

Ewelina Skowron*

KONCEPCJE STYMULOWANIA ROZWOJU REGIONU POGÓRNICZEGO – ZAGŁĘBIE RUHRY W NIEMCZECH

W artykule opisano proces i koncepcje rozwoju regionalnego, które stosowano w trwającej 40 lat transformacji gospodarczej Zagłębia Ruhry w Niemczech. Zawarty w pierwszej części opracowania zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej podaje informacje o przyczynach gruntownych przemian w omawianym regionie. Opisane w dalszej kolejności koncepcje rozwoju Zagłębia Ruhry pokazują szeroki zakres możliwych do zastosowania wariantów na restrukturyzowanych terenach górniczych. Podsumowaniem tej części opracowania są zaprezentowane efekty wdrożenia stosowanych technik rozwoju w badanym regionie. W ostatnim rozdziale ujęto w zarysie problematykę obowiązującej strategii rozwoju dla Zagłębia Ruhry¹.

1. Wprowadzenie

Zagłębie Ruhry (niem. *Ruhrgebiet*) położone jest w granicach administracyjnych landu Nadrenii Północnej-Westfalii (niem. *Nordrhein-Westfalen*). Zdaniem naukowców niemieckich z dziedziny regionalistyki, m.in. H. Blotevogla, Zagłębie Ruhry jest obszarem bardzo zróżnicowanym (Blotevogel 2004), co wynika z procesu zasiedlania i rozwoju ekonomicznego regionu.

Idea planowania rozwoju regionu położonego u ujścia rzeki Ruhry do Renu powstała na początku XX w. Od XIX w. polityka gospodarcza w Zagłębiu Ruhry generowała migrację pracowników z pozostałych terenów Niemiec oraz Polski i Skandynawii. Zabory były jedną z przyczyn migracji z Polski na przełomie wieków XIX i XX. Jak podają statystyki, od 1895 r. do 1919 r. tylko z górnośląskiego terenu plebiscytowego wyemigrowało 32% ludności (tj. 389 tys.) spośród wszystkich mieszkańców².

W Zagłębiu Ruhry powstające wokół kopalń skupiska ludności z czasem stały się niekształtnie rozrastającymi się wioskami. Chaotyczny proces osiedleńczy, przyczynający się do powstania dużych osad wiejskich wokół zakładów pracy, zainspirował w 1912 r. Roberta Schmidta – inicjatora powołania Związku Osiedleńczego Okręgu Węglowego Ruhry (niem. *Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk* – SVR) – do wprowadzenia ładu w proces zasiedlania ziemi nad Ruhrą przez utworzenie organizacji skupiającej nowo powstające osiedla prze-

* Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska.

¹ Przedstawione informacje zostały zebrane i opracowane podczas stypendium na Uniwersytecie Duisburg-Essen sfinansowanym przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej.

² Materiały niepublikowane, *Zestawienie statystyczne – Cierpienia ludu górnośląskiego pod panowaniem niemieckim*, 1920, s. 4 (dostępne ze źródeł Biblioteki Śląskiej).

mysłowe. W wyniku współpracy między innymi Roberta Schmidta oraz ministra zdrowia Heinricha Hirtsiefera podjęto decyzję o założeniu związku SVR, skupiającego gminy, których podstawą rozwoju był przemysł górniczy. W maju 1920 r. oficjalnie zatwierdzono jego istnienie (GS.S.286)³. W uchwalonej wówczas ustawie zapisano obowiązki i sposób funkcjonowania organizacji (SVR/RVR – niem. *Regionalverband Ruhr*).

Początkowo celem pracy związku SVR było:

- wyznaczenie linii budowy infrastruktury drogowej i kolejowej w regionie i wewnątrz miast;
- koordynowanie procesu budowy dróg;
- koordynowanie procesu zasiedlania Zagłębia Ruhry;
- wydawanie zarządzeń i rozporządzeń w sprawach budowy, w tym budownictwa mieszkaniowego.

W pierwszym etapie działalności SVR wybudowano ponad 200 km dróg wysokiej jakości w Zagłębiu Ruhry⁴. W kolejnych latach związek podlegał prawu planowania z 15 lutego 1936 r. (RGBI. I S. 104)⁵, a od 1950 r. prawu planowania landu Nadrenia Północna-Westfalia (GV.NW. S.41)⁶.

Okres po II wojnie światowej w historii Zagłębia Ruhry to czas realizacji programów ukierunkowanych na rozwój regionu przemysłowego. Priorytetem było wówczas usprawnienie komunikacji pomiędzy skupionymi w regionie obszarami górniczymi.

Dzięki górnictwu węgla kamiennego powstał obszar gospodarczy i osadniczy o specyficznych cechach ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Istnienie przemysłu wydobywania węgla kamiennego generowało powstanie i rozwój innych gałęzi przemysłu (por. ryc. 1). W trwającym 40 lat procesie gruntownej restrukturyzacji górnictwa stało się to alternatywą dalszego rozwoju regionu.

Obecnie obszar Zagłębia Ruhry wynosi 443 468 ha (dla porównania powierzchnia gmin górniczych⁷ województwa śląskiego – 327 774 ha). Administracyjnie obszar ten podzielony jest na jedenaście miast oraz cztery powiaty składające się z 42 gmin. Blisko 10% jego powierzchni zajmuje infrastruktura drogowa i kolejowa. Tereny przemysłowe obejmują 7% powierzchni Zagłębia Ruhry.

³ *Gesetz betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk das Gesetz v. 5.5.1920* (GS. S. 286).

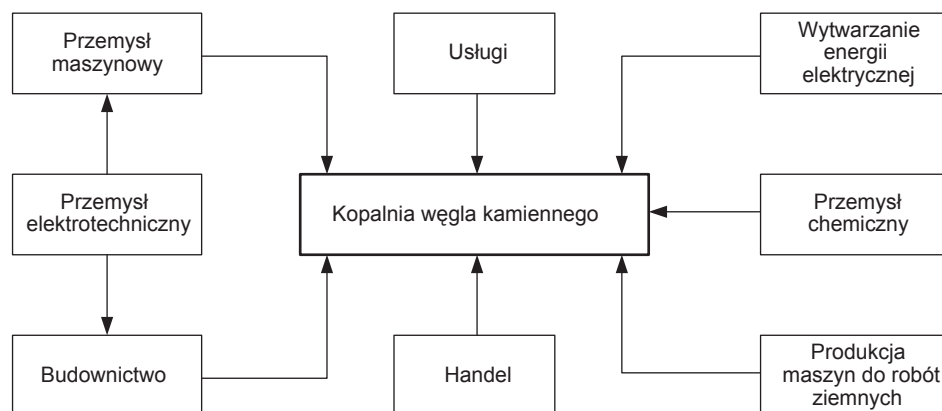
⁴ Materiały niepublikowane, *Aufgaben des Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*, Essen 1953, s. 2 (udostępnione przez Kurta Nolla z Regional Verband Ruhr).

