

**POLSKIE FORUM**



**OBYWATELSKIE**

## Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski



Gdańsk 2009

# POLSKIE FORUM OBYWATELSKIE

wieloletni, międzyśrodowiskowy **projekt obywatelski** powstały wolą uczestników I Kongresu Obywatelskiego, który odbył się w dniu 12 listopada 2005 roku w Warszawie.

**Cele** Polskiego Forum Obywatelskiego:

- stymulowanie **refleksji modernizacyjno-rozwojowej**, służącej wspólnemu kształtowaniu przyszłości Polski,
- stymulowanie rozwoju **wspólnotowości** Polaków i **kapitału społecznego** w Polsce

**Realizacji** tych celów służą:

- ogólnopolskie i regionalne Kongresy Obywatelskie — jako miejsce spotkań i dyskusji różnych środowisk i pokoleń zarówno z Polski metropolitalnej, jak i lokalnej,
- spotkania sieci dialogu: „Projekt Cywilizacyjny dla Polski”,
- publikacje książkowe i prasowe,
- debaty publiczne z partnerami medialnymi (takie jak np. „W poszukiwaniu portretu Polaków” z „Rzeczpospolitą” i „Wirtualną Polską”),
- strona [www.pfo.net.pl](http://www.pfo.net.pl).

**Polskie Forum Obywatelskie** jest płaszczyzną systematycznych spotkań i dialogu środowisk gospodarczych, naukowych i pozarządowych różnych pokoleń. Metacelem tych interaktywnych spotkań jest stworzenie **nowego języka** opisu teraźniejszości i przyszłości Polski. Języka, który odpowiadałby podejściu **holistycznemu** do rozwoju, w którym swoje miejsce ma zarówno szeroko rozumiana kultura, ramy instytucjonalno-prawne, jak i polityka publiczna.

Polskie Forum Obywatelskie ma charakter **pozapartyjny**.

**Organizatorem** Polskiego Forum Obywatelskiego jest Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

# Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski



Gdańsk 2009



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Konferencja i publikacja w ramach współpracy  
z Fundacją Konrada Adenauera

© Copyright by

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

80-227 Gdańsk, ul. Do Studzienki 63

tel. (058) 524 49 00

faks (058) 524 49 08

www.ibngr.pl

e-mail: ibngr@ibngr.pl

#### **Redakcja naukowa i redakcja serii**

Jan Szomburg

#### **Redakcja**

Alicja Dąbrowska-Nowacka

#### **Skład (T<sub>E</sub>X)**

Łukasz Sitko

ISBN 978-83-7615-029-1

CIP - Biblioteka Narodowa

Jak uczynić regiony motorami rozwoju i

modernizacji Polski / [red. nauk. Jan Szomburg] ;

Polskie Forum Obywatelskie. - Gdańsk : Instytut

Badań nad Gospodarką Rynkową, 2009. - (Wolność i

Solidarność ; nr 19)

Wydanie I

Gdańsk 2009

# Spis treści

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Jan Szomburg</b>                                                                                                                  |     |
| <i>Wstęp</i> .....                                                                                                                   | 5   |
| <b>Elżbieta Bieńkowska</b>                                                                                                           |     |
| <i>Czym są dziś województwa samorządowe i w jakim kierunku ewoluują</i> .....                                                        | 7   |
| <b>Tomasz Siemoniak</b>                                                                                                              |     |
| <i>Ramy ustrojowe regionów: o czym warto dyskutować?</i> .....                                                                       | 9   |
| <b>Janusz Sepiół</b>                                                                                                                 |     |
| <i>Jak mechanizmy polityczne wpływają na funkcjonowanie regionu</i> .....                                                            | 13  |
| <b>Jarosław Flis</b>                                                                                                                 |     |
| <i>System wyborczy utrudnia budowanie wspólnoty regionalnej</i> .....                                                                | 21  |
| <b>Iwona Sagan</b>                                                                                                                   |     |
| <i>Czym są i jak funkcjonują dzisiejsze regiony Polski</i> .....                                                                     | 27  |
| <b>Janusz Zaleski</b>                                                                                                                |     |
| <i>Regionalne mechanizmy rozwojowe i ich kształtowanie — nowa reforma<br/>czy dokończenie reformy z 1998 roku</i> .....              | 35  |
| <b>Paweł Adamowicz</b>                                                                                                               |     |
| <i>Metropolie w polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju Polski i Europy</i> .....                                                    | 43  |
| <b>Piotr Żuber</b>                                                                                                                   |     |
| <i>Jak stworzyć regiony, które będą motorami rozwoju i modernizacji Polski</i> .....                                                 | 53  |
| <b>Anna Rogut</b>                                                                                                                    |     |
| <i>Dziś i jutro dobrego współrzędzenia w regionach</i> .....                                                                         | 59  |
| <b>Radomir Matczak</b>                                                                                                               |     |
| <i>Czym są regionalne mechanizmy rozwojowe i jak je tworzyć</i> .....                                                                | 71  |
| <b>Jacek Woźniak</b>                                                                                                                 |     |
| <i>O nowy model rządzenia w polskich regionach</i> .....                                                                             | 77  |
| <b>Bogdan Kawałko</b>                                                                                                                |     |
| <i>O rozwoju i zarządzaniu w regionie — doświadczenia regionalne</i> .....                                                           | 87  |
| <b>Lidia Wójtowicz</b>                                                                                                               |     |
| <i>O podziale kompetencji raz jeszcze...</i> .....                                                                                   | 97  |
| <b>Tomasz Zarycki</b>                                                                                                                |     |
| <i>Dlaczego potrzebujemy dobrze działających systemów komunikacji<br/>regionalnej oraz regionalnej polityki tożsamościowej</i> ..... | 101 |
| <b>Kazimierz Kleina</b>                                                                                                              |     |
| <i>Dziesięć lat samorządu wojewódzkiego bez regionalnej tożsamości</i> .....                                                         | 113 |
| <b>Jerzy Bartkowski</b>                                                                                                              |     |
| <i>Historyczny kształt regionalizmu w Polsce</i> .....                                                                               | 121 |
| <b>Marek Szczepański, Anna Śliz</b>                                                                                                  |     |
| <i>O tożsamości raz jeszcze</i> .....                                                                                                | 127 |



## Wstęp

Sukces Polaków i Polski w pierwszych dwudziestu latach po przełomie 1989 roku opierał się przede wszystkim na indywidualnej zaradności i przedsiębiorczości, mobilności, zdolności do uczenia się i planowania. Sprzyjał temu stosunkowo wysoki poziom wykształcenia całego społeczeństwa, który odziedziczyliśmy po PRL-u, oraz relatywnie niski poziom płac. To dawało naturalne pole wysokiej konkurencyjności, zwłaszcza w odniesieniu do Europy Zachodniej.

Teraz — u progu następnego dwudziestolecia — jesteśmy w nieco innej sytuacji. Konkurencja globalna będzie i nas dosięgała coraz bardziej. Ogromne wydatki anty kryzysowe USA i Chin niechybnie przyniosą nowy skok technologiczny. Europa, nasz główny rynek i źródło inwestycji, będzie raczej mniej dynamiczna od innych kontynentów, systematycznie tracąc na znaczeniu. Nie ominiemy również wyzwań energetyczno-klimatycznych, demograficznych czy geopolitycznych.

Wszystko to powoduje, że chcąc kontynuować szybki rozwój i modernizację, musimy nauczyć się lepiej wykorzystywać nasz potencjał działań zbiorowych. Bez tego nie tylko nie zbudujemy odpowiedniej infrastruktury do dalszego rozwoju, ale przede wszystkim nie przestawimy się na rozwój oparty na kreatywności i innowacjach, wymaga to bowiem łączenia różnych umiejętności i wartości.

Jedną z kluczowych rezerw naszej konkurencyjności jest lepsza koordynacja rozwoju i działania w układzie pionowym i poziomym. W szczególności — po dziesięciu latach doświadczeń — warto się zastanowić, czy województwa samorządowe w obecnym kształcie ustrojowo-regulacyjnym i przy obecnych sposobach funkcjonowania spełniają ową obietnicę lepszej stymulacji i koordynacji rozwoju, która leżała u podstaw ich utworzenia. A także — co trzeba zrobić, aby mogły one stać się rzeczywiście motorami modernizacji i rozwoju Polski. Tym właśnie pytaniom jest poświęcona niniejsza publikacja. Nadszedł chyba czas na zasadniczą debatę nad przyszłością województw samorządowych lub — jak je lubimy nazywać, nieco na wyrost — regionów. Z pewnością chodzi tu o przygotowanie się do lepszego wykorzystania środków unijnych w następnym okresie budżetowym. Ale przede wszystkim — o wzmocnienie mechanizmów rozwojowych Polski. O budowę kapitału społecznego na gruncie rodzących się wspólnot regionalnych, stanowiących nieinwazyjną kompozycję wspólnot lokalnych. Chodzi *de facto* o reintegrację Polski,

---

\* Dyrektor Polskiego Forum Obywatelskiego; Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

która dziś przypomina bardziej luźną federację układów korporacyjno-resortowych oraz poszczególnych jednostek i rodzin, niż spójny kraj.

Zastanawiając się nad nowym kształtem ram instytucjonalno-regulacyjnych regionów, musimy pamiętać, że równie ważna jest sfera praktycznych zachowań. To, czy potrafimy się ze sobą dobrze komunikować, tworzyć wspólne wizje i plany, być lojalnymi we współpracy. Same ramy formalne nie wywołają procesu krystalizacji wspólnego ducha lub przynajmniej rozumienia wspólnego interesu rozwojowego mieszkańców województw. Odpowiedzialnością władz publicznych jest nie tylko wypełnianie zadań administracyjnych i skuteczne wydawanie środków unijnych, ale przede wszystkim „budowanie” regionów, budowanie regionalnych mechanizmów rozwojowych, tworzenie „miękkich” przesłanek rozwoju. Dopiero takie regiony będą mogły wykorzystywać swój unikalny potencjał, otwierać uczelnie na potrzeby otoczenia a jednocześnie tworzyć kanały ich wspierania, tworzyć swój kapitał symboliczny, poczucie własnej zbiorowej wartości.

W niniejszej publikacji spotykają się głosy przedstawicieli władzy stanowiącej (Senatu), administracji rządowej i samorządowej (różnych szczebli) oraz nauki, a także różne perspektywy patrzenia na regiony. Jest to owoc seminarium, które Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową zorganizował w czerwcu 2009 roku wspólnie z Senatem RP, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Fundacją Konrada Adenauera.

Dziękując wszystkim za udział w tym przedsięwzięciu, wyrażam nadzieję i przekonanie, że będzie ono dobrą inspiracją do poważnej debaty nad przyszłością polskich regionów w 2010 roku.



## Czym są dziś województwa samorządowe i w jakim kierunku ewoluują<sup>1</sup>

Mija właśnie dwudziestolecie odzyskania niepodległości, ale obchodzimy również dziesięciolecie powstania samorządu regionalnego, i widać wyraźnie, że coraz częściej zaczynamy — z inicjatywy regionów i innych podmiotów — rozmawiać na temat: *Co dalej z polskimi regionami*.

Stwierdzenie, które było umieszczone w drugim punkcie ankiety — *Regiony tworem administracyjnym do rozdziatu pieniędzy unijnych*, zaczyna być w tej chwili myślą, która dominuje w naszej świadomości. Dzieje się tak dlatego, że pomimo ogromnego potencjału intelektualnego w regionach, środki unijne są w tej chwili największymi środkami „wolnymi”, którymi region może swobodnie dysponować, realizując własną wizję rozwoju oraz własną strategię. Te środki zostały zgromadzone dość szybko i znalazły praktyczne zastosowanie.

Staramy się w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego bardzo intensywnie pracować z regionami nad tym, by — pomimo znacznych sukcesów w obszarze decentralizacji — wymusić rozwijanie myślenia strategicznego, myślenia o tym, jaka będzie przyszłość regionów, również wtedy, kiedy są zmuszone do budowania potencjału bardzo praktycznego — mam tu na myśli wydawanie pieniędzy.

To, czego nam w tej chwili trzeba, to — po pierwsze — zidentyfikowanie, jakie kompetencje należy rozwinąć na poziomie regionalnym, by wszystkie regiony stały się bardziej konkurencyjne na rynku światowym. Kluczowe będzie określenie założeń, dotyczących docelowego ukształtowania relacji pomiędzy administracją rządową a samorządową w województwie. Równie ważne jest określenie sposobu wykorzystania i utrwalenia tego zdecentralizowanego modelu po roku 2013. Cały czas odnosimy się do środków unijnych, dlatego powtórzę jeszcze raz — poza pieniędzmi krajowymi, określanymi jako „związane” — gdyż województwa mają związane ręce, jeśli chodzi o ich wykorzystanie — pieniądze unijne są najszerszym źródłem realizacji własnej strategii rozwojowej, choć jednocześnie opartym na programach operacyjnych wymuszonych przez Unię Europejską. W tej chwili jest tak, że niespójność, dotycząca z jednej strony zadań, a z drugiej decentralizacji

---

\* Minister Rozwoju Regionalnego

<sup>1</sup> Zapis wystąpienia podczas seminarium pt. „Dobre rządzenie w regionach”, Senat RP, 29.06.2009 r.

finansów publicznych, sprawia, że środki unijne stają się bazą, na której opierają się województwa, i którą wykorzystują do budowy dalszego potencjału.

Dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego województwo powinno być czołowym podmiotem polityki regionalnej. Po pierwsze, powinno być planistą, a po drugie — powinno zarządzać rozwojem regionalnym. Planistą, czyli jasno wytyczać cele, pokazywać kompetencje konkurencyjne wszystkich polskich regionów, lecz także bardzo wyraźnie zarządzać rozwojem regionalnym, mając do dyspozycji różne zasoby — głównie te pochodzące z Unii Europejskiej, choć nie tylko. Środki te powinny być diagnozowane, monitorowane, powinno się sprawdzać, jak są wydawane. Kolejną rzeczą, którą zawsze podkreślamy, jest fakt, że wojewódzkie władze samorządowe powinny być swego rodzaju koordynatorem regionalnym i swoistym „partnerem partnerów”. Region — a w zasadzie samorząd województwa — powinien być na tyle menedżerski, żeby koordynować aktywność na poziomie lokalnym, a także skupiać partnerstwo na poziomie regionalnym, bo tylko w ten sposób można efektywnie programować strategicznie, a później — wydawać pieniądze.

Kończymy pracę nad pierwszym draftem Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego — lada moment pojawi się pierwszy projekt. Najważniejszym egzaminem i najważniejszą próbą dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego — które będzie promować krajową strategię i „przepychać” ją przez wszystkie szczeble legislacyjne — będzie skupienie aktywności sektorowych, pojawiających się w poszczególnych ministerstwach. To było i będzie dla nas oraz dla regionów jednym z podstawowych zadań tej strategii. Poza modelem dyfuzyjno-polaryzacyjnym, jedną z podstawowych rzeczy jest skupienie sektorowych aktywności, które pojawiają się w regionach. Jest to coś, co od wielu lat się nie udawało, a zarazem „duży kawałek tortu”, który może za chwilę zasilić myślenie regionalne, a w zasadzie jego praktyczne podstawy. Będziemy nakłaniać ministrów, by pokazywali, jak działają sektorowo w regionach — bo do tej pory nie chcieli tego czynić. Strategia jest wspólnym dziełem regionów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, z naciskiem na regiony, ponieważ byłaby to klęska, gdyby autorem projektu było wyłącznie Ministerstwo. Zachęcam Państwa do dyskusji nad tym projektem.

## Ramy ustrojowe regionów: o czym warto dyskutować?<sup>1</sup>

Rząd i resort spraw wewnętrznych prowadzą różne prace dotyczące kwestii związanych z kompetencjami organów samorządowych oraz ich relacjami z administracją rządową. Pytania, które legły u podstaw niniejszej publikacji, są też pytaniami, które często sobie w tej pracy zadajemy.

W swojej wypowiedzi chciałbym się skupić na dwóch — moim zdaniem — kluczowych kwestiach, jeśli chodzi o ramy ustrojowe regionów w perspektywie minionych dziesięciu lat ich funkcjonowania oraz w perspektywie najbliższej przyszłości — na ich relacjach z administracją rządową, a także z innymi rodzajami samorządów.

