

Grzegorz Spychalski

Politechnika Koszalińska

DETERMINANTY ROZWOJU REGIONALNEGO W KONTEKŚCIE ZINTEGROWANEJ POLITYKI EKONOMICZNEJ

DETERMINANTS OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF INTEGRATED ECONOMIC POLICY

Słowa kluczowe: determinanty, polityka regionalna, strategie rozwoju

Key words: determinants, economic policy, development strategies

Synopsis. W artykule opisano determinanty rozwoju regionalnego w polskiej rzeczywistości gospodarczej. Autor przedstawia model czynników kształtujących aktywność firm i gospodarstw domowych w ramach wspólnoty samorządowej jako piramidy zasobów materialnych, ludzkich, potencjału organizacyjnego, wartości etycznych i kapitału intelektualnego. Na tej podstawie wskazano rolę polityki ekonomicznej, którą kreuje rząd centralny w formie instrumentów ogólnych i władze lokalne w formie polityki regionalnej.

Część badawcza pracy obejmuje ocenę Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz analizę wybranego samorządu pod kątem procedury przygotowania i wdrażania strategii rozwoju. Wynikiem tych badań są wnioski aplikacyjne, takie jak konieczność wdrożenia systemu monitoringu i dostosowania strategii do zmiennej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Wstęp

Współczesne systemy gospodarcze oparte na zasadzie indywidualnej własności środków produkcji i regulowane mechanizmem rynkowym są w znacznym stopniu kształtowane przez aktywność władz gospodarczych. Konieczność interwencjonizmu wynika z jednej strony z niedoskonałości swobodnych działań rynkowych, a z drugiej strony z roli państwa i samorządów we wspieraniu procesów rozwojowych. Tak powstaje system polityki ekonomicznej polegającej na świadomym i celowym oddziaływaniu na gospodarkę w celu wykorzystania jej potencjału i podtrzymaniu wzrostu gospodarczego i zmian strukturalnych. W ujęciu klasycznym polityka gospodarcza obejmuje zestaw instrumentów makroekonomicznych takich jak polityka fiskalno-budżetowa i pieniężno-kredytowa oraz narzędzi sektorowych polityka rolna i przemysłowa (tab. 1). Tak zidentyfikowane mechanizmy interwencjonizmu ekonomicznego pozwalają na realizację celów krótkookresowych związanych ze wzrostem gospodarczym oraz zadań długookresowych takich, jak modernizacja gospodarki i doskonalenie jakości kapitału intelektualnego.

Tabela 1. Mechanizmy polityki ekonomicznej

Table 1. Economic policy measures

Polityka rozwoju społeczno-gospodarczego (polityka wzrostu, polityka strukturalna, polityka regionalna)/ Policy of socioeconomic development (growth policy, structural policy, regional policy)								
<i>instrumentalna/instrumental</i>	<i>sektorowa/sectoral</i>							
	<i>przemysłowa/ industrial</i>	<i>rolna/ agricultural</i>	<i>handlowa/ trade</i>	<i>komunikacyjna/ transport</i>	<i>komunalna/ commune</i>	<i>turystyczna/ tourist</i>	<i>mieszkalniowa/ housing</i>	<i>...</i>
<i>Pieniężna/Monetary</i>	X_{11}	X_{12}	X_{13}	X_{14}	X_{15}	X_{16}	X_{17}	X_{1a}
<i>Budżetowa/Budget</i>	X_{21}	X_{22}	X_{23}	X_{24}	X_{25}	X_{26}	X_{27}	X_{2a}
<i>Inwestycyjna/investment</i>	X_{31}	X_{32}	X_{33}	X_{34}	X_{35}	X_{36}	X_{37}	X_{3a}
<i>Zatrudnieniowa/Employment</i>	X_{41}	X_{42}	X_{43}	X_{44}	X_{45}	X_{46}	X_{47}	X_{4a}
<i>Cenowo-dochodowa/Priceincome</i>	X_{51}	X_{52}	X_{53}	X_{54}	X_{55}	X_{56}	X_{57}	X_{5a}
<i>Naukowa i innowacyjna/Innovative and science</i>	X_{61}	X_{62}	X_{63}	X_{64}	X_{65}	X_{66}	X_{67}	X_{6a}
<i>n...</i>	X_{n1}	X_{n2}	X_{n3}	X_{n4}	X_{n5}	X_{n6}	X_{n7}	X_{na}

