Biedne i bogate województwa w bogatej Polsce w reformującej się Unii Europejskiej w zantagonizowanym świecie

Autor: Grzegorz Gorzelak, Profesor nauk ekonomicznych

1. Europa na nowej gospodarczej i politycznej mapie świata

2. Reformy europejskie

3. Polska w reformowanej Unii Europejskiej

4. Przyszłość polskich regionów

Żyjemy w czasach pogłębiającej się niepewności, obejmującej wszystkie skale przestrzenne oraz większość procesów społecznych, gospodarczych i politycznych. Ostatnie lata przyniosły dobitne dowody na nieprawdziwość tez o „końcu historii", niezależnie od tego, jak były one rozumiane i interpretowane – czy w związku z końcem podziału świata na dwa antagonistyczne bloki w 1990 r. i (przejściowym) zastąpieniem ich układem unipolarnym z dominacją Stanów Zjednoczonych, czy też w powiązaniu z ostatnim rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 r. Niepewność ta powoduje, że zawarte w tytule przymiotniki odnoszące się do Polski i Unii Europejskiej mają tylko pewne prawdopodobieństwa spełnienia się w horyzoncie następnych kilku–kilkunastu lat, a oczywiście możliwe są także sytuacje przeciwne – sukces Polski nie jest bowiem gwarantowany, a reformy w Unii Europejskiej mogą nie zostać podjęte. Pewne jest jedynie to, że niektóre polskie regiony będą względnie zamożne, a inne biedniejsze – podobnie, jak ma to miejsce dzisiaj – choć skala różnic nie jest przesądzona. Pewne jest także, że w skali globalnej będziemy obserwować rosnące napięcie i konflikty, w tym niektóre przeradzające się w otwarte starcia militarne.

Uzasadnienia wymaga jeszcze to, że niniejsze opracowanie dotyczy czterech wzajemnie powiązanych układów: regionalnego, krajowego, kontynentalnego i globalnego, co jest ujęciem znacznie szerszym, niż przyjęte w założeniach przedsięwzięcia, w ramach którego powstał niniejszy tekst. Wynika to z faktu coraz silniejszych zależności zachodzących między tymi skalami i niemożności analizowania tylko jednej z nich bez poświęcenia pewnej uwagi pozostałym.

1. Europa na nowej gospodarczej i politycznej mapie ?wiata

Za prawdę obiegową można uznać stwierdzenie, że po krótkiej bezwzględnej dominacji USA, która zastąpiła dwubiegunowy układ „stabilnej niestabilności" Wschód–Zachód, mamy obecnie do czynienia z umacniającym się układem wielobiegunowym, który tworzą USA i Chiny (jako jego najsilniejsze ogniwa), ale także Unia Europejska, Rosja i Indie oraz konstelacja mocarstw regionalnych: Turcji, Brazylii, Arabii Saudyjskiej, RPA, a być może także Indonezji czy Wietnamu. Jest to układ dynamiczny i wielowymiarowy – poszczególne kraje zawdzięczają swoje pozycje różnym cechom: wielkości gospodarki, jej innowacyjności, liczbie ludności, potencjałowi militarnemu, pozycji w danym układzie kontynentalnym czy atrakcyjności politycznej. Tylko dwa z nich: USA oraz Chiny – oraz częściowo Unia Europejska – wykazują znaczące potencjały we wszystkich tych obszarach. W ujęciu dynamicznym największe wzrosty tych potencjałów – w wymiarze absolutnym i względnym – notują niewątpliwie Chiny. Jednocześnie Rosja znajduje się we wszystkich z nich w stagnacji, a nawet w regresie. Z naszego punktu widzenia niezwykle istotne jest to, że także Unia Europejska – choć notuje (powolne) postępy absolutne – nieustannie obniża swoją pozycję w układzie globalnym.

Dzieje się tak na kilku płaszczyznach. Pierwsza to stale pogarszająca się sytuacja demograficzna. Z jednej strony liczba mieszkańców Unii Europejskiej zmniejsza się w wyniku ujemnego przyrostu naturalnego (ok. –700 tys. osób rocznie), z drugiej zaś spadek ten jest z nadwyżką rekompensowany napływem migracyjnym (ok. 2,3 mln osób rocznie). Jednak ok. 40% tego napływu stanowią migranci z innych krajów europejskich, głównie z Ukrainy – państw, które same borykają się z ujemnym bilansem demograficznym, a w przypadku Ukrainy można się również spodziewać masowych powrotów po zakończeniu rosyjskiej agresji na ten kraj. Oznacza to, że ten kierunek migracji będzie w przyszłości wygasał. Starzenie się społeczeństw tworzy rosnące napięcia w systemach emerytalnych, a jednocześnie nie można wykluczyć, że nastroje antyimigranckie będą się nasilać, co dodatkowo pogłębi problemy demograficzne Unii Europejskiej.

Druga płaszczyzna to malejąca – w ujęciu relatywnym, zwłaszcza w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami – zdolność innowacyjna unijnej gospodarki, prowadząca do coraz większej zależności od tych potęg. W Unii Europejskiej działa jedynie kilka firm o kluczowym znaczeniu dla strategicznych sektorów gospodarki światowej:

- półprzewodniki i chipy – ASML (Holandia), ARM (Wielka Brytania),
- energia odnawialna – Vestas (Dania), Ørsted (Dania), Siemens Energy (Niemcy),
- biotechnologia i medycyna – BioNTech (Niemcy), Novo Nordisk (Dania),
- lotnictwo i obronność – Airbus (konsorcjum europejskie),
- sztuczna inteligencja – Mistral (Francja), Aleph Alpha (Niemcy).