Jeśli chodzi o administrację rządową, mamy w Polsce sytuację dość specyficzną — równoległe do administracji samorządowej na poziomie wojewódzkim funkcjonuje administracja rządowa. Są marszałkowie wraz z zarządami województw i są wojewodowie. Tutaj wraca temat nazewnictwa, co nie jest kwestią drugorzędną. Marszałkowie sygnalizują, że woleliby nazywać się trochę inaczej, gdyby np. brano pod uwagę likwidację czy przeorientowanie funkcji wojewodów. Choć oba określenia mają rodowód wywodzący się z wojskowości, to wydaje się, że z władzą wykonawczą — która jest domeną samorządowych województw — bardziej kojarzy się termin *wojewoda*. Marszałek, w naszej tradycji, bardziej kojarzy się z sejmem, czy prowadzeniem sejmiku. Często mówi się: „marszałek sejmiku”, czego marszałkowie nie lubią, choć taki obyczaj funkcjonuje w potocznym obiegu.

Były trzy etapy kształtowania ustroju województwa samorządowego. Pierwszy — powołujący województwa samorządowe dziesięć lat temu — to reforma rządu Jerzego Buzka. Potem nastąpiły dwie korekty zwiększające kompetencje województw samorządowych kosztem administracji rządowej. Ostatnia, tegoroczna zmiana, podjęta przez rząd i parlament, a niedawno podpisana przez prezydenta, przekazała samorządom wojewódzkim wiele nowych kompetencji. Nie odbiło się to szero- kim echem, bo w centrum uwagi opinii publicznej nie znalazły się takie kwestie, jak ta, komu podlegają parki krajobrazowe czy ośrodki doradztwa rolniczego — instytucje przekazane administracji samorządowej. Intencją tej zmiany było także uporządkowanie sytuacji, w której przy wojewodzie pozostają kompetencje

---

\* Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

<sup>1</sup> Zapis wystąpienia podczas seminarium pt. „Dobre rządzenie w regionach”, Senat RP, 29.06.2009 r.

związane z reprezentowaniem rządu w terenie, nadzorem nad majątkiem Skarbu Państwa, nadzorem prawnym nad samorządami oraz zarządzanie i bezpieczeństwo kryzysowe. Cała reszta, w tym modelu idealnym, powinna znaleźć się po stronie administracji samorządowej.

Oczywiście nadal utrzymuje się tę równoległość działania dwóch administracji, gdzie różne zadania na siebie zachodzą, gdzie istnieje pokusa powiększenia kompetencji wojewody, w obszarach wykraczających poza te, które przed chwilą wymieniałem. Pamiętają Państwo dużą dyskusję dwa i pół roku temu na temat tzw. weta wojewody i określenia, czy wojewoda ma prawo wypowiadać się w sposób wiążący na tematy związane z rozwojem regionalnym. Koniec tej dyskusji pamiętamy — to rozwiązanie nie zostało przyjęte, ale wciąż pojawiają się głosy, by do takich instrumentów powrócić. Bardzo często formułowane jest oczekiwanie, że wojewoda będzie interweniował i działał także w obszarach, które już mu dzisiaj nie podlegają. Sądzę, że jest to kwestia ustrojowa, która wymaga dalszej dyskusji. Z jednej strony jest silna wola utrzymywania niefederalnego czy unitarnego charakteru państwa, gdzie jest miejsce dla działania wojewodów i pionowo skonstruowana administracja rządowa. Z drugiej zaś strony, różnorakie wyzwania rozwojowe będą sprzyjały temu, by powiększać kompetencje samorządów na szczeblu regionalnym. Ta dyskusja nie jest dyskusją tylko polską. Toczy się ona w innych krajach, np. u naszych sąsiadów w Czechach postawiono na administrację samorządową; hetmani są wybierani, nie ma delegowanych urzędników rządowych na szczeblu regionalnym. Oczywiście Czechy są krajem o innej tradycji, znacznie mniejszym od Polski, ale tam to pytanie też sobie zadawano. Przy okazji wystąpienia Pana Senatora Janusza Sepiōta będzie pewnie mowa o tym, jak sprawić, by decydent samorządowy, wybierany z jednej politycznej opcji, współpracował z władzą rządową z drugiej opcji, ale jest to temat zupełnie innej dyskusji.

Myślę, że dzisiejsza sytuacja, w której wojewodowie i zarządy województw wywodzą się z jednego obozu politycznego, musi ulec zmianie. Pamiętamy, że podczas urzędowania poprzedniego rządu pojawiały się napięcia, i nie służyły one szeroko rozumianemu rozwojowi. Sądzę, że jest to sprawa, o której trzeba rozmawiać. Ze współpracującym z nami profesorem Kuleszą zastanawiamy się często, co jeszcze można zdecentralizować, co jeszcze można zrobić dla regionów. Uznaliśmy, że bez ruszenia pewnych fundamentów typu: zdolność do stanowienia prawa czy też nakładania podatków na poziomie wojewódzkim — docieramy obecnie do *ściany* tak skonstruowanego modelu, gdzie z jednej strony jest samorząd województwa, a z drugiej wojewoda.

Drugą istotną kwestią związaną z ramami ustrojowymi regionów jest to, co dzieje się poniżej władzy regionalnej — choć wedle polskiego prawa gmina i powiat są niezależne od województwa. Żaden rodzaj samorządu nie jest wywyższony, więc nie ma sytuacji jakiegokolwiek podległości. Wywołuje to bardzo wiele problemów w realnej działalności, bo na tym samym obszarze funkcjonują trzy rodzaje samorządów o podobnym zakresie kompetencji. Na przykładzie ochrony środowiska — samorząd województwa jest odpowiedzialny za przygotowanie Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska; jednocześnie istotne kompetencje w tej materii — i słusznie — mają powiaty oraz gminy. Plan wojewódzki ustala samorząd województwa, natomiast około 95% kompetencji związanych z ochroną środowiska jest poza tym samorządem. Współpraca może być dobra, ale wcale taka być nie musi. Tutaj rodzi się bardzo wiele problemów.

Oczywiście dzięki funduszom europejskim mamy sytuację, w której niezależnie od zapisów w ustawach ustrojowych, bardzo wzrosła rola samorządu województwa, bo wszystkie inne rodzaje samorządu są niejako jego petentami. Mam w swoim życiorysie miły epizod pracy jako wicemarszałek województwa mazowieckiego, i dokładnie pamiętam, że naturalną rzeczą byli wójtowie, starostowie czy burmistrzowie krążący po korytarzach, chcący się przypomnieć wicemarszałkowi, o coś go poprosić itd. Zwracam na to uwagę, gdyż jest to praktyka dość powszechna. Duże znaczenie ma również to, skąd pochodzi dany marszałek. Istnieje przekonanie, że jeśli dane elity polityczne zapewnią sobie swojego człowieka w zarządzie województwa, to zapewni to pieniądze — na przykład z regionalnego programu operacyjnego — dla tej części województwa, z której ów członek zarządu się wywodzi. Myślę, że relacje pomiędzy samorządem regionalnym i lokalnym stanowią duży problem, choć nie wyobrażam sobie, by w perspektywie najbliższych lat iść w jakąś stronę, która narusza tę równowagę między poszczególnymi rodzajami samorządu.

Każdy z tych samorządów jest bardzo wrażliwy na punkcie swoich kompetencji. Istnieją problemy, dotyczące np. projektu ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego, nazywanej w skrócie ustawą metropolitalną. Nie ma w tej propozycji problemu w relacji rząd — samorząd (szeroko rozumiany), ale za to pojawia się gorąca dyskusja i spór na linii prezydenci dużych miast — marszałkowie województw. Jest to konflikt realny, głęboki i merytoryczny, a nie tylko prestiżowy czy polityczny. My, szanując strony tego sporu, dyskusji na temat kształtowania władz zespołów metropolitalnych nie przyspieszamy i nie zamykamy. Jest to związane z tym, że mamy różne, niezależne od siebie rodzaje samorządu, które chcą utrzymać swoje kompetencje. Wiąże się z tym także najbardziej właściwy model przywództwa

samorządowego. W wielu krajach na Zachodzie mamy taką sytuację, że obok mera, który jest politykiem, urzęduje *city manager*, który jest urzędnikiem cywilnym i odpowiada za najrozmaitsze działania, zapewniając pewną kontynuację i ciągłość władzy. W naszych warunkach przymiarką do tego typu funkcji są sekretarze w samorządzie — ostatnio z mocy ustawy o pracownikach samorządowych wprowadzono funkcję sekretarza województwa, by i na tym poziomie dążyć do stabilizacji. Wydaje się jednak, że to stanowisko ma wciąż charakter polityczny i nie realizuje ideału apolitycznego dyrektora generalnego, dbającego o pracę urzędu.

Reasumując, chciałbym powiedzieć, że wymienione kwestie powinny być w najbliższych latach przedmiotem bardzo solidnej dyskusji. Chcę też dodać, że ważny jest problem ordynacji wyborczej, zwłaszcza jeśli chodzi o sejmiki wojewódzkie. W tym momencie okręgi wyborcze są zbliżone do obowiązujących w wyborach parlamentarnych — są bardzo duże. To rzutuje na działalność sejmików i ich podejście do rozmaitych spraw. W dyskusji dotyczącej ordynacji wyborczej pojawił się pomysł, by okręgi do sejmików były jednomandatowe, oparte o powiaty, po to żeby radni byli reprezentantami wspólnot powiatowych. Dałoby to podstawy do silniejszych więzi z innym rodzajem samorządu, choć nie byłyby to związki o charakterze funkcjonalnym. Spowodowałoby to, że radny nie wywodziłby się z okręgu liczącego kilkaset tysięcy mieszkańców, lecz byłby związany z konkretnym powiatem. Odmianą tego pomysłu na niższym szczeblu jest idea, by wójtowie zasiadali w radzie powiatu właśnie po to, by raczej wiązać te rodzaje samorządów ze sobą, niż prowadzić do ich dezintegracji.

I jeszcze kwestia raportu „Polska 2030”. Po długich rozmowach z Panem Ministrem Michałem Bonim uznaliśmy, że poruszane tu sprawy powinny być szerzej omówione w rozdziale „Sprawne i przyjazne państwo”, bowiem — co widać gołym okiem — obecna formuła relacji rząd — samorząd oraz relacji wewnątrz samorządu jest bliska wyczerpania.

## Jak mechanizmy polityczne wpływają na funkcjonowanie regionu

*Gdy w grę wchodzi instytucje, czas należy mierzyć dziesiątkami lat<sup>2</sup>*

Robert D. Putnam

Nie ma bardziej fundamentalnego pytania nauk politycznych, niż „kto i jak dobrze rządzi”. Kto co dostaje, kiedy i jak. Trudno też nie zadawać sobie pytania, jak to się dzieje, że nawet wśród demokratycznych rządów jedne odnoszą sukcesy, a inne przegrywają. Intuicyjnie czujemy, że formalne instytucje wpływają na realizowaną politykę. Refleksja nad instytucjami jest w sposób oczywisty troską o dobre rządy. Dziesięć lat temu stworzyliśmy w Polsce rządy regionalne. Czy tworzą one silną, wrażliwą na problemy i sprawną instytucję? Spróbuję zaatakować problem zawartych w tytule mechanizmów politycznych od strony instytucji, gdyż — jak trafnie zauważono — „działania podejmowane przez instytucje i w instytucjach zmieniają rozkład politycznych interesów, zasobów, reguł poprzez kreację nowych aktorów i tożsamości, poprzez dostarczanie tym aktorom kryteriów ich sukcesu lub porażki poprzez zapewnienie niektórym osobom większej niż innym władzy i znaczących zasobów”<sup>3</sup>.

Dlatego chciałbym — po skrótowym przedstawieniu głównych procesów politycznych, jakie zaszły (zachodzą) w regionach — skoncentrować swoją uwagę na funkcjonowaniu regionalnych instytucji politycznych: Sejmiku i Zarządu Województwa, a na koniec przedstawić kilka rekomendacji co do zakresu pożądanych zmian.

Główne procesy polityczne wywołane reformą regionalną sprzed dziesięciu lat można by określić jako:

- Integracja i budowanie nowej tożsamości
- Przewrót 2004, czyli hierarchizacja samorządów
- Kształtowanie ośrodka myśli strategicznej oraz biurokracji do zarządzania środkiem pomocowymi
- Produkcja nowych elit

---

\* Senator RP, były Marszałek Województwa Małopolskiego

<sup>2</sup> Robert D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995, str. 288.

<sup>3</sup> James G. March, Johan Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York 1989, s. 159 i 164, za: R. Putnam, op. cit., str. 33–34.

Integracja terytorialna stała się pierwszym poważnym wyzwaniem, przed jakim stanęły nowe regiony. Były one tworzone niemal zawsze z obszarów kilku starych województw. W skrajnym przypadku Małopolski było ich siedem (obejmujących sześć diecezji)! Nowe granice wcale nie były twarde. Odbływały się referenda, władze regionalne były poddawane szantażom: „dajcie, bo pójdziemy gdzie indziej”, a wielu polityków lokalnych i krajowych podsycalo resentymenty. Faza ta, zdawałoby się, należy do przeszłości. Wszyscy pogodzili się z nieodwracalnością podziałów, ale nie zmieniono istotnie granic okręgów wyborczych do parlamentu, a to one wyznaczają przestrzenne ramy życia politycznego. Z niewielkimi korektami odpowiadają granicom starych województw i są źródłem trwałego utrzymywania się subregionalnych podziałów. Podtrzymują także terytorialną organizację partii (np. PiS-u) i powodują podtrzymywanie znaczenia subregionalnych „baronów” (liderów w okręgu). Przewodniczący partii w województwie to najwyżej „książę dzielnic senioralnej”, a nie prawdziwy lider. Partie nie są zainteresowane programem dla całego regionu, ale dla jego części, czyli „starego województwa”. Mówiąc wprost: system wyborów parlamentarnych utrudnia integrację regionów.

Potrzebom reformy regionalnej nie sprostaly media publiczne, które nie tylko nie potrafiły przez dziesięć lat dostosować zasięgu nadawania do nowych granic, ale w ogóle pozostawiają dużą część widzów i radiosłuchaczy poza swoim zasięgiem. Regionalny rynek informacji i idei utrzymuje jedynie prasa regionalna, sromotnie przegrywająca konkurencję z tabloidami. Tym bardziej palący stał się problem tożsamości. Stworzyliśmy Podkarpacie i Ziemię Lubuską, ale nie mamy Podkarpacian ani Lubuszan. W tej sferze niektóre województwa o dłuższej tradycji i mniejszych historycznych migracjach znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji. Ułatwia to przejście do drugiego etapu, który za klasykiem można by nazwać „budowaniem regionów dla siebie” — czyli wyobrażeniem wspólnoty, która posiada własne interesy. To jest miara autonomii politycznych instytucji — definiowanie zakresu własnych interesów i wartości odróżnialnych od interesów i wartości innych sił społecznych. Ten proces zachodzi bardzo wolno, być może jeszcze się nie zaczął. Wynika to — jak sądzę — oprócz wskazanych wyżej przyczyn z faktu, że regiony nie kreują własnego ustawodawstwa, zwłaszcza fiskalnego (upadły koncepcje „regionalnej części PIT”), oraz że pieniądze, którymi administrują, są przeznaczone na zadany z góry, narzucony system celów (kontrakty, ZPORR, w dużej mierze RPO). Należy przez to rozumieć, że regiony są w mniejszym stopniu instytucjami do osiągnięcia celów, ale raczej do osiągnięcia zgody w sprawie redystrybucji. Nie budując celów, nie sposób zidentyfikować odrębności interesów wspólnoty.