Zródło/Source: Winiarski 1999

Ważnym obszarem polityki ekonomicznej jest polityka regionalna, która oznacza oddziaływanie na podsystem ekonomiczny wydzielony funkcjonalnie lub administracyjnie w celu wykorzystania potencjału rozwojowego. W ostatnim okresie w Unii Europejskiej i w Polsce nastąpiła zmiana paradygmatu polityki regionalnej, co musi znaleźć swoje odbicie w warunkach funkcjonowania podmiotów realizujących tę formę interwencjonizmu. Ważne dla refleksji naukowej jest określenie czynników rozwoju regionalnego uwzględniających te przekształcenia.

Celem artykułu była próba diagnozy determinantów procesów rozwoju regionalnego w aspekcie nowych wyzwań.

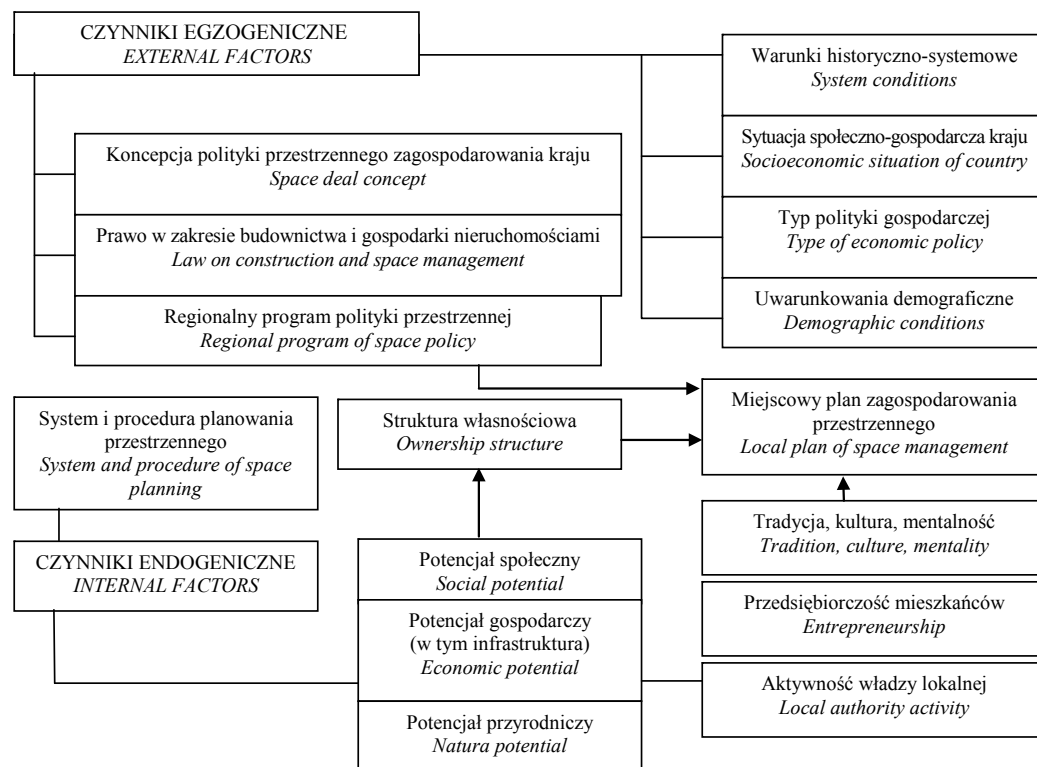
Materiały i metodyka badań

Uwarunkowania rozwojowe

Współczesna myśl ekonomiczna uwzględnia w analizie rzeczywistości gospodarczej wymiary przestrzenne [Domański 2008]. Odbyna się to na podstawie następujących przesłanek:

