województwa, które było zmuszone płacić swoje zobowiązania w przedkryzysowej wysokości. W efekcie doszło do absurdałnej sytuacji, w której władze województwa były zmuszone wziąć z tego powodu kredyt. Nie kwestionując samej idei solidarnościowej redystrybucji dochodów praktykowanej w polityce spójności UE, władzom Mazowsza udało się w końcu doprowadzić do korekty metody określania tej płatności.

³ Przykładowo stopa bezrobocia rejestrowanego w 2016 r. w powiecie m.st. Warszawa była najniższa w kraju i wyniosła 2,8%, a nieco ponad 100 km od Warszawy w powiecie szydlowieckim 28%. Źródło: Bank Danych Lokalnych

⁴ Wyjątek stanowią obszary wiejskie leżące w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy, które często zatraciły w praktyce swój rolniczy charakter stając się miejscem osiedlania części ludności pracującej w Warszawie.

generowała pozytywne efekty dyfuzyjne. Słaby rozwój miał zwłaszcza miejsce w dużej części gmin na obrzeżach województwa, gdzie dominującym typem aktywności ekonomicznej jest rolnictwo.

Sytuacja ta legła m.in. u podstaw pojawienia się koncepcji przeniesienia stolicy Mazowsza do innego miasta regionu oraz koncepcji podziału województwa mazowieckiego na dwa odrębne województwa. Było to szeroko dyskutowaną kwestią, gdzie jednak przeważyły argumenty przeciwko takiemu podziałowi⁵. Natomiast z punktu widzenia dalszego udziału w polityce regionalnej UE za najkorzystniejsze rozwiązanie w sytuacji pogłębiającej się dychotomii rozwojowej regionu uznano wyodrębnienie w ramach Mazowsza OMW jako odrębnej jednostki statystycznej NUTS2⁶, co umożliwiłoby w następnej perspektywie finansowej (jeśli jej reguły w tym względzie zostaną utrzymane) dalsze korzystanie z funduszy strukturalnych ciągle bardzo słabej ekonomicznie znacznej części województwa proporcjonalnie do jego poziomu rozwoju.

Faktem jest, że badania pokazują, że poza obszarem OMW – Warszawa jak dotąd relatywnie słabo generuje procesy rozwoju gospodarczego i społecznego Mazowsza. Niemniej jednak w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze (SRWM)* – pamiętając o jego funkcjach w różnych skalach terytorialnych – jako cel główny słusznie przyjęto „Zmniejszenie dysproporcji rozwoju w województwie Mazowieckim oraz wzrost znaczenia obszaru metropolitalnego w Europie”. Jednym z kluczowych wyzwań dla woj. mazowieckiego ze względu na jego specyfikę pozostaje bowiem trudny do rozwiązywania w praktyce dylemat związany z wyborami pomiędzy wspieraniem konkurencyjności a poprawą spójności regionu, tak aby zgodnie z głównymi kierunkowymi założeniami *Strategii Europa 2020* rozwój był zarazem trwały, sprzyjający konkurencyjności oraz spójności społecznej a SRWM służyła optymalnej realizacji tego zadania.

2. Strategie rozwoju nowej generacji szansą na wzmocnienie procesów dyfuzji oraz optymalną kombinacją wsparcia konkurencyjności i poprawy spójności Mazowsza

Fakt, że zakładane w polityce regionalnej dyfuzyjne efekty płynące z regionalnych biegunów wzrostu, a w przypadku Mazowsza – zwłaszcza z Warszawy, nie przyniosły oczekiwanego rozprzestrzeniania się impulsów rozwojowych nie oznacza, że proces

⁵ Relację z tej dyskusji zawiera m.in. materiał *Podział województwa mazowieckiego – błąd społeczny czy ekonomiczny?*, Kronika Mazowiecka, nr 4/2016.

⁶ W związku z tym jako *OMW* obecnie rozumiany jest obszar wskazany do wydzielenia jako odrębna jednostka statystyczna, tj. Warszawa i 9 otaczających ją powiatów: pruszkowski, grodziski, warszawski zachodni, nowodworski, legionowski, wołomiński, miński, otwocki i piaseczyński. Wcześniej *OMW* był przesunięty bardziej na zachód, tj. nie obejmujący całych powiatów na wschód od Warszawy, za to sięgający do granicy woj. łódzkiego.

ten w ogóle nie wystąpił. Choć rzeczywiście – jego zasięg nie był duży. Z badań empirycznych przeprowadzonych w ramach projektu TRM wynikało, że na Mazowszu proces dyfuzji miał miejsce w promieniu od 20 do 80 km (maksymalnie 100 km) w przypadku Warszawy. Ponieważ Warszawa jest najsilniejszym biegunem rozwoju, więc w przypadku miast subregionalnych promień ten siłą rzeczy jest jeszcze mniejszy. Choć proces dyfuzji tam też ma miejsce, co także potwierdziły wyniki badań TRM, które pokazały m.in. szybsze niż przeciętne w województwie tempo rozwoju gmin należących do najbliższego otoczenia ośrodków subregionalnych.

Teoretycznie, miasta subregionalne w połączeniu z miastami średnimi w miarę równomiernie rozmieszczonymi w przestrzeni Mazowsza powinny transmitować impulsy rozwojowe odczuwalne na terenie całego województwie. Tak się jednak nie stało, w związku z czym nadal wzmocnienie procesów dyfuzji impulsów rozwojowych, zwłaszcza płynących z Warszawy, uważane jest na Mazowszu za kluczową kwestię. Zdaniem Kucińskiego *nikła dyfuzja przestrzenna emitowanych przez Warszawę bodźców wzrostowych nie świadczy o ich słabości lub braku, lecz o niewłaściwym zarządzaniu ich generowaniem, transmisją i wykorzystaniem* [Kuciński 2013: 160]. Jednak wyniki badań empirycznych pokazują, że jak dotąd polityka regionalna nie udźwignęła ciężaru przeciwdziałania narastającym wewnątrzregionalnym nierównościom rozwojowym.

Wydaje się, że odpowiedzią na obecny niewielki zasięg procesu dyfuzji impulsów rozwojowych powinno być zwłaszcza wzmocnienie regionalnych biegunów rozwoju w postaci zarówno silnych ekonomicznie miast subregionalnych, jak i pozostałych ośrodków miejskich, które w procesie transformacyjnym utraciły swoje dotychczasowe znaczenie. Jednocześnie bardzo ważną rolę w dążeniu do terytorialnie zrównoważonego rozwoju Mazowsza ma nadal do odegrania polityka rozwoju obszarów wiejskich i odpowiedniego wsparcia rolnictwa. Wymaga to wzmocnienia zarówno polityki interregionalnej, jak i jej ściślejszej koordynacji z polityką intraregionalną, w czym kluczową rolę powinna odegrać nowa generacja krajowych, regionalnych i lokalnych strategii rozwoju wpisujących się w przedstawiony w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR) nowy paradygmat unijnej polityki regionalnej, tj. terytorializację interwencji oraz wykorzystanie i rozwój endogenicznych potencjałów terytoriów [Krajowa strategia... 2010].

3. Nowy paradygmat polityki regionalnej w aktualnych strategiach rozwoju

Choć potrzeba uwzględniania wymiaru terytorialnego w strategiach społeczno-gospodarczych była od dawna postulowanym zagadnieniem, jednak jeszcze do niedawna w praktyce większość tego typu dokumentów programowych była aterytorialna. To się jednak stopniowo zmieniało i obecnie zarówno w przyjętej w 2014 r. *Strategii Rozwoju*

Województwa Mazowieckiego do 2030 r., jak i w najnowszej zaktualizowanej w 2017 r. średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁷ ich terytorialność jest wyraźnie widoczna. Podobnie jak próba identyfikacji, a następnie włączenia do zawartych w tych dokumentach programów rozwoju endogenicznych potencjałów bardzo zróżnicowanych pod tym względem objętych nimi terytoriów. Ta zmiana podejścia jest głównie pochodną zmienionych pod tym względem wymogów w obszarze programowania w polityce regionalnej UE. Widać jednak, że nie jest to tylko formalne spełnienie narzuconych z zewnątrz warunków, ale sposób potraktowania przestrzeni w sposób dostosowany do aktualnych realiów, w czym zdobyte wcześniej doświadczenia programowania rozwoju w standardach UE odgrywają ważną rolę.

W SRWM zarówno diagnoza, cele jak i kierunki działania są określone terytorialnie w układzie: miasto – wieś – obszar metropolitalny. Wspieranie i pobudzenie endogenicznych potencjałów rozwojowych wymaga ich identyfikacji. SRWM zawiera wyodrębnioną część poświęconą potencjałom rozwojowym regionu, służącą identyfikacji mocnych stron wyodrębnionych obszarów, a więc ich endogenicznych potencjałów rozwojowych będącą dopełnieniem diagnozy. Po to, aby uwzględnić wymóg terytorializacji oraz potrzebę godzenia działań na rzecz konkurencyjności i spójności, przy określaniu celów i kierunków działań zastosowano układ macierzowy. Do każdego celu przyporządkowane zostały odpowiednie zróżnicowane terytorialnie kierunki interwencji z podziałem na działania wspierające konkurencyjność oraz spójność. Zgodnie z wymogiem terytorializacji strategii działania te przedstawione zostały w podziale na cele dla obszarów miejskich (w tym specyficzne cele dla Warszawy), obszarów wiejskich oraz dla regionu jako całości. W efekcie to złożone wielokryterialne zadanie udało dobrze zrealizować uwzględniając specyfikę Mazowsza jako regionu przejściowego, gdzie w ramach polityki spójności realizowane są cele zarówno z zakresu konkurencyjności, jak i spójności, wpisując zarazem SRWM w cele *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, co jest istotne m.in. z punktu widzenia kontraktów terytorialnych.

Jedną z form terytorializacji interwencji w obecnej wersji SRWM jest wyznaczenie tzw. obszarów strategicznej interwencji (OSI). Istnieje tendencja do rozumienia tej kategorii obszarów jako tych, gdzie występuje największa kumulacja zjawisk i procesów negatywnych. W SRWM OSI wyznaczono zarówno dla tej kategorii terenów, jak i dla biegunów wzrostu. Jest to zasadne, bowiem inne wyzwania rozwojowe w obu tych kategoriach obszarów wymagają innych instrumentów interwencji. Do grupy pierwszej zaliczono subregiony ostrołęcko-siedlecki, płocko-ciechanowski oraz radomski, do drugiej: Obszar Metropolitalny Warszawy oraz bipole Warszawa-Łódź. Dla każdego

⁷ Która zastąpiła *Strategię rozwoju kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* przyjętą przez RM 25 IX 2012 r.

OSI opracowano dostosowany do jego specyfiki, a zarazem mieszczący się w strategicznej orientacji rozwoju woj. mazowieckiego katalog konkretnych działań.

Kwestia pogłębiających się terytorialnych różnicowań w poziomie rozwoju jest też jednym ze zidentyfikowanych kluczowych problemów zagrażających długookresowemu trwałemu rozwojowi kraju w przyjętej w 2017 r. *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (SOR). W związku z tym kwestia rozwoju zrównoważonego terytorialnie zajmuje w tej najnowszej strategii rozwoju ważne miejsce, a zakres i sposób wsparcia ma być uzależniony od specyfiki danego terytorium. Trzy główne cele SOR w obszarze rozwoju terytorialnie zrównoważonego jednoznacznie nawiązują do nowego paradygmatu polityki regionalnej UE. Są to: 1. Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów; 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych na podstawie specjalizacji gospodarczych i nowych nisz rynkowych w ramach współpracy w zakresie krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji; 3. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie [*Strategia na rzecz...* 2017: 138].

Realizacji powyższych celów służyć mają przypisane im liczne programy. Są one adresowane zarówno do konkretnych terytoriów (w tym m.in. bezpośrednio do Mazowsza), jak i ich pewnych typów, np. skierowane do terenów borykających się z problemami występującymi także na Mazowszu, zwłaszcza takie jak *Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze*, *Obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze* czy *Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego aglomeracji*. Z kolei *Program Innowacyjnych Partnerstw Terytorialnych* mający na celu zwiększenie synergii i zapewnienie koncentracji środków na rozwój innowacyjności regionów ma wzmocnić regionalne przewagi konkurencyjne na podstawie zarówno istniejących specjalizacji gospodarczych i nowych nisz rynkowych.

Z *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wynika konieczność dostosowania do SOR zarówno KSRR, jak i strategii wojewódzkich [Sulmicka 2011]. Ponieważ jednak w strategiach tych uwzględnione zostały zarówno priorytety *Strategii Europa 2020*, jak i nowego paradygmatu unijnej polityki regionalnej, powoduje to już obecnie ich znaczną kompatybilność. Jakkolwiek w procesie ich aktualizacji, w ślad za SOR nastąpi zapewne zmiana rozłożenia akcentów, tak aby zawarta w nich wizja rozwoju, a zwłaszcza realizujące ją programy, miały w jeszcze większym zakresie charakter proinnowacyjny, prospołeczny oraz oparty na endogenicznych potencjałach. Można wskazać przykładowe tego typu kierunki interwencji zasługujące na szczególne wsparcie w dalszej w polityce rozwoju Mazowsza.

4. Problemy rozwojowe Mazowsza a przykładowe kierunki interwencji

Jak była o tym mowa – Mazowsze na tle regionów europejskich rozwija się relatywnie szybko i jest najbardziej konkurencyjnym regionem Polski. Problemy regionu, które mogą mieć hamujący wpływ na jego dalszy rozwój związane są m.in. z występowaniem niekorzystnych procesów, w ramach których utrwaliły się trudne do przełamania negatywne sprzężenia zwrotne. Dotyczy to zwłaszcza międzynarodowej konkurencyjności regionu w obszarze nowoczesnej gospodarki oraz narastania wewnętrznych nierówności. Pierwsza z tych spirali negatywnych zależności ma charakter horyzontalny i związana jest ze sferą B+R, innowacyjnością oraz przechodzeniem do tzw. inteligentnej gospodarki, druga – ma charakter terytorialno-sektorowy i związana jest głównie z obszarami wiejskimi i rolnictwem. Kluczowy dla dalszego rozwoju regionu jest więc wybór kierunków wsparcia przełamujących te spirale negatywnych zależności.

4.1. Sektor usług informatycznych i biznesowych jako potencjalna specjalizacja Mazowsza i sposób aktywizacji mniejszych miast

Istnieje wiele przesłanek, aby sądzić, że w przypadku Mazowsza jedną z dziedzin spełniających szczególnie pożądane obecnie kryteria dla wspieranych kierunków rozwoju wykorzystujących endogeniczny potencjał regionu, może być sektor nowoczesnych usług informatycznych i biznesowych – IT- BPO (*Information Technology Services and Business Process Outsourcing*). Przemawia za tym zarówno potencjał endogeniczny Mazowsza sprzyjający rozwojowi tej branży, jak i jej specyficzne cechy. Charakterystyka branży IT-BPO i potencjalne efekty jej rozwoju mogą bowiem przyczynić się do realizacji praktycznie pełnej triady cech polityki rozwoju uznanych obecnie za priorytetowe. Po pierwsze – jest to dziedzina, której rozwojowy charakter rokuje duże szanse na stworzenie przyszłościowej regionalnej mazowieckiej specjalizacji w obszarze nowoczesnej konkurencyjnej inteligentnej gospodarki (*smart economy*). Po drugie – ze względu na jej neutralność środowiskową – sprzyjającą rozwojowi zrównoważonemu ekologicznie (*sustainable development*)⁸. Po trzecie – stwarzająca duże możliwości zatrudnienia (zwłaszcza młodzieży), a przy odpowiedniej polityce – także na terenie mniejszych miast województwa (*inclusive development*). Istnieje też szansa, że atrakcyjność zatrudnienia w branży nowoczesnych technik informatycznych i usług biznesowych sprzyjałaby nie tylko zmniejszeniu bezrobocia absolwentów uczelni i emigracji wykształconej zdolnej młodzieży, ale stwarzałaby też potencjalne

⁸ Jakkolwiek utylizacja zużytego i szybko starzejącego się w tej dziedzinie sprzętu, rodzi narastający problem jego utylizacji, co jednak powinno być potraktowane jako wyzwanie do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań tej kwestii.

warunki do powrotu części specjalistów. Do atutów branży IT-BPO zaliczyć należy też jej relatywnie niską w porównaniu ze sferą produkcyjną kapitałochłonność sprzyjającą powstawaniu *start-upów*.

Do głównych atutów Mazowsza zaliczyć należy zwłaszcza relatywnie duży zasób kadr z wyższym wykształceniem informatycznym oraz duże zainteresowanie problematyką informatyczną wśród młodzieży. Świadczy o tym powodzenie kierunków informatycznych na uczelniach, a o ich dobrym poziomie – sukcesy studentów i absolwentów kierunków informatycznych mazowieckich uczelni w międzynarodowych konkursach informatycznych. Poza tym dotychczasowy rozwój tego sektora na Mazowszu dowodzi, że działające tu liczne firmy branży IT-BPO już obecnie oferują zagranicznym odbiorcom wysoką jakość usług. Atuty Mazowsza są doceniane w międzynarodowych rankingach atrakcyjności lokalizacyjnej dla tego typu usług i międzynarodowe koncerny chętnie lokują tu swoje centra zaplecza informatycznego.

Choć sektor ten już rozwija się dynamicznie w efekcie lokalizacji filii wielkich korporacji międzynarodowych głównie na terenie Warszawy, jednak aby korzyści dla rozwoju Mazowsza z tego tytułu były większe i trwałe, niezbędny jest dodatkowy program działań w tym obszarze. Przede wszystkim chodzi o tworzenie warunków do zwiększania zaangażowania polskich przedsiębiorstw sektora IT-BPO oraz wykorzystanie *outsourcingu* i *offshoringu* usług IT-BPO dla aktywizacji gospodarczej przeżywających trudności mniejszych miast regionu. Wymaga to m.in. przeprofilowania funkcjonujących w wielu miastach województwa wyższych uczelni pod kątem kształcenia specjalistów na potrzeby sektora IT-BPO. Poza tym – wzorem największego potentata na rynku usług informatycznych i biznesowych, jakim stały się Indie – wskazane byłoby zwłaszcza wykształcenie modelu współdziałania wszystkich interesariuszy tego sektora w ramach specjalnie powołanej do tego celu organizacji branżowej oraz nawiązanie kontaktów z polską diasporą zaangażowaną w sektorze IT-BPO w innych krajach i włączenie jej w proces rozwoju polskiego sektora.

W ramach SOR przewidzianych jest wiele programów, których realizacja powinna przyczynić się do wsparcia rozwoju omawianej branży na Mazowszu. Należą do nich m.in. program rozwojowy *Cyberpark Enigma*, którego realizacja przewidziana jest właśnie na Mazowszu, *Projekt wsparcia dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze* skoncentrowany na działaniach służących pobudzeniu rozwoju miast średnich, a zwłaszcza *Projekt wsparcia rozwoju kadr dla sektora usług dla biznesu w miastach średnich* realizowany w formule konkursu w ramach zapewnienia wsparcia dla mniejszych ośrodków akademickich posiadających potencjał rozwojowy dla rozwoju branży usług dla biznesu (BPO) oraz IT (usługi informatyczne). Jednocześnie, po to, aby zachęcić młodzież do pracy i pozostawania na stałe w mniejszych miastach regionu, programom tym towarzyszy program *Zamieszkać w mniejszym mieście* obejmujący *kompleksowe działania zachęcające do zamieszkania w średnich miastach, w tym zapewnienie preferencji w ramach instrumentu mieszkaniowego zachęcającego do pozostawania lub osiedlania się w miastach średnich zwłaszcza osób*

młodych i wykształconych z wykorzystaniem programu mieszkaniowego [Strategia na rzecz... 2017: 145], a także projekty wsparcia horyzontalnego w programie dla rozwoju miast *Partnerska inicjatywa miast*. Tak więc władze lokalne będą miały wiele opcji wspierających terytorialnie ten kierunek rozwoju i od ich inicjatywy zależeć będzie, jak wykorzystają je w regionalnej i lokalnej polityce rozwoju.

4.2. Rolnictwo ekologiczne i lokalne systemy żywnościowe jako kierunek wykorzystania i wzmocnienia endogenicznego potencjału terytoriów rolniczych Mazowsza

Kierunków działania na rzecz przewycięzania pogłębiającego się terytorialnego dualizmu rozwoju Mazowsza w przekroju miasta – obszary wiejskie szukać należy zwłaszcza w ramach wytypowanych zarówno krajowych, jak i regionalnych inteligentnych specjalizacji. W obu przypadkach znalazł się tam bowiem kierunek *Zdrowa żywność o wysokiej jakości i ekologiczności produkcji*⁹, który z wielu względów zasługuje na wsparcie w polityce na rzecz przewycięzania dualizmu terytorialnego Mazowsza.

Dualizm ten mierzony takimi wskaźnikami, jak poziom dochodów, zagospodarowanie infrastrukturalne czy dostępność podstawowych usług (edukacja, ochrona zdrowia) widoczny jest bowiem zwłaszcza pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi. Przy czym dotyczy to głównie gmin, w których dominującą formą aktywności ekonomicznej jest rolnictwo gdzie powstały klasyczne znane w ekonomii tzw. zakłete kręgi (*vicious circles*). Niska dochodowość znacznej części rolnictwa oraz trudne warunki pracy i życia na wsi, a także związany z tym niski prestiż zawodu rolnika, nasilają odpływ ludności ze słabo rozwiniętych terenów wiejskich¹⁰. Z kolei wyludnianie i starzenie się regionów wiejskich w znacznej części województwa utrudnia ich aktywizację. Wspierany przez UE wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich wychodzi naprzeciw niskiej dochodowości i gorszym warunkom życia na wsi, jednak choć jest to polityka kierunkowo słuszna, to przy systemie jej współfinansowania, łatwiej jest zdobyć środki tam, gdzie poziom rozwoju i dochody już są wyższe, co nie sprzyja wyrównywaniu różnic i nadganianiu opóźnień w gminach najsłabszych i poprawie spójności terytorialnej. Niski poziom dochodów większości rolników ogranicza też możliwości rozwoju lokalnej działalności pozarolniczej ze względu na niski lokalny popyt, co tworzy kolejne „błędne koło”.

⁹ W ramach kierunku *Biogospodarka rolno-spożywcza, leśno-drzewna i środowiskowa*. Wskazanie inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym wynikało m.in. z konieczności spełnienia warunku zawartego w Umowie Partnerstwa jako kryterium warunkującym wsparcie określonych obszarów w programach operacyjnych na l. 2014-2020. Szczegółowe informacje na temat KIS i RIS zawierają m.in. strony internetowe: [Krajowe Inteligentne Specjalizacje, <https://www.mr.gov.pl>, 20.01.2017, RIS – Regionalne Inteligentne Specjalizacje, brante.pl.ris].

¹⁰ Wyjątek stanowią obszary wiejskie w rejonie Warszawy, gdzie saldo migracji jest dodatnie, bowiem nastąpiła zmiana ich charakteru. W większości nie są to już obecnie miejsca produkcji żywności, ale raczej obszary zamieszkiwania coraz większej liczby osób pracujących w Warszawie.

Z badań przeprowadzonych m.in. w ramach TRM wynika, że problem niskiej dochodowości dotyczy głównie dominujących w strukturze gospodarstw rolnych na Mazowszu małych i średnich gospodarstw. Natomiast sytuacja dochodowa jest dobra w dużych zwykle monokulturowych gospodarstwach wielkopowierzchniowych, gdzie dominuje tzw. rolnictwo industrialne. Liczba tych gospodarstw oraz zajmowany przez nie areal szybko rosną i stanowią one coraz większy procent ziem uprawnych województwa. W tej sytuacji odpowiedź mogłaby być pozornie prosta – należy stawiać na monokulturowe gospodarstwa wielkopowierzchniowe. O ile jednak promowana obecnie przez UE industrializacja w jej nowoczesnym „inteligentnym” wydaniu jest pożądanym kierunkiem dalszego rozwoju Mazowsza, zwłaszcza w przypadku miast subregionalnych i małych, o tyle w sektorze rolnym ze względu na jego specyfikę oraz wiele cech rolnictwa industrialnego – sprawa jest znacznie bardziej złożona.

Doświadczenia krajów, gdzie ten typ rolnictwa dominuje już od dawna pokazują, że wiąże się z nim wiele poważnych, zwłaszcza długofalowych negatywnych konsekwencji mających kumulacyjny charakter. Należą do nich w szczególności trudne do zaakceptowania z perspektywy dzisiejszej wiedzy środowiskowej skutki ekologiczne, takie jak postępująca erozja i wyładowanie gleb, stosowanie na wielką skalę szkodliwych dla zdrowia pestycydów i herbicydów, ogromne zużycie i zanieczyszczenie zasobów wodnych, w tym szczególnie cennych nieodtwarzalnych zasobów wód głębinowych, utrata bioróżnorodności i niszczenie naturalnych ekosystemów, a także niedoceniana do niedawna utrata tradycyjnego wiejskiego krajobrazu i związanych z tym walorów turystycznych i osiedleńczych regionu. Coraz częściej okazuje się, że stosowanie na masową skalę szkodliwych dla środowiska i ludzi herbicydów i pestycydów powoduje związane z tym wcześniej niedostatecznie brane pod uwagę, bo często odległe w czasie poważane skutki zdrowotne, w tym zwłaszcza rosnącą zachorowalność na choroby nowotworowe¹¹.

Rosnąca świadomość tych często nieodwracalnych negatywnych skutków rolnictwa industrialnego, nadpodaż żywności w UE oraz generalnie konieczność bardziej środowiskowo i społecznie zrównoważonego rozwoju, powoduje zwrot w kierunku rolnictwa ekologicznego, do którego rozwoju Mazowsze ma sprzyjające warunki. Ekologiczny model rolnictwa odpowiada bowiem charakterystyce endogenicznych potencjałów Mazowsza, zwłaszcza dużym zasobom pracy na wsi, niezdegradowanej ziemi i dominacji mniejszych gospodarstw rodzinnych, tradycyjnie stosujących ekologiczne metody produkcji żywności. Rolnictwo ekologiczne jest pracochłonne, co jest korzystne z punktu widzenia wiejskiego rynku pracy i nie wymaga dużych powierzchni. Mniejsze gospodarstwa są korzystne dla środowiska przyrodniczego, zarówno w aspekcie zachowania bioróżnorodności i naturalnych ekosystemów, jak i walorów krajobrazowych [Sulmicka 2013]. Jest znamienne, że Wielka Brytania już

¹¹ Jak ktoś trafnie powiedział „rolnictwo przemysłowe jest dobre w zarabianiu pieniędzy, ale nie jest dobre w produkcji dobrej żywności”.

ogłosiła, że po *Brexicie* utrzyma wysokość płatności bezpośrednich w rolnictwie, ale zamierza przesunąć znaczną część środków z gospodarstw wielkoobszarowych do mniejszych gospodarstw rodzinnych, zwłaszcza ekologicznych.

Zarazem jednak choć większość obywateli wolałaby jeść żywność wyprodukowaną „bez chemii” i „polepszaczy” tradycyjnymi metodami stosowanymi w mniejszych rodzinnych gospodarstwach, to produkujące na mniejszą skalę tradycyjnymi metodami małe i średnie gospodarstwa mają kłopoty z utrzymaniem się na rynku. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest to, że trafiająca na rynek produkowana na wielką skalę żywność przemysłowa jest tańsza. Coraz częściej jednak zwraca się uwagę, że jest to taniać pozorna, bowiem producenci tej żywności nie ponoszą pełnych kosztów związanych z negatywnymi skutkami, jakie produkcja ta generuje. Obecny system cen nie uwzględnia bowiem wspomnianych ukrytych lub zewnętrznych kosztów tego typu rolnictwa. Powstaje pytanie – jak zwiększyć dochodowość małych i średnich gospodarstw rolnych nie niszcząc ich ekologicznego charakteru. Wśród rozwiązań tej kwestii wskazuje się zwykle na potrzebę lepszego dostępu rolników do sieci zbytu, tak aby mogli oni mieć większy udział w cenie towaru, który trafia do konsumenta. Do takich zasługujących z tego punktu widzenia na wsparcie kierunkiem działania spójnym z koncepcją zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich należy zwłaszcza uwzględniony w SOR rozwój tzw. lokalnych systemów żywnościowych (LSŻ). Na świecie LSŻ nie są inicjatywami nowymi, natomiast w Polsce kierunek ten, jak dotąd, był słabo obecny. Jest on obecnie wspierany także przez Brukselę, bowiem nie ulega już dziś wątpliwości, że lokalne systemy żywnościowe mają wiele zalet. Dają one rolnikom większy udział w zyskach ze sprzedaży produkowanej przez nich żywności, a konsumentom zapewniają zdrowszą, smaczniejszą, świeższą i tańszą żywność. Lokalna ekologiczna żywność pozwala uniknąć kosztów zdrowotnych związanych z chorobami, które powoduje użycie chemicznych środków ochrony roślin, dodatków chemicznych na różnych etapach produkcji masowej żywności, zwłaszcza przedłużających jej trwałość. Praktyka pokazuje, że LSŻ chronią i odbudowują różnorodność w rolnictwie, przyczyniają się do ograniczania transportu i związanej z nim emisji gazów cieplarnianych. Zmniejsza się potrzeba przechowywania, pakowania¹², mrożenia i stosowania sztucznych dodatków. Z systemów tych płyną też korzyści społeczne, przyczyniają się one bowiem do ożywiania wiejskich społeczności [Norberg *et al.* 2002].

Jednak generalnie rynek żywności ekologicznej jest rynkiem trudnym, jest rozproszony, produkty są mniej trwałe. Dlatego rozwój wykorzystujący potencjał rolnictwa

¹² Produkowana na masową skalę żywność z założenia rozwożona na ogromne odległości generuje problem produkcji i utylizacji opakowań wymaganych do transportu. Szacuje się, że jedną czwartą domowych odpadów stanowią opakowania, z czego 2/3 po produktach żywnościowych, w większości z nieulegającego biodegradacji plastiku. Ich spalanie przyczynia się do powstawania smogu, a więc powietrza zanieczyszczonego setkami trujących substancji, w tym silnie rakotwórczych. Ponieważ wielkie firmy nie ponoszą kosztów utylizacji odpadów, nie mają motywacji, by zmniejszać ilość opakowań.

ekologicznego i lokalnych systemów żywnościowych wspomagać należy zwłaszcza przez działania ma rzeczw ułatwienia producentom i konsumentom lepszego dostępu do sieci zbytu, takich jak targi rynków lokalnych i ich promocja, budowa hal targowych, promocja produktów regionalnych, regionalną informację handlową umożliwiającą skrócenie drogi między producentem i konsumentem. Po stronie producentów wskazane jest inicjowanie współpracy w ramach spółdzielni oraz stowarzyszeń i grup producenckich. Organizacja lokalnych targowisk jest ważna nie tylko dlatego, że są to tradycyjnie bardzo lubiane przez konsumentów miejsca zakupów, ale też wydawane tam pieniądze wspierają lokalne przedsiębiorstwa co aktywizuje lokalną gospodarkę.

Jak pokazały badania przeprowadzone w ramach TRM – trendy rozwojowe w rolnictwie woj. mazowieckiego wskazują, że istnieje tendencja do jego przekształceń w stronę kapitałochłonnego, pracooszczędnego, wysokotowarowego rolnictwa o charakterze industrialnym. Oczywiście ten typ rolnictwa ma i będzie miał swoje miejsce (np. w produkcji roślin przemysłowych). Jednocześnie jednak nowe uwarunkowania oraz postulowane w związku z tym pożądane trendy rozwojowe w nurcie koncepcji zrównoważonego rozwoju – uzasadniają obecnie wspieranie bardziej pracochłonnego i mniej kapitałochłonnego, a zarazem korzystnego dla środowiska naturalnego rolnictwa ekologicznego. Potrzebne są zwłaszcza działania mające na celu wzrost dochodów rolników i poprawę otoczenia rolnictwa. Ponieważ mniejsze gospodarstwa rodzinne z reguły cechuje deficyt kapitału – szansą dla nich jest udział we Wspólnej Polityce Rolnej i związana z tym potencjalna możliwość skorzystania ze środków na inwestycje dla rozwoju wspieranego obecnie przez UE nowoczesnego rolnictwa ekologicznego.

Paradoksalnie, rolnictwo tradycyjne do niedawna uważane za nienowoczesne, obecnie ze względu na jego niedoceniane dotąd cechy staje się właśnie „nowoczesne” i coraz bardziej społecznie pożądane. Realizacja tego kierunku na Mazowszu może stanowić impuls uruchomienia całego łańcucha wspomnianych wielostronnych pozytywnych efektów wpisujących się w coraz bardziej zasadny model trwałego i zrównoważonego rozwoju regionu i łagodzący jego dualizm rozwojowy.

Zakończenie

Województwo mazowieckie ze względu na swoją prestiżową pozycję wynikającą z jego stołeczności powinno być regionem wzorcotwórczym. Może mieć taką pozycję, jeśli uzyska satysfakcjonujące efekty w dziedzinie rozwoju terytorialnie zrównoważonego w efekcie zdywersyfikowanej terytorialnie skoordynowanej polityki inter- i intraregionalnej nastawionej na wykorzystanie i pobudzanie lokalnych potencjałów. Nie chodzi o niwelowanie wszelkich różnic w poziomie rozwoju, ale o takie zróżnicowanie, które stwarza poszczególnym terytoriom warunki do realizacji zdywersyfikowanych ścieżek rozwoju zapewniającego godziwy poziom życia na terenie całego regionu. Jest to wyzwaniem współczesnej polityki regionalnej nie tylko na Mazowszu,

jednak w tym regionie jest wyzwaniem szczególnym ze względu na wyjątkowo duże rozpiętości rozwojowe. Tym samym sukces tej polityki byłby tym większy.

Oczywiście szybka zmienność zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych uwarunkowań rozwojowych powoduje, że w praktyce scenariusze dalszego rozwoju Mazowsza mogą być bardzo różne. Możliwy jest też czarny scenariusz, a więc dalszy wzrost nierówności i zahamowanie jego dotychczasowego szybkiego tempa rozwoju. Wydaje się jednak, że obecny paradygmat polityki regionalnej, tj. terytorializacja interwencji oraz wykorzystanie endogenicznych potencjałów wpisany w krajowe i regionalne strategie rozwoju stwarza właściwe ramy dla dalszego rozwoju Mazowsza jako regionu z coraz większym udziałem tzw. inteligentnej gospodarki, dbającego o środowiskowo naturalne i sprzyjającego spójności społecznej.

Literatura

- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Zaleski J. (red.), 2011, *Konkurencyjność Mazowsza i jej uwarunkowania*. Raport opracowany w ramach projektu badawczego „Trendy rozwojowe Mazowsza”, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Komornicki T., Bański J., Śleszyński P., Rosik P., Czapiewski K., Korcelli P., Świątek D., Degórska B., Siłka P., Wiśniewski R., Stępiak M., Mazur M., 2012, *Zagospodarowanie infrastrukturalne i kapitał fizyczny oraz policentryczność rozwoju Mazowsza*. Raport opracowany w ramach projektu badawczego „Trendy rozwojowe Mazowsza”, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Krajowa Strategia rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2010, dokument przyjęty przez RM 13 lipca 2010 r., MRR, Warszawa.
- Kuciński K., 2013, *Struktura funkcjonalno-przestrzenna*, [w:] *Trendy Rozwojowe Mazowsza. Diagnoza*, Z. Strzelecki (red.). Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Norberg H., Merrifield T., Gorelich S., 2002, *Lokalna Żywność. Lokalne alternatywy dla globalnych korporacji rolnych*. Wyd. Green Brigade, Kraków.
- Podział Województwa Mazowieckiego – błąd społeczny i ekonomiczny?*, Materiały pokonferencyjne, 2016, *Kronika Mazowiecka* nr 4, 2016.
- Strategia rozwoju kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, 2012, Warszawa.
- Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze*, 2014, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Samorząd Województwa Mazowieckiego.
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Strzelecki Z. (red.), 2013, *Trendy Rozwojowe Mazowsza. Diagnoza*. Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.

- Sulmicka M., 2011, *Nowy model programowania polityki rozwoju*. Prace i Materiały IRG, z. 88, SGH, Warszawa.
- Sulmicka M., 2013, *Tendencje rozwoju mazowieckiego rolnictwa*. Mazowsze – studia regionalne, 12, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Szlachta J., Zaucha J. (red.), 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 XII 2006 r. z późn. zmian.*, Dz.U. z 23 III 2016 r., poz. 383,1250.