O ile ten proces polityczny był oczywisty i w jakimś sensie od początku reformy oczekiwany, o tyle następny okazał się zjawiskiem zaskakującym. Mam na myśli



hierarchizację samorządów, jaka nastąpiła po 2004 roku, kiedy to województwa zaczęły rozdzielać środki unijne. Gminy i powiaty, a nawet wielkie miasta, stały się automatycznie klientami regionów. Padła doktryna „równoległości samorządów”. Samorządowcy lokalnych szczebli już wiedzą, że ich sukces jest niemożliwy bez dobrych relacji z województwem; to dla nich najważniejszy dziś punkt odniesienia. To nie ruchy obywatelskie, nie biznes, ale samorządy są zainteresowane sprawami województwa. Te parafeudalne stosunki patron — klient są niebezpieczne, nie tylko dlatego, że rośnie znaczenie pionowych zależności, ale dlatego że narusza horyzontalną organizację grup i solidarność wśród klientów. Dwaj klienci tego samego patrona pozbawieni bezpośrednich powiązań nie mają nic do wymiany pomiędzy sobą. Nie mają okazji, by rozwinąć normy uogólnionych wzajemności i tradycji współpracy, którą można by wykorzystać. Władze regionalne stoją przed poważną próbą, jak przejść do działań grupowych, projektów wielopodmiotowych, jak animować sieci współpracy, projekty wspólne, etc. Chyba że akurat odczuwają szczególną satysfakcję ze swej feudalnej pozycji.

Od rządów oczekujemy, aby czegoś dokonywały, a nie tylko administrowały. Dziś — paradoksalnie — podstawowym kryterium oceny jakości rządów regionalnych jest techniczny parametr — tempo wydatkowania środków europejskich. Tym kryterium ranguje się województwa. Uważa się (być może słusznie), że zdolność zbudowania maszyny biurokratycznej, która pozwala zarządzać środkami, nie jest przypadkiem, ale pochodną zdolności i jakości organizacji w ogóle. Co więcej, sprawne wydatkowanie jest także pochodną klarownej myśli strategicznej — wyborów priorytetów, projektów, prowadzenia monitoringu i ocen. To prawda, że jeśli idzie właśnie o myśl strategiczną, województwa weszły rzeczywiście w próżnię. Konkurencją nie były uniwersytety ani administracja rządowa — może jedynie wielkie miasta. Wiele dałoby się powiedzieć o jakości owego planowania, dokumentowania, analizowania. Różnice pomiędzy regionami są tu znaczne i chyba bardzo charakterystyczne. Nie zmienia to oceny, że województwa zaczynają stawać się takimi ośrodkami, organizując seminaria, konferencje, prowadząc cykle wydawnicze. Jest to jeden z najważniejszych pozytywnych procesów politycznych ostatniej dekady. Jestem także przekonany, że proces ten będzie się nasilał, w miarę jak będziemy zdobywali informacje o skutkach naszych poniesionych (już wielomilionowych) wydatków. Świadomość, że „idee mają konsekwencje”, zaczyna stawać się coraz powszechniejsza. Już widać, że niektóre były chybione.

Wreszcie obszar czwarty — rekrutacja nowych elit. Jego omówienie wiąże się nierozdzielnie z przyjrzeniem się sejmikowi i zarządowi województwa.

Powiedzmy otwarcie — regionalny organ przedstawicielski miał pecha, a ustawodawcy wykazali się brakiem słuchu czy wyobraźni językowej. „Sejmikować”

w długoletniej tradycji języka polskiego to tyle co toczyć swary, bezowocnie się kłócić, gardłować, targować bez przyczyny, po prostu uprawiać pieniactwo. Jak przydać słowu „sejmik” jakiegokolwiek powagi, mając przeciw sobie ponad 200 lat polszczyzny, idiotyczne zdrobnienie, fatalną tradycję fasadowej instytucji z lat dziewięćdziesiątych oraz masowe używanie tego pojęcia dla określenia zjazdów działaczy przeróżnych, mniej lub bardziej poważnych organizacji. Potencjał społecznej marki sejmiku był już na starcie głęboko ujemny. Dlaczego w Austro-Węgrzech obok Sejmu Koronnego mogły funkcjonować sejmy krajowe (np. Galicyjski), dlaczego w Drugiej Rzeczypospolitej Autonomia Śląska mogła szczycić się Sejmem Śląskim, dlaczego zamiast „posta do Sejmu” Wielkopolskiego czy Pomorskiego mamy radnego Sejmiku Wielkopolskiego (Pomorskiego)? Komu na tym zależało, by instytucja była skarłała od momentu poczęcia?

Pierwszy i najważniejszy test każdej politycznej instytucji to pytanie, czy poważni politycy wiążą z nią swoje aspiracje, i czy stwarza ona warunki dla właściwego wykorzystania ich ambicji? Nie wydaje mi się, aby sejmiki zdały ten egzamin.

Musimy pamiętać, że sejmiki przeszły dwie reformy. Pierwszą w trakcie pierwszej kadencji, zaś drugą na jej koniec. W pierwszej wyeliminowano z sejmików parlamentarzystów. W drugiej zmniejszono radykalnie ich liczebność oraz zakazano kandydowania radnym i funkcyjnym innych samorządów. Skutki były wielorakie. Brak posłów natychmiast wywołał depolaryzację ideologiczną, która w ogóle wydaje się trwać i charakterystyczną cechą organów regionalnych. To zresztą zjawisko godne szerszej refleksji. Brak radnych innych samorządów oraz wójtów i burmistrzów przyniósł zauważalne w drugiej kadencji obniżenie merytorycznego poziomu debaty. Co najgorsze, zmniejszenie liczby radnych zachwiało reprezentatywnością organu. Sytuacja, gdy na jednego radnego sejmiku przypada tylu wyborców co na posła na sejm (85 tys.) sprawia, że wcale liczne są powiaty pozbawione przedstawicieli w sejmiku. Co więcej, ze względów na ordynację wyborczą będzie to raczej upośledzenie trwałe, dotyczące zwłaszcza małych powiatów. Okręgi wyborcze mniejsze niż do sejmu sprawiają, że małe partie (PSL czy SLD) już w najbliższych wyborach będą nieobecne lub zmarginalizowane w większości sejmików. Naprawdę reprezentatywność staje się problemem. Pomijam już fakt, że zmiana barw klubowych przez jednego radnego ma wagę przejścia 11 posłów w parlamencie krajowym, czyli dla sytuacji politycznej w regionie jest małym trzęsieniem ziemi.

Kim są radni województwa? Nie potwierdziły się obawy, że będą to „spadające gwiazdy”, wyeksploatowani weterani partyjni. Niełatwe kandydowanie do sejmików uważają bowiem za upokarzające. Nie potwierdziły się nadzieje na nową generację obywateli — polityków, przedstawicieli oddolnych ruchów społecznych, NGO, etc. Ordynacja wyborcza nie daje im szans. Niestety nie widać także

dobrze wykształconych, ambitnych, idących w górę polityków profesjonalnych (choć są wyjątki), ponieważ sejmiki nie stały się silną trampoliną do kariery parlamentarnej czy ministerialnej. Putnam przytacza dane, że takie awanse dotyczyły 20% regionalnych radnych i 30% funkcyjnych we Włoszech. W Polsce to najwyżej 10%, a funkcyjnych jest jeszcze mniej. Kontrastem z Włochami jest też liczba radnych profesjonalnych. We Włoszech w latach 1970–89 ich udział wzrósł z 30 do 75%. W sejmikach wynosi 0%, a jedyni profesjonalni radni to bezrobotni. Kariera polityczna przez sejmik jest trudna także dlatego, że został on wyprany z realnych decyzji. Samorząd regionalny utracił wpływ na wydatki na ochronę środowiska (usamodzielnienie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska) oraz na służbę zdrowia (likwidacja regionalnych kas chorych). Wybór zadań inwestycyjnych następuje w programach operacyjnych, których kształt jest wyłączną kompetencją zarządu. Umieszczone tam projekty pochłaniają całą dyspozycyjną pulę środków. Radni są tylko statystami. Sprawdzają się tylko w jednej roli — lobbystów powiatowych i lokalnych. To nie jest zadanie dla ambitnych.

To może zaskakujące, ale wśród senatorów jest spora grupa byłych przewodniczących sejmików. Jest to bowiem funkcja pozwalająca zaprezentować się na obszarze całego województwa, a okręgi senackie są duże.

Organ wykonawczy województwa został ukształtowany na wzór dawnej gminy wiejskiej. To pięcioosobowy zarząd powoływany przez Sejmik na wniosek wcześniej wybranego marszałka. Najczęściej będący emanacją mniej lub bardziej skomplikowanej koalicji. Siła pozycji marszałka wynika z faktu, iż jest on jednoosobowym szefem urzędu marszałkowskiego. Tylko on podejmuje decyzje administracyjne, decyduje o zatrudnieniu, awansach, premiach, wyjazdach. Na posiedzeniach zarządu jest już tylko *primus inter pares*. Oznacza to, że realnie nie ma zastępców. Ma jedynie współzrządzających, mniej lub bardziej lojalnych, czasem ostentacyjnie wrogich członków zarządu województwa. Jeśli jest zakładnikiem jakiejś koalicji, albo jego pozycja w klubie radnych nie jest zbyt mocna, to nie posiada żadnych możliwości egzekwowania pracy od swoich członków zarządu. Pomimo iż ustawodawca zadbał, aby odwołanie marszałka było trudne (aż 3/5 głosów w sejmiku), to upada około 20% zarządów, a wiele dryfuje w klinczach — mniej lub bardziej jawnych — wewnętrznych konfliktów. Dzieje się tak, bo często nie sposób zbudować lepszego rozwiązania.

W mojej ocenie mamy do czynienia z rosnącą niesprawnością organu wykonawczego. Wynika to z szybko rosnącej liczby zadań samorządu regionalnego, które muszą być rozwiązywane wspólnie przez pięcioosobowe grono. Dziś podejmowanych jest od około 80 do 100 uchwał tygodniowo. Ostatnie lata obfitowały w zmiany legislacyjne przyznające kompetencje osobie marszałka. Jeśli nie chce

on lub nie umie ich delegować, staje się najbardziej blokującym elementem całego systemu. Samorządy gminne już od dwóch kadencji wycofały się z tego systemu „zarządowego”.

Wbrew pozorom potencjał polityczny marszałka nie jest duży. Na palcach jednej ręki można podać przykłady jego kariery w polityce krajowej — i to raczej w parlamencie niż w rządzie. Częstsze są przykłady niepoprawnej wiary w swoją popularność w postaci nieudanych startów na niezależnych senatorów lub na posłów do Parlamentu Europejskiego. Wydaje się także, że nie pomniejszyli oni znaczenia regionalnych przywódców partyjnych. To nie poseł szuka dobrych stosunków z marszałkiem, ale marszałek zabiega o dobre kontakty z posłem. Pamiętam, jak Ziobro na telefon odwołał kolejno dwóch wicemarszałków z PiS-u, a Rokita chciał się ze mną kontaktować i wydawać polecenia przez asystenta. Zastrzegam, że moja wiedza jest głęboko niepełna. Dramatycznie mało wiemy o nowym samorządzie. Przez zarządy województw przewinęło się już blisko 300 osób. Nie znam żadnych badań nad tą grupą. To samo dotyczy radnych.

Na tym tle patrząc w przyszłość, trzy zmiany uważam za kluczowe. Pierwszą jest zmiana ordynacji wyborczej do sejmików. Jej efektem winny być większe (tak, tak!), bardziej reprezentatywne sejmiki z delegatami z każdego powiatu, wybranymi w okręgach jednomandatowych, oraz grupą radnych wybranych z regionalnej listy partyjnej. Głosowanie przy pomocy dwóch głosów wymusza zupełnie inne podejście przez partie zarówno do poszukiwań kandydatów, jak i do budowy programu wyborczego. W okręgach jednomandatowych potrzebne będą prawdziwe osobowości, zaś listy wojewódzkie wymagają specjalistów będących kandydatami do organów wykonawczych, z kandydatem na marszałka włącznie. Oznacza to zaciąg nowych ludzi. Listy regionalne oznaczają konieczność jasnego programu regionalnego, a nie wyłącznie rejestracji lokalnych potrzeb. Inaczej wygląda kampania, gdy znamy kandydatów na liderów z poszczególnych partii.

Druga zmiana dotyczyłaby organu wykonawczego. Ze starego modelu gminy trzeba przejść na model rządu regionalnego z marszałkiem jako prezesem regionalnej rady ministrów (chodzi o 8-10 ministrów). Choć nie liczba jest tu najważniejsza. Pewne decyzje byłyby podejmowane przez taką radę ministrów, ale większa część przez poszczególnych ministrów na ich pełną odpowiedzialność merytoryczną, prawną i polityczną. Ich zapleczem byłyby ministerstwa, co wykluczyłoby typowy dzisiaj konflikt, gdy dyrektorzy w urzędach marszałkowskich lojalni są tylko wobec marszałka, a unikają współpracy z odpowiednim członkiem zarządu (zwłaszcza gdy jest w niełasce marszałka).

Trzecia sprawa to dowartościowanie sejmików. Muszą mieć własne budżety i własną obsługę (dziś biura sejmików są częścią urzędu marszałkowskiego). Trzeba

pomóc bodaj w chociaż częściowej profesjonalizacji radnych (wyższe diety, może częściowe wynagrodzenie). Trzeba zmienić fatalną nomenklaturę, odbierającą tej instytucji resztki powagi. Świadomie pomijam zakres kompetencji samorządu regionalnego, bo to temat sam w sobie, ale to oczywiste, że bez zmian tego rodzaju sama zmiana nazw i tytułatury niewiele pomoże.

I na koniec postulat czwarty — nieco innego typu. Bardzo brakuje badań nad samorządem regionalnym. To nie jest tak, że jakość władzy mogą ocenić tylko wyborcy. Stabilność polityczna, sprawność finansowa, jakość służb informacyjnych, innowacyjność, zdolność osiągania celów w wybranych obszarach, poziom społecznej akceptacji — to wszystko da się monitorować i mierzyć. Ba, musimy to robić, jeśli rzeczywiście chcemy mieć lepsze rządy. Zaniedbaliśmy te badania przez dziesięć lat. Nie zaniedbujmy ich w kolejnych latach, jeśli rządy regionalne mają być sukcesem.



## **System wyborczy utrudnia budowanie wspólnoty regionalnej**

Województwo jest wspólnotą, która dopiero się kształtuje, i która może być poddana również siłom odśrodkowym. Dlatego też koniecznie trzeba zwrócić uwagę, w jaki sposób obecny system wyboru sejmiku wystawia wojewódzką wspólnotę na próbę.

Sposób wybierania radnych do sejmiku wojewódzkiego został przeniesiony z wyborów do sejmiku. Jest to zatem ordynacja proporcjonalna w okręgach wielomandatowych, przy czym liczba mandatów w okręgu waha się od pięciu do dziewięciu. Oznacza to tyle, że jest znacząco niższa niż w wyborach sejmowych. Przeciętny okręg wyborczy obejmuje kilka powiatów — od trzech do dziesięciu — w zależności od relacji pomiędzy wielkością województwa (określającą liczbę radnych) a wielkością tworzących województwo powiatów. Poza przypadkiem największych miast, z reguły obejmuje kilka jednostek — około pięciu. W wyborach do sejmiku Polacy głosują, kierując się ogólnopolskimi podziałami politycznymi. System partyjny jest idealnie przeniesiony na poziom województwa — w ostatnich wyborach tylko jeden mandat zdobyła lista, która nie miała reprezentacji w sejmie. Jednak kluczowe zjawisko jest niezależne od konkretnych podziałów politycznych. Rzecz w tym, że w okręgu wyborczym, liczącym średnio sześć–siedem mandatów, zwycięska partia otrzymuje trzy–cztery mandaty, ewentualnie w przypadku wyrównanego poparcia dla kilku partii — dwa mandaty. Pozostałe partie zdobywają po jednym mandacie, ewentualnie w przypadku większego powodzenia — dwa mandaty.