- produkcja i podział dochodów w społeczeństwie są zbyt abstrakcyjne, gdy pomijają procesy kumulacyjne i powstawanie rejonów bogatych i biednych,
- innowacje i ich rola we wzroście gospodarczym jest trudna do wyjaśnienia, gdy pomija się problem dyfuzji i regionalne zróżnicowanie wynalazczości i zdolności przyswajania innowacji,
- efektywność inwestycji jest niepełna bez uwzględnienia korzyści aglomeracji,
- zmiany w gałęziowej strukturze gospodarki są niedokładnie opisane bez wpływu aglomeracji i porównania ze starą nieelastyczną strukturą,
- zmiany dynamiki produkcji zależą od przenoszenia działań z regionu do regionu.

W tej perspektywie region jest ważnym i zróżnicowanym obiektem polityki ekonomicznej, która może być realizowana przez inwestycje rządowe lub ponadnarodowe, a przede wszystkim jest kształtowana przez władze lokalne drogą zarządzania strategicznego. Zatem konstytucyjny układ kompetencji władz rządu i samorządu tworzy pierwotny czynnik rozwojowy dla poszczególnych obszarów społeczno-ekonomicznych.



Rysunek 1. Czynniki kreowania przestrzeni na poziomie mezoekonomicznym
Figure 1. Creating space on mesoeconomic level factors

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

Wyznaczają one określony ład ogólnej równowagi między przedsiębiorstwami, konsumentami oraz zasobami regionu. Jest to układ współzależnych i racjonalnych lokalizacji przemysłu, rolnictwa i miast zgodnych z zasadami kreowania przestrzeni. Kształtowanie obrazu przestrzennego regionu zależy od dwóch grup uwarunkowań: czynników egzogenicznych – niezależnych od potencjału wspólnoty oraz czynników endogenicznych – ściśle przypisanych zasobom lokalnym (rys. 1).

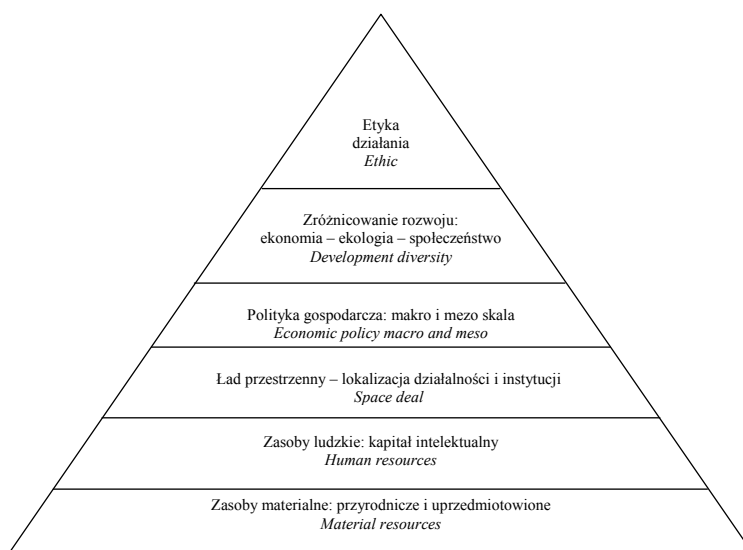
Część tak opisanych determinantów ma swoje źródło w decyzjach rynkowych przedsiębiorstw i konsumentów, a część jest wynikiem oddziaływania instrumentów polityki gospodarczej kształtujących mezoekonomiczne relacje. Można przy tym pokusić się o konstrukcję piramidy uwarunkowań rozwoju regionalnego (rys. 2).

Zaproponowany podział czynników wzrostu i rozwoju ma charakter modelowy i wynika z uznania trójwarstwowego paradygmatu czyli środowiska przyrodniczego, zasobów społecznych i ekonomiki przedsiębiorstwa jako podstaw procesów mezoekonomicznych. Są one zgodne z założeniami teorii post keynesowskich, gdzie wielkość produkcji zależy od popytu efektywnego [Toffler, Toffler 1980].