Przegrywając wyścig technologiczny, Europa pogłębia swoje uzależnienie od dwóch potęg innowacyjnych. W sferze materialnej – od dostaw wrażliwych materiałów i komponentów z Chin, które dostarczają w skali światowej m.in.:[1]

- 85% modułów fotowoltaicznych,
- 90% paneli słonecznych,
- 85% polikrystalicznego krzemu do paneli słonecznych,
- 90% ogniw bateryjnych,
- 90% katod do baterii,
- 95% anod do baterii.
- 63% turbin wiatrowych,
- 70% elektrolizerów wodoru.

Trzeba też wspomnieć o tajwańskiej firmie Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) mającej 90–95% udziału w światowej produkcji najbardziej zaawansowanych chipów.

W sferze informacyjnej wszyscy jesteśmy zależni od amerykańskich usług IT: Google, GPS, Facebook, Twitter-X, Apple, Microsoft, Adobe i innych, co ma ogromne konsekwencje w wielu aspektach życia społecznego. Możemy dodać do tego system Starlink o podstawowej roli w dziedzinie militarnej, a także amerykańską dominację w materialnych elementach uzbrojenia. Warto zauważyć, że wśród najważniejszych software'owych firm tworzących systemy AI nie ma żadnej pochodzącej z Europy – dominują wymienione wyżej korporacje amerykańskie oraz Open AI, wraz z firmami chińskimi. Tylko jedna firma zlokalizowana w Europie **–** holenderska ASML – ma kluczową pozycję w skali globalnej jedyny na świecie producent maszyn EUV dla produkcji chipów.

Należy do tego dodać zależność gospodarki światowej od chińskich dostaw metali ziem rzadkich oraz rolę decyzji politycznych w światowym obiegu i wykorzystaniu tych surowców[2].

Unia Europejska traci także globalne znaczenie w tzw. *soft power*. W antagonizującym się świecie zaczynają dominować relacje oparte na wąsko rozumianych interesach, a wartości takie jak praworządność, solidarność i liberalna demokracja tracą na znaczeniu. Podziały ideologiczne, dominujące w czasach zimnej wojny, przestały w istocie mieć znaczenie. Z dużym prawdopodobieństwem przez następne lata – jak długo? – życie polityczne krajów o dotychczas ugruntowanej demokracji będzie podporządkowane konserwatywnemu populizmowi, przy jednocześnie utrzymujących się systemach autokratycznych w innych częściach świata. Kruszejący już europejski model oparty na wartościach przestaje być atrakcyjny.

Wszystko to dzieje się w obliczu narastających zagrożeń militarnych, zmuszających poszczególne kraje do zwielokrotnienia wysiłku zbrojeniowego, konsumującego znaczące środki, które mogłyby być przeznaczone na inne, prorozwojowe cele. Wydaje się – choć to teza wyłącznie intuicyjna – że w Unii Europejskiej kompleks militarny ma mniejsze znaczenie dla pobudzania postępu technologicznego, niż ma to miejsce w USA i Chinach. Oznacza to, że w długim okresie europejskie zbrojenia w mniejszym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarczego niż w tych dwóch krajach, a znaczące europejski wydatki zbrojeniowe napędzają rozwój gospodarki USA.

2. Reformy europejskie

Przez cały czas trwania integracji europejskiej we wspólnotowych programach dominowały dwie polityki: rolnictwo i pomoc regionom. Przez dekady to one konsumowały ponad dwie trzecie wspólnotowego budżetu (choć na początku integracji rolnictwo angażowało nawet 80% wspólnych środków). Z biegiem czasu polityka rolna „zazieleniła się", a rozwój regionalny poszerzono o inne cele, tworząc politykę spójności.

O ile u progu integracji polityka skierowana ku rolnictwu mogła mieć racjonalne cele, to z czasem przerodziła się w politycznie umocowane działania wspierające znikomą część mieszkańców Unii Europejskiej, pozwalając jednocześnie niektórym zamożnym jej członkom na sięganie do wspólnej kasy, niedostępnej dla nich z innych źródeł. Niektóre biedniejsze kraje – głównie Polska i Rumunia – mające relatywnie większą część swojej siły roboczej zaangażowanej w rolnictwie, uzyskują z polityki rolnej znaczące środki, równolegle do dużych zasileń płynących w ramach polityki spójności. Polityka rolna Unii Europejskiej ma zatem wielu obrońców i trudno ją zredukować, choć poddana została procesowi pewnej racjonalizacji. Warto także pamiętać, że Wspólna Polityka Rolna przyczynia się do spowolnienia rozwoju wielu krajów Globalnego Południa, nie dopuszczając ich produktów rolnych na bogate rynki europejskie.