### **Turniej miast**

Takie proporcje sprawiają, że na każdej z list wyborczych, w każdym z okręgów, toczy się „turniej miast”, który występuje też w wyborach do sejmiku. W obrębie listy kandydaci z tworzących okręg powiatów rywalizują pomiędzy sobą o mandat. Walka pomiędzy partiami ma z ich punktu widzenia znaczenie mniejsze o rząd wielkości od rywalizacji w obrębie listy. Taka konstatacja wynika z obserwacji kampanii wyborczej i jest potwierdzona analizą rozkładu głosów w wyborach oraz ich wpływu na ostateczny skład ciał przedstawicielskich. W sejmikach różnica jest tylko taka, że rywalizacja ta ma charakter ostrzejszy. Dlaczego tak się dzieje? W okręgach sejmikowych bardzo rzadko znaleźć można jakieś wyraźne metropolie, które dominują nad okręgiem. W takich miastach częściej byłoby można spotkać osoby szerzej

---

\* Uniwersytet Jagielloński, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej

znane opinii publicznej — znane w więcej niż jednym powiecie. Same metropolie na ogół stanowią samodzielne okręgi w wyborach do sejmiku. Zatem w sytuacji, w której w okręgu jest kilka równorzędnych pod względem wielkości i istotności powiatów, partie skazane są na to, by kandydata z jednego z tych okręgów wystawić na pierwsze miejsce, a kandydatów o zbliżonej sile politycznej, ale z innych powiatów, umieścić na kolejnych miejscach. Przy mniejszej liczbie mandatów, które są do zdobycia w okręgu, oznacza to rywalizację graczy o zbliżonym potencjale o bardziej limitowaną nagrodę.

Dodatkowo, często z jednego powiatu wystawiany jest więcej niż jeden kandydat. Jest to konieczne dla wypełnienia ustawowego wymogu dwukrotnie większej liczby kandydatów niż liczba osiągalnych mandatów. Na liście pojawiają się zatem kandydaci z mniejszych ośrodków, nie tylko z miast powiatowych, ale też z większych, bardziej znaczących gmin każdego z powiatów. W wyborach sejmowych takie miejsca zajmują zwykle przedstawiciele metropolii. Takie wystawianie kandydatur w nadmiarze i w równomiernym rozkładzie terytorialnym, jest ważnym zabiegiem z punktu widzenia marketingu politycznego. Szczegółowa analiza wyborów do sejmików pokazuje, że w swoich decyzjach wyborcy, owszem, ograniczają się do tych partii, które liczą się na scenie politycznej, ale jednak są skłonni przenosić poparcie pomiędzy partiami, w zależności od tego, czy na listach znajdują jakichś kandydatów związanych ze swoją miejscowością lub wspólnotą lokalną<sup>1</sup>. Stąd z punktu widzenia całej listy ważne jest, aby możliwie równomiernie rozłożyć kandydatów z całego obszaru okręgu wyborczego. Wszystko po to, aby każdy z mieszkańców mógł znaleźć na liście kogoś, kto jest związany z jego społecznością. Suma tak „pozyskanych” głosów powinna dać dobry wynik całej liście. Do tego momentu wygląda to bardzo zachęcająco, stwarzając każdemu wyborcy szansę znalezienia na liście kogoś, kogo zna i poważa, kto jest związany z jego lokalną społecznością.

Trzeba sobie jednak koniecznie uświadomić, że jeśli w sześciomandatowym okręgu wyborczym na liście znajdzie się 12 kandydatów danej partii z poszczególnych znaczących miejscowości w danym okręgu, to mandat zdobędzie maksymalnie co czwarty z nich — w przypadku zwycięskiej listy. W przypadku pozostałych list będzie to jeden kandydat z 12, czyli mniej niż 10%. Zatem w obrębie każdej listy, liczba przegranych o rząd wielkości przekracza liczbę tych, którzy odniosą sukces. Na jeden zdobyty mandat przypada od 9 do 11 kandydatów, którzy w takich

---

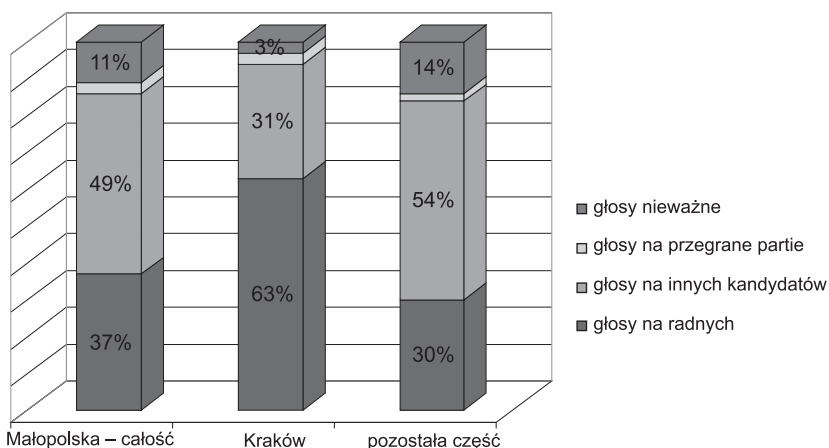
<sup>1</sup> Więcej na ten temat w: Flis J. (2008) *Wybory do Sejmu i sejmiku na przykładzie Łapanowa*, w: Magoska M. (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Wydawnictwo UJ, Kraków.



wyborach przegrali i pozostawili swoich wyborców bez satysfakcjonujących reprezentantów. To tworzy zjawisko, które — po zsumowaniu — stawia pod znakiem zapytania zasadność tak przebiegającej rywalizacji. Co istotne, sytuacja taka nie występuje w metropoliach, w których mieszkańcy na ogół głosują na kandydata numer jeden na liście, a kandydat taki z reguły zdobywa mandat. Jednak poza metropoliami zjawisko to ma przemożny wpływ na ostateczny udział mieszkańców w wyborze konkretnego składu sejmiku.

Dobłą ilustracją jest tu głosowanie w wyborach małopolskiego sejmiku (wykres 1). Tylko niecałe 37% mieszkańców zagłosowało na tych kandydatów, którzy w ostateczności zostali radnymi. Stało się tak pomimo to, że tylko 3% głosów uzyskały ugrupowania, które nie uczestniczyły w podziale mandatów. Natomiast prawie połowa głosów padła na takich kandydatów, którzy startowali z list, które ostatecznie zdobyły mandaty, ale sami osobiście mandatu nie dostali.

*Wykres 1. Trafność głosów w wyborach sejmiku Małopolski w 2006 roku*



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW (<http://wybory2006.pkw.gov.pl>)

Rozkład tego zjawiska jest bardzo nierównomierny. Zupełnie inaczej wygląda ono w Krakowie niż w pozostałej części województwa. Liczba trafionych głosów, oddanych na wybranych radnych, wynosi w Krakowie 63%. Tylko 31% zagłosowało na tych, którzy nie zostali radnymi. W pozostałej części województwa proporcje są całkowicie odwrotne. Liczba tych, którzy zagłosowali na osobiście przegranych kandydatów, przekracza około dwukrotnie liczbę głosów oddanych na tych, którzy ostatecznie zostali wybrani radnymi.

## **Suma nisz**

Efektom takiego „turnieju miast” jest to, że każdy z radnych, który się dostał do sejmiku, ma swoją niszę w postaci rodzimego powiatu, lecz suma tych nisz nie pokrywa całości województwa. Co istotne, żaden z takich kandydatów, który ostatecznie dostał mandat nie ma interesu w tym, żeby zabiegać o poparcie i nawiązywać kontakt w innych powiatach swojego okręgu. Jest przecież oczywiste, iż w następnych wyborach, w każdym z takich okręgów będzie jego lokalny konkurent, bo tego wymaga marketing polityczny partii i wymogi ustawowe co do liczebności. Stąd też mieszkańcy tych sąsiadujących okręgów będą zdecydowanie bardziej skłonni głosować na kandydata ze swojego powiatu, niż na kogoś, kto reprezentuje sąsiedni powiat.

Jak zatem wygląda ochrona osobistych politycznych interesów radnego? Przede wszystkim musi on dbać o swoją własną niszę. O to, żeby w ramach jego miasta nie pojawił się konkurent — ktoś, kto będzie mógł mu zarzucić, że nie troszczy się o „swoich” tak, jak powinien. Ten system nagradza partykularyzm. Część wspólnot ma swojego reprezentanta — lobbystę w sejmiku, a część wspólnot jest z założenia przegrana, ponieważ nikt nie ma interesu w ich reprezentowaniu.

Taki system jest także hermetyczny. Jest prawdą, że przy układaniu list wyborczych muszą się na nich znaleźć kandydaci z wszystkich powiatów okręgu wyborczego. Nie może się ona ograniczać do dotychczasowych radnych, którzy wcześniej w swoich miastach wygrali. Muszą oni dopuścić swoich konkurentów. Jednak nie ma najmniejszych wątpliwości, że każdy z radnych nie jest osobiście zainteresowany w tym, aby kandydaci z sąsiadujących powiatów byli jak najmocniejsi. Walka o skład list wyborczych jest w takich sytuacjach klasycznym przykładem dylematu działania zbiorowego, w którym to, co jest istotne z punktu widzenia każdego z kandydatów z osobna i całej partii (jak najsilniejsza lista), jest w sprzeczności z osobistym interesem każdego kandydata. Konflikt tkwi w celu krótkoterminowym, ale fundamentalnym — ponownym zdobyciu mandatu przez radnego. Z jego punktu widzenia ważne jest to, żeby nisza, którą wygospodarował kandydat, była możliwie poszerzona, co jednak najważniejsze — by nie było w niej dodatkowych kandydatów. Obecni radni mają też interes w maksymalnym „dogęszczaniu” list w innych powiatach, tak aby głosy oddawane w tych powiatach na daną listę rozproszyły się wskutek dużej liczby kandydatów. Dzięki temu żaden z nich indywidualnie nie jest w stanie prześcignąć kandydata, który nie ma silnego konkurenta w swoim powiecie.

Przeniesienie do sejmiku systemu, który źle działa już na poziomie sejmu, doprowadziło do nasilenia patologii tam już występujących. Najwyraźniejszym skutkiem skopiowania systemu jest faktyczna dezintegracja ugrupowań politycznych

i podział wspólnoty regionalnej na małe części. Ci, którzy mają te części reprezentować, w wielu przypadkach toczą ze sobą bezpardonową grę. Grę, która nie integruje, ale prowadzi do frustracji i wykluczenia. Najlepszym na to dowodem jest olbrzymia liczba nieważnych głosów, które padają w wyborach do sejmiku. W przytaczanym wcześniej przykładzie Małopolski 11% oddanych głosów to głosy nieważne — takie, na których nie zaznaczono żadnego kandydata. W samym Krakowie liczba głosów nieważnych jest zdecydowanie mniejsza, chociaż np. w wyborach do sejmiku jest bardzo zbliżona do pozostałych części województwa. Natomiast w powiatach ziemskich co siódmy głos w wyborach do sejmiku to głos nieważny. Jest to zjawisko występujące powszechnie w całej Polsce, we wszystkich powiatach ziemskich. Wydaje się, że nie przez przypadek odsetek nieważnych głosów jest bardzo silnie skorelowany z odsetkiem osób, które oddały głosy na bliskiego sobie kandydata, który następnie nie został radnym. W takiej sytuacji powstaje poczucie braku wpływu na ostateczny skład sejmiku. Jest to na pewno coś, co przeszkadza w tworzeniu wspólnoty regionalnej. Pozbawienie lokalnych społeczności własnych radnych rodzi w nich poczucie bezradności wobec wspólnoty regionalnej i poczucie wykluczenia.

Wydaje się, że ramy rywalizacji — także tej wyborczej i terytorialnej w obrębie województwa — warto zaprojektować w ten sposób, by tworzyły wspólnoty w szerszym wymiarze. Takie, które pozwalają na uzgadnianie interesów. Póki co, walka wyborcza jest grą, w której strategią sukcesu jest wywalczenie sobie własnej niszy, nie zaś budowanie wspólnoty łączącej więcej społeczności lokalnych.



## Czym są i jak funkcjonują dzisiejsze regiony Polski<sup>1</sup>

Najkrótsza odpowiedź na pytanie postawione w tytule tej wypowiedzi winna ograniczyć się do stwierdzenia, iż dzisiejsze regiony w Polsce są przede wszystkim bytami administracyjnymi, a niestety w ograniczonym wciąż zakresie jednościami gospodarczymi, i w jeszcze mniejszym stopniu jednościami społecznymi.

Bez wątpienia stan ten jest rezultatem zmienności podziału regionalnego kraju, który w dzisiejszym kształcie funkcjonuje zaledwie od 10 lat. W perspektywie kształtowania spójności gospodarczej, a przede wszystkim społecznej, jest to okres niezwykle krótki. Bardzo często w analizach kondycji regionalnej kraju dokonujemy swoistego kamuflażu dominacji wymiaru administracyjnego, chętnie zastępując nazwę administracyjną „województwo” nazwą „region”, która automatycznie niesie ze sobą znacznie szersze i głębsze konotacje spójności nie tylko terytorialno-administracyjnej, ale także ekonomicznej oraz kulturowo-społecznej.

### **Regionalizm *versus* regionalizacja**

Tego samego terminu „region” używamy bowiem dla określenia jednostki terytorialnej powstałej w wyniku działania dwóch różnych procesów: regionalizmu lub regionalizacji. Regionalizm jest ruchem, tendencją oddolną, wyrastającą z odrębności etnicznej, kulturowej, z tradycji. Regionalizm dąży do waloryzacji własnej kultury, obrony tożsamości przed unifikacją i asymilacją ze strony większości. Regionalizacja natomiast jest działaniem odgórnym, podejmowanym przez rząd lub inne nadrzędne struktury zarządzające, zmierzającym do reorganizacji terytorium państwa w celu zrównoważenia rozwoju w poszczególnych obszarach i stymulowania go poprzez odpowiednią politykę regionalną. Regiony powstające w wyniku tych dwóch procesów mają zdecydowanie różny charakter. Regionalizm kształtuje terytorialne wspólnoty społeczne w długotrwałym procesie historycznym, przebiegającym na konkretnym obszarze, w określonych warunkach środowiska naturalnego. Regionalizacja tworzy regiony administracyjne, planistyczne, będące efektem decyzji centrów administracyjnych, mające czasem zaledwie kilkuletnią historię istnienia. Pożądaną regionalną identyfikację i tożsamość społeczną region buduje jednak w wyniku procesu regionalizmu, a nie administracyjnej regionalizacji.

---

\* Uniwersytet Gdański, Instytut Geografii

<sup>1</sup> W przygotowaniu tekstu wypowiedzi wykorzystano fragmenty artykułu: I. Sagan, *Region — kto tu rządzi?* [w:] „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2008, nr 2 (37), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, s. 10–15.

Przeprowadzona w 1999 roku w Polsce regionalizacja była związana z dostosowywaniem struktur terytorialnych kraju do wymogów systemu organizacji terytorialnej państw członkowskich Unii Europejskiej. Unijne wymogi formalno-administracyjne, ściśle powiązane z systemami wsparcia finansowego zmusiły praktycznie wszystkie nowo przyjęte państwa do zmiany istniejącego systemu podziału administracyjnego ich terytoriów, zgodnie ze *Statystyczną Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych* NUTS. Czysto administracyjny wymiar unijnej reformy regionalnej dobrze ilustruje przykład nazw nowo utworzonych regionów, często stanowiących problem identyfikacyjny nawet dla samych mieszkańców, czego przykładu dostarczają: województwo pomorskie, zachodniopomorskie czy kujawsko-pomorskie. Listę wzbogacają jeszcze starania o utworzenie Regionu Środkowopomorskiego. Geograficzno-historyczny region Pomorza został zatem w wyniku regionalizacji podzielony na regiony — jednostki administracyjne. W kontekście powyższego, niestety racjonalne wydaje się dominujące w praktyce życia społeczno-gospodarczego rozumienie regionu jako tworu czysto administracyjnego, służącego w pierwszej kolejności rozdziałowi pomocowych środków unijnych.

Z drugiej strony współczesna polityka regionalna wymaga, aby nowo utworzone w wyniku procedury administracyjnej regiony posiadały atrybuty historycznie ukształtowanej wspólnoty terytorialnej. Według Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego region powinien posiadać cztery cechy:

- *wspólnotę interesów gospodarczych i dośrodkową integrację gospodarczą;*
- reprezentację polityczną pochodzącą z wyboru;
- *wieź społeczną opartą na poczuciu wspólnej tożsamości;*
- bezpośrednie podporządkowanie szczeblowi centralnemu.