W warunkach rozwoju zrównoważonego zachodzą klasyczne relacje między podażą globalną (regionalną) i popytem globalnym (regionalnym), a ceny *sensu largo* są kształtowane wskutek oddziaływania tych dwóch elementów rynku (rys. 3). Uzupełnieniem tego modelu jest analiza przestrzenna rynku regionalnego, która winna odpowiedzieć na pytania:

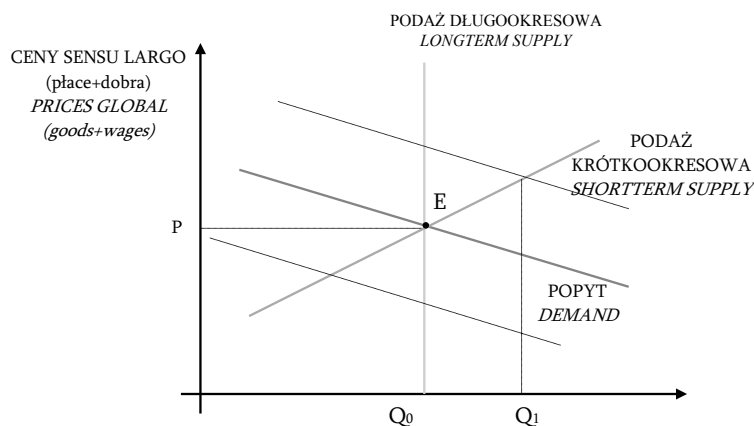
- jaki popyt jest zaspokajany przez producentów w regionie,
- jaki popyt zaspokajają import dla regionu.

To pozwoli określić efektywny popyt globalny z uwzględnieniem wymiany towarowej, przy tym część produkcji lokalnej jest także eksportowana poza region i uzupełnia całkowitą sumę regionalnego produktu brutto.



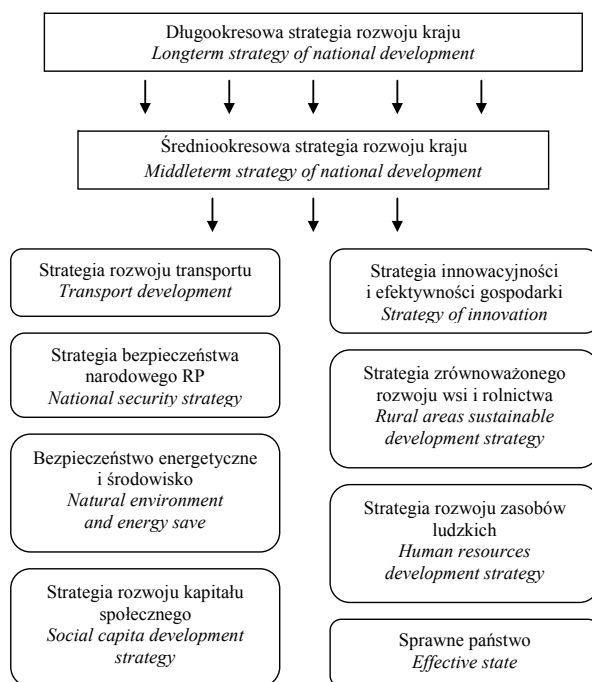
Rysunek 2. Piramida determinant rozwoju regionalnego
Figure 2. Regional development determinant pyramid

Źródło: opracowanie własne
Source: own study



Rysunek 3. Model mezoekonomiczny w warunkach rozwoju zrównoważonego
Figure 3. Meso-economic model in sustainable development conditions

Źródło: opracowanie własne
Source: own study



Rysunek 4. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
Figure 4. National Strategy of Regional Development

Źródło/Source: Krajowa Strategia... 2010

nych) inwestycji,

- zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchomieniu procesów rozwojowych,
- zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów uwzględniające specyfikę ich uwarunkowań.