Polityka spójności, tradycyjnie mająca na celu zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między regionami Unii Europejskiej, co miałoby pozwolić na wyrównywanie standardów życia mieszańców Wspólnoty, jest oparta na fałszywym założeniu, iż dostarczenie środków (w znacznej mierze przeznaczanych na infrastrukturę) do słabszych, często peryferyjnych regionów o względnie zacofanej strukturze społeczno-ekonomicznej przyczyni się do dynamizacji ich rozwoju. Tak się jednak nie dzieje, a wyrównywanie poziomów rozwoju nie następuje. Nie jest to efektem źle prowadzonej polityki, lecz wynika z samej istoty rozwoju regionalnego w gospodarce, w której konkurencję wygrywa się dzięki innowacjom, a tych regiony słabiej rozwinięte nie są w stanie wytwarzać. Różnice międzyregionalne maleją w skali całej Unii, ale tylko dlatego, że słabiej rozwinięte kraje członkowskie nadrabiają dystans (i to wcale nie dzięki zasileniom z Brukseli, lecz w wyniku tzw. renty spóźnionego przybysza i dostępu do wspólnego rynku). Jednak wewnątrz krajów członkowskich – szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej – różnice międzyregionalne rosną, głównie w rezultacie procesów metropolizacji.

Już od ponad ćwierćwiecza obie te polityki (rolna i regionalna) były poddane fundamentalnej krytyce, a ostatnim jej przejawem jest tzw. raport Draghiego, powtarzający w istocie najważniejsze argumenty tzw. raportu Sapira z 2003 r. Choć już 20 lat temu Komisja Europejska proponowała zmianę orientacji polityk Unii Europejskiej w kierunku zwiększenia innowacyjności i efektywności gospodarek krajów członkowskich[3], to większość rządów tych państw utrzymywała tradycyjny kurs wspierania swoich często nielicznych rolników,

a także słabych regionów, w znacznej mierze przez najrozmaitsze nieprodukcyjne, socjalnie zorientowane inicjatywy, podpierając się jednocześnie koniecznością zasilania tzw. *forget-nots* (regionów górskich, nizinnych, nadmorskich, suchych, mokrych, słabo zaludnionych, restrukturyzowanych itd.).

Dopiero w tym roku, 16 lipca 2025 r., Komisja Europejska zaproponowała nową orientację swoich polityk, co niewątpliwie należy wiązać z analizą słabnącej pozycji tego ugrupowania w skali globalnej, doskonale wyrażoną w raporcie Draghiego, a także koniecznością wzmożenia wysiłku zbrojeniowego[4]. Owa reorientacja zmierza do osiągnięcia od dawna postulowanych, lecz nierealizowanych celów: wzmocnienia innowacyjności, postępu technologicznego i efektywności gospodarowania przy jednoczesnych zwiększonych nakładach na zbrojenia.

Porównanie budżetu Unii z okresu 2021–2027 z nową propozycją Komisji Europejskiej na lata 2028–2034 nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, czy wysiłki te mają być finansowane kosztem bezwzględnej redukcji nakładów na politykę rolną i politykę spójności. Wynika to z nieporównywalności obydwu budżetów wieloletnich – ten kolejny ma być znacząco większy (ok. 2 bln euro) od poprzedniego, nawet po doliczeniu środków uruchomionych w trakcie siedmiolatki 2021–2027 w postaci New Generation EU (łącznie z pierwotnym budżetem to ok. 1,8 bln euro, w tym część w formie kredytów). Także środki przeznaczone na politykę spójności i politykę rolną w latach 2028–2034 mają być większe (865 mld euro, zob. rys. 1) od tych z lat 2021–2027 (ok. 716 mld euro plus nieznana kwota wyasygnowana z New Generation EU na cele zbliżone do celów tych obydwu polityk). Różnica w strukturze środków polega jednak na czymś innym – oto proponuje się utworzenie nowego instrumentu: Europejskiego Funduszu Konkurencyjności, który ma być reakcją na malejące znaczenie Unii w gospodarce światowej, opisane w poprzednim punkcie (rys. 1). Wskutek proponowanych zmian strukturalnych łączny udział polityki rolnej i polityki spójności spada do niecałych 40% całego wieloletniego budżetu, co stanowi zmniejszenie o ok. 25 pkt proc. względem budżetu aktualnej siedmiolatki[5].

Rys. 1. Proponowany nowy kształt wieloletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2028–2034

Źródło: opracowanie własne

Z punktu widzenia dostępności środków europejskich dla polskich województw istotna jest także zmiana organizacyjna: tradycyjnie rozumiana polityka rozwoju, finansowana dotychczas z polityki spójności, została połączona z polityką rolną, społeczną, wspierania rybactwa i obszarów morskich oraz polityką migracyjną i ochrony granic, a ten nowy instrument został ulokowany na szczeblu krajowym w postaci Krajowych i Regionalnych Programów Partnerstwa. Programy te mają integrować dotychczas niezależne fundusze.

To rozwiązane zrywa z tradycjami realizowania polityk unijnych: odrębnym prowadzeniem i finansowaniem polityki rolnej (co miało miejsce od samego początku integracji europejskiej) oraz z realizowaniem programów zarządzanych regionalnie, co było wprowadzane w różnym tempie w poszczególnych krajach członkowskich od lat dziewięćdziesiątych (wcześniej w krajach federalnych lub o znacznej autonomii regionalnej albo silniej zdecentralizowanych), a w Polsce od 2007 r. Propozycja ta – o ile zostanie wprowadzona w życie – może mieć znaczący wpływ na finansowanie rozwoju regionalnego krajów członkowskich, szczególnie tych, w których dotychczasowe środki unijne odgrywały istotną rolę. Nie jest przy tym obecnie jasne, jaką postać będą miały szczegółowe regulacje określające sposób wykorzystania tych środków[6].

3. Polska w reformowanej Unii Europejskiej

Polska jest niewątpliwym liderem transformacji postsocjalistycznej. Polski PKB wzrósł po 1989 r. ponad trzykrotnie. Radykalnie poprawił się poziom życia, i to nie tylko w wymiarze dochodowym, ale także „ogólnocywilizacyjnym", czyli w dostępie do infrastruktury, jakości usług społecznych, jakości środowiska, estetyce krajobrazu itp.

Jednocześnie od kilku już lat (nawet w niesławnej Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju) wskazuje się na wyczerpywanie tradycyjnych mechanizmów rozwoju wynikających z relatywnych tanich czynników wytwarzania – w tym głównie płac. We współczesnym świecie coraz silniej obowiązuje zasada, że tylko innowacyjni mogą być bogaci, ponieważ konkurencję kosztowo-cenową mogą wygrywać tylko tani – a więc biedni. Rośnie konieczność przejścia ku gospodarce na wyższym poziomie zaawansowania technologicznego, oferującej szeroko rozumiane innowacje. Tak się jednak nie dzieje – Polska tradycyjnie znajduje się na końcu uporządkowań krajów członkowskich Unii Europejskiej ze względu na potencjał innowacyjny, wyprzedzając jedynie Rumunię, Bułgarię i Łotwę. Nakłady na naukę – mimo stałych zapowiedzi kolejnych rządów, iż będą rosnąc – spadają, a polski system edukacyjny tkwi w paradygmatach sięgających lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku.

Nic nie wskazuje na to, by sytuacja miała się w nieodległej przyszłości poprawić. Populistyczna presja skłania kolejne ekipy rządzące do kierowania wydatków budżetowych (w coraz większym stopniu finansowanych z rosnącego zadłużenia) na cele socjalne, a dodatkowo zagrożenie militarne zubaża i tak niewielkie nakłady prorozwojowe. Presja ta nie pozwala także na wstąpienie do strefy euro oraz przedłużenie wieku emerytalnego, a więc na dwa przedsięwzięcia o fundamentalnym znaczeniu strategicznym. Bariery stojące przed polską gospodarką narastają i mogą już niedługo zahamować jej rozwój, czemu może sprzyjać ekonomiczna stagnacja ważnych krajów Unii, w tym głównie Niemiec, oraz niestabilna sytuacja gospodarki światowej, wstrząsanej wojnami celnymi oraz możliwymi kolejnymi kryzysami.

W powszechnej świadomości pokutuje błędne przekonanie, że środki płynące do Polski z Unii są głównym czynnikiem sukcesu rozwojowego kraju. Tymczasem badania wskazują, że jest nim dostęp polskich przedsiębiorstw do rynku unijnego[7]. Owszem, środki te mają znaczenie w budowaniu materialnych długofalowych podstaw rozwoju (infrastruktura), także w wymiarze socjalnym (np. Wspólna Polityka Rolna), ale jeżeli nie będą wspomagane rosnącą konkurencyjnością Polski w skali globalnej, mogą stać się wręcz hamulcem rozwoju. Infrastrukturę trzeba bowiem utrzymywać i remontować, a przyzwyczajenie do zasileń socjalnych wzmaga postawy roszczeniowe (jak np. ma to miejsce w przypadku polskich – i nie tylko – rolników). Ostatnio pojawił się drugi ważny czynnik prorozwojowy: napływ migrantów z Ukrainy (w 2024 r. ich praca wygenerowała 2,7% PKB, założyli u nas 90 tys. firm). Jednak wzmacniające się postawy antyukraińskie – którym rząd niestety w niewystarczającym stopniu się przeciwstawia – oraz perspektywa zakończenia wojny w Ukrainie mogą już niedługo wyeliminować pozytywne efekty napływu migrantów z tego kraju, a antyimigranckie fobie rozdmuchiwane przez partie prawicowe nie pozwolą na kompensowanie tego ubytku przez napływ migracyjny z odleglejszych części świata.

Wracając do proponowanego nowego kształtu wieloletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2028–2034, można postawić tezę, że o przyszłości kraju w większym stopniu będą decydowały udział Polski w Europejskim Funduszu Konkurencyjności i sposób wykorzystania środków z niego płynących niż wielkość napływu z Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego. Niestety, o tym pierwszym funduszu nie ma w kraju żadnej dyskusji, a politycy i media zachłystują się wątpliwym sukcesem uzyskania największej w skali Unii puli z tytułu tego drugiego. Jest to zresztą złudne, gdyż Polska w kolejnym budżecie dostanie realnie o 10–15% mniej pieniędzy niż obecnie. W cenach stałych (czyli z uwzględnieniem inflacji) w latach 2021–2027 spłynie do nas w sumie równowartość 130,4 mld euro. W latach 2028–2034 będzie to ok. 120 mld euro[8].

4. Przysz?o?? polskich regionów

Zarysowawszy globalne, europejskie oraz krajowe tło przyszłego rozwoju regionalnego Polski, można podjąć próbę odpowiedzi na zadane pytania. Może to być oczywiście jedynie próba, przyszłość bowiem jest coraz bardziej niepewna w każdym z trzech ponadregionalnych, wyżej przedstawionych wymiarów.

Polska jest krajem o silnie już ugruntowanej samorządności terytorialnej, w której układ regionalny odgrywa istotną rolę. Rolę tę wzmacniały środki europejskie, ostatnio w ponad jednej czwartej przeznaczane do zarządzania przez województwa w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO). Porównania wskazują, że skala decentralizacji regionalnej środków unijnych jest w Polsce największa wśród nowych krajów członkowskich[9].

Już samo zmniejszenie wielkości środków płynących do Polski w ramach tego instrumentu względem dotychczasowej polityki spójności ograniczy możliwości wpływania władz wojewódzkich na rozwój ich regionów. Trzeba pamiętać, że dotychczas środki unijne płynące w ramach RPO do województw stanowią ok. jednej czwartej ich budżetów (nie będąc ich częścią), a jednocześnie finansują one ok. połowy nakładów rozwojowych podejmowanych przez regiony. Ponadto, niezależnie od tego, jaki kształt przyjmą ustalenia dotyczące Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na szczeblu unijnym, fakt zrezygnowania z regionalnych programów operacyjnych w fundamentalnym stopniu ograniczy sprawczą moc władz wojewódzkich w kształtowaniu procesów rozwoju ich regionów. A ponieważ ostateczna postać tych planów będzie zależała od porozumień zawartych między szczeblem regionalnym a krajowym, należy się spodziewać, że w sytuacji ułomnej demokracji i ograniczonej praworządności relacje polityczne będą odgrywały kluczową rolę w alokacji środków do poszczególnych województw. Dlatego też na pytanie: ***czy pożądane są decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych***? należy oczywiście odpowiedzieć pozytywnie, postulując wzmocnienie systemowej niezależności województw od aktualnych konstelacji politycznych, wyrażając jednocześnie głęboki sceptycyzm co do możliwości spełnienia takiego scenariusza, który uniezależniałby relacje rząd – samorząd wojewódzki od aktualnej sytuacji politycznej.

Trzeba pamiętać, że dotychczas środki unijne płynące w ramach RPO do województw stanowią ok. jednej czwartej ich budżetów (nie będąc ich częścią), a jednocześnie finansują one ok. połowy nakładów rozwojowych podejmowanych przez regiony.

Polska jest krajem o średnim – w skali europejskiej – poziomie zróżnicowania regionalnego. Zróżnicowanie to zresztą w istocie nie rośnie, choć rosną zróżnicowania wewnątrzregionalne na osi miasto–wieś, a jeszcze wyraźniej stolica regionu – reszta województwa, szczególnie w przypadku regionów relatywnie słabiej rozwiniętych Polski Wschodniej. Niezależnie od tego, jak Polska będzie rozwijała się w nadchodzących latach, zróżnicowania te nie będą maleć, a być może będą nawet rosnąć, gdyż największe miasta i najsilniej (choć wewnętrznie zróżnicowane) rozwinięte regiony (Pomorze, Wielkopolska, Dolny Śląsk) będą wykazywały większy potencjał rozwojowy niż obecne słabiej rozwinięte regiony Polski Wschodniej (z wyjątkiem zachodniej części woj. podkarpackiego), a także Polski Zachodniej. Będzie tak się działo zarówno w scenariuszu optymistycznym – zgodnie z którym polska gospodarka sprosta wyzwaniom globalnym, a ważnym czynnikiem rozwoju kraju będzie sprawne wykorzystanie środków napływających w ramach Europejskiego Funduszu Konkurencyjności – jak i w scenariuszu pesymistycznym – w którym polska gospodarka popadnie w stagnację, czemu nie będą w stanie przeciwdziałać środki płynące z Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego – tym bardziej że dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż fundusze unijne wpływają na powiększanie się regionalnych zróżnicowań[10].

W tym kontekście można odnieść się do pytania dotyczącego zarządzania metropolitalnego: czy coraz bardziej prawdopodobne przyjęcie nowych rozwiązań instytucjonalnych odnoszących się do zarządzania obszarami metropolitalnymi będzie miało wpływ na działalność samorządów wojewódzkich? Odpowiedź jest oczywista: tak, będzie miało. Otworzy się nowe pole zarówno współpracy, jak i konkurencji, mogą narodzić się napięcia i konflikty, szczególnie jeżeli zarządy metropolitalne staną się partnerem w Planach Współpracy, obok władz krajowych i wojewódzkich. Jeżeli ponadto powstałe związki metropolitalne będą w stanie racjonalnie i efektywnie zagospodarować środki z Europejskiego Funduszu Konkurencyjności, to dynamika rozwoju układów metropolitalnych może ulec dalszemu zwiększeniu, co spowoduje silniejsze procesy koncentracji i polaryzacji terytorialnej w skali kraju oraz wewnątrz poszczególnych regionów mających na swoim terenie rozwinięte układy metropolitalne. Owszem, ściślejsza integracja polityki regionalnej z politykami miejskimi i metropolitalnymi jest potrzebna, ale nie można obecnie wskazać, czy będzie możliwa i w jakiej skali, w jakich regionach i na jakich polach.

Niezależnie od tego, który scenariusz rozwoju kraju się zrealizuje, nie ma możliwości skutecznego przeciwdziałania ***starzeniu się społeczeństwa i depopulacji obszarów peryferyjnych***. Są to procesy zarówno obiektywne, jak i powszechne w skali europejskiej oraz w znacznym stopniu niezależne od działań publicznych. Wystarczy prosta arytmetyka: w kraju, w którym liczba ludności spada w wyniku ujemnego przyrostu naturalnego i ograniczonego napływu migracyjnego, szybciej muszą wyludniać się obszary oferujące mniej korzystne warunki życia. Próby przeciwdziałania wyludnianiu się obszarów peryferyjnych są skazane na niepowodzenie i prowadzą do marnowania publicznych środków. Owszem, zapowiedzi takich działań mają pewną nośność przed wyborami, czemu przyświeca nadzieja, że wyborcy nie będą pamiętali przed następnymi wyborami tych niemożliwych do dotrzymania zobowiązań. Podobnie nie można skutecznie przeciwdziałać ***regresowi wielu małych i średnich miast***. Owszem, niektóre z nich, dzięki korzystnemu położeniu (przy przejściu granicznym, blisko dużego miasta, z potencjałem turystycznym, z wielkim zakładem przemysłowym itp.), sprzyjającemu splotowi okoliczności (pojawienie się dużego zewnętrznego lub rodzimego inwestora), racjonalnym działaniom władz lokalnych czy aktywnej, zintegrowanej społeczności lokalnej[11], mogą dynamicznie się rozwijać, ale w większości przypadków małe i średnie miasta będą poddane procesem wyludniania oraz stagnacji gospodarczej.

W tej sytuacji oczywiście ***potrzebne są nowe formy usług publicznych***. Zamiast przeciwdziałać temu, czemu przeciwdziałać nie należy, bo nie można, trzeba racjonalizować działania w kierunku „zarządzania upadkiem". Potrzebny jest rozwój mobilnych usług społecznych umożliwiających dostępność – z konieczności ekonomicznej coraz rzadziej rozmieszczonych – usług dla mieszkańców obszarów wyludniających się, a także niezbędne jest pojawienie się publicznie finansowanego transportu na (uzasadnione) żądanie w celu dotarcia do tych usług tam, gdzie brak jest regularnego transportu publicznego. Konieczny jest rozwój instytucji pomocy społecznej skierowanej do osób starszych, pozbawionych opieki ze strony młodszych członków rodziny czy sąsiadów, którzy wyemigrowali do innych miejsc w kraju lub za granicę. Być może celowy jest rozwój internatów przy szkołach ponadpodstawowych. ***Samorząd wojewódzki powinien odgrywać istotną rolę we wspieraniu tych nowych praktyk podejmowanych przez samorządy lokalne, łagodzących społeczne problemy średnich i małych miast oraz wyludniających się terenów pozamiejskich.***

Jednocześnie konieczne są nowe **strategie migracyjne**. Władze regionalne nie będą mogły same opracować ich zasad i regulacji, jest to sfera zarezerwowana dla władz państwowych. Natomiast w ramach obowiązujących przepisów władze regionalne i lokalne powinny uruchamiać programy ściągania oraz integrowania migrantów z różnych krajów, zgodnie z potrzebami rynku pracy. Prawdopodobnie wystąpi w tej mierze zróżnicowanie regionalne, gdyż w części kraju nastroje ksenofobiczne ograniczą lub wręcz uniemożliwią takie działania (mamy już tego przykłady w postaci protestów przeciw ośrodkom integracji migrantów).

W państwie zdecentralizowanym należy ograniczać zakres uniwersalnych rozwiązań na rzecz bardziej zindywidualizowanych strategii regionalnych, a także kompetencji w zakresie bardziej zindywidualizowanych polityk społecznych i gospodarczych. Koncepcja głębokiej decentralizacji[12] jest interesująca, jednak wydaje się zbyt radykalna, przynajmniej w obecnych i przyszłych uwarunkowaniach politycznych. Należy niewątpliwie podjąć nad nią poważną dyskusję, choć prawdopodobieństwo jej rozpoczęcia, nie mówiąc już o realizacji nawet częściowych koncepcji, jest niewielkie lub wręcz zerowe. Trzeba jednak podkreślić, że nawet częściowe wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań może pogłębiać regionalne zróżnicowanie, bo gotowość poszczególnych politycznych elit regionalnych – będących emanacją regionalnych zbiorowości – do podejmowania nowoczesnych polityk rozwojowych jest silnie w Polsce zróżnicowana. Można więc przewidywać, że elity regionów o najwyższym potencjale rozwoju, zamieszkiwanych przez ludność o wysokim poziomie wykształcenia i charakteryzujących się znacznym udziałem miejsc pracy w nowoczesnych sektorach gospodarki, wykorzystałyby poszerzone możliwości sprawniej niż władze regionów relatywnie niżej rozwiniętych, o mniej zaawansowanych strukturach społecznych i gospodarczych[13]. Oznacza to, że tak – decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych są pożądane, lecz prawdopodobnie w dającej się przewidzieć przyszłości niemożliwe.

W tym kontekście należy wspomnieć o propozycjach ***nowych źródeł dochodów dla województwa***, takich jak np. udział w podatku VAT. Koncepcja ta wydaje się interesująca. Jej realizacja powinna jednak mieć wbudowane mechanizmy łagodzenia polaryzacyjnego działania takiego instrumentu – np. w postaci regresywnych stawek względem poziomu regionalnego PKB na mieszkańca.

Nie ma powodów sądzić, że obecne uwarunkowania instytucjonalne ograniczają innowacyjność i jakość regionalnych strategii rozwoju. Owszem, druga ich generacja okazała się schematyczna, ślepo podążająca za prostacko rozumianymi wzorcami unijnymi – dominowały trzy cele: „gospodarczy", „społeczny" i „przestrzenny", zgodnie z trzema wymiarami „spójności". Natomiast kolejne edycje tych strategii były znacznie lepiej dostosowane do regionalnej specyfiki, choć zmiany polityczne w województwach powodowały także zmiany w ich celach rozwoju zapisanych w strategii (np. strategie lubelskie opracowane w latach 2014 i 2021). Dlatego też pytanie nt. ***roli województw w strategicznym planowaniu rozwoju regionalnego*** odnosi się w istocie do praktyki, nie zaś do istniejących rozwiązań instytucjonalnych określających organizację i zakres kompetencji, które obecnie stwarzają wystarczające szerokie ramy dla tworzenia dobrych, wizjonerskich, a jednocześnie realistycznych strategii. Natomiast nie można jeszcze stwierdzić, czy ***przyszła formuła odpowiada tym potrzebom***, nie jest ona bowiem wiadoma w obliczu nowego, jeszcze nieznanego kształtu polityk unijnych będących ważnym (o ile wręcz nie najważniejszym) źródłem finansowania projektów rozwojowych samorządu wojewódzkiego.

W zestawie pytań stanowiących wprowadzenie do dyskusji zabrakło pytania być może najważniejszego***: jak samorząd może wpływać na rozwój regionu?*** I pytania kolejnego: ***jakie warunki powinny być spełnione, by wpływ ten był większy, niż obecnie?*** Oraz wreszcie: ***jeśli wpływ ten będzie większy, niż obecnie, to jakie tego mogą być konsekwencje?*** Spróbuję na nie odpowiedzieć, uwzględniając przesłanki wynikające z pierwszych części niniejszego opracowania.

Władze wojewódzkie powinny większy nacisk, niż dotychczas, kłaść na ***tworzenie nowoczesnej, zaawansowanej technologicznie i innowacyjnej gospodarki w swoich regionach***. Powinny mieć możność wspierania aktywności badawczej najważniejszych placówek naukowych i akademickich na swoim terenie, co może okazać się istotne w obliczu przewidywanego nędznego finansowania tego sektora ze środków krajowych. Należy rozważyć możliwości powołania swego rodzaju wojewódzkich centrów badań i rozwoju, na wzór NCBiR[14]. Powinny zostać powołane regionalne konwenty technologii innowacji, skupiające przedstawicieli placówek naukowych i akademickich oraz wiodących firm i organizacji. Władze wojewódzkie powinny prowadzić intensywne kampanie promocyjne, przyciągające inwestorów w sektorach technologicznie zaawansowanych, unikając jednocześnie błędów typu wspieranie budowy magazynów Amazona k. Poznania i Wrocławia czy montowni AGD k. Łodzi – przedsięwzięć prowadzących do „pułapki miejsc pracy niskiej jakości", niewykorzystujących potencjałów obecnych w wielkich miastach. Warto rozważyć aktywne włączanie się polskich województw do międzynarodowych sieci współpracy i wymiany doświadczeń w dziedzinach zaawansowanych technologii oraz innowacji[15]. Krytycznej ocenie należy poddać regionalne strategie innowacji i tzw. regionalne inteligentne specjalizacje, które w większości przypadków są schematyczne (a czasem wręcz absurdalne) i nieprzekładane na rzeczywiste działania praktyczne. Wbrew populistycznym naciskom regionalne strategie rozwoju powinny być selektywne – tak w ujęciu sektorowym, jak i terytorialnym – i koncentrować się na tych dziedzinach, które najsilniej wiążą gospodarki regionalne z innowacyjnymi elementami gospodarki światowej.

Nie jest jasne, jaki będzie dostęp regionów do Europejskiego Funduszy Konkurencyjności – prawdopodobnie środki te będą rozdysponowywane w drodze konkursów dla podmiotów naukowych i gospodarczych. Władze wojewódzkie powinny przeznaczać własne środki na wspieranie takich podmiotów ubiegających o dostęp do tego funduszu. Podobnie, w ramach regulacji Komisji Europejskiej, władze te powinny możliwie znaczną część środków uzyskanych z Krajowych i Regionalnych Programów Partnerstwa przeznaczać na wspieranie innowacji i technologii na swoim terenie, także w odniesieniu do części tych programów związanych z gospodarką rolną (choć obecna polityka prowadzona przez polskie władze tłumi postęp technologiczny w rolnictwie, składając go na ołtarzu populistycznych żądań typu „polska ziemia w rodzinne polskie ręce"[16]).

W państwie zdecentralizowanym należy ograniczać zakres uniwersalnych rozwiązań na rzecz bardziej zindywidualizowanych strategii regionalnych, a także kompetencji w zakresie bardziej zindywidualizowanych polityk społecznych i gospodarczych"

Można mieć nadzieję, że przynajmniej niektóre województwa wykorzystają stojące przed nimi możliwości wspierania innowacyjnej gospodarki – w tym badań naukowych – w większym stopniu, niż będzie to udziałem władz szczebla krajowego, ulegających narastającej presji populistycznej. Ich regiony dzięki takim poczynaniom będą miały szanse na przyspieszony rozwój i korzystną zmianę strukturalną. Może to zwiększyć zróżnicowanie regionalne, ale będzie ono wynikiem różnic w jakości regionalnych strategii rozwoju, sprawności ich realizacji i społecznej świadomości zbiorowości regionalnych akceptujących konieczność sprostania wyzwaniom przyszłości.

[1] M. Orłowski (2024). Nowy, wielobiegunowy świat – czy czeka nas zmierzch Zachodu?. *Pomorski Thinkletter*, 4(19).

[2] Zależności te doskonale oddaje następujący cytat: „(…) koreańska firma produkująca telefony w Wietnamie i wszczepiająca do nich półprzewodniki wytwarzane na Tajwanie. Jeżeli na Tajwanie w tych półprzewodnikach wykorzystano jakieś pierwiastki metali ziem rzadkich, a one są używane w holenderskich maszynach, które z kolei Tajwańczycy stosują do produkcji tych półprzewodników, to już wszyscy w tym łańcuchu dostaw muszą po kolei uzyskać licencję od Chińczyków na ich zastosowanie. Co więcej, jeżeli chodzi o półprzewodniki, to licencje muszą być wystawiane każdorazowo – na każdy osobny produkt" (*Bezprecedensowy krok Chin. „Bardzo poważna eskalacja"* (2025). https://tvn24.pl/biznes/ze-swiata/usa-dean-w-ball-chiny-wyslaly-zachodowi-wiadomosc-ze-kontroluja-jego-gospodarke-i-dobrobyt-st8694224). Dodajmy, że licencja taka jest konieczna, nawet jeżeli w produkcie znajduje się 0,1% danego surowca. Jest to jeden z kluczowych problemów w globalnych negocjacjach gospodarczych.

[3] Zob. European Union (2005). *Cohesion Policy in support of growth and jobs - Community Strategic Guidelines*, 2007-13. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:g24230.

[4] European Union (b.d.). *The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

[5] Postulowałem podobne zmiany – także organizacyjne – komentując raport Draghiego, zob. G. Gorzelak (2025). Will Europe wake up. *Scienze Regionali Italian Journal of Regional Science*, 1/2025.

[6] Zagadnienie to zostanie z pewnością omówione w innym opracowaniu przygotowywanym na potrzeby niniejszego projektu.

[7] W. Orłowski (red.). (2021). *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

[8] P. Miączyński (2025). *Najważniejsza rozgrywka rządu Tuska. Za kulisami Polska walczy o miliardy euro i kontrolę nad własnymi podatkami.* https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,32307409,najwieksze-wyzwanie-rzadu-tuska-za-kulisami-polska-walczy-o.html.

[9] G. Gorzelak (2020). Regional Policies in East-Central Europe. W: M. Fisher, P. Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Science*. Springer.

[10] „The investment projects undertaken with a contribution from EU funds in the ten countries considered [Central and Eastern European countries – przyp. aut.] increased internal polarisation regarding the broadly conceived transport situation. This increase in polarisation took place both on the scale of the entire CEE macroregion and inside particular countries (especially the bigger ones, such as Poland and Romania). This appears to be an unavoidable consequence of the wide programme of investment projects" za: T. Komornicki, S. Goliszek (2023). New Transport Infrastructure and Regional Development of Central and Eastern Europe. *Sustainability*, March 2023.

[11] Swego czasu sformułowałem zestaw wewnętrznych czynników sukcesu lokalnego: lider, popierająca go lokalna elita, lokalni przedsiębiorcy, sprawne miejscowe organizacje gospodarcze i społeczne, zaingerowana, zmobilizowana społeczność lokalna oraz współpraca międzygminna. Zob. G. Gorzelak (2000). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych). *Studia Regionalne i Lokalne*, *3*, 99–120.

[12] M. Kisilowski, A. Wojciuk (red.). (2023). *Umówmy się na Polskę*. Wydawnictwo Znak.

[13] Prawidłowości takie występują w skali lokalnej, co zostało zbadane na przestrzeni prawie 25 lat, zob. G. Gorzelak*, E. Przekop-Wiszniewska. (2022).* Efekty polityk Unii Europejskiej w świetle badań ankietowych gmin. W: G. Gorzelak (red.), *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej (s. 157–188), SCHOLAR.*

[14] Unikając jednocześnie korupcyjnej patologii, która wystąpiła w tej instytucji podczas podporzadkowania jej Partii Republikańskiej.

[15] Przykładowo w sieci European Semiconductor Regions Alliance (https://www.esra-org.eu/#top) nie ma żadnego polskiego województwa, a są trzy regiony czeskie (jako jedyne z Europy Środkowo-Wschodniej).

[16] Zob. np. G. Gorzelak, A. Kołodziej, R. Piotrowski, W. Poczta, J. Pyrgies, A. Sadowski (2024). *Parcelacje dużych gospodarstw – droga donikąd.* IRWiR PAN. https://www.irwirpan.waw.pl/965/publikacje/parcelacje-duzych-gospodarstw-droga-donikad.