⁵ *Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15 Februar 1936* (RGBI. I S.104).

⁶ *Verordnung der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zur Durchführung des Landeswahlgesetzes 14. März 1950* (GV. NW. S. 41).

⁷ Status gminy górniczej został wprowadzony w 1999 r. ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1112), i podtrzymany aż do chwili obecnej w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (Dz.U. 2007, Nr 192, poz. 1379), art. 23 pkt 1, 2.

Zagłębie Ruhry zamieszkuje 5,3 mln osób, a gęstość zaludnienia wynosi 1196 mieszkańców na km². Jednocześnie tereny przemysłowe w Niemczech, podobnie jak w Polsce, charakteryzuje najwyższa gęstość zaludnienia na tle kraju i wśród pozostałych gmin regionu.



Ryc. 1. Powiązanie przemysłu eksploatacji węgla kamiennego z innymi sektorami przemysłu

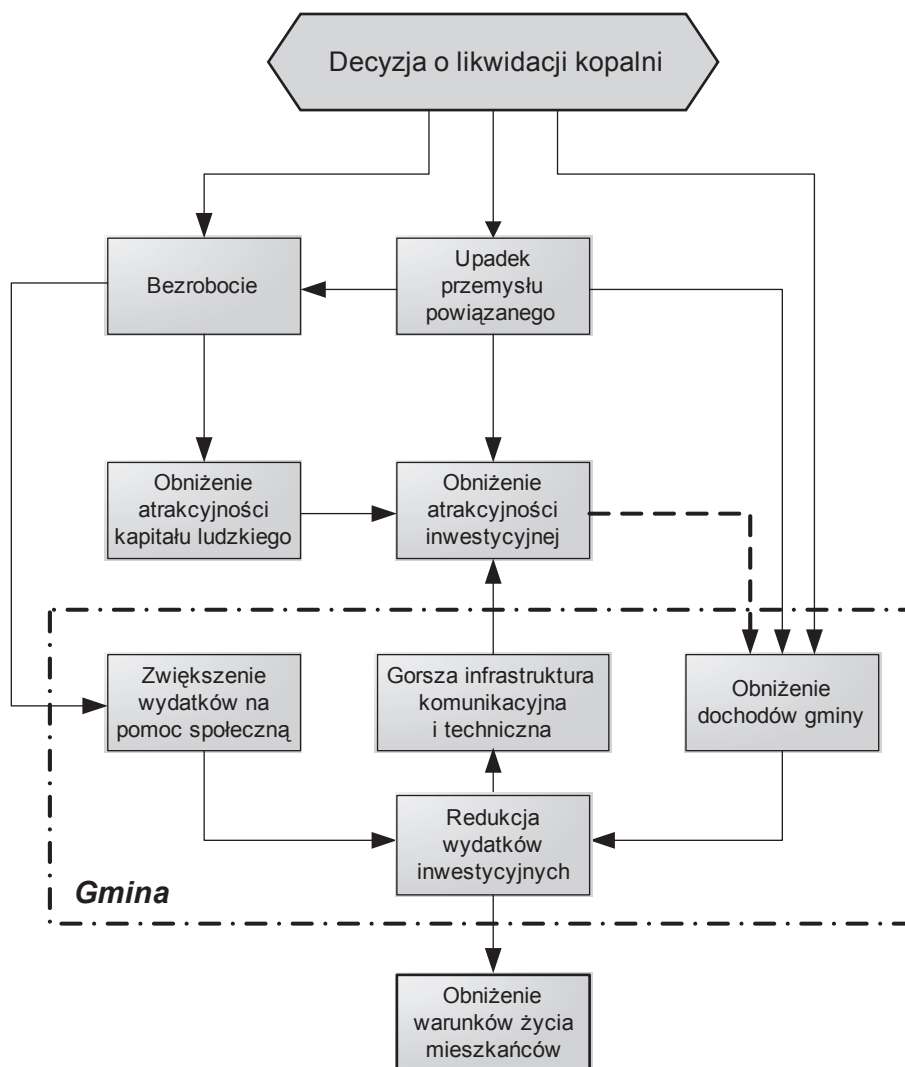
Źródło: opracowanie własne na podstawie: K.H. Storchmann, P. Kyrou, 1997, *Steinkohlenbergbau im Ruhrgebiet. Entwicklung, Subventionen, Beschäftigungseffekte*, Bochum: Universitätsverlag Bochum, s. 29.

2. Przyczyny restrukturyzacji przemysłu węgla kamiennego w Zagłębiu Ruhry

Region Zagłębia Ruhry rozwinął się w latach 1900–1958. Swój rozkwit zawdzięczał rosnącemu wydobywaniu węgla i produkcji stali. W przemyśle węgla kamiennego w okresie 1945–1960 zatrudnionych było 500 tys. osób. Przez lata region pełnił funkcję siły napędowej gospodarki niemieckiej. Sprzyjała temu panująca w ekonomii filozofia fordyzmu, która zakładała, iż wzrost gospodarczy jest wynikiem rozwoju przemysłu. W latach 50. XX w. w obliczu pojawiających się alternatywnych źródeł energii (tańszego importowanego węgla kamiennego i ropy naftowej) postawiono pod znakiem zapytania inwestycje w przemysł wydobywczy węgla kamiennego. Ponadto na skutek kryzysu koreańskiego (drugiej połowy lat 50. XX w.) zaczęto się zastanawiać, czy surowce bazowe dla rozwoju regionu będą w przyszłości wystarczającym źródłem dalszego wzrostu gospodarczego (Schlieper 1986).

Pierwszy kryzys górniczy pojawił się nieoczekiwanie w regionie Zagłębia Ruhry w 1958 r. Z perspektywy czasu uznano, iż przyczyną tego kryzysu był spadający popyt na energię pozyskiwaną z węgla. W latach 1958–1964 zamknięto łącznie 27 kopalń, a do 1966 r. zredukowano liczbę pracujących o połowę (z 500 do 250 tys.) (Schlieper 1986). Kryzys w górnictwie objął całą gospodarkę ob-

szaru Zagłębia Ruhry (Aring i in. 1989) (por. ryc. 2). Jednocześnie w tych latach nastąpił polityczny konflikt interesów dotyczący dalszej wizji rozwoju regionu. Państwowa wizja polityki energetycznej (Schlieper 1986) opierała się na zmianie struktury dostarczanej energii otrzymywanej z węgla na energię atomową i pochodzącą z ropy naftowej. Tymczasem regionalne władze polityczne w dalszym ciągu forsowały rozwój regionu oparty na przemyśle wydobywania węgla kamiennego. Podejście takie wynikało z jednej strony z chęci utrzymania istniejących w górnictwie przywilejów, z drugiej strony wiązało się z trudem opracowania programu rozwoju regionu poza przemysłem górnictwem.



Ryc. 2. Skutki ekonomiczne likwidacji kopalni w układzie gospodarki lokalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Aring i in. 1989.