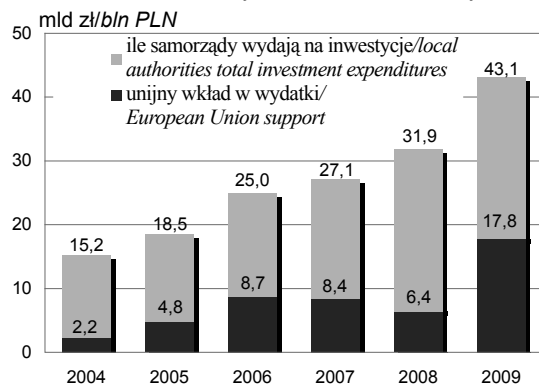
Taki system polityki regionalnej ma służyć podniesieniu jej efektywności i wzmocnieniu wielopozomowego modelu zarządzania, w którym samorząd województwa staje się kreatorem i wykonawcą przedsięwzięć prorozwojowych. Rozwój regionalny przyjmuje w tej formule rolę koordynatora innych aktywności państwa w jego zintegrowanej polityce ekonomicznej (rys. 4) na poziomie mezoekonomicznym.

Kluczem do efektywności tak skonstruowanej polityki regionalnej jest jednak aktywność władz lokalnych, które programują rozwój swojej przestrzeni społeczno-gospodarczej, przede wszystkim w oparciu o strategię rozwoju. W obecnym okresie znaczna część środków inwestycyjnych w tych strategiach pochodzi ze źródeł zewnętrznych, a przede wszystkim Unii Europejskiej. Dzięki funduszom strukturalnym polskie samorządy mogą w ostatnich latach tworzyć i doskonalić elementy infrastruktury technicznej i społecznej i poprawiać warunki

życia swoich mieszkańców (rys. 5).

Projekty regionalne dofinansowywane ze środków publicznych z zasady muszą być elementami strategii, która jest przygotowywana zgodnie z procedurą obejmującą na ogół cztery etapy. W pierwszym następuje pogłębiona analiza potencjału rozwojowego oraz barier ograniczających postęp. W jej wyniku powstaje diagnoza aktualnego stanu rozwoju ze wskazaniem obszarów wymagających wsparcia.

Faza druga polega na dedukcyjnym rozwiązywaniu problemów i konstruowaniu misji i wizji wybranego terytorium w oparciu o pożądane stany docelowe w systemie społeczno-ekonomicznym. W modelu rozwoju zrównoważonego istotne cele są związane z ochroną zasobów środowiska przyrodniczego i rekultywacją terenów zdegradowanych.



Rysunek 5. Unijne wydatki samorządów

Figure 5. Local authorities expenditures from EU budget

Źródło/Source: [www.mj.gov.pl], 2010

W trzecim etapie tworzy się strategiczne cele rozwojowe, niekiedy zgrupowane w osiach priorytetowych, tak by określić zakres koncentracji wysiłków inwestycyjnych. Identyfikacja tych celów powinna zostać poprzedzona analizą potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców i wstępnym rachunkiem przewidywanych nakładów finansowych.

Etap czwarty programowania strategicznego obejmuje przygotowanie programów operacyjnych dla poszczególnych osi priorytetowych z uwzględnieniem warunków poszczególnych sektorów i odbiorców działań władzy samorządowej. Na tym etapie wskazane jest sprecyzowanie projektów inwestycyjnych i zaplanowanie potencjalnych źródeł finansowania.

Kreowanie dokumentów strategicznych to jedno z głównych zadań władzy uchwałodawczej i wykonawczej jednostek samorządu terytorialnego. Kształtowane jest ono przez wiele czynników o charakterze zewnętrznym takich, jak system społeczno-ekonomiczny państwa i poziom rozwoju cywilizacyjnego, ale także czynnikami wewnętrznymi dla samorządu takimi, jak zasoby przyrodnicze, ludzkie i potencjał organizacyjny. Integratorem tych uwarunkowań powinna być przedsiębiorczość jako stan umysłu, proces kreowania i rozwijania aktywności w nowej lub istniejącej działalności gospodarczej.