Dążenie do nadania regionom administracyjnym cech posiadanych przez regiony historyczno-kulturowe wynika z szeroko potwierdzonej w studiach regionalnych i analizach ekonomicznych przewagi konkurencyjnej tych ostatnich. Nowo utworzone w wyniku podziału administracyjnego regiony, których granice w znacznym stopniu pokrywają się z obszarem regionów historycznie ukształtowanych (np. Wielkopolska, Śląsk), na ogół radzą sobie znacznie lepiej w nowych warunkach ekonomicznych niż te, których stopień „dobrego dopasowania” jest znikomy. Zależność tę potwierdzają studia z różnych krajów Europy Południowej i Środkowej.

Stąd potrzeba działań, mających na celu budowanie kulturowego wymiaru regionu w jednostkach administracyjnych, w większości przypadków stanowiących mozaikę różnych społeczności lokalnych, nierzadko posiadających rozbieżne interesy i tradycje. Jak wykazują badania, terytorialna identyfikacja na poziomie regionalnym jest słaba albo nie istnieje w ogóle. Brak emocjonalnych związków z regionem i poczucia regionalnej wspólnotowości stanowi poważną barierę

w zaangażowaniu społeczności regionalnej w demokratyczne struktury zarządzania. Podejmowane działania, wdrażane procedury, mające służyć budowie regionalnej identyfikacji, tworzeniu regionu-miejsca pomijają niestety zwykle kluczowy do uzyskania pozytywnego efektu czynnik czasu.

### **Samorząd *versus* rząd w regionie**

Samorządność jest najważniejszym osiągnięciem i kluczowym elementem w rozwoju dzisiejszych regionów — województw. Jest też ona jedyną drogą przekształcenia jednostek administracyjnych w wewnętrznie spójne regiony. Można zaryzykować stwierdzenie, że im silniejszy samorząd, tym szybszy proces rozwoju i wewnętrznej integracji regionu.

Z tego względu relacje władzy samorządowej z innymi ośrodkami władzy administracyjnej w regionie mają zasadnicze znaczenie dla efektywności jej działań. Niewątpliwie problemem obecnych struktur władzy w regionie jest swoista dwuwładza, wynikająca z eksperymentalnego umocowania na poziomie regionu najwyższego szczebla terytorialnej władzy samorządowej i najniższego szczebla terytorialnych struktur rządowych. Aby ten układ posiadał cechy struktury wzmacniającej system regionalny, musi być jednoznacznie określona ranga tych dwóch podmiotów władzy, ze wskazaniem na władzę samorządową. W innym wypadku doświadczamy efektu dyspersji systemu zarządzania, osłabiającego dynamikę rozwoju regionu.

W budowie koalicyjnych stosunków między dwoma centrami władzy w regionie kluczowe znaczenie ma polityka władz ministerialnych, które nie tylko nie powinny antagonizować tych dwóch filarów władzy, ale poprzez właściwą politykę w stosunku do urzędów wojewódzkich stymulować ich współpracę z urzędami marszałkowskimi. Urzędy wojewódzkie nie powinny też stanowić „kanałów” infiltracji politycznej centrum na poziomie regionu. Mimo że funkcja wojewody nie jest stanowiskiem politycznym, to ze względu na obsadzanie jej przez władze rządowe istnieje silna pokusa doboru wojewodów według klucza partyjnego rządzącej opcji politycznej. Polityczne uwikłanie wojewodów utrudnia ich współdziałanie z marszałkami województw wybieranymi w drodze demokratycznych procedur, szczególnie w wypadku niezgodności opcji politycznych reprezentowanych przez te dwa ośrodki władzy w regionie. Zatem przy braku ze strony centrum polityki ukierunkowanej na przezwycięzenie powyższych słabości dualizmu władzy w regionie, będzie ona w praktyce częściej spowalniała, niż intensyfikowała jego rozwój.

Mimo dwuośrodkowości władzy regionalnej ten poziom struktur terytorialnych nie jest poziomem strategicznym w praktyce życia politycznego. Słabość polityczna regionalnego poziomu jest z jednej strony spuścizną tradycji totalnej jego

kontroli przez struktury władzy centralnej uprzedniego systemu, z drugiej zaś konsekwencją jego ograniczonej atrakcyjności politycznej w systemie demokratycznym. Nieatrakcyjność polityczna regionu wynika z faktu, iż politycy zabiegają o bezpośredni elektorat na poziomie lokalnym bądź walczą o dostęp do centralnych struktur władzy. Istnienie swoistej politycznej próżni na poziomie regionalnym osłabia możliwości tworzenia silnych sieci współpracy i partnerstwa na rzecz rozwoju regionu. Jak dalece znaczenie regionu na mapie politycznej jest nieistotne, może świadczyć fakt, że nowa regionalizacja nie zmieniła granic dawnych okręgów wyborczych do parlamentu, nadal nawiązujących do poprzedniego podziału administracyjnego kraju. Sytuacja ta dezintegruje poziom regionalny politycznie, tworząc subregiony wyborcze petryfikowane przez poszczególne partie polityczne. Fakt zaniechań bądź zaniedbań w tym zakresie stoi w jawnej sprzeczności z oficjalną polityką budowania spójności i trwałości regionów w kraju.

Sektor biznesu jest także w stopniu ograniczonym zainteresowany polityką regionalną. Wynika to w znacznej mierze z analogicznych jak w przypadku polityków przyczyn. Inwestorzy i deweloperzy znacznie bardziej zainteresowani są polityką lokalną, która w sposób bezpośredni dotyczy ich majątku trwałego lub możliwości inwestycyjnych, jak też polityką władz centralnych, podejmujących decyzje o strategicznym charakterze dla efektywności działań biznesowych. Powyższe przyczyny ograniczają liczbę zaangażowanych w politykę regionalną podmiotów. Sytuacji nie poprawia brak systemu podatkowego na poziomie regionu. Natomiast bez koalicji sił politycznych i ekonomicznych, bez publiczno-prywatnego partnerstwa możliwości prowadzenia efektywnej polityki regionalnej są w dobie dominacji modelu gospodarki neoliberalnej mocno ograniczone.

Powszechne traktowanie regionów jako poziomu służącego jedynie redystrybucji zasobów, zaś władz regionalnych jako administratorów tego procesu nie buduje wizerunku regionu jako motoru rozwoju i modernizacji kraju. Z drugiej strony dzisiejszy przepływ potężnych środków finansowych pomocy strukturalnej i wspierająca regiony polityka Unii Europejskiej stwarzają unikatową szansę zbudowania liczących się struktur władzy terytorialnej. Żeby tego dokonać, konieczne jest silne przywództwo na poziomie regionalnym. Niestety obecna ordynacja wyborcza nie sprzyja wyborom na to stanowisko liderów o szerokim autorytecie społecznym, zwykle wyłanianych w wyborach bezpośrednich. Stąd też nikła rozpoznawalność marszałków województw wśród mieszkańców regionu, a tym samym ich siła polityczno-społeczna w budowie koalicji na rzecz realizacji zadań polityki regionalnej. Słabość władzy politycznej w regionie wynika też z dominacji władzy wykonawczej, marginalizującej faktyczną rolę i znaczenie sejmików.



## **Współzarządzanie *versus* rządzenie w regionie**

Przeformułowanie polityki regionalnej polega na przejściu z tradycyjnego, zhierarchizowanego systemu *rządzenia*, określanego w literaturze światowej terminem *government*, do formy poziomo powiązanych sieci *współzarządzających*, opartych na dobrowolnej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych — *governance*. Używam określenia *współzarządzanie* a nie *współrządzenie*, które ma już pewne tradycje w polskim piśmiennictwie, bowiem termin ten jest bliższy istocie trudnego do przetłumaczenia terminu *governance*, który niesie w swej treści nie tylko odwołanie do zarządzania (a nie rządzenia), ale także odnosi się do niezwykle złożonego i bez wątpienia bardzo trudnego do osiągnięcia procesu zharmonizowanego wielośrodkowego zarządzania sieciowego.

Współzarządzanie zostało poniekąd wpisane w relacje współpracy między poszczególnymi szczeblami administracji terytorialnej. Nie ma bowiem obecnie prostej relacji podrzędności między gminą, powiatem a regionem z jednej strony oraz regionem i centrum z drugiej. Dobrze ilustruje to przykład kompetencji w zakresie ochrony środowiska lub ochrony zdrowia, które nie odzwierciedlają hierarchiczności szczebli władzy terytorialnej.

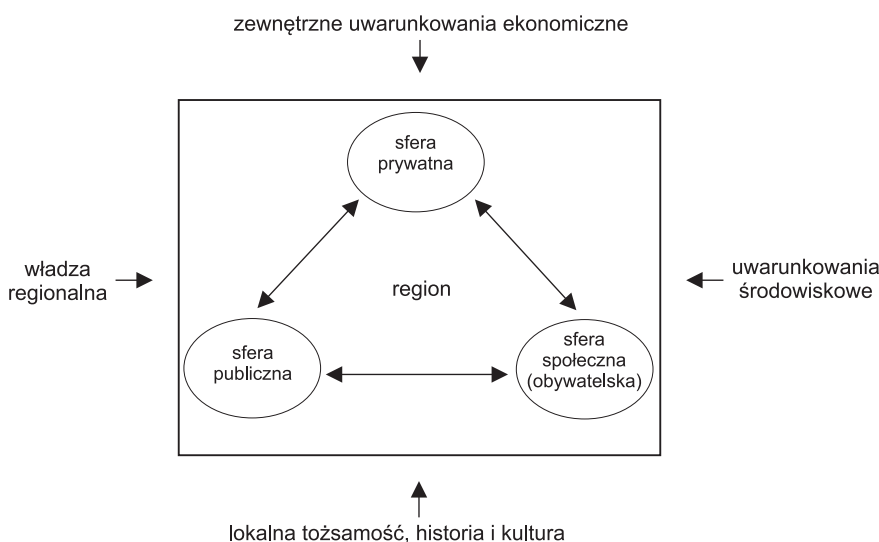
Aby zdobyć należną pozycję w złożonym systemie współzarządzania, region musi odgrywać rolę spoiwa pomiędzy polityką państwową/centralną oraz międzynarodową (unijną) a polityką lokalną, w tym miejską. Jednocześnie, poza koordynowaniem polityki poziomów wertykalnych region winien być zwornikiem w wymiarze horyzontalnym, między podmiotami władzy sektorowej. Wyzwaniem samorządów regionalnych jest tworzenie warunków do współdziałania rozproszonych podmiotów sceny regionalnej, reprezentujących często sprzeczne interesy partykularne. Poza podziałami sektorowymi władze regionu muszą być w stanie jednoczyć podmioty różnych sektorów — prywatnego, publicznego i społecznego — we wspólnym działaniu na rzecz realizacji strategii rozwoju regionu.

W polityce współzarządzania strategiczne znaczenie ma partnerstwo publiczno-prywatne. Zasadniczą przyczyną trudności w rozwijaniu tego kluczowego dla rynkowych gospodarek partnerstwa jest niedojrzałość struktur demokratycznych oraz mechanizmów kontroli społecznej, eliminujących — a przynajmniej wyraźnie ograniczających — problem korupcji w podatnej na nią formie współpracy koalicyjnej.

Rola i partycypacja sektora społeczeństwa obywatelskiego oraz wszelkich form instytucjonalnych z nim związanych w koalicjach władzy wydaje się krytyczna, aczkolwiek wciąż nie do końca należyście uznana. Na podzielonej partykularnymi interesami scenie politycznej organizacje obywatelskie mogą odgrywać rolę katalizatorów i jednocześnie mediów współpracy, z pośrednictwem których podmioty sektora publicznego i prywatnego mogą formować koalicje na rzecz rozwoju.

Pozarządowe organizacje społeczne są w stanie jednocześnie rozczłonkowany i podzielony interesami sektor prywatny na rzecz wzmocnienia potencjału rozwoju regionu. Organizacje te w ustabilizowanych gospodarkach rynkowych często pełnią rolę kontrolującą wobec współpracy publiczno-prywatnej. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego stały się także kluczowymi podmiotami w realizacji zadań polityki społecznej, w sytuacji wycofania się organów władzy publicznej z polityki państwa opiekuńczego i tym samym pełnej odpowiedzialności za problemy społeczne. Jednak dla realizacji tych zadań potrzebny jest silny rozwój organizacji społecznych, powszechność zaangażowanych postaw obywatelskich, które w przypadku młodych demokracji są praktycznie dopiero w stanie tworzenia. Poziom regionalny, z jego na ogół wątpliwą tożsamością terytorialną, która wynika z dyskutowanego powyżej braku 'regionalizmu' w obecnej regionalizacji kraju, jest w szczególnie trudnej sytuacji w tym zakresie. Ideowy schemat podmiotów uczestniczących w procesie współzarządzania oraz uwarunkowań tworzących otoczenie dla jego realizacji przedstawia rycina 1.

Rycina 1. Model uwarunkowań polityki współzarządzania w regionie



Samorząd regionalny prowadzący politykę współzarządzania musi umieć stworzyć platformę porozumienia dla rozproszonych interesów aktorów sceny regionalnej. Aby tego dokonać, konieczne są wiedza i profesjonalne umiejętności w zakresie prowadzenia technik negocjacyjnych, które nie mają tradycji w polityce żadnego ze szczebli władzy terytorialnej. Co więcej, w polskiej tradycji kulturowej postawy kompromisowe nie znajdują szerokiej akceptacji społecznej, a budowa partnerstwa jest

niezwykle trudnym i długotrwałym procesem. Siła samorządów w polityce współzarządzania nie wynika, jak w minionym systemie, z kontroli nad dystrybucją dóbr i zasobów, ale z umiejętności budowania partnerstwa i koalicji na rzecz rozwoju. Jedyna faktyczna władza, jaką może zbudować samorząd regionalny, jest to tzw. władza społecznego wytwarzania, która nie wyrasta z kontroli kapitału finansowego bądź społecznego, ale z autorytetu uznanego oddolnie przywództwa, które posiada zaufanie społeczne, a tym samym jest w stanie zmobilizować drżące zasoby potencjału społecznego w regionie dla realizacji obranych celów. Do osiągnięcia tego typu władzy niezbędny jest autorytet władzy, zwykle wynikający z pozycji silnego, charyzmatycznego, a co za tym idzie społecznie wybranego lidera. Dla skuteczności działań konieczne jest też wyposażenie władzy regionalnej w niezbędne narzędzia kompetencyjne, zarówno prawne, jak i finansowe.

### **Regiony *versus* metropolie**

Tytułowe przeciwstawienie regionu i metropolii, mające niestety miejsce w praktyce, a nie tylko w debacie teoretycznej, wydaje się największym zagrożeniem dla dynamiki przyszłego rozwoju regionów. Bez wątplenia relacja region — metropolia ma strategiczne znaczenie w dzisiejszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Nie jest możliwe osiągnięcie sukcesu regionalnego bez współdziałania z dynamicznym obszarem metropolitalnym. Jak pokazują doświadczenia światowe, głównymi centrami rozwoju we współczesnej gospodarce są metropolie. Stają się one „wyspami innowacji”, oferując najbardziej sprzyjające rozwojowi środowisko gospodarcze, społeczne, technologiczne i instytucjonalne. Stąd niemożliwy jest sukces regionu bez „lokomotywy” rozwoju, jaką jest silny obszar metropolitalny. Świadomość tej zależności jest tak silna w najbardziej gospodarczo rozwiniętych obszarach świata, że — jak pokazują przykłady ze Stanów Zjednoczonych — w sytuacji kryzysu rozwoju miasta metropolitalnego mieszkańcy regionu opodatkowują się na rzecz wsparcia działań restrukturyzacyjnych, mających na celu odwrócenie negatywnych trendów dekonstrukcji.

W kontekście powyższego, nierzadki w polskiej polityce regionalnej brak współpracy czy wręcz antagonizmy między marszałkami województw a prezydentami dużych miast trudno usprawiedliwić. Władze regionalne muszą być świadome nie tylko braku hierarchicznych zależności w relacjach region — metropolia, ale nawet braku symetrii w tych relacjach. To region musi być aktywnym partnerem zabiegającym o współpracę i uwikłanie metropolii — w dobrym tego słowa znaczeniu — w cele i zadania polityki regionalnej. Dzisiejsze trendy rozwojowe dowodzą, że metropolie są w stanie rozwijać się bez powiązań z regionalnym otoczeniem, podczas gdy region bez tych powiązań ulega peryferyzacji. Wynika to z właściwości

sieciowej organizacji przestrzeni, pozwalającej na budowanie zdecentralizowanych, niehierarchicznych powiązań, niezależnych od sąsiedztwa w przestrzeni fizycznej a umocowanych w globalnej przestrzeni przepływów. Węzły tych sieci budują obszary metropolitalne bądź regiony miejskie, a nie mezoskalowe obszary regionalne.