Na pogarszającą się sytuację ekonomiczną regionu nałożyła się recesja gospodarcza w Niemczech w latach 1966–1967. W następstwie powstał kolejny plan likwidacji kopalń, co pociągnęło za sobą falę strajków. Taktyka polityków ukierunkowana była na ustalenie nowych instrumentów podatkowych oraz nałożenie obowiązku tworzenia planów rozwoju regionalnego. W wyniku kryzysu naftowego z 1973 r. sektor wydobywczy węgla kamiennego miał swój okres renesansu. Jednak rok później złą sytuację gospodarczą pogłębił kryzys w przemyśle metalurgicznym, którego konsekwencją było zamknięcie kolejnych 43 kopalń i redukcja zatrudnienia o 77 tys. osób. Dodatkowo do pogłębienia kryzysu gospodarczego przyczyniła się produkcja i sprzedaż węgla kamiennego oraz stali w cenach dumpingowych na rynku światowym.

Na przykładzie Zagłębia Ruhry (por. ryc. 2) zaobserwować można, iż jednym ze skutków kryzysu gospodarczego jest pogarszająca się sytuacja finansów lokalnych. W wyniku spadku liczby dochodów podatkowych oraz konieczności zwiększenia wydatków gmin w celu zapewnienia pomocy socjalnej i ochrony środowiska finanse lokalne były coraz bardziej obciążone.

W Zagłębiu Ruhry wydatki na pomoc socjalną w miastach przechodzących procesy przekształceń gospodarczych systematycznie wzrastały. W przeliczeniu na jednego mieszkańca, począwszy od 1976 r., były wyższe w zestawieniu ze średnią dla landu NRW o około 150%. Niepokojąca okazała się również migracja mieszkańców miast. W ciągu 15 lat liczba mieszkańców zagłębia spadła o 400 tys. osób. Miał na to wpływ postępujący niż demograficzny, co przeciętnie spowodowało spadek liczby ludności o 10 tys. rocznie. Drugim czynnikiem, znacznie poważniejszym, była migracja ludzi dobrze wykształconych do regionów dynamicznie rozwijających się i równocześnie oferujących atrakcyjniejsze warunki pracy (Goch 2002; Schlieper 1986).

Dodatkowo pojawił się problem zagospodarowania terenów górniczych. Grunty należące w większości do sektora górniczego należało dostosować do potrzeb nowych przedsiębiorstw. Tereny atrakcyjne gospodarczo, jak pisał D. Henckel, sprzedawano po wysokich cenach. W przypadku terenów peryferyjnych konieczne było długookresowe zaplanowanie ich wykorzystania z uwagi na relatywnie wyższe koszty ich przystosowania, ponoszone przez gminy o słabej kondycji finansowej (Henckel 1986).

Wzrost liczby bezrobotnych przyczynił się do spadku siły nabywczej ludności, co pociągnęło za sobą likwidację drobnej przedsiębiorczości, a w konsekwencji obniżenie dochodów podatkowych w gminach. Istotnym problemem występującego wówczas bezrobocia była niechęć ludzi nieposiadających pracy do zmiany miejsca zamieszkania. Fakt ten potwierdza duża liczba ofert pracy z tego okresu, ale w przedsiębiorstwach zlokalizowanych w innych obszarach Niemiec Zachodnich.

Z uwagi na zwiększony popyt mieszkańców na środki z pomocy społecznej i ściśle z tym faktem powiązane zwiększone wydatki publiczne gminy nie posiadały wystarczających funduszy na utrzymanie, modernizację i rozbudowę infrastruktury koniecznej do tworzenia środowiska dla nowych przedsiębiorstw.

Dodatkowo gmina musiała ponosić wydatki na restrukturyzację gruntów pogórniczych przejętych od właściciela kopalni Ruhrkohle Aktion Gesellschaft (RAG SA). Do inwestycji na terenach przemysłowych nie zachęcała również jakość kapitału intelektualnego.

Zjawiska te łącznie stały się przyczyną pogłębiającego się kryzysu gospodarczego całego Zagłębia. W tej sytuacji pomoc z zewnątrz okazała się nieodzowna.

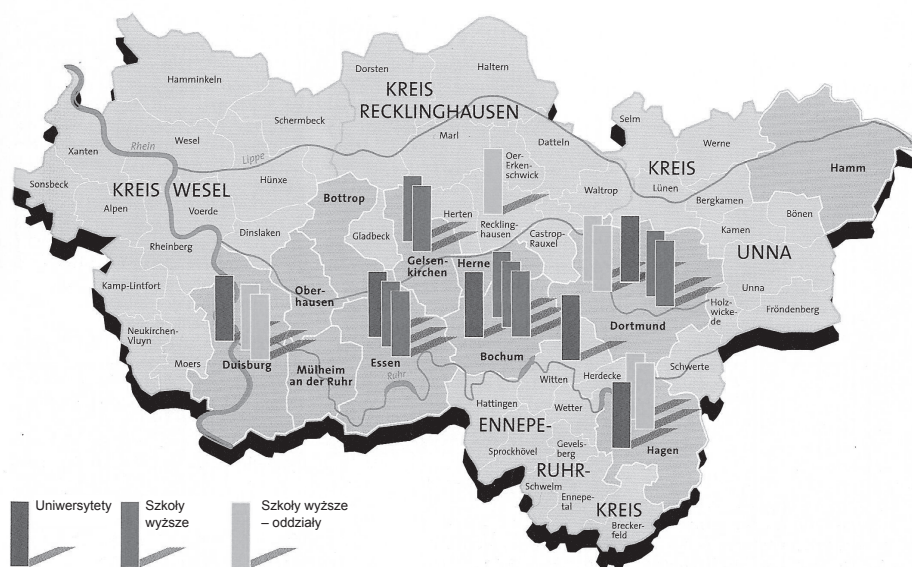
3. Kryzys gospodarczy – motorem koncepcji rozwojowych

Ówczesny kryzys gospodarczy oraz podejmowane decyzje polityczne dotyczące regionu Zagłębia Ruhry stały się integralną częścią przemian zachodzących we wszystkich gminach regionu. Programowanie rozwoju Zagłębia Ruhry, towarzyszące przemianom lat 60. i 80. XX wieku, miało charakter zarówno defensywny, jak i ofensywny. Cechami wyróżniającymi strategię defensywną były: kontrola (przez współdecydowanie gmin i przedsiębiorstw) upadających sektorów przemysłu (górnictwa i hutnictwa) w sferze socjalnej (redukcja czasu pracy, wcześniejsze emerytury, programy szkoleniowe, subsydia dla upadających przedsiębiorstw górniczych), a także modernizacja tychże sektorów (wysokie nakłady inwestycyjne zmierzające do podniesienia wydajności produkcji przy równoczesnej redukcji możliwości produkcyjnych) (Bömer 2000). Polityka ofensywna ukierunkowana była przede wszystkim na poprawę kapitału ludzkiego i przejawiała się: utworzeniem pięciu nowych uniwersytetów (por. ryc. 3), nowej infrastruktury w odmiennych od przemysłu górniczego i hutniczego obszarach kształcenia i kompetencji⁸, rozwojem transportu i budownictwa, intensywnymi inwestycjami wewnątrzregionalnymi niezwiązanymi z przemysłem wydobywania węgla kamiennego (budowa fabryki Opla w Bochum), rewitalizacją regionu w dziedzinie ekologii i kultury.