W badanym samorządzie X określono proces tworzenia strategii regionalnej na podstawie oceny dokumentów statystycznych i przyjętej w toku debaty publicznej wizji rozwoju. Zakłada ona: osiągnięcie poziomu rozwoju krajów starej (15) Unii Europejskiej mierzonego wielkością PKB *per capita* w ciągu dziesięciu lat. Jednocześnie struktura społeczno-gospodarcza ma być nowoczesna i konkurencyjna wobec innych regionów Polski.

Misja tego samorządu jako kluczowa aktywność organizacji opisana została jako: dostarczenie niezbędnych usług publicznych zgodnie z potrzebami mieszkańców i zapisami aktów prawnych o jednostkach samorządu terytorialnego.

Na bazie wizji i misji zidentyfikowano trzy cele strategiczne:

- poprawa konkurencyjności produkcyjnosługowej i inwestycyjnej,
- doskonalenie jakości kapitału intelektualnego społeczności lokalnej,
- wyrównywanie różnic intraregionalnych i przywracanie spójności społeczno-ekonomicznej terytorium.

Zaprojektowanie priorytetów rozwojowych staje się podstawą do określenia mechanizmów realizacji programu. Przyjmują one formę programów operacyjnych lub bardziej kompleksowych działań sektorowych dotyczących np. turystyki lub rolnictwa. W opisywanym przykładzie można wyróżnić program doskonalenia infrastruktury drogowej powiązanej z budową autostrad i tras szybkiego ruchu w skali krajowej, który poprawi dostępność komunikacyjną regionu i wpłynie na zwiększenie obrotów gospodarczych.

Drugim programem jest wsparcie małej przedsiębiorczości drogą rozwiązań systemowych o charakterze prawnym i finansowym ułatwiających rozpoczęcie i rozwój indywidualnych aktywności gospodarczych przedsiębiorcom. Ulgi podatkowe, subwencje technologiczne, specjalne strefy ekonomiczne, dofinansowanie zatrudnienia to niektóre środki polityki gospodarczej stosowane w tym programie operacyjnym.

Trzeci obszar priorytetowy to system edukacyjny stanowiący podstawę wzrostu jakości kapitału społecznego i intelektualnego, decydujących o podstawach procesów rozwojowych. Wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ukierunkowanych projektach szkolenia, przekwalifikowania, doskonalenia umiejętności zawodowych jest metodą sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi. Władze samorządowe wspierając kształcenie powinny umiejętnie łączyć środki finansowe z programów centralnych z lokalnymi projektami rozwoju kapitału ludzkiego. Inwestycje doskonalące rozwój tego kapitału mają wbrew pozorom większy wpływ na postęp społeczno-ekonomiczny niż niektóre wydatki na infrastrukturę techniczną. W ramach tego priorytetu celem pośrednim jest budowanie społeczeństwa uczącego się, a także wzmacnianie tożsamości regionalnej i lokalnej oraz kreowanie struktur demokracji lokalnej gwarantujących większy udział poszczególnych grup społecznych w zarządzaniu wspólnotą.

Tabela 2. Płaszczyzny monitorowania strategii

Table 2. Strategy monitoring pillars

Płaszczyzna/Pillar	Środek realizacji/Execution measure	Plan/Plan	Wykonanie/Realization
Infrastruktura drogowa/ <i>Road</i>	liczba dróg [km]/ <i>number of roads [km]</i>	240	120
	wydatki inwestycyjne [mln zł]/ <i>investment value [mln PLN]</i>	300	280
	liczba projektów/ <i>number of projects</i>	10	8
Wsparcie MP/ <i>Support for stall firms</i>	liczba projektów/ <i>number of projects</i>	30	15
	wydatki na jedną firmę [tys.]/ <i>value per 1 firm [thous.]</i>	50 tys.	10 tys.
Edukacja/ <i>Educations</i>	liczba powstałych firm/ <i>number of established firm</i>	120	90
	liczba projektów/ <i>number of projects</i>	25	20
	współczynnik skolaryzacji [%]/ <i>scholarization index [%]</i>	40	20
	liczba osób szkolonych/ <i>number of trained people</i>	1 200	800