Inicjalny etap procesu tworzenia obszarów metropolitalnych w Polsce jest zatem dla władz regionalnych unikatową szansą i zadaniem wzmocnienia pozycji regionu poprzez zaangażowanie, współdziałanie i współtworzenie obszarów metropolitalnych. Tworzenie obszarów metropolitalnych wymusza otwarcie się miast na region, a tym samym samorząd regionalny może się stać kluczowym uczestnikiem tego procesu. Władze regionalne mają szansę odegrać rolę mediatora, stymulatora, a wreszcie patrona tego procesu. To ich zadaniem winno być zabieganie o spójność strategii metropolitalnych ze strategiami rozwoju regionu, o wypracowanie właściwych relacji między regionem i metropolią. Obserwowany wzrost wewnątrzregionalnych różnic w poziomie rozwoju, w największym stopniu widoczny w regionie stołecznym, może zostać zintensyfikowany wraz z utworzeniem obszarów metropolitalnych bądź zahamowany lub nawet ograniczony w sytuacji stworzenia gęstej sieci funkcjonalnych powiązań regionu z metropolitalnym centrum. Wycofanie się władz samorządowych z polityki metropolitalnej skazuje region na marginalizację i peryferyzację, które z upływem czasu będzie bardzo trudno przezwyciężyć.

Kończąc rozważania na temat sytuacji obecnej i perspektyw rozwoju regionalnego, warto podkreślić, iż poza dyskutowanymi uwarunkowaniami prowadzenia polityki regionalnej jest jeszcze jeden niezbędny do sukcesu w budowaniu konkurencyjności regionu aspekt. Jest nim prowadzenie polityki regionalnej, w której wzrost gospodarczy nie jest celem, ale jedynie środkiem do celu, jakim jest podniesienie warunków i jakości życia jego mieszkańców.

## **Regionalne mechanizmy rozwojowe i ich kształtowanie – nowa reforma czy dokończenie reformy z 1998 roku**

### **Wprowadzenie**

Reforma z 1998 roku, wprowadzająca instytucjonalnie samorządność na poziomie województw, była niewątpliwie najważniejszym wydarzeniem w procesie decentralizacji funkcji państwa po wprowadzeniu w 1990 roku samorządności na poziomie gmin. Funkcjonowanie samorządu województwa przez minione dziesięć lat pozwala na dokonanie ocen w zakresie jego funkcjonalności, efektywności i akceptowalności z obywatelskiej perspektywy. Niewątpliwie jest to doświadczenie pozytywne. Wielkim sukcesem było wprowadzenie rzeczywistej samorządności regionalnej poprzez oddzielenie funkcjonowania administracji rządowej od samorządowej, stworzenie na poziomie regionalnym autonomicznego organu władzy publicznej jako podmiotu do prowadzenia polityki regionalnej, osłabienie sektorowego zarządzania rozwojem na rzecz podejścia terytorialnego i przekazanie wielu kompetencji samorządowej administracji regionalnej, pomimo znacznych oporów i wątpliwości oponentów dalszej decentralizacji państwa.

Minione dziesięć lat ukazało jednak również liczne słabości urzeczywistnionej samorządności regionalnej, które można ująć w postaci następującej listy słabych stron i zagrożeń (bez zakładania jej kompletności):

- historyczna dominacja podejścia sektorowego na szczeblu centralnym, ze słabymi instrumentami koordynacji u ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego,
- brak dostatecznego finansowania własnego dla prowadzenia polityki rozwoju, wynikający z niedostatecznej decentralizacji finansów publicznych w stosunku do realizowanych zadań,
- konflikt na poziomie regionalnym między politycznie nominowanym wojewodą i zarządem województwa (marszałkiem),
- słabość merytoryczna i silne upolitycznienie sejmików wojewódzkich przy jednoczesnej niskiej identyfikowalności z wyborcami,
- brak elastyczności regulacji w zakresie finansów publicznych,
- brak partnerstwa i stosowanie w polityce rozwoju zasady „zwyćczca bierze 100% dla siebie”,

---

\* Politechnika Wrocławska, Prezes Zarządu Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A.

- silne upolitycznienie administracji publicznej i ścieżek kariery zawodowej w podmiotach gospodarczych kontrolowanych przez administrację rządową i samorządową,
- dążenie na poziomie regionalnym do zastąpienia „centralizacji krajowej” przez centralizację na szczeblu regionu,
- brak instytucji wsparcia dla polityki regionalnej na poziomie województw,
- rosnąca niesprawność organu wykonawczego (zarządu) — problem obciążania zarządu województwa coraz większą liczbą spraw z zakresu administracji świadczącej i zarządzania majątkiem publicznym kosztem zarządzania rozwojem,
- brak mechanizmów kreowania liderów regionalnych.

### **Nowy paradygmat i nowa reforma samorządowa na poziomie regionalnym**

W efekcie rozpoznania słabości funkcjonowania samorządu wojewódzkiego dość często formułowana jest teza o konieczności dokończenia wojewódzkiej reformy samorządowej przez nowelizację istniejących regulacji prawnych. Główną ideą prezentowanego referatu jest teza, że zasadne jest raczej postulowanie nowej reformy samorządowej niż dokończenie reformy z 1998 roku, gdyż dla dalszego rozwoju samorządności regionalnej konieczna jest zasadnicza zmiana również na poziomie paradygmatu, który obowiązywał przy reformach z 1990 i 1998 roku (a także licznych ich doskonaleniach w minionych 20. latach), na rzecz paradygmatu bazującego na pojęciu wielopoziomowego współrządzenia (*multilevel governance*). Oznacza to między innymi odejście od paradygmatu poprzednich reform — całkowitej autonomii poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego — który ogranicza możliwość współpracy i współdziałania w zakresie prowadzenia polityki rozwoju i zapewniania usług publicznych przez samorządy lokalne i wojewódzkie.

Należy wyraźnie podkreślić, że nie jest to idea paradygmatu, który podporządkowywałby samorządy lokalne samorządowi wojewódzkiemu; jest to jednak idea umożliwienia prowadzenia wspólnych działań i ich współfinansowania w wymienionych zakresach, z wykluczeniem ograniczeń, które dzisiaj występują. Przykładem takich ograniczeń jest brak możliwości przekazania przez gminy finansowania edukacji zamieszkałych w nich uczniów gminom, w których podejmują oni naukę na szczeblu gimnazjum. Przypadek ten jest bardzo znaczący w relacjach miasto metropolitalne — gminy otaczające, gdzie skala uczniów o takim statusie sięga do 30%.

Nowy paradygmat związany jest z popularyzowaną przez OECD — i inne instytucje międzynarodowe zajmujące się sprawami władzy publicznej — ideą *public governance*, polegającą na odejściu od monocentrycznego państwa (i jego racji stanu) do poliarchii (dekoncentracja i decentralizacja), a także na zmieniającej się roli

jednostki (obywatela). Obywatel to nie tylko wyborca, petent i konsument, ale coraz bardziej interesariusz, czyli — w definicji formułowanej przez Chevaliera — każdy, kto w sposób znaczący wpływa na (lub jest dotknięty przez) podejmowanie decyzji przez kogoś innego. To podejście, które polega na przejściu<sup>1</sup>:

- od linearności do sieciowości,
- od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa,
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności,
- od determinizmu do probabilizmu i uwzględniania ryzyk,
- od odpowiedzialności przedmiotowej do odpowiedzialności podmiotowej.

Ponieważ osiąganie celu polityki publicznej odbywa się również poprzez działania innych organizacji, stąd koordynacja działań organizacji, które są formalnie autonomiczne, ale funkcjonalnie współzależne, ma podstawowe znaczenie.

### **Propozycja nowego modelu polityki regionalnej<sup>2</sup>**

Model instytucjonalny prowadzenia polityki regionalnej tworzony jest przez:

- zespół ustaw ustrojowo-kompetencyjnych definiujących podmioty instytucjonalne i ich kompetencje w zakresie prowadzenia polityki regionalnej,
- ustawy z zakresu finansów publicznych i finansowania jednostek samorządu terytorialnego określające ramy finansowe dla podmiotów prowadzących politykę regionalną i inne polityki,
- ustawę zasadniczą regulującą reguły prowadzenia polityki regionalnej i zasady współpracy podmiotów ją uprawiających,
- ordynację wyborczą do samorządu województwa i samorządów lokalnych.

Model instytucjonalny jest wypadkową działań legislacyjnych ministra spraw wewnętrznych, ministra finansów i ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Tylko ścisła i skoordynowana współpraca tych trzech organów daje szansę zbudowania nowego i nowoczesnego modelu instytucjonalnego.

Istotnym uwarunkowaniem polityki regionalnej do roku 2013 — a także w dużej mierze po roku 2014 — jest fakt dominującego jej współfinansowania przez środki strukturalne Unii Europejskiej. Tym samym reguły i zasady prowadzenia polityki regionalnej w kraju są w istotny sposób związane z obecnym kształtem regulacji europejskich, definiujących politykę spójności Unii Europejskiej, a także z jej przyszłym kształtem w latach 2014–2018 (2020), który będzie określany przez

---

<sup>1</sup> Hausner J., Mazur S., „Zarządzanie Publiczne”, nr 1/2007, s. 3–4.

<sup>2</sup> Propozycja ta została przedstawiona w: Szlachta J., Zaleski J., *Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem zasady partnerstwa*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2009.

Parlament Europejski przed 2014 rokiem. Polski model instytucjonalny powinien być tak skonstruowany, aby umożliwiać efektywne skorzystanie z możliwości finansowych stwarzanych przez politykę spójności.

Przyszły model instytucjonalny polityki regionalnej powinien bazować na następujących podstawach:

1. Wzmocnienie roli koordynacyjnej ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w stosunku do działań ministrów sektorowych w obszarach ważnych dla rozwoju regionalnego (transport, środowisko, gospodarka, sprawy socjalne, nauka i edukacja, etc.), gdyż obecny mechanizm koordynacyjny jest tymczasowy i słaby: wynika w zasadzie wyłącznie z pełnienia funkcji instytucji zarządzającej w stosunku do programów operacyjnych realizowanych przy wsparciu funduszy Unii Europejskiej i dominującej roli tych funduszy w finansowaniu działań rozwojowych sektorów.
2. Ważnym elementem porządkowania układu instytucjonalnego na poziomie centralnym jest przeniesienie odpowiedzialności za rozwój obszarów wiejskich z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, aby wyeliminować dualność prowadzenia działań polityki regionalnej w odniesieniu do tych obszarów.
3. Konieczne jest wzmocnienie władzy wykonawczej samorządu województwa i wprowadzenie mechanizmów kreowania silnych liderów regionalnych. Takim rozwiązaniem byłoby wprowadzenie bezpośrednich wyborów marszałka województwa na wzór wyborów samorządowych w regionach francuskich, gdzie kandydat na marszałka jest liderem listy w wyborach, a zwycięskie ugrupowanie obejmuje 50% plus 1 mandatów w radzie regionalnej. Takie rozwiązanie instytucjonalne w istotny sposób — na wzór sukcesu bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów — wzmocniłoby instytucjonalnie samorząd województwa i ukróciło „handel” stanowiskami za utworzenie i utrzymanie koalicji rządzących. Zapewniłoby też większą identyfikowalność władzy wykonawczej w województwie i zwiększyło wpływ obywateli na wybór zarządzającego regionem<sup>3</sup>.
4. Uzupełnieniem powinno być wprowadzenie na poziomie samorządu powiatowego rozwiązania z bezpośrednimi wyborami starosty, bądź to na wzór zastosowany na poziomie władz wykonawczych gminy, bądź też na wzór rozwiązań zaproponowanych powyżej dla województwa.

---

<sup>3</sup> Propozycja dotyczy sytuacji zachowania obecnych dużych okręgów wyborczych, pokrywających się z okręgami wyborczymi do Sejmu. W przypadku innych okręgów wyborczych, np. związanych z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, propozycja ta wymaga zmian dostosowawczych.



5. Układ instytucjonalny powinien być uzupełniony przez wprowadzenie instytucjonalnych rozwiązań dla zarządzania obszarami metropolitalnymi, które są i będą „lokomotywami” rozwoju regionalnego w skali zarówno regionów najdynamiczniej się rozwijających, jak i zapóźnionych w rozwoju.
6. Istotnym elementem stabilizacji układu instytucjonalnego na poziomie regionalnym jest odpolitycznienie stanowiska wojewody przez wprowadzenie rozwiązań na wzór francuskich (*prefekt*) lub skandynawskich (*governor*), gdzie nie są to nominacje stricte polityczne, lecz dokonywane w ramach tworzenia korpusu wyższych urzędników państwowych, którzy nie uczestniczą w bieżącym życiu politycznym. Tylko taki profesjonalny wojewoda jako reprezentant rządu na terenie województwa, ma szansę stać się dobrym i obiektywnym wykonawcą przypisanych mu funkcji nadzorczych w stosunku do samorządu terytorialnego, działań na rzecz zapewnienia porządku publicznego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz w zakresie koordynacji polityk sektorowych rządu na terenie województwa.
7. W zakresie instytucjonalnym należy zwiększyć możliwości instrumentalizacji polityki regionalnej przez umożliwienie powstawania instytucji wspierających rozwój regionalny, wyspecjalizowanych agencji regionalnych do rozwiązywania konkretnych problemów rozwoju regionalnego i subregionalnego, gdyż ubogość instrumentalizacji polityki rozwoju na poziomie regionalnym kontrastuje z dużo większymi możliwościami instrumentalizacji tej polityki na poziomie krajowym.
8. Wzbogacenie układu instytucjonalnego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego powinno też polegać na stworzeniu podstaw prawnych do powstawania **wspólnych rządowo-samorządowych agencji wykonawczych** do realizacji konkretnie zdefiniowanych zadań rozwojowych, agencji rozwoju regionalnego według najlepszych wzorów europejskich. Ważną sprawą jest, aby tworzone agencje wykonawcze spełniały następujące standardy:
  - powinny dysponować stosunkowo dużą autonomią, która osłabia zależność hierarchiczną od administracji,
  - powinny włączać do prowadzonych polityk partnerów społecznych,
  - powinny uczestniczyć w sieciach europejskich, krajowych, regionalnych itd.
9. Ważnym elementem jest wprowadzenie zasad służby cywilnej na poziomie samorządu województwa w sposób zapewniający profesjonalizację administracji odpowiedzialnej za rozwój. Wyraźnie należy podkreślić, że rozwiązania te powinny być zapewnieniem stabilności zatrudnienia na poziomie pracowniczym i kadencyjności zatrudnienia na szczeblach kierowniczych w tej administracji, aby zapewnić funkcjonowanie mechanizmów oceny jakościowej urzędników i wpływu tej oceny na ich karierę zawodową.

Działaniom w obszarze instytucjonalnym powinno towarzyszyć odpowiednie kształtowanie mechanizmów finansowania polityki regionalnej. Jako podstawowe zmiany w tym zakresie należy wymienić:

1. Wprowadzenie zasad wieloletniego finansowania polityki rozwoju regionalnego o okresach co najmniej 5-letnich.
2. Wprowadzenie budżetu zadaniowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej.
3. Uelastycznienie zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości współfinansowania projektów rozwoju ponadlokalnego przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego.
4. Zbudowanie — na bazie dobrych i złych doświadczeń dotyczących programów operacyjnych polityki spójności, kontraktów wojewódzkich i wieloletnich programów rządowych — optymalnego mechanizmu finansowania polityki rozwoju regionalnego na poziomie województwa.
5. Zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego polegające na zwiększeniu możliwości finansowania polityki rozwoju regionalnego z dochodów własnych przez:
  - zmniejszenie skali i zakresu transferów wyrównawczych (kategoryzacja JST),
  - zwiększenie dochodów własnych województw i powiatów,
  - przyznanie samorządowi województwa jako dochodu własnego udziałów w podatku VAT od usług i handlu lokalnego.