W koncepcjach pokonywania skutków restrukturyzacji przemysłu Zagłębia Ruhry w ostatnich dwudziestu latach stosowano różnorakie podejścia, m.in.:

- oparto rozwój zagłębia na ukierunkowaniu proinnowacyjnym;
- wspierano systematycznie rozwój konkurencyjności (i rozwój MSP);
- wdrażano koncepcję wzrostu regionu dzięki jego potencjałowi eksportowemu (kontynuacja metody aktywizacji gospodarczej regionu stosowanej w USA);
- wykorzystano koncepcję cyklu życia produktu;
- zaadaptowano koncepcję starych regionów przemysłowych;
- stosowano metody benchmarkingu;
- rozwinęto koncepcję globalizacji;
- zastosowano i stosuje się metodę programowania opartą na rozwoju klastrów.

⁸ Upadek przemysłu węgla kamiennego i zapoczątkowany impas rozwojowy w latach 50. i 60. XX w. bezpośrednio wpłynął na decyzję o zainwestowaniu w rozwój nauki i badania. Przyjęta metoda skutkowała powstaniem kilku uniwersytetów w Zagłębiu Ruhry, m.in. w 1961 r. utworzono Ruhr-Universität w Bochum. Kolejne lata inwestycji w naukę przyczyniły się do nawiązania ścisłej współpracy między uczelniami a gospodarką.



Ryc. 3. Rozmieszczenie uczelni wyższych w Zagłębiu Ruhry

Źródło: *Das Ruhrgebiet. Landeskundliche Betrachtung des Strukturwandels einer europäischen Region*, Essen: KVR 2002, s. 68.

Podejście innowacyjne do rozwoju miast zagłębia zapoczątkowano na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego stulecia. Schyłek przyjętej strategii programowania przypadł na lata 90. XX w. Uzasadnieniem obranego kierunku rozwoju było założenie, iż dywersyfikacja struktury gospodarczej dzięki inwestycjom w rozwijające się technologie stanowi gwarancję zmiany charakteru regionu opartego na tradycyjnych gałęziach przemysłu. Uznano, że lokata kapitału w działalność o takim profilu wzmocni konkurencyjność gospodarczą Zagłębia Ruhry (Löbke 1987)⁹. W tym celu kontynuowano zapoczątkowane w latach 60. XX wieku inwestycje landu i rządu Federacji Niemieckiej w naukę, rozbudowę uczelni wyższych w miastach Zagłębia Ruhry, szczególnie zdominowanych przez przemysł ciężki. Sztandarowym programem tego okresu jest inwestycja w Dortmundzie oparta na realizacji programu rozwoju uniwersytetu, przy jednoczesnej rozbudowie infrastruktury dla parku technologicznego. Obecnie funkcjonują tu firmy z dziedziny wysokich technologii (oprogramowania, technologii mikrosystemów), mające zaplecze intelektualne w sąsiadującej z kompleksem placówki naukowej.

Koncepcja programowania rozwoju w sferze innowacyjności bazowała na wspieraniu prywatnej przedsiębiorczości. Stworzenie podłoża współpracy mię-

⁹ Por. MWMT 1987, s. 1.

dzy aktorami lokalnego rynku a samorządem lokalnym i organami rządowymi miało sprzyjać wzmocnieniu rynku pracy oraz rozwojowi innowacji (przez ograniczenie nakładów podatkowych, ułatwienie dostępu do nieruchomości). Zaangażowanie organów rządowych i landu w strategię rozwoju wspierania prywatnej przedsiębiorczości było dodatkowo podyktowane programem przyjętym we Wspólnocie Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej). W programie uznano, że konieczna jest współpraca władzy rządowej i samorządowej w celu zainicjowania rozwoju potencjału lokalnego (Bömer 2000). W tym celu utworzono sieć współpracy międzygminnej, która służyła realizacji projektu Internationalen Baustellung Emscher Park w latach 1989–1999.

Efektom planowania rozwoju Zagłębia Ruhry były działania zmierzające do **wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw** (zatrudniających do 500 pracowników). W celu wzmocnienia rozwoju przedsiębiorczości nacisk położono na nowelizację planów zagospodarowania przestrzennego i utworzenie specjalnego systemu finansowania przedsiębiorców rozpoczynających działalność m.in. w sferze usług. Dodatkowo w ramach podjętych działań ze środków publicznych finansowano: szkolenia dla przedsiębiorców, kursy przygotowujące do założenia działalności gospodarczej oraz zapewniano rekompensatę kosztów związanych z przeniesieniem przedsiębiorstwa na teren Zagłębia Ruhry (Goch 2002). Efektom funkcjonowania programów wspierających rozwój przedsiębiorczości było założenie bądź wsparcie działalności blisko 12 300 podmiotów zatrudniających 97 tys. osób, w tym nowo zatrudnionych – 30 tys. pracowników. Osiemnaście programów opracowanych w 1993 r. ujednociono pod nazwą: „Impuls dla gospodarki” (niem. *Impulse für die Wirtschaft*). Obecnie funkcjonujący pod tą samą nazwą program wspiera przedsiębiorców inicjujących produkcję nowych technologii¹⁰.

Koncepcja wzrostu regionu **opartego na eksporcie** mówi, iż siłą regionu są towary będące przedmiotem eksportu. Sektor sfery usługowej (ubezpieczeń, doradztwa finansowego, oprogramowania, doradztwa prawnego) będzie się rozwijał dynamicznie, zapewniając nowe miejsca pracy, jeżeli sektor podstawowy (przemysłowy), mający znaczenie ponadlokalne bądź ponadregionalne, zyska stabilną pozycję (Bömer 2000). Zgodnie z tym założeniem programowania rozwoju Zagłębia Ruhry starano się zatem przeforsować idee:

- dywersyfikacji – wspierania, przede wszystkim przez samorzady lokalne, gałęzi przemysłu innych niż górnictwo (np. motoryzacji);
- autonomii – niezależności finansowej od pomocy państwa (w przeciwieństwie do subwencjonowania kopalni węgla kamiennego) (Bade 1994).

W zakresie **koncepcji cyklu produktu** (Bömer 2000) za produkt będący w fazie schyłkowej na rynku zagłębia uznano przemysł górniczy. W założeniu rozwoju gospodarczego, w odniesieniu do czynników lokalizacyjnych (rozumianych jako produkt), poszczególne fazy cyklu życia „produktu” regionu przemysłowego stanowią:

¹⁰ MWME 2005.

- aglomeracja miejska (urbanizacja ekonomiczna: faza innowacji),
- centrum inicjatyw (faza wzrostu),
- kompleks przemysłowy (faza dojrzałości),
- peryferyjna lokalizacja (faza odwrotu, schyłkowa).

Zgodnie z **koncepcją starych regionów przemysłowych** prowadzono dyskusje dotyczące rezygnacji z realizowanego w Zagłębiu Ruhry fordowskiego modelu wzrostu gospodarczego (teoria ta zakładała, iż region osiąga wzrost gospodarczy w wyniku dużej koncentracji przemysłu, masowej konsumpcji, przy połączeniu z teorią taylorowskiej wydajności pracy, Taylor 1911)¹¹ oraz modelu keynesowskiej ingerencji państwa w rozwój przemysłu (Keynes 2006)¹², w kierunku postfordowskiego modelu rozwoju ekonomicznego. Założenie modelu postfordowskiego opiera rozwój gospodarczy na: innowacyjnym cyklu produkcyjnym, nowych technologiach, wewnętrznej i zewnętrznej wydajności pracy, elastyczności gospodarki oraz ideologii „gospodarki innowacji”.

Realizacja modelu postfordowskiego zakładała doprowadzenie do utraty dotychczasowej pozycji regionu jako przemysłowego (Keynes 2006). Środkiem do osiągnięcia tego celu miało być wdrożenie **dobrych praktyk benchmarkingu** (na podstawie doświadczenia międzynarodowego) w Zagłębiu Ruhry. Przeprowadzone w tym zakresie analizy dotyczyły porównania z regionami wysokich technologii USA, tj.: San Francisco – Silicon Valley, Greater Seattle, Kalifornii i Waszyngtonu. Przez sfinansowanie 32 stypendiów dla naukowców umożliwiających pobyt w USA dążono do opracowania planu rozwoju uwzględniającego założenia uznane za strategiczne dla zagłębia (Butwin, Kaderali 1999), tj.:

- wykorzystanie technologii komunikacji do zdobywania wykształcenia oraz wykonywania pracy;
- wdrożenie nowych zasad zarządzania rozwojem lokalnym, przy wykorzystaniu nowych rozwiązań komunikacyjnych;
- marketing lokalny i regionalny;
- bezpieczeństwo przesyłu danych (*e-commerce*);
- wsparcie rozwoju gospodarczego i rozwój usług wysokiej jakości w zakresie przemysłu oprogramowania (*software industry*).

Teoria globalizacji, będąca pochodną popularnie stosowanego pojęcia globalizacji, odnosi się z jednej strony do zwiększonego przepływu informacji i pracowników w ramach istniejącej sieci powiązań miejskich Zagłębia Ruhry, z drugiej – obejmuje całokształt zabiegów gmin funkcjonujących w Związku Gmin Zagłębia Ruhry zmierzających do przenoszenia problemów regionalnych „z góry” na szczebel lokalny, co ma skutkować większą swobodą i niezależnością od polityki landu (Bömer 2000).

¹¹ Teoria ta mówiła, iż naczelnym aspektem zarządzania jest usprawnienie pracy robotnika celem zwiększenia jego wydajności. Por. Taylor 1911, s. 10.

¹² J.M. Keynes zbudował swoją teorię po wielkim kryzysie gospodarczym 1929–1933. Zakładał, że wzrost gospodarczy umożliwi sterowanie przez państwo globalnym popytem w ramach polityki fiskalnej. Więcej na ten temat: Keynes 2006, s. 22–28.

Teoria rozwoju regionalnego i lokalnego **opartego na rozwoju klastrów** jest kontynuacją koncepcji wspierania silnych stron w rozwoju lokalnym i jednocześnie teorii rozwoju na podstawie sieci przedsiębiorstw. Zapoczątkowana przez M. Portera (Porter 1990) koncepcja mówi, iż: klastry przemysłowe to geograficzna koncentracja konkurencyjnych firm w powiązanych sektorach, związanych ze sobą gospodarczo, dzielących te same umiejętności, technologię i infrastrukturę. W klastrze wielkie i małe przedsiębiorstwa osiągają znacznie więcej, niż gdyby miały pracować same, dzięki sieci związanych przedsiębiorstw, dostawców, usług, instytucji akademickich oraz producentów skoncentrowanych na tym samym obszarze. Koncentracja wspomaga tworzenie nowych przedsiębiorstw, produktów oraz nowych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych, dobrze opłacanych pracowników. Klastry stanowią o sile każdej gospodarki narodowej, regionalnej, a nawet wielkomiejskiej, głównie w krajach rozwiniętych gospodarczo.

Czynnikiem decydującym o powstaniu klastra w danej gminie może być inicjatywa przedsiębiorców albo przypadek. Jak twierdzi m.in. S. Pollard (Pollard 1980, za: Rehfeld i in. 1999), podłoże dla powstania tego typu przedsiębiorczości stanowią wyłącznie tereny mające wcześniej lub obecnie charakter przemysłowy. Rozwijając tę myśl, można dodać, że region przemysłowy cechuje się większą różnorodnością branż, co stwarza możliwość, nawet na bazie restrukturyzowanych zakładów, powstania pochodnych gałęzi dzięki już posiadanemu doświadczeniu. Elementami niezbędnymi do powstania klastra są czynniki zewnętrzne związane z fazą innowacji. Należą do nich przede wszystkim rozwinięta infrastruktura komunikacyjna, dostępność do kapitału intelektualnego, odległość od powstających bądź rozwijających się placówek i instytutów naukowych, jak również wysoki poziom życia mieszkańców. Zdaniem D. Rehfelda (Rehfeld i in. 1999) dla zainicjowania działalności klastra produkcyjnego na określonym obszarze ważne jest jego polityczne ukierunkowanie. Wiąże się to z obraniem przez gminę określonej drogi rozwoju. Długofalowy charakter inwestycji sprawia, że polityka w gminie względem inwestorów będzie ukierunkowana na lokalizację przedsiębiorstw o określonej specjalizacji. Zatem na tym etapie konieczna jest dobrze przygotowana przez gminę baza do podjęcia decyzji o powstaniu klastra o określonym profilu.

W działalności klastra postrzega się również sposób na zniwelowanie negatywnych skutków restrukturyzacji. Przedsiębiorstwa współpracujące i bazujące na innowacyjności stwarzają silniejszą pozycję w zakresie konkurencyjności na płaszczyźnie międzynarodowej, a dzięki swej strukturze czerpią w pełni z korzyści aglomeracji. Dla restrukturyzowanego obszaru klastr łączy w sobie chęć odejścia od tradycyjnych gałęzi przemysłu w kierunku innowacji i nauki. Rozwój kompleksu takich przedsiębiorstw stwarza nowe miejsca pracy (Rehfeld 2006).

W Zagłębiu Ruhry za przedsiębiorstwa o klastrowym charakterze rozwoju uznaje się firmy funkcjonujące w następujących gałęziach przemysłu: budowa maszyn (wcześniej branża produkująca maszyny na potrzeby górnictwa i hutnictwa), przemysł chemiczny, systemy ochrony środowiska, biotechnologia, dział

informacji i mediów oraz infrastruktury komunikacyjnej (Rehfeld i in. 1999). Wspieranie rozwoju klastrów ma związek z okresem programowania na lata 2007–2013. Na gruncie ustabilizowanej gospodarki lokalnej, po wcześniej przeprowadzonych kluczowych etapach restrukturyzacji, uznano, iż dalsze planowanie rozwoju będzie ukierunkowane na wzmocnienia ówczasie zidentyfikowanych i rozwiniętych silnych stron obszarów pogórnich.

4. Efekty wdrożenia koncepcji rozwoju Zagłębia Ruhry

4.1. Pozytywne aspekty aktywizacji gospodarczej regionu

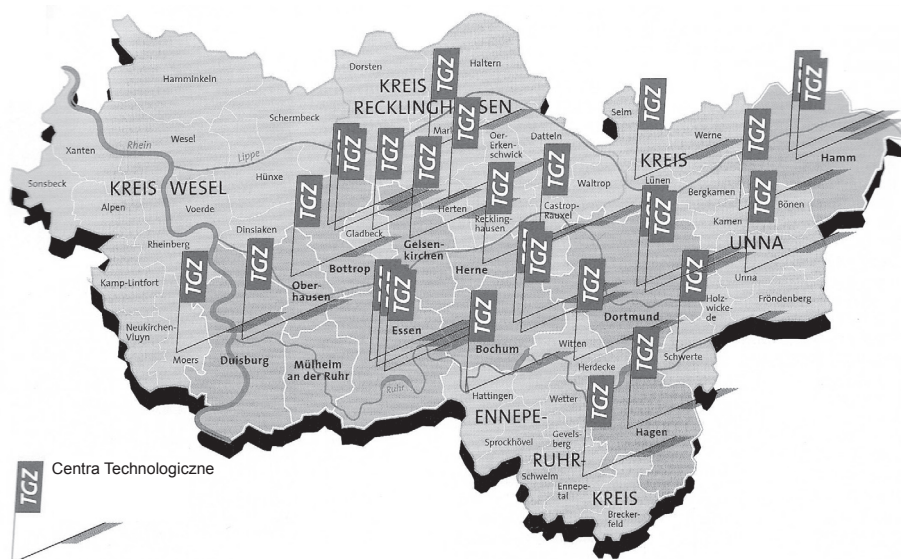
Wspólnym elementem wszystkich koncepcji były działania ukierunkowane na wsparcie rozwoju nowych gałęzi gospodarki przez wdrażanie modelu lokalnej przedsiębiorczości oraz innowacyjnych rozwiązań na gruncie nauki i techniki. W celu zaimplementowania poszczególnych idei na grunt lokalny konieczna stała się identyfikacja silnych stron gmin (powiatów), będących podmiotem restrukturyzacji. Polityka gospodarcza tego okresu dotyczyła realizacji tzw. nowej strategii wsparcia gospodarki (niem. *Neue Strategische Wirtschaftsförderung*), w ramach której położono nacisk na: poprawę jakości miasta (przede wszystkim ochrona środowiska i renaturyzacja), rozwój nowych technologii, finansowanie projektów z UE – w ramach programów tematycznych opracowanych dla przemysłu górniczego i stalowego (ang. *Regenerating Europe's Coalfield Regions – RECORE i RECHAR*).

Najdłużej trwającym programem odbudowy i restrukturyzacji terenów pogórnich był IBA Emscher Park 1989–1999¹³ (niem. *die Internationale Bauausstellung*). Obszar objęty projektem sięgnął 800 km². W 17 miastach położonych w dolinie rzeki Emscher, przepływającej przez zagłębie (Bergkamen, Bochum, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Gladbeck, Herne, Herten, Kamen, Lünen, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Recklinghausen, Waltrop), i w dwóch powiatach: Recklinghausen i Unna, zrealizowano 120 projektów o łącznej wartości 2,045 mld euro¹⁴. W ich wyniku powstało 17 nowych centrów technologicznych (por. ryc. 4), 3000 nowych mieszkań, 350 km oczyszczonych rzek i 300 km² odnowionej przestrzeni zielonej.

W procesie wdrażania powyższych programów znaczny udział w ich finansowaniu miały fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Dzięki Europejskiemu Funduszowi Społecznemu i Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego na terenach pogórnich został przeprowadzony plan ich restrukturyzacji – RECHAR.

¹³ IBA Emscher Park 1989–1999, strona internetowa projektu <<http://www.iba.nrw.de/iba/daten.htm>>, z dnia 25.10.2010 r.

¹⁴ Walutę euro wprowadzono w Niemczech od 1 stycznia 2002 r., jednocześnie ustalono sztywny kurs DM wobec euro na poziomie 1,95583.



Ryc. 4. Rozmieszczenie parków technologicznych w Zagłębiu Ruhry

Źródło: *Das Ruhrgebiet...* op. cit., s. 71.

Dla Zagłębia Ruhry z Unii Europejskiej przeznaczono kwotę 66 450 mln euro, co stanowiło 23,7% całkowitych kosztów projektów. Pozostałą część pokryto ze środków publicznych landu i inwestorów. Do naczelnych zadań, które wówczas udało się zrealizować, należały m.in.: stworzenie infrastruktury dla MSP, wzmocnienie kapitału intelektualnego oraz restrukturyzacja nieruchomości pogórnicych.

W latach 90. XX w. w Instytucie Planowania Przestrzennego Uniwersytetu w Dortmundzie powstał „bank pomysłów”. Jego głównym celem było kreowanie perspektyw dalszego rozwoju Zagłębia Ruhry. W ramach działalności instytutu jako strategiczne dla Zagłębia Ruhry określono następujące obszary (Ache 1994):

- rozbudowa kultury przemysłu – efektem tego zamierzenia jest przekwalifikowanie nieruchomości kopalni na muzea oraz ośrodki kultury tworzące szlak kultury przemysłowej (np.: Essen Zollverein, Muzeum Bochum-Dahlhausen, Muzeum Górnictwa Bochum, Westfälische Industriemuseum Zeche Zollern II/IV – Dortmund i inne);
- wykorzystanie potencjału wielonarodowościowego do nawiązywania kontaktów międzynarodowych;
- wykorzystanie potencjału uczelni wyższych i instytutów naukowych;
- wykorzystanie wysoko rozwiniętej sieci powiązań infrastruktury komunikacyjnej (sieci autostrad, linii kolejowych, lotniska) celem rozwoju branży logistycznej oraz sieci dystrybucji towarów.

4.2. Co pominięto przy implikacji koncepcji rozwoju Zagłębia Ruhry?

Sumując efekty wdrażanych koncepcji, warto zaznaczyć, iż Zagłębie Ruhry na początku lat 90. ubiegłego stulecia znajdowało się na końcowej pozycji w zestawieniu z innymi regionami, w których zlokalizowano dynamicznie rozwijające się branże (Ache 1994). Analiza dynamiki zatrudnienia w najbardziej liczących się gałęziach przemysłu Zagłębia Ruhry w latach 1985–2000 wykazywała tendencję spadkową (inżynieria elektryczna, przemysł samochodowy, przemysł spożywczy, inżynieria mechaniczna, hutnictwo, przemysł chemiczny, górnictwo). Sektor usługowy obejmujący usługi finansowe, ubezpieczeniowe i transportowe osiągał wówczas bardzo dobry poziom rozwoju. Jednak wielkość zatrudnienia w tym dziale gospodarki nie kompensowała strat w przemyśle. Dodatkowo sektor usługowy Zagłębia Ruhry zajmował niższą pozycję w porównaniu z pozostałym obszarem Niemiec Zachodnich.

Oprócz problemu ekonomicznego, ważącego na rozwoju tego regionu, istotne było niskie poczucie tożsamości lokalnej społeczności, przekładające się na minimalne zaangażowanie w działania na rzecz swojego miejsca zamieszkania. Jak podkreśla H. Blotevogel, do lat 90. XX w. w strategiach nie brano pod uwagę owego „miękkiego” czynnika rozwoju; programy ukierunkowane tylko na modernizację i restrukturyzację gospodarki po prostu go pominięły (Blotevogel 2003). Bezpośrednim efektem braku poczucia tożsamości lokalnej są migracje ludności na szeroką skalę, przede wszystkim z miast na prawach powiatu (Herne, Essen, Gelsenkirchen, Bochum itd.). Tutaj wskaźnik zmian populacji ludności w ciągu dziesięciu lat, tj. od 1993 do 2004 r., osiągnął aż –8%.

Z kolei mieszkańcy, którzy pozostają, należą w większości do nieniemieckich grup narodowościowych. Nieznajomość języka staje się istotną barierą w znalezieniu pracy, co wpływa na zasilenie szeregu bezrobotnych i zwiększenie wydatków z budżetów samorządów lokalnych o kolejne wypłaty na pomoc socjalną. W związku z zaistniałym problemem podejmowane są działania zmierzające do zwiększania poczucia tożsamości lokalnej. Osiągnięciem na tym polu jest uzyskanie przez Essen tytułu Miasta Kultury 2010. Imprezy kulturalne na terenie Zagłębia Ruhry mają sprzyjać pogłębieniu identyfikacji mieszkańców z zamieszkiwanym obszarem (Tum 2003).

5. Wizja dalszego rozwoju Zagłębia Ruhry

Przedstawione koncepcje łagodzenia negatywnych skutków przemian strukturalnych (Bömer 2004)¹⁵ miały swoje odzwierciedlenie w realizowanych regionalnych i lokalnych programach rozwojowych od początku lat 90. XX w. aż do chwili obecnej, tj. fazy realizacji koncepcji rozwoju klastrów. Sytuacja gospodar-

¹⁵ Przemiana strukturalna jest procesem permanentnym zachodzącym w dynamicznej gospodarce narodowej. Proces ten jest uzależniony od wielu czynników – można go ulepszyć dzięki rozwojowi technologii albo uzależnić od dostępności materiałów produkcyjnych: por. Bömer 2004, s. 16.

cza według stanu na 2007 r. pozwoliła stwierdzić, iż restrukturyzacja miast i gmin wchodzących w skład Zagłębia Ruhry dobiegła końca¹⁶. Domeną obecnej polityki rozwoju gospodarczego regionu jest ukierunkowanie na innowacyjność (niem. *Stärke Excellentzen*) i politykę strukturalną (niem. *Strukturpolitik*). Działania w obszarze pierwszym obejmują: transfer nauki, innowację cyklu produkcyjnego, wprowadzanie nowej jakości produktów i doskonalenie produktów mających silną pozycję na rynku. Polityka regionalna ukierunkowana jest na zmianę struktury gospodarczej miast, mentalności mieszkańców (uważających, że pracę warto podjąć jedynie w dużych zakładach i za duże pieniądze), a także kształcenie wysoko wykwalifikowanej kadry na potrzeby przedsiębiorstw już istniejących na rynku Zagłębia Ruhry (np. z zakresu budowy maszyn i nowych technologii). Zgodnie z przyjętym w 2007 r. planem rozwoju Zagłębia Ruhry za naczelne zadania uznano¹⁷:

- działania zmierzające do utrzymania jedności rozwoju wszystkich gmin terenów pogórnich tworzących Zagłębie Ruhry;
- realizację programów wspierających powstawanie i rozwój MSP, zwłaszcza z dziedziny *high tech*;
- wspieranie rozwoju lekkich gałęzi przemysłu, do których zaliczono: zdrowie, transport i logistykę, przemysł energetyczny;
- wspieranie produkcji dóbr innowacyjnych i wdrażanie nowoczesnych metod produkcji;
- tworzenie „kreatywnej ekonomii” ciągłego wspierania zadań z zakresu badań i rozwoju (B+R, niem. *Forschung und Entwicklung* – FuE), przejawiające się wzrostem rejestrowanych patentów w instytutach naukowych; wspieranie gałęzi przemysłu będących podstawą współpracy uczelni i przemysłu, w tym mikro- i nanotechnologii (wyrazem takiego podejścia jest współpraca Uniwersytetu Duisburg-Essen z Thyssen Group czy w przypadku Uniwersytetu w Dortmundzie – powstanie centrum nanotechnologii); dążenie do umocnienia pozycji uczelni i szkół Zagłębia Ruhry na rynku niemieckim;
- poprawę warunków życia ludności w gminach i dużych miastach;
- zwiększenie wydatków na poprawę infrastruktury oraz ewentualne uzupełnienie braków w transporcie drogowym.

Akcentowanie w dokumentach programowych spójności gmin pogórnich Zagłębia Ruhry ma silny podtekst polityczny. Z ekonomicznego punktu widzenia gminy te integrują się raczej z obwodami rządowymi (niem. *Regierungsbezirk*). Zgodnie z prawem landu NRW od początku XXI wieku za programowanie rozwoju regionu odpowiedzialne były regencje (niem. *Regierungsbezirk*). Stąd na gruncie wypracowania wspólnej strategii rozwoju dla Zagłębia Ruhry dochodziło do podziału między gminami pogórnymi (do 2008 r.). Dodatkowo wewnętrzne rozwarstwienie zagłębia, spowodowane różnym poziomem rozwoju społeczno-

¹⁶ *Initiative Zukunft Ruhr*, Düsseldorf, 6 marca 2007 r., strona internetowa <www.nrw.de>, z dnia 25.10.2010 r.

¹⁷ *Ibidem*.

-ekonomicznego gmin i miast, sprawiało, że nie wszyscy przedstawiciele władz samorządowych popierali idee i sens istnienia wspólnego związku Zagłębia Ruhry (RVR) odpowiedzialnego za wyznaczenie jednolitych dla gmin kierunków rozwoju w programie *Master Plan*. Po kilku latach negocjacji ustalono, że za rozwój regionalny Metropolii Zagłębia Ruhry od 21 października 2009 r. będzie odpowiedzialny związek (RVR), a obszar ten będzie traktowany kompleksowo w polityce planowania rozwoju regionalnego¹⁸.

Literatura

- Ache P., 1994, *Wirtschaft im Ruhrgebiet*, Dortmund: Institut für Raumplanung, Uni Dortmund, Arbeitspapier 123, s. 43–44.
- Aring J., Butzin B., Danielzyk R., Helbrecht I., 1989, *Krisenregion Ruhrgebiet? Alltag, Strukturwandel und Planung*, Oldenburg: Universität Oldenburg (*Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung*, z. 8), s. 43.
- Aufgaben des Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*, Essen 1953, s. 2 (materiały niepublikowane, udostępnione przez Kurta Nolla z Regionalverband Ruhr).
- Bade F.J., 1994, *Regionale Beschäftigungsprognose 2000*, Dortmund: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Arbeitspapier 68, Institut für Raumplanung, Uni Dortmund, s. 13–17.
- Blotevogel H.H., 2004, „Regionale Identität des Ruhrgebiets – die harte Bedeutung eines weichen Konzepts”, w: *Ruhrgebiet – Oberschlesien. Dokumentation der Tagung auf Zollverein, Essen, 10./11. April 2003*, Essen: Klartextverlag.
- Bömer H., 2000, *Ruhrgebietspolitik in der Krise*, Dortmund: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Bd., s. 20.
- Bömer H., 2004, *Moderne kommunale Wirtschaftsförderungspolitik in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit. Das Beispiel Dortmund*, Dortmund: Universität Dortmund, Institut für Raumplanung, s. 16.
- Butwin B., Kaderali F. (red.), 1999, *Verbesserung des Innovationsklimas durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien*, Essen: KVR.
- Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15 Februar 1936* (RGBl. I S.104).
- Fürst D., Scholles F., 2001, *Handbuch Theorie+Methoden. Der Raum und Umweltplanung, Dortmunder Vertrieb für Plan und Planungsliteratur*, Dortmund 2001, s. 48.
- Gesetz betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk das Gesetz v. 5.5.1920* (GS. S. 286).
- Goch S., 2002, *Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel. Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet*, Essen: Klartext, s. 156–258.
- Henckel D., 1986, „Gewerbepolitik und Gewerbebrache”, w: J. Friedrichs, H. Häussermann, W. Siebel (red.), *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik?*, Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 51–68.
- Keynes J.M., 2006, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, I wyd. 1936, New Delhi: Atlantic Publishers & Distributors, s. 22–28.

¹⁸ Na podstawie: *Regionalverband Ruhr übernimmt wieder die Regionalplanung für die Metropole Ruhr*, strona internetowa metropoleruhr <<http://www.metropoleruhr.de>>, z dnia 25.10.2010 r.

- MWME (Ministerium für Wirtschaft Mittelstand und Energie des Landes NRW), 2005, *Mittelstand in NRW. Impulse für die Wirtschaft – ein Überblick über die Förderprogramme*, Düsseldorf 2005, strona internetowa <<http://www.startercenter.nrw.de>> z dnia 25.10.2010.
- MWMT, 1987, „Zur nachlassenden Wettbewerbsfähigkeit vor allem aufgrund von Schwächen in der technologischen Weiterentwicklung Beiträge”, w: K. Löbbe, „Innovationen”, *Wirtschaftspolitik*, s. 1.
- Pollard S. (red.), 1980, *Region und Industrialisierung*, Göttingen: Vandenchock & Ruprecht, cyt. za: Rehfeld D., 1999, *Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik*, München–Mering: Rainer Hampp, Institut Arbeit und Technik, t. 16, s. 94.
- Porter M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press, s. 151, 287–288.
- Rehfeld D., 2006, „Innovative Cluster – Zufall oder Ergebnis gezielter regionaler Entwicklungspolitik?”, w: H. Pohle (red.), *Netzwerke und Cluster – Neue Chancen für Regionen*, Rostock: Universität Rostock (*Rostocker Beiträge zur Region- und Strukturpolitik*, z. 18), s. 98–136.
- Rehfeld D. i in., 1999, *Produktionscluster. Konzeption Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik*, München–Mering: Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum NRW, s. 44.
- Schlieper A., 1986, *150 Jahre Ruhrgebiet. Ein Kapitel deutsche Wirtschaftsgeschichte*, Düsseldorf: Schwann, s. 35.
- Strukturwandel an der Ruhr im internationalen Vergleich. Ein Projekt des Initiativkreises Ruhrgebiet*, cyt. za: B. Butwin, F. Kaderali (red.), 1999, *Verbesserung des Innovationsklimas durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien*, Essen: KVR, s. 1–4.
- Taylor F.W., 1911, *The Principles of Scientific Management*, New York–London: Harper and Brother Publishers, s. 10.
- Tum C., 2003, „Interkommunale Kooperation im Ruhrgebiet”, w: S. Lange (red.), *Metropolregion Ruhr. Perspektiven für 21. Jahrhundert*, Oldenburg: Kommunikation & Wirtschaft GmbH, s. 78–82.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. 1998, Nr 162, poz. 1112).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (Dz.U. 2007, Nr 192, poz. 1379), art. 23 pkt 1, 2.
- Verordnung der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zur Durchführung des Landeswahlgesetzes 14. März 1950* (GV. NW. S. 41).
- Zestawienie statystyczne – Cierpienia ludu górnośląskiego pod panowaniem niemieckim*, 1920 (materiały niepublikowane, dostępne ze źródeł Biblioteki Śląskiej).

strony internetowe:

- IBA Emscher Park 1989–1999*, strona internetowa projektu <<http://www.iba.nrw.de/iba/daten.htm>>, z dnia 25.10.2010.
- Initiative Zukunft Ruhr*, Düsseldorf 06.03.2007 strona internetowa <www.nrw.de>, z dnia 25.10.2010.

Regionalverband Ruhr übernimmt wieder die Regionalplanung für die Metropole Ruhr, strona internetowa metropoleruhr <<http://www.metropoleruhr.de>>, z dnia 25.10.2010.

THE CONCEPTIONS OF STIMULATION OF A FORMER MINING REGION – THE RUHR REGION IN GERMANY

The author of the paper describes the process and conceptions of regional development which have been used in the past 40 years of the economic transformation in the Ruhr Region in Germany. The article describes the socio-economic situation and explains the need for transformation in the region. It also presents a wide range of possible solutions for restructured mining regions and discusses the effects of implementation of the development methods used in the Ruhr Region. Finally, it describes the main points of the current strategy of development for the Ruhr Region. The data presented in the paper have been collected and developed thanks to a scholarship at the University of Duisburg-Essen, financed by The Foundation of Polish-German Cooperation.