Zródło: opracowanie własne

Source: own study

Wobec tak zdefiniowanych obszarów rozwoju strategicznego należy przygotować szczegółowe harmonogramy realizacyjne i stworzyć mechanizm monitorowania ich wdrożeń. Przydatnym narzędziem w tym zakresie jest strategiczna karta wyników (ang. *balanced scoreboard*), która pozwala na bieżąco oceniać założone cele w porównaniu z osiąganymi wskaźnikami [Kudłacz 1999]. Zwykle punktem wyjścia konstrukcji karty jest przypisanie do poszczególnych płaszczyzn (obszarów) strategii wybranych mierników ilościowych i zestawienie parametrów złożonych z obserwowanymi (tab. 2).

Podsumowanie

Rozwój regionalny jest procesem ilościowego i jakościowego doskonalenia struktury społeczno-ekonomicznej określonego systemu przestrzennego przy zachowaniu walorów środowiska przyrodniczego. Jest on kształtowany przez wiele uwarunkowań i podmiotów, które tworzą wiele płaszczyzn oddziaływania. Z jednej strony na rozwój wpływa aktywność przedsiębiorców i konsumentów rynku regionalnego, którzy przez swoje decyzje rynkowe wyznaczają wielkość produkcji i dochodów, a z drugiej strony podmioty władzy gospodarczej tworzą zestaw instrumentów polityki ekonomicznej wspierających procesy rozwojowe.

Obecnie w Polsce istnieje swoisty dualizm oddziaływania polityki regionalnej. Oznacza to, że rząd prowadzi działania na szczeblu Ministra Rozwoju Regionalnego i wykorzystując fundusz spójności Unii Europejskiej wspomaga inwestycje o znaczeniu ponadregionalnym. Natomiast szesnaście samorządów wojewódzkich zgodnie ze swoimi strategiami rozwoju realizuje wewnętrzne polityki regionalne z wykorzystaniem wszystkich dostępnych źródeł finansowych. Formalnie istnieje spójność polityki interregionalnej (rządowej) z politykami intraregionalnymi (wojewódzkimi), ale realnie mamy do czynienia z często rozbieżnymi programami rozwoju tej samej przestrzeni społeczno-ekonomicznej.

Dlatego kluczowa jest propozycja zintegrowania polityki regionalnej zapisana w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, gdzie zwiększa się rolę samorządu województwa, traktowanego jako węzeł sieci systemu wieloszczeblowego zarządzania.

Literatura

- Domański R.** 2008: Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne. PWN, Warszawa.
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. 2010: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Synteza. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
Kudłacz T. 1999: Programowanie rozwoju regionalnego. PWN, Warszawa.
Toffler A., Toffler H. 1980: The third wave. William Morrow. New York.
Winiarski A. (red.). 1999: Polityka ekonomiczna. Wyd. AE, Wrocław.
[www.mf.gov.pl], 2011.

Summary

The paper presents determinants of the regional development in Polish economic reality. Author describes the model of the factors shaping the activity of households and firms in the field of selfgovernment community including the material resources, human resources, organizational potential, ethic values and intellectual capital.

On this background there is a role of economic policy described, prepared by the central government in the form of external impact and creating by the local authorities.

The research element of the paper considers the estimation of the National Strategy of Regional Development which creates new theoretical framework of Polish regional policy. Moreover the selected selfgovernment strategy and procedure of preparation is analysed. During this analysis some practical conclusions have been proposed for example the necessity of operational programs implementation monitoring and adjustment of the undertakings to the current socioeconomic situation.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. in. Grzegorz Sychalski
Politechnika Koszalińska
ul. Kwiatkowskiego 6e
75-343 Koszalin
e-mail: ieiz@tu.koszalin.pl