Należy pamiętać, że samo zbudowanie silnego i sprawnego układu instytucjonalnego do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego bez wprowadzenia odpowiednich mechanizmów finansowania tej polityki będzie prowadziło do frustracji liderów na poziomie samorządowym, postaw roszczeniowych i zachowań populistycznych oraz tworzenia się konfliktów między rządem i samorządem.

Konieczne jest stworzenie instytucjonalnych ram prowadzenia dialogu i budowania partnerstwa między instytucjami zaangażowanymi w politykę regionalną na poziomie województwa.

1. Warto rozważyć instytucjonalizację konwentów samorządów lokalnych województwa jako partnera dla marszałka i zarządu województwa do prowadzenia dialogu i dokonywania uzgodnień w zakresie godzenia interesów rozwoju lokalnego i regionalnego.
2. Dobrym przykładem prowadzenia dialogu między samorządami lokalnymi i wypracowywania wspólnego stanowiska w stosunku do polityki rządu było doświadczenie ośmiu lat funkcjonowania sejmików wojewódzkich (1990–1998)

jako reprezentacji gmin województwa. Dzisiaj takich instytucji dialogu i partnerstwa na poziomie regionalnym nie ma — i jest to przyczyną wielu konfliktów związanych z realizacją polityki regionalnej.

3. Być może dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie wójtom i burmistrzom kandydowania do sejmików wojewódzkich, gdyż obecnie mechanizmy wyboru radnych wojewódzkich spowodowały ich całkowite podporządkowanie układowi partii politycznych i dalekie odseparowanie od samorządu lokalnego.

Ostatnim zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, jest wdrażanie zasady partnerstwa przez rozwiązania instytucjonalne, promowanie dobrych praktyk i budowanie demokratycznych tradycji. Dzisiaj w polskim modelu politycznym obowiązuje zasada „zwycięzca bierze wszystko”. Znajduje ona odbicie zarówno w obsadzie stanowisk (nawet na niskim szczeblu), podziale środków finansowych, jak i w symbolicznym znaczeniu konsultacji społecznych, preferowaniu podejmowania decyzji na zasadzie „przegłosowania” oraz w odrzuceniu idei poszukiwania konsensu, budowania zgody i poszanowania praw słabszych interesariuszy i partnerów. Brak tradycji i dobrych praktyk w tym zakresie — w przeciwieństwie do krajów anglosaskich — rodzi konieczność, by zasady partnerstwa w Polsce nie tylko usilnie promować przez wskazywanie najlepszych praktyk światowych i krajowych, ale również wprowadzać do układu instytucjonalnego rozwiązania, które takie podejście wymuszają. Należać do nich powinno tworzenie wspólnych instytucji doradczych i wykonawczych przez różnych partnerów w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego. Zagadnienie to obejmuje również wdrażanie partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym wspólne działania podejmują instytucje publiczne ze stroną prywatną.

## **Podsumowanie**

Przedstawione w rozdziałach drugim i trzecim propozycje zmian paradygmatu i nowej reformy funkcjonowania samorządów wojewódzkich są wyłącznie propozycją autorską, która ma służyć do dalszych dyskusji i analiz, oraz nie wyklucza innych podejść metodologicznych i propozycji rozwiązań systemowych dla samorządności regionalnej w Polsce. Doceniając osiągnięcia minionych dziesięciu lat w tym obszarze, należy jednak podkreślić, że konieczne jest przeprowadzenie zmian samorządu wojewódzkiego w zakresie ustrojowo-instytucjonalnym. Ta konkluzja jest zasadniczą przesłanką do zaproszenia do dalszej dyskusji wszystkie zainteresowane strony, ze szczególnym uwzględnieniem strony najslabszej i jednocześnie najważniejszej — obywateli — jako interesariuszy i podmiotów prowadzonych polityk publicznych.



## **Metropolie w polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju Polski i Europy**

W zaproszeniu do debaty zadano mi pytanie o relacje region — metropolia. O to mianowicie, jak spowodować, aby region i metropolia wzajemnie się wzmacniały. Przy czym zadający to pytanie wydawali się utożsamiać region z województwem. Ten sposób myślenia odpowiada paradygmatowi, jaki na początku lat dziewięćdziesiątych przyjmowano w trakcie przygotowań do reformy powiatowo-wojewódzkiej. Mianowicie wierzyliśmy — ja też — że kluczem do rozwoju kraju jest jego regionalizacja. „Motorem” rozwoju miało stać się województwo jako region „powierzchniowy”, wsparty na swojej metropolii, usytuowany ustrojowo ponad nią — w tym sensie, że to właśnie samorząd województwa ma ustawowo zapisane zadania innowacyjno-rozwojowe i dysponuje środkami na ten cel, zarówno z pomocy rządowej i zagranicznej, jak i z udziału w podatkach, ściąganych głównie na obszarze metropolitalnym. To, że nie we wszystkich województwach istnieją dostatecznie silne ośrodki wielkomiejskie, traktowano jako koszt demokracji, która spowodowała, że województw jest „aż” szesnaście.

Dziś tamten paradygmat regionu utożsamianego z województwem i ściśle związanego ze swoją metropolią (wspierany przez nią, ale w zamian dbający o nią) wydaje mi się dość utopijny. Skłonny jestem traktować pojęcia „województwo” i „metropolia” w znacznym stopniu niezależnie.

### **Regiony w Unii Europejskiej**

Słowo „region” ma wiele praktycznych zastosowań. W polityce zagranicznej mówi się np. o regionie Europy Środkowo-Wschodniej albo o regionie Pacyfiku. W polityce regionalnej Unii Europejskiej wyróżniono 97 makroregionów na poziomie NUTS-1, w tym 6 w Polsce; 254 regiony na poziomie NUTS-2, w tym 16 w Polsce (województwa), oraz 1310 regionów na poziomie NUTS-3, w tym 66 podregionów statystycznych w Polsce.

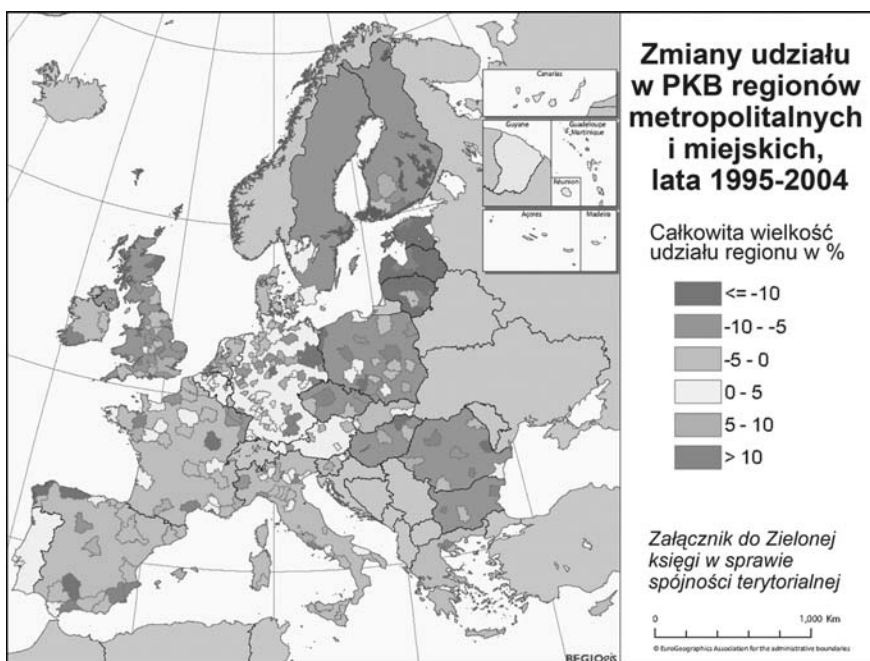
Ten trzeci poziom zaczyna odgrywać w analizach coraz większą rolę. Bowiem dopiero na nim widać sieć regionów metropolitalnych i miejskich. W Brukseli wiedzą, że gospodarka światowa się metropolizuje, i że o sukcesie konkurencyjnym

---

\* Prezydent Miasta Gdańska, Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Europy zdecyduje sieć metropolii, a nie wyrównywanie *in minus* między prowincjami powierzchniowymi (NUTS-2). Nawiasem mówiąc, proszę zauważyć, jak ciekawie na rycinie 1 wypada lekceważony przez niektórych rzeszowski region metropolitalny.

Rycina 1. Zmiany udziału w PKB regionów metropolitalnych i miejskich, lata 1995–2004



Podobnie myślał zespół doradców strategicznych premiera, tworząc pod kierunkiem ministra Michała Boniego raport „Polska 2030”. Jego podstawą jest polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju, a nie tylko wyrównywanie różnic, czyli sama dyfuzja. Różnice (polaryzacja) prowadzą w konsekwencji do rozwoju, są przyczyną jego dynamiki. Takie myślenie w pełni koresponduje z tegorocznym raportem Banku Światowego, który w sekwencji „polaryzacja i dyfuzja” dopatruje się stałego wzorca dla rozwoju poszczególnych krajów świata.

Warto też zacytować jedną z tez „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski”, które rząd przyjął w kwietniu 2009 roku: „niezbędne jest (...) określenie możliwości i warunków prowadzenia polityki regionalnej w innych układach niż wojewódzki (makroregiony, obszary metropolitalne, subregiony, obszary międzywojewódzkie)”.

## **Metropolie a aglomeracje**

Nocne zdjęcie Europy najprościej wyjaśnia, czym są metropolie. Są jej światłami.

*Rycina 2. Metropolie są światłami świata — Europa*



Istnieje hierarchia metropolii. Globalne to np. Londyn czy Paryż, do kontynentalnych należy Bruksela, a do subkontynentalnych — Berlin. Są metropolie narodowe (stolice państw — np. Warszawa) i stolice makroregionów, np. Gdańsk.

W Unii Metropolii Polskich przyjmujemy definicję, że w naszych warunkach metropolia to kompleks osiedleńczy miast lub miasta wiedzy, w którym żyje ponad 500 tys. mieszkańców, a uczy się ponad 50 tys. studentów, stanowiący europejski (ponadnarodowy) węzeł transportowy.

Metropolia to zatem nie tylko mury i rury, banki czy ponadnarodowe firmy. To także pola, drzewa i ptaki. Lecz przede wszystkim — ludzie, laboratoria, uniwersytety, czyli to wszystko, co decyduje o rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym kraju. Metropolie są bowiem głównymi w państwie regionami kapitału intelektualnego i finansowego, natomiast ich sieć stanowi międzynarodowe środowisko imigracji, innowacji i wiedzy.

Rycina 3. Metropolie środowiskiem innowacji i wiedzy



W mowie potocznej używa się czasem wymiennie pojęć metropolia i aglomeracja, jednak gdy zmierzamy do projektowania poprawek ustrojowych, trzeba zdawać sobie sprawę z dzielącej ich różnicy.

Aglomeracje to sieci — przede wszystkim techniczne — zaspokajania określonych prawem lokalnych potrzeb zbiorowych, zarządzane przez gminy albo ich porozumienia, spółki lub celowe związki komunalne. Istnieją aglomeracje ściekowe, wodociągowe, śmieciowe, ciepłownicze, komunikacyjne, internetowe, ekologiczne, planistyczne, handlowe itd.

### **Metropolie a województwa**

Metropolie — podobnie jak parki narodowe — są dobrem wspólnym wszystkich mieszkańców kraju, a nie tylko osób zamieszkających w nich, lub w województwie, na terenie którego „przypadkowo” leży dana metropolia czy park narodowy.

W dyfuzyjno-polaryzacyjnej koncepcji rozwoju kraju, przyjętej w dokumencie „Polska 2030”, wyróżnia się 5–7 metropolii jako bieguny wzrostu (polaryzacji) i źródła dyfuzji. Unia Metropolii Polskich na podstawie dwudziestoletnich studiów i doświadczeń proponuje rozwijać Polskę w oparciu o sieć 12 metropolii. Województw w Polsce mamy 16. Nie w każdym województwie jest metropolia (podobnie jak



park narodowy; znajdują się one także tylko w 12 województwach, choć w innej konfiguracji). Nie inaczej jest we Francji, która ma (na kontynencie) 22 regiony (będące odpowiednikami naszych województw), a wyróżnia 9–17 metropolii. Podobnie dzieje się w Hiszpanii (17 regionów na kontynencie, 11 metropolii), czy w Niemczech (16 landów, 11 metropolii).

Wynika stąd konkluzja, że związek między województwem a metropolią jest kontekstowy, sytuacyjny. Dla spełniania zadań publicznych nałożonych na województwo nie musi być tam metropolii. Tak więc absolutnie nie chodzi o to, aby w Polsce zwiększyć liczbę metropolii czy zmniejszyć liczbę województw. Rolą województwa nie powinno być wspieranie metropolii (choć nie powinno jej przeszkadzać), ale pomoc w świadczeniu usług dla prowincji i w dyfuzji rozwoju na obszary peryferyjne.

Metropolie to kwestia europejska, narodowa, a nie wojewódzko-regionalna. Dlatego słusznie (aczkolwiek niewystarczająco) zapisano w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że sieć metropolii określa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a nie dokumenty wojewódzkie. Oczywiście razem z innymi głównymi sieciami kraju: drogami, kolejami, szwajtkami, liniami energetycznymi itd.

Prawdą jest, że nie ma państwa bez metropolii. Ale to nie oznacza, że każda jego dzielnica administracyjna musi mieć swoją metropolię. Z zasady metropolie oddziałują na cały kraj (być może selektywnie) lub na część Europy. Gdańsk na Europę bałtycką, Rzeszów i Lublin na Ukrainę, Białystok na Białoruś; w większej lub mniejszej skali. W każdym przypadku metropolia oddziałuje szerzej niż największe województwo, a granice tego oddziaływania nie dają się łatwo określić. Związek z metropolią oczywiście sprzyja rozwojowi województwa, niemniej trzeba podkreślić, że intensywność wymiany między metropoliami jest narastająco większa niż między metropolią a jej prowincją.

W modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym istotne są także małe metropolie, ponieważ zagospodarowują one „puste” obszary kraju.

### **Sieć metropolii**

Mam nadzieję, że przekonująco wyjaśniłem, skąd bierze się mój dzisiejszy sceptycyzm wobec zastosowanego 10 lat temu paradygmatu regionu utożsamianego z województwem i mającego monopol na „swoją” metropolię. Na początku lat dziewięćdziesiątych też byłem zwolennikiem Europy regionów. Od tamtego czasu rozumiem, że regiony są ważne, ale dla kreowania rozwoju ważniejsze są metropolie. To od nich zależy konkurencyjność nie tylko Polski, ale i całej Unii Europejskiej.

Także w dokumencie „Polska 2030” widzę próbę zmiany paradygmatu regionalnego na rzecz sieci metropolii. Takie myślenie, inspirowane rozwiązaniami amerykańskimi czy azjatyckimi (doskonałym przykładem rozwoju opartego na sieci metropolii są Chiny), rozpowszechnia się niemal we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Można tu wymienić choćby francuski raport „Wyobraźmy sobie metropolie przyszłości” ze stycznia 2008 roku, którego przygotowanie zlecił prezydent Nicolas Sarkozy i premier François Fillon. Raport kończy się rekomendacją: „Najbliższa prezydencja francuska w Europie powinna być okazją, aby przekonać Unię Europejską do bardziej ofensywnej strategii na rzecz swoich metropolii.” A zaczyna się ów raport od stwierdzenia, że Francja ma za mało metropolii, i jest to jej duży problem. Można to skomentować w ten sposób, że Francja ma przynajmniej Paryż...

Znaczenie sieci metropolii jest coraz wyraźniej widoczne także w dokumentach UE. Szczególnie bogaty dorobek ma tu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który jest przedstawicielstwem środowisk gospodarczych i pozarządowych.

### **Rządzenie na wielu poziomach**

Nowe myślenie, acz z pewnym opóźnieniem, dotarło także do Komitetu Regionów UE, który reprezentuje środowiska terytorialnej administracji publicznej. Przewodniczący polskiej delegacji do Komitetu Regionów, marszałek województwa wielkopolskiego Marek Woźniak zwrócił się niedawno do polskich organizacji samorządowych, aby zainteresowały się koncepcją wielopoziomowego sprawowania rządów w UE, zarysowaną przez szefów państw w Deklaracji Berlińskiej z 23 marca 2007 roku, a rozwiniętą w „Białej księdze” Komitetu Regionów z 16 czerwca 2009 roku.

Mówiąc o wielopoziomowym sprawowaniu rządów, Polska powinna być dumna ze swej unikatowej w Europie instytucji — funkcjonującej już od 1993 roku Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Każdy z zespołów Komisji Wspólnej działa pod patronatem jednej z sześciu ustawowo uznanych krajowych organizacji samorządu terytorialnego. W wyniku uzgodnień między nimi, zespół ds. polityki europejskiej, którego celem jest uzgadnianie stanowisk, opcji i innych dokumentów wynikających z obowiązków i kompetencji Polski jako członka UE, oddano w pieczę Związkowi Województw RP. Współprzewodniczącym tego zespołu po stronie rządowej jest wiceminister rozwoju regionalnego Krzysztof Hetman, a po stronie samorządowej — wspomniany marszałek Marek Woźniak. Znamienne jest, że ten tak ważny zespół w ciągu ostatnich sześciu lat został zwołany zaledwie trzykrotnie (w styczniu 2004 roku oraz w marcu i kwietniu rok później), choć inne zespoły Komisji Wspólnej w tym czasie spotykały się po kilkadziesiąt, a niektóre nawet i 60 razy.

To tylko jeden z sygnałów, że samorząd wojewódzki nie wypełnia dzisiaj tej misji rozwojowej, z jaką chcieliśmy go niegdyś utożsamiać. Szuka on bezpośrednich kontaktów z rządem i Unią Europejską, natomiast lekceważy partnerstwo i wartość współdziałania z samorządami lokalnymi.

### **Metropolie w raporcie „Polska 2030”**

Zespołowi pod kierunkiem ministra Michała Boniego należą się słowa uznania. Raport „Polska 2030” stanowi wszechstronną diagnozę kraju po dwudziestu latach przemian, ale też wskazuje na kierunki interwencji państwa potrzebnej do podtrzymania rozwoju Polski w kolejnym dwudziestoleciu. Dla Unii Metropolii Polskich najważniejsze jest to, że w samym centrum nowego projektu cywilizacyjnego dla Polski została ulokowana kwestia metropolii. Polaryzację można utożsamiać wprost z metropolizacją, a dyfuzję — z szeroko pojętą komunikacją.

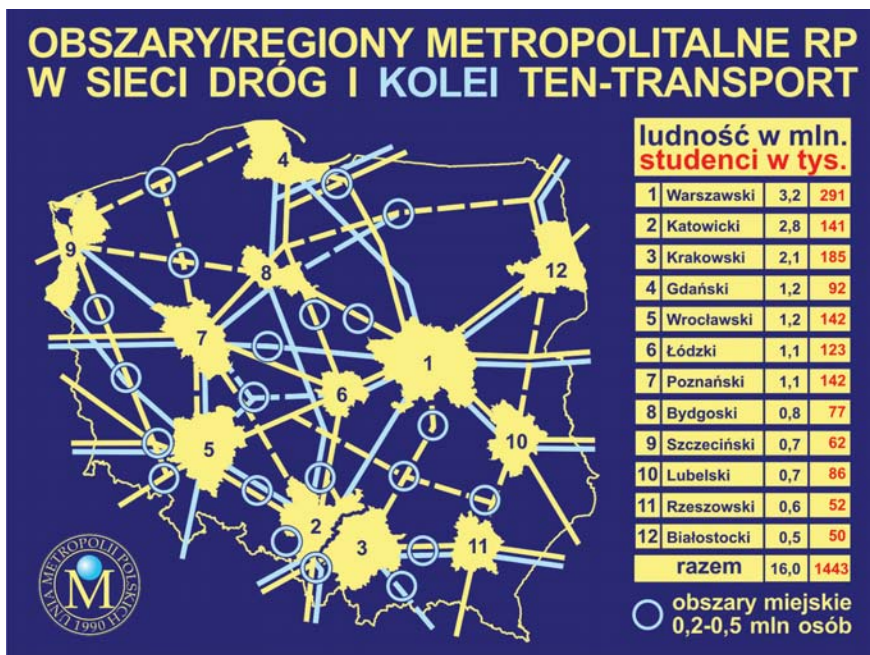
Powstaje fundamentalne pytanie, ile ma być biegunów wzrostu, a zarazem źródeł dyfuzji? Czy tylko 5 lub 7 ośrodków ponadmilionowych — jak sugerują autorzy raportu — albo co najwyżej 9, jak dopuszczają inni eksperci, także selekcjonujący zbiór polskich metropolii wyłącznie w sposób faktograficzny, z pominięciem celów planistycznych?

Według UMP do planu budowy sieci metropolii należy bezwzględnie włączyć obszary metropolitalne: białostocki, lubelski oraz rzeszowski. One też są węzłami z wielkim mozołem budowanej transeuropejskiej sieci TEN-T. W każdym z nich mieszka ponad 500 tysięcy ludzi. Są coraz silniejszymi ośrodkami akademickimi i gospodarczymi. Podziwiamy np. rozwój „Doliny Lotniczej” w Rzeszowie.

Nie mam wątpliwości, że szkieletem struktury polaryzacyjno-dyfuzyjnej kraju powinna być sieć 12 regionów metropolitalnych. Ale czy tylko? Czy można zrezygnować z potencjału mniejszych obszarów miejskich, liczących od 200 do 500 tysięcy mieszkańców? Jest ich w Polsce 21. One też są ośrodkami akademickimi i choć nie są węzłami transeuropejskiej sieci TEN-T, to leżą „po drodze” lub w jej pobliżu. Czy w grze o lepszą Polskę można pominąć takie obszary miejskie, jak: nowosądecki, kaliski, legnicki i oczywiście kielecki, olsztyński, opolski, albo — bliski Gdańska — region elbląski? Moim zdaniem — zdecydowanie nie.

Dlatego do dalszych rozważań proponuję koncepcję rozwoju sieci 12 regionów metropolitalnych — jako ośrodków głównych polaryzacji — oraz rozwoju 21 regionów miejskich niem Metropolitalnych — jako ośrodków pomocniczych, swoistych *off biegunów* — łącznie 33 ośrodków wzrostu.

Rycina 4. Obszary/regiony metropolitalne RP w sieci dróg i kolei TEN-TRANSPORT

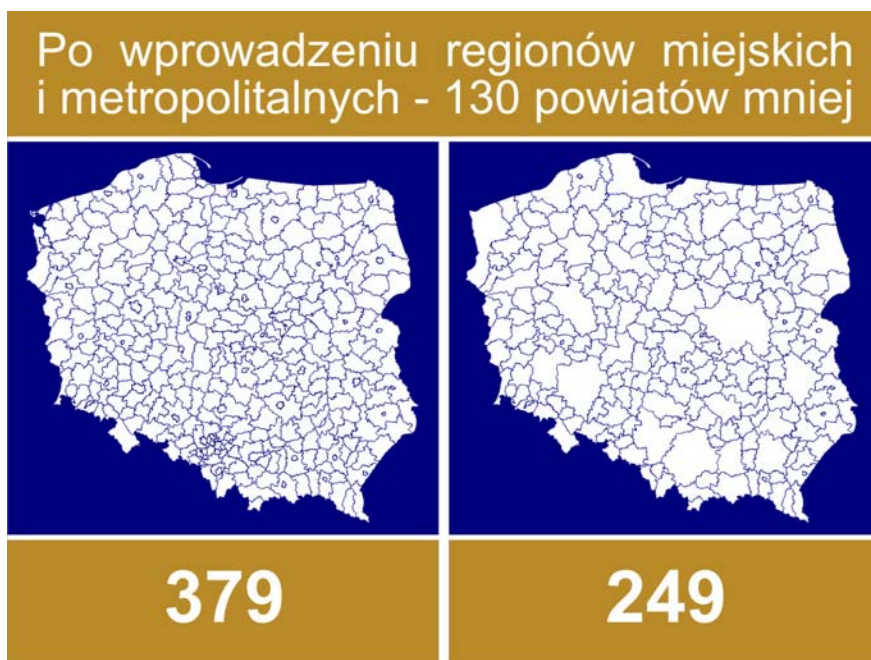


### Deklaracja dwunastu prezydentów

Jaki ma być status postulowanego nowego podmiotu administracji samorządowej obszaru metropolitalnego? Czy powinien to być metropolitalny lub miejski zespół — czyli wielocelowy związek komunalny — czy zwyczajny powiat, czy też powiat szczególny o charakterze małego regionu na poziomie statystycznych podregionów NUTS-3? Po 10 latach dyskusji oraz na podstawie praktycznych prób podejmowanych nie tylko na Śląsku, dylemat ten wstępnie rozstrzygnęła Rada Unii Metropolii Polskich 7 kwietnia 2009 roku w deklaracji wrocławskiej pod tytułem „Rozwijajmy kapitał intelektualny Polski”. Prezydenci 12 miast uznali, że regiony miejskie, w tym metropolitalne, powinny być szczególną kategorią powiatu, a każdy z tych regionów powinien zastąpić powiaty znajdujące się dzisiaj w obszarze metropolitalnym lub miejskim.

Po wprowadzeniu 12 regionów metropolitalnych i 21 miejskich mielibyśmy w Polsce 130 powiatów mniej. Zamiast 379 — byłoby ich 249).

*Rycina 5. Liczba powiatów w Polsce obecnie i po wprowadzeniu regionów miejskich i metropolitalnych*



Mapka z prawej strony wydaje się bardziej naturalna niż mapka ze strony lewej. Lepiej rozpoznaje rzeczywistość (rycina 5).

W raporcie „Polska 2030” napisano, że „istotą nowoczesnej polityki powinno być wydobycie (...) potencjałów dzięki likwidacji instytucjonalnych, strukturalnych i infrastrukturalnych barier ograniczających rozwój polskich metropolii” (s. 374). O to samo chodzi Unii Metropolii Polskich.

Administrację terytorialną trzeba dostosować do gospodarki. Konieczna jest korekta podziału zadań, kompetencji i finansów samorządowych. Obecnie zadania metropolitalne są wykonywane (w sposób nie do końca uświadomiony) zarówno przez administrację rządową (np. GDDKiA), samorząd województwa, miasto główne obszaru metropolitalnego i liczne powiaty, na które dziś obszar ten jest rozparcelowany.

Najpoważniejszy w skutkach jest brak możliwości dobrej współpracy przy budowie i zarządzaniu drogami w ich skomplikowanych węzłach, jakimi są obszary metropolitalne. Np. w Warszawie ten węzeł jest zarządzany jednocześnie przez GDDKiA, województwo, miasto stołeczne i 12 powiatów, nie licząc dróg gminnych. Gdyby nawet te liczne podmioty miały wielką wolę koordynacji, to nie może

to dobrze działać. Tu powinien być jeden zarząd — przedstawicielstwo wspólnoty obszaru metropolitalnego. Jeżeli go nie powołamy, nadal będziemy tracili czas i pieniądze.

Ponieważ zatem dotychczasowy zasadniczy podział terytorialny państwa nie zapewnia skutecznego wykonywania zadań publicznych na obszarach metropolitalnych i miejskich — należy go zmodyfikować. Jeżeli ma się udać **dyfuzja**, to najpierw musimy dokonać **fuzji** skrajnie dziś rozproszonych zadań metropolii. Kluczem do rozwoju i samych metropolii, i całego kraju, jest więc dzisiaj utworzenie silnych podmiotów metropolitalnych.

## **Jak stworzyć regiony, które będą motorami rozwoju i modernizacji Polski**

Krótką odpowiedź na pytanie zawarte w tytule jest następująca: na pewno nie takie, jakie mamy dzisiaj! Skąd taka odpowiedź, i co robić, aby regiony mogły stać się rzeczywistymi motorami rozwoju i modernizacji Polski, jest przedmiotem moich poniższych rozważań.

1. Polskie województwa powołane do życia w roku 1999 w obecnej samorządowo-rządowej formie są dopiero na początku mozolnej drogi budowania tożsamości regionalnej — poczucia wśród mieszkańców i instytucji publicznych wspólnoty kulturowej oraz jedności społecznej i gospodarczej. Władze samorządowe województw dopiero stopniowo uczą się poczucia odpowiedzialności za rozwój całego województwa, rozumianego nie jako jednostka podziału terytorialnego kraju o ściśle określonych kompetencjach, ale jako region kulturowy — organizm posiadający określone, wyróżniające go od innych zasoby społeczne, ekonomiczne, instytucjonalne, przyrodnicze i kulturowe. Unikalne zasoby, które powinny zostać uświadomione i wykorzystane w polityce rozwoju.
2. Bez uwzględnienia środków unijnych budżety samorządów wojewódzkich, pomimo stałego, stopniowego wzrostu, są nadal niewielkie w porównaniu do budżetów gmin, budżetu państwa czy środków, którymi dysponują największe fundusze celowe. Odpowiadają one łącznie zaledwie za kilka procent planowanych wydatków sektora finansów publicznych — bardzo często budżet poszczególnych województw jest mniejszy niż budżety największych miast położonych na ich obszarach. Przy obliczeniu wszystkich środków wydatkowanych na działania rozwojowe na terenie poszczególnych województw, okazuje się, że środki wydatkowane przez samorząd wojewódzki stanowią ułamek kwot, które alokowane są przez gminy, ministrów sektorowych i inne podmioty publiczne. W wypowiedziach przedstawicieli samorządów wojewódzkich czasem pojawia się przekonanie, że wzmocnienie samorządów wojewódzkich powinno polegać na zwiększaniu środków finansowych będących w ich dyspozycji i przeznaczonych na tzw. działania własne, czy to kosztem udziałów gmin, czy

---

\* Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

też wydatków zorientowanych sektorowo. O ile to możliwe, powinno następować dalsze przekazywanie odpowiedzialności za prowadzenie działań rozwojowych w wybranych sferach (i w powiązaniu z tym — środków finansowych) z poziomu krajowego niżej, ale czy jednak powinno to oznaczać za każdym razem przekazywanie kompetencji na poziom regionalny — nie jest już takie jasne.

3. Zgodnie z zasadą subsydiarności kompetencje w zakresie wykonywania zadań publicznych powinny być alokowane na najbardziej adekwatnym — czyli zapewniającym największą skuteczność i efektywność — poziomie zarządzania. Oznacza to, że proces decentralizacji należy rozumieć jako poszukiwanie najbardziej efektywnego poziomu dostarczania określonych dóbr i usług publicznych. Oczywiście dla dostarczania wielu dóbr i usług podstawowym poziomem musi z tego powodu pozostać poziom gminy — dlatego też łączny budżet samorządów lokalnych powinien w przypadku Polski pozostać znacznie większy niż wojewódzki. Z drugiej strony, budżet samorządu wojewódzkiego może dalej rosnąć w stosunku do wydatków z budżetu krajowego i funduszy publicznych orientowanych sektorowo z poziomu kraju — wiele działań będzie skuteczniej realizowanych, jeśli będą one realizowane ze szczebla regionalnego, a nie krajowego. Wydaje się jednak, że istnieje limit takiego finansowego wzmocnienia województw — i jest nim wynikający z Konstytucji RP unitarny charakter państwa. Traktując to ustrojowe uwarunkowanie poważnie i porównując stopień zdecentralizowania wydatków publicznych z istniejącym w innych krajach o podobnym systemie organizacji terytorialnej, można stwierdzić, że trudno się spodziewać, aby w obecnych warunkach ustrojowych budżet samorządów wojewódzkich mógł jeszcze jakoś zasadniczo wzrosnąć. W związku z powyższym należy przyjąć, że w perspektywie następnych dwudziestu lat (nie widać poważnych sił politycznych dążących do systemu federalnego — miałyby się to z oczekiwaniami społeczeństwa) polskie województwa nie będą dysponowały znacznie większymi niż dziś środkami własnymi. Droga do wzrostu znaczenia i roli regionów w procesach rozwojowych kraju nie wiedzie więc poprzez zasadnicze zwiększenie ich budżetu i tym samym bezpośredniego udziału w wydatkach rozwojowych.
4. Od 2004 roku — daty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej — rośnie rola samorