

## KAZIMIERZ KUCIŃSKI

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

### EWOLUCJA RELACJI PAŃSTWO – REGION

#### 1. Region jako podmiot

W dyskusjach nad współczesną polityką i gospodarką mówi się o potrzebie wypracowania nowego modelu działań państwa w obszarze gospodarki i życia społecznego. W coraz bardziej liberalnej, otwartej i zglobalizowanej gospodarce rynkowej państwo realizując swoje cele i spełniając swoje zadania musi to czynić inaczej niż w modelu etatystycznym, autarkicznym i totalitarnym, a więc być w tym sensie tzw. nowym państwem. Błędne jest mniemanie, że współczesne państwo nie powinno się interesować gospodarką, a współczesnej gospodarce nie jest potrzebne państwo.

Państwa nie można sprowadzać tylko do roli swoistego „pojemnika na zasoby”. Jest ono organizacją (strukturą), od której zależy, czy i jak będą wykorzystywane te zasoby i co z tego będzie wynikało dla przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych znajdujących się na obszarze jego suwerenności. W stosunku do tych podmiotów państwo ma obowiązek dbać o zapewnienie właściwych warunków ich funkcjonowania i rozwoju w długim czasie, zaś te podmioty mają prawo oczekiwać takiego właśnie działania państwa bo to one je utrzymują. Powstaje jednak pytanie, jak to czynić i jakie stosować instrumenty tego działania, aby były one dostosowane do zmieniających się warunków technicznych, ekonomicznych, społecznych, kulturowych, politycznych i ekologicznych. Problem nie polega zatem na tym, czy państwo ma ingerować w gospodarkę i życie społeczne, ale na tym, jak to czynić. Nie jest to tylko kwestia interesów państwa jako organizacji, lecz przede wszystkim długofalowych interesów przedsiębiorstw i ludzi. Jeśli pojawiają się głosy wieszczące „koniec państwa”, to wynikają one z niedostrzegania makroekonomicznych warunków mikroekonomicznych

działań i fałszywego przekonania o wyższości celów krótkookresowych nad długookresowymi.

Nie bez wpływu na takie poglądy pozostaje ewidentna indolencja państwa (a dotyczy to bardzo wielu państw współczesnego świata, zwłaszcza zaś słabo rozwiniętych i transformujących gospodarki centralnie sterowane w rynkowe) nie potrafiącego sprostać przyjętym na siebie zobowiązaniom i wyzwaniom wynikającym z postępu technicznego, przemian kulturowych, globalizacji gospodarki i życia społecznego, integracji regionalnej oraz niebywałej dynamizacji procesów ekonomicznych i społecznych.

Dlatego też jeśli mówi się, że we współczesnym świecie potrzebne jest „nowe państwo”, to znaczy, że niezbędne jest państwo inaczej realizujące swoje odwieczne zadania, ale także, że konieczny jest inny stosunek przedsiębiorstw i gospodarstw domowych do państwa – przyjaznego gospodarce i obywatelom spolegliwego opiekuna. W tym nowym sposobie ukształtowania relacji „rządzeni–rządzący” i w związanej z nią nowej formule organizacji państwa niezwykle istotne miejsce zajmują regiony, na które podzielone jest państwo i z których jest ono złożone. Zmienia się w związku z tym rola regionów, zmieniają się same regiony i zmienia się sposób zarządzania nimi. Nie znaczy to jednak, że słabnie państwo, a rosną w siłę regiony. Państwo się zmienia, a regiony zyskują wprawdzie nowe możliwości i silniejszą pozycję w relacjach z państwem, ale nie mogą funkcjonować w gospodarce globalnej bez państwa, a zwłaszcza państwa dobrze rządzonego.

Mimo wszystkich zmian zachodzących we współczesnej gospodarce kategoria regionu pozostaje niezmiennie przedmiotem poznania, badania i działania. Zmienia się jednak sposób traktowania regionu jako obiektu wymagającego identyfikacji, analizy i zarządzania. Nie jest on już traktowany tylko jako jednostka przestrzenna będąca elementem organizacji terytorialnej kraju, ale także jako podmiot gospodarczy, jak również samoistny podmiot praw i obowiązków. Nie dotyczy to wyłącznie szczebla taksonomicznego klasy makro i mezo, ale także szczebli niższego rzędu, czego przejawem jest swoista erupcja rozwoju lokalnego.

Obserwuje się dwa ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie się napędzające procesy. Rośnie rola regionalnego aspektu funkcjonowania gospodarki, a zarazem zwiększa się podmiotowość regionów. Stają się one nie tylko partnerami dla własnego państwa i jego regionów, ale także podmiotami ponadnarodowej polityki regionalnej realizowanej przez międzynarodowe porozumienia integracyjne i w związku z tym stają się partnerami organów wykonawczych tych porozumień oraz

regionów w krajach należących do tych porozumień, jak również ponadnarodowych przedsiębiorstw i korporacji.

Nie należy traktować zbyt dosłownie, pojawiających się w literaturze i w mentalności polityków, kategorii „państwa–regionu”. Jeśli traktuje się niekiedy regiony jako państwa, to tylko w tym sensie, że w następstwie globalizacji, integracji międzynarodowej i będącej jej następstwem ponadnarodowej polityki regionalnej, przejmują one pewne funkcje państwa, a właściwie zachowują się jak państwa. Nie stają się jednak przez to państwami, lecz są raczej „jakby państwami”. Taka sytuacja rodzi uzasadniony niepokój o integralność terytorialną państw i nieuzasadnione przejawy pojawiającego się tu i ówdzie separatyzmu. Wynikają one z niezrozumienia, lub niewłaściwego rozumienia, istoty możliwości stwarzanych regionom przez współczesną technikę i gospodarkę oraz współczesne demokratyczne państwo. Obecny rozwój gospodarczy stwarza możliwość, a zarazem potrzebę, coraz większej podmiotowości regionów, ale ich podmiotowość nie może prowadzić do rozpadu państwa. Wymaga natomiast innego ukształtowania relacji między państwem a regionami.

## 2. Przesłanki podmiotowości regionów

Kompresja czasu i przestrzeni, globalizacja gospodarki i kultury skłania do wniosku, że dokonuje się tak wielka homogenizacja świata, że może być traktowana jako zwiastun „końca geografii”. Sądzi się, że skoro świat staje się jednolity i ztraca swoje zróżnicowanie, to zanika sens zajmowania się jego heterogenicznością. Jest to jednak wrażenie pozorne. Świat nie staje się w następstwie globalizacji homogeniczny w tym sensie, że podobne do siebie zjawiska, procesy i struktury ukształtowały się i rozwijają się w tych samych warunkach. Odmienność dróg dochodzenia do obecnego stanu i warunków przyszłego rozwoju, tak w sensie przyrodniczym, jak i kulturowym, społecznym, politycznym oraz ekonomicznym, sprawia, że paradoksalnie globalizacja nie eliminuje z pola zainteresowania badających gospodarkę i zarządzających nią zróżnicowań przestrzennych, lecz wręcz przeciwnie zwraca na nie uwagę i nadaje im nową treść oraz nowe znaczenie.

Inaczej patrzy się także na kwestię homogeniczności przestrzeni ekonomicznej i regionów. Coraz mniejsze znaczenie przywiązuje się do tego, że przestrzeń ekonomiczna i jej jednostki są identyczne lub w znacznym stopniu podobne do siebie. Istotne staje się natomiast to czy są one

homogeniczne w sensie genetycznym. Homogeniczna, w sensie form przejawiania się, przestrzeń ekonomiczna jest bowiem heterogeniczna w sensie genetycznym. Ta heterogeniczność, a także to, że w istocie homogeniczność przestrzeni jest pozorna, bo dotyczy form przejawiania się zjawisk, procesów i struktur gospodarczych, a nie ich istoty sprawia, że zyskuje na znaczeniu przestrzenne zróżnicowanie warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a w konsekwencji i jej konkurencyjności. Procesy globalizacji i związana z nimi integracja międzynarodowa, nazywana niezbyt fortunnie regionalną, oznacza w związku z tym renesans problematyki rozwoju regionalnego, a co za tym idzie kategorii regionu ekonomicznego jako przedmiotu poznania, badania, a zwłaszcza działania. Wynika to z dwóch powodów.

Po pierwsze, strumienie zagranicznych inwestycji bezpośrednich nie są kierowane do poszczególnych krajów, lecz do konkretnych regionów, bowiem atrakcyjne lokalizacyjnie dla transnarodowych korporacji są tylko niektóre regiony. Inwestowanie tego typu oznacza wprawdzie rozpraszanie kapitału w skali globalnej, ale na ogół koncentrację w skali regionalnej i lokalnej. Daleko idącym uproszczeniem i w zasadzie nieporozumieniem są zatem w tym kontekście podejmowane analizy konkurencyjności poszczególnych gospodarek i atrakcyjności lokalizacyjnej państw. Przedmiotem analizy powinny być, czy także być, regiony i to w dwóch wymiarach, wewnętrznym, odnoszącym się do narodowej (krajowej) przestrzeni ekonomicznej i zewnętrznym, odnoszącym się do układu międzynarodowego, czyli kontynentu, jego części lub porozumienia integracyjnego, a nawet do globalnego zbioru regionów znajdujących się w polu potencjalnego zainteresowania korporacji transnarodowych. We współczesnych studiach nad regionami coraz mniej istotne staje się to, jaki osiągnęły poziom rozwoju, a coraz ważniejsze to, jakie są ich szanse rozwoju, w tym także i te, które wynikają z osiągniętego poziomu rozwoju gospodarki i jej struktury. Kluczowym zagadnieniem staje się poziom bieżącej konkurencyjności regionów i dynamika (tendencja rozwojowa) jej zmian w najbliższych latach.

Po drugie, integracja międzynarodowa, choć najpierw jest dokonywana na poziomie państw, z czasem prowadzi do integracji regionów będących składowymi jednostkami przestrzennymi tych państw i w tym sensie istotnie staje się integracją regionalną. Zmierza ona do budowania bezpośrednich powiązań ekonomicznych między regionami, zwłaszcza pogranicznymi, a także kształtowania zrównoważonej, hierarchicznej struktury przestrzennej całego porozumienia integracyjnego opartej na jednostkach regionalnych. Przesłankę stanowi, choć nie

w tym celu jest podejmowana, polityka strukturalna adresowana bezpośrednio do regionów, a dopiero pośrednio do państw.

Powstaje w związku z tym pytanie, jakiego szczebla taksonomii regionalnej dotyczy proces upodmiotowienia. Zważywszy na niezbędne do upodmiotowienia warunki i konieczny dla wynikających z niego przesłanek rozwojowych potencjał pozwalający na skuteczne uruchomienie regionalnych zasobów czynników wzrostu, właściwą skalę mają regiony odpowiadające europejskiemu szczeblowi NUTS2. Jednostki przestrzenne tego typu mają charakter regionów podstawowych i to one stanowią w zasadzie podmiot realizowanej w Unii Europejskiej polityki regionalnej. W naszych realiach są to jednostki przestrzenne odpowiadające województwom według obecnie obowiązującego podziału terytorialnego kraju. To one powinny uzyskiwać podmiotowość względem władzy centralnej, ale zarazem akceptować postępujące upodmiotowienie jednostek niższego rzędu. Przyznawanie podmiotowości regionom jest bowiem procesem dotyczącym całej skali taksonomii regionalnej. Oznacza więc postępujący wzrost podmiotowości powiatów względem województw i gmin względem powiatów. Nie można dążyć do upodmiotowienia i zarazem hamować je.

Wzrost podmiotowości jednostek niższego rzędu nie prowadzi do osłabienia jednostek wyższego rzędu, podobnie jak upodmiotowienie regionów podstawowych nie oznacza dezintegracji i osłabienia państwa. Jest ono jednak wyzwaniem dla władzy publicznej, ponieważ oznacza konieczność innego jej sprawowania – nie na zasadzie dominacji lecz partnerstwa. Wprawdzie regiony niższego rzędu są na mocy prawa elementami jednostek przestrzennych wyższego szczebla, a więc są bo muszą być ich integralną częścią, ale chodzi o to, aby także chciały być.

Upodmiotowienie nie dotyczy wszystkich aspektów gospodarki i życia społecznego, a tylko tych, które mogą być lepiej zarządzane na danym szczeblu niż na szczeblu wyższym. W miarę postępu technicznego i organizacyjnego oraz wzrostu liczby, zakresu, natężenia i znaczenia poziomych powiązań międzyregionalnych, zakres upodmiotowienia rośnie. Jego granicę stanowią te sfery i te rodzaje działalności, które są kluczowe dla zachowania samostanowienia, suwerenności i integralności terytorialnej oraz tożsamości, nie tylko narodowej i państwowej, ale także regionalnej. Państwo bowiem jest gwarantem bezpieczeństwa i integralności regionów, a zwłaszcza ich pozycji konkurencyjnej, wspiera je i eksponuje.

Regiony są konkurencyjne nie dlatego, że mają określone cechy determinujące ich atrakcyjność lokalizacyjną, ale dlatego, że państwo

umożliwia im zdyskontowanie tych cech i że wzmacnia je przez efekt synergii wynikający z pozycji, jaką zajmują w systemie regionów. Wsparcie państwa jest potrzebne regionom szczególnie wówczas, gdy wchodzi w powiązania transnarodowe, gdy stają się podmiotami globalnej konkurencji. Od tego wsparcia zależy często wiarygodność regionów, ich pozycja konkurencyjna i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Istnienie państwa leży zatem w interesie regionów i ten interes uzasadnia samoograniczenie podmiotowości oraz ponoszenie kosztów funkcjonowania państwa, zwłaszcza że pozycja konkurencyjna nawet najbardziej zintegrowanego sieciowego układu obejmującego system regionów jest słaba, jeśli nie wspiera jej autorytet państwa. Bez państwa każdy z regionów i wszystkie regiony w danym kraju razem wzięte są pozbawione szans w konkurencji globalnej i stają się łatwym łupem dla potężnych korporacji transnarodowych. Regiony są silne państwem, a państwo czerpie swą siłę z mających podmiotowość i różnorodnych regionów.

Heterogeniczność przestrzeni ekonomicznej, znajdująca swoje odzwierciedlenie w niejednorodności regionów, nie jest oznaką słabości państwa, lecz przeciwnie jego atutem, ponieważ różnorodne regiony wspierając się wzajemnie tworzą jedyny w swoim rodzaju układ synergiczny, a dzięki swej odmienności mogą się okazać atrakcyjnie lokalizacyjnie dla różnych inwestorów i różnych rodzajów działalności. Zadaniem państwa jest zatem ochrona różnorodności regionów w odniesieniu do tych cech, które budują konkurencyjność każdego z nich i kraju jako całości.

Błędne byłoby przyjmowanie za cel polityki regionalnej dążenia do bezwzględnej jednorodności narodowej (krajowej) przestrzeni ekonomicznej. Jednorodność jest uzasadniona tylko w odniesieniu do tych cech, które przez swoje zróżnicowanie, a zwłaszcza jego skalę, obniżają konkurencyjność poszczególnych regionów i całej gospodarki i które zagrażają zachowaniu korzystnej dla konkurencyjności różnorodności.

Celem państwa nie powinno zatem być dążenie do bezwzględnej jednorodności, lecz ochrona konstruktywnej różnorodności. Jej wykorzystaniu (zdyskontowaniu) służą zyskujące na znaczeniu różnorakie, mniej lub bardziej trwale, powiązania z bliskimi lub odległymi regionami tej samej klasy powstające w związku z realizacją rozmaitych celów ekonomicznych lub społecznych, bądź budowane po to, aby cele te móc w ogóle realizować i być w ich realizacji konkurencyjnym w skali globalnej. Regiony mogą wchodzić w najrozmaitsze ekonomiczne i społeczne układy sieciowe, także i takie, które wykraczają poza granice państwa,

ale siła powiązań wertykalnych musi być większa niż horyzontalnych, a odśrodkowych mniejsza niż dośrodkowych.

Jeśli w odniesieniu do regionów podstawowych teza o prymacie interesu państwa nad interesem regionalnym jest dość oczywista, to pewne wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do jednostek przestrzennych niższego rzędu. Rodzi się pytanie, czy poszczególne jednostki szczebla lokalnego, mikroregionalnego, czy submezoregionalnego są jednoznacznie i na trwałe przypisane do odpowiednich mikro-, submezo-, mezo- i makroregionów, zwłaszcza jeśli są to jednostki peryferyjne. Jeśli weźmie się pod uwagę to, że struktury regionalne są tworami historycznymi, a formowanie się narodowych (krajowych) przestrzeni ekonomicznych ma charakter procesu, to odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być negatywna.

O ile trwałe historycznie jest pojęcie regionu jako kategorii mentalnej, o tyle jego lokalizacja, a zwłaszcza zasięg przestrzenny, są zmienne w długim czasie. W krótkim czasie granice regionów są i powinny być stabilne. Przemawiają za tym względy praktyczne i to zarówno administracyjne, jak i wynikające z potrzeb zarządzania gospodarką, a zwłaszcza traktowania regionu jako podmiotu gospodarczego.

Problem granic i przynależności regionalnej podejmowany jest wówczas, gdy granice regionów zostały wyznaczone arbitralnie, są stosunkowo świeżej daty, a regiony nie stanowią wyraźnie wyodrębniających się jednostek fizyczno-geograficznych i historycznych, gdy niezbyt czytelna jest ich odrębność etniczna i kulturowa. Pragmatyzm nakazuje w takiej sytuacji przyjęcie istniejących granic regionów podstawowych z całym dobrodziejstwem inwentarza, w myśl zasady „granica dobra czy zła, ale granica”.

Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia potrzeba stabilności, bez której nie sposób budować strategii rozwoju regionalnego, wspierać ich realizację tworząc zintegrowaną, kompleksową infrastrukturę i kapitał społeczny, w którego kształtowaniu zasadniczą rolę odgrywa poczucie tożsamości społeczności regionalnej i jej identyfikacja z własnym regionem. Pozycja konkurencyjna regionów zależy współcześnie przede wszystkim od kapitału społecznego, on bowiem decyduje o produktywności zasobów, sposobie funkcjonowania rozwiązań instytucjonalnych i zdolności do absorbowania ewentualnej pomocy strukturalnej. Kapitał społeczny wymaga zaś istnienia regionalnej społeczności obywatelskiej, która z kolei nie może istnieć bez jednoznacznej identyfikacji społeczności lokalnych ze swoim regionem. Mówi się, że obecnie jedyną trwałą rzeczą jest zmiana, lecz człowiek w istocie zmian nie lubi i lęka się ich.

Szuka zatem stabilnych punktów odniesienia i to tym rozpaczliwiej im bardziej dynamiczne są zmiany zachodzące w nim samym i w otaczającym go świecie. Dlatego m.in. renesans „małych ojczyzn”, powroty – choćby tylko mentalne – do miejsc, z których się jest, dążenie do zakorzenienia w lokalnych społecznościach. Pojawienie się takich tendencji stanowi dodatkowy argument przemawiający za stabilizacją struktur regionalnych, a zarazem nowy impuls dla rozwoju lokalnego i regionalnego.

W tej sytuacji zupełnie nowego sensu nabierają studia nad identyfikacją regionów. Przestają one być podstawą ich poznania, a stają się elementem ich badania, a więc analizy ich struktury, tak w sensie jej jednorodności, jak też powiązań i ciężarów oraz kompleksowości rozwoju. Rzecz zatem nie w przedmiocie badania i jego metodologii, ale w celach tego badania oraz wnioskach, jakie się z niego wyciąga. Nie chodzi zatem o ustalenie czy dana jednostka elementarna (miejsce czy locoregion) należy do konkretnego regionu, lecz o to, jaka jest siła jej związku z tym regionem i jakie jest jej miejsce w jego strukturze przestrzennej i ekonomicznej.

Studia tego typu są tym bardziej istotne, że jednym z ważnych elementów determinujących konkurencyjność regionów, a zarazem ich zdolność do sprostania wyzwaniom wynikającym z podmiotowości i stanowiącym przesłankę ku niej, jest stopień wewnętrznej spójności, tak w sensie społecznym, jak i ekonomicznym. Konkurencyjność regionów i ich zdolność do upodmiotowienia zależy w znacznej mierze od stopnia zintegrowania, zarówno w sensie liczby, jak i siły powiązań. Chodzi przy tym nie tylko o integrację wewnętrzną, ale także o powiązania międzyregionalne i transgraniczne.

Zmieniająca się w następstwie globalizacji i integracji międzynarodowej rola regionów stających się podmiotami transgranicznej współpracy i konkurencji stwarza zupełnie nowe wyzwania dla samych regionów, państw i transnarodowych korporacji. Przed regionami staje bowiem pytanie, jak wejść w układ powiązań globalnych nie zatracając swej tożsamości i nie naruszając integralności terytorialnej państwa, którego są częścią składową. Pokusa jest wielka i tym większa, im bardziej dany region jest rozwinięty, im większy dzieli go dystans rozwojowy od pozostałych regionów danego kraju, im bardziej jest wewnętrznie spójny, odrębny i bogaty, im bardziej jest podobny do regionów z ościennego kraju, a różny od jednostek przestrzennych swojej klasy w macierzystym kraju.

Władze państw zastanawiają się, jak wprowadzić swoje regiony w układ powiązań globalnych nie zatracając kontroli nad nimi, nie

naruszając integralności terytorialnej i nie ograniczając suwerenności państwa. Pojawia się dylemat, co jest wartością nadrzędną – państwo czy region. Problem staje się szczególnie trudny do rozwiązania, gdy tylko niektóre regiony są w stanie wejść w układ powiązań globalnych ze wszystkimi pozytywnymi i negatywnymi tego konsekwencjami.

Natomiast dla korporacji transnarodowych problem polega na tym, jak wejść do regionu nie wchodząc do kraju, jak włączyć dany region w układ swoich powiązań globalnych nie wikłając się w meandry preferencji przestrzennych państwa goszczącego, jak być gościem, który wybiera „hotel i pokój” nie dając się wmanewrować w sytuację, w której trzeba się zadowolić wskazanym „pokojem gościnnym”.

Aby regiony mogły podjąć wyzwania wynikające z globalizacji i integracji międzynarodowej, a państwa nie zatraciły kontroli nad nimi, konieczne staje się usankcjonowanie podmiotowości regionów, pod warunkiem, że będzie selektywna. Granicę podmiotowości stanowi suwerenność i integralność państwowa. Podmiotowość regionów powinna wzmacniać, a nie osłabiać państwo. Taki jest bowiem sens rozwoju regionalnego opartego na upodmiotowieniu jednostek składowych państwa.

Dzięki upodmiotowieniu regiony mogą lepiej wykorzystywać posiadane zasoby i dostosowywać oferowane produkty do potrzeb globalnego rynku. Mogą tworzyć lepsze warunki funkcjonowania zlokalizowanych na ich terenie przedsiębiorstw i w istotny sposób podnosić jakość życia swoich mieszkańców. Eksponując swoje walory lokalizacyjne mogą kreować powiązania międzynarodowe i globalne, których nie jest w stanie generować państwo jako całość. Jeśli zaś leżą na pograniczu mogą odtwarzać, kreować i wykorzystywać istniejące niegdyś lub formujące się współcześnie układy przestrzenne sztucznie przecięte linią granicy państwowej wytyczonej bez uwzględniania istniejących obiektywnych, historycznie uformowanych, kompleksowych regionów ekonomicznych. Tym samym wzrasta atrakcyjność lokalizacyjna całego państwa i jego konkurencyjność, a inne regiony zyskują nowe szanse rozwoju.

### **3. Rozwój lokalny a podmiotowość regionów**

Podmiotowość regionów implikuje podmiotowość jednostek przestrzennych szczebla podregionalnego. Mówiąc o rozwoju regionalnym i podmiotowości regionów odnosi się te pojęcia w zasadzie do jednostek przestrzennych typu NUTS 2. Byłoby jednak nieporozumieniem gdyby władze regionów tego szczebla zabiegając o podmiotowość

odmawiały jej jednostkom konstytuującym regiony podstawowe, zwłaszcza że właściwie istotną przesłanką ich podmiotowości jest stymulowanie rozwoju lokalnego. Jest to swoistym fenomenem procesów globalizacji gospodarki i rozwoju współczesnej technologii.

Okazuje się, że zupełnie realne staje się to aby „myśleć lokalnie, a działać globalnie”. Istnieją rodzaje działalności gospodarczej, które można podejmować w sposób konkurencyjny bez korzyści aglomeracji, a same aglomeracje nie muszą koniecznie mieć formy zwartej przestrzeni, lecz mogą być rozproszonym układem sieciowym, w którym o korzyściach zewnętrznych decyduje nie fizyczna bliskość, lecz intensywność, zakres i forma powiązań funkcjonalnych.

Lokalizacja działalności gospodarczej w małej miejscowości nie musi oznaczać powiązania z rynkiem lokalnym lub tylko z rynkiem lokalnym. Może to być działalność skierowana na rynek regionalny, krajowy, międzynarodowy, a nawet globalny. Problem nie leży w miejscu wytwarzania produktów, lecz w sposobie ich wytwarzania i sposobie zarządzania produkcją oraz sprzedażą.

Zorientowana na rynki ponadlokalne działalność gospodarcza nie musi jednak być źródłem rozwoju lokalnego. Stymuluje rozwój lokalny, jeśli wykorzystuje lokalne zasoby czynników produkcji, kreuje lokalny popyt, sprzyja powstawaniu nowych powiązań, tworzy nowe miejsca pracy. Tego rodzaju działalność nie musi jednak wywoływać takich efektów, zwłaszcza w początkowym okresie lokalizacji, przy braku sprzyjającej rozwojowi lokalnemu struktury ekonomicznej oraz infrastruktury, a zwłaszcza odpowiedniego kapitału społecznego. Pojawia się wówczas swego rodzaju „lokalna alienacja biznesu”. Powstają podmioty gospodarcze uruchamiane przez napływający z zewnątrz kapitał i napływających z zewnątrz przedsiębiorców. Z zewnątrz napływają również inne czynniki produkcji, w tym także kapitał ludzki, na zewnątrz zbywane są produkty i odpływają dochody wynikające z działalności gospodarczej. Tego typu lokalizacja w żadnej mierze nie kreuje rozwoju lokalnego, a często może go nawet utrudniać, gdy zlokalizowany obiekt obniża atrakcyjność lokalizacyjną np. przez emisję zanieczyszczeń. Im bardziej w działalności gospodarczej wykorzystuje się lokalne zasoby czynników produkcji i im więcej wynikających z niej dochodów kreuje lokalny popyt, tym większe są szanse na przezwycięzenie „lokalnej alienacji biznesu” i włączenie go do procesu rozwoju lokalnego lub wręcz uruchomienie dzięki niemu tego rozwoju.

Obserwuje się wyraźne przesuwanie akcentu z rozwoju regionalnego na rozwój lokalny. W rozwoju lokalnym upatruje się szansy na uru-

chomienie endogenicznych czynników wzrostu, a zarazem sposobu na przyspieszenie lub zainicjowanie rozwoju regionalnego. Przekonanie, że przez rozwój regionalny zostanie uruchomiony rozwój lokalny ustępuje mniemaniu, że to rozwój lokalny stanie się stymulatorem rozwoju regionalnego, a ten przyczyni się do ożywienia całej gospodarki. Tego typu przekonanie w gospodarkach przechodzących transformację systemową jest uzasadnione, ponieważ praktycznie rzecz biorąc w tych krajach tylko na poziomie lokalnym, i to nie wszędzie, można spotkać społeczności obywatelskie tak rozwinięte i tak głęboko zakorzenione, że tworzące osnowę kapitału społecznego, bez którego nie może prawidłowo funkcjonować współczesna liberalna gospodarka rynkowa, a liberalna władza publiczna skutecznie spełniać swoje konstytucyjne zadania.

Aby jednak rozwój lokalny mógł się przekształcić w rozwój regionalny, a przynajmniej stymulował go, niezbędne jest istnienie społeczeństwa obywatelskiego także w skali regionu, odpowiedniego regionalnego potencjału rozwojowego, zwłaszcza innowacyjnego, a także odpowiednio dużego regionalnego rynku. Jest to kwestia okazywania przedsiębiorczości i stosunku do niej, reagowania na inicjatywy władzy publicznej i sposobu jej postrzegania, funkcjonowania władzy publicznej, przejrzystości procedur stosowanych przez tę władzę, aktywności społecznej, inicjatywy, innowacyjności i otwartości.

Region można i trzeba współcześnie traktować jako podmiot gospodarczy, jako swego rodzaju przedsiębiorstwo, ale aby mogło ono funkcjonować i być konkurencyjnym musi mieć „akcjonariuszy”, którzy są zainteresowani jego wartością, z którymi można tę wartość tworzyć i dla których warto ją tworzyć. Uformowanie takich „akcjonariuszy” nie jest ani rzeczą łatwą, ani możliwą do realizacji w krótkim czasie. Dlatego też gdy ich brak, a niestety tak jest i długo jeszcze tak będzie w naszym kraju, trudno liczyć na powszechny rozwój regionalny o wymiarze globalnym, na istotne wsparcie rozwoju lokalnego przez rozwój regionalny i na możliwość skutecznego przekształcenia rozwoju lokalnego w regionalny.

Rozwój lokalny stwarza niewątpliwie szansę wzrostu regionalnego, lecz jest na ogół przeceniany, podobnie jak przeceniana jest rola małych i średnich przedsiębiorstw we wzroście gospodarczym. Odgrywają one niezwykle istotną rolę w gospodarce, ale gospodarka narodowa nie może się opierać tylko na nich. Powinny one uzupełniać strukturę gospodarki i raczej trudno sobie wyobrazić, aby mogły być jej kołem zamachowym. Podobnie ma się rzecz z rozwojem lokalnym. Może on stanowić uzupełnienie oraz wsparcie rozwoju regionalnego i makroekonomicznego

procesów wzrostu, ale nie może tych procesów zastąpić i inicjować. Optymalna dla gospodarki jest przy tym sytuacja, w której te procesy toczą się równolegle przeplatając się i wzajemnie napędzając.

Aby tak jednak mogło być muszą zostać stworzone instytucjonalne i techniczne warunki do uruchomienia rozwoju lokalnego. W sensie instytucjonalnym chodzi o to, aby jednostki szczebla lokalnego miały podmiotowość pozwalającą im na budowanie powiązań horyzontalnych i niespolaryzowanych oraz niehierarchicznych, jak również, aby mogły dysponować dochodami uzyskiwanymi dzięki rozwojowi. Czynnikiem hamującym rozwój lokalny jest bowiem często to, że jednostki przestrzenne szczebla lokalnego nie wchodzą w porozumienia z partnerami tego samego szczebla, a w konsekwencji są zbyt słabe, aby podołać globalnej konkurencji. Współdziałając uzyskują większą siłę przebicia we współzawodnictwie o kapitały i rynki. Lokalne myślenie połączone z globalnym działaniem nie leży na ogół w zasięgu możliwości pojedynczych jednostek przestrzennych szczebla lokalnego ani też wszystkich jednostek tego typu w regionie.

Różna bywa skala i zakres rozwoju lokalnego, a zatem podobnie jak nie można identycznie traktować wszystkich regionów podstawowych, tak nie można uważać, że wszystkie jednostki szczebla lokalnego w regionie są identyczne, mają mieć identyczne uprawnienia i szanse rozwojowe. Konieczna jest elastyczność, stymulowanie wspólnego działania, dopuszczanie tworzenia prorozwojowych struktur mikroregionalnych o charakterze transregionalnym i wspieranie lokalnych inicjatyw przez władzę publiczną szczebla regionalnego, a także centralnego. Rozwój lokalny nie jest bowiem tylko sprawą lokalnych społeczności. Jeśli uzasadniają to podejmowane projekty rozwojowe, to związane z ich realizacją i warunkujące ich podjęcie powiązania nie muszą się dokonywać przez ośrodki wyższego rzędu i mogą mieć charakter bezpośredni łamiąc hierarchiczną strukturę systemu regionalnego.

Upodmiotowienie regionów może stwarzać niebezpieczną tendencję do postaw autarkicznych i separatystycznego partykularyzmu. Może rodzić skłonność do pojmowania konkurencji międzyregionalnej tylko jako współzawodnictwa, a nie jednoczesnej współpracy. Przeciwdziałanie takim postawom, szkodliwym dla regionów i kraju, powinno być zadaniem państwa. Skutecznym narzędziem realizacji tego zadania może być wspieranie rozwoju lokalnego przez państwo, integrowanie go z rozwojem regionalnym i makroregionalnym oraz z rozwojem gospodarki narodowej, traktowanie go jako remedium na patologie regionalnej podmiotowości.

Rozwój lokalny i budowanie niezbędnych dla jego urzeczywistnienia powiązań nie jest możliwe bez odpowiedniego wsparcia infrastrukturalnego, zarówno w zakresie infrastruktury podstawowej, jak też informacyjnej, innowacyjnej i społecznej. Dotyczy to nie tyle infrastruktury lokalnej, choć i tu często bez stworzenia za pomocą państwa kapitału podstawowego rozwój nie jest możliwy, ile włączenie tej infrastruktury do regionalnych i ponadregionalnych systemów. Chodzi zwłaszcza o przeciwdziałanie zabójczej dla możliwości rozwoju lokalnego sytuacji, gdy infrastruktura wprawdzie istnieje, ale jest niedostępna.

Dostrzeganie w procesie tworzenia infrastruktury tylko jej funkcji makroekonomicznych i regionalnych, a pomijanie funkcji lokalnych stanowi o zaprzepaszczeniu szans, jakie stwarza rozwój lokalny. Warunkiem współczesnego rozwoju regionalnego i lokalnego jest podmiotowość odpowiednich jednostek przestrzennych, ale rozwiązania instytucjonalne pozostaną martwe, jeśli nie będą ich wspierały materialne warunki pozwalające na wykorzystanie możliwości, jakie podmiotowość stwarza, zaś istnienie choćby najlepszych materialnych warunków rozwoju nie doprowadzi do jego uruchomienia bez usankcjonowanej instytucjonalnie podmiotowości.

Jest ona potrzebna także po to, aby regiony mogły rozwijać własne systemy innowacyjne i opierać swą gospodarkę w większym stopniu na wiedzy. Podmiotowość jest także jednym z warunków formowania się regionów uczących się. Struktura ekonomiczna i społeczna regionu, ich instytucje, powiązania i relacje z władzą centralną powinny stanowić przesłankę do budowania wiedzy o sposobach przystosowywania się do zmieniających się wymagań globalnego rynku. Uczenie się siebie i świata, opieranie rozwoju ekonomicznego i społecznego na zastosowaniu najnowszych osiągnięć nauki, absorpcja innowacji i aktywny udział w ich tworzeniu jest warunkiem, bez którego nie można odnieść sukcesu we współczesnej zglobalizowanej gospodarce ani też stać się dobrze rozwiniętym regionem przyszłości realizującym bieżące cele, a zarazem świadomie i skutecznie formującym swoją globalną strategię rozwojową i urzeczywistniającą ją.

Dla odniesienia pełnego sukcesu konieczna jest jeszcze zmiana podejścia do gospodarki regionów. Podejście to znamionuje tradycyjne zasobowe spojrzenie na strategię rozwoju i narzędzia jej realizacji. Mając określone zasoby czynników produkcji dąży się do ich wykorzystywania i eksponuje się to co chciałoby się osiągnąć, zwłaszcza poprawę warunków bytu ludności. Tymczasem w konkurencyjnej gospodarce globalnej sukces mogą odnieść tylko te regiony, które dostrze-

gają potrzeby rynku i stale dążą do budowania własnej przewagi konkurencyjnej. W tej sytuacji celem rozwoju regionalnego nie może być poprawa warunków bytu jego mieszkańców, lecz podnoszenie konkurencyjności. Warunki bytu i jakość życia są jej elementem, ponieważ zależy ona od poziomu, struktury i dynamiki gospodarki regionu, zarządzania gospodarką regionu i sposobu zarządzania zlokalizowanymi w regionie przedsiębiorstwami, funkcjonowania jego władzy publicznej, zagospodarowania infrastrukturalnego, otwartości i jego powiązań zewnętrznych, innowacyjności regionu, kapitału finansowego i stopnia rozwoju oraz sprawności sektora finansowego, a przede wszystkim jakości i dostępności kapitału ludzkiego. Poza tym w poddanej globalnej konkurencji gospodarce ważne nie jest to co dany region może wytworzyć i chciałby wytwarzać, lecz to co powinien, bo na tego rodzaju produkty istnieje popyt, a region ten, ze względu na posiadane zasoby i stosowany sposób ich wykorzystywania, mógłby te produkty zaferować będąc konkurencyjnym jakościowo i cenowo. Wymaga to marketingowego podejścia do zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Chodzi także o to, aby państwo wspierając regiony traktowało je jako swoisty megaprojekt oferowany na globalnym rynku. Dla tego produktu trzeba znaleźć rynek lub go stworzyć, a dopiero później można go oferować. Regiony przyszłości to zarządzane marketingowo inteligentne, upodmiotowione, wspierane przez państwo i wspierające państwo jednostki przestrzenne, wykorzystujące rozwój lokalny i wspierające go, tkwiące mocno w stanowiącym macierzyste państwo systemie regionów, a zarazem otwarte i silnie powiązane z gospodarką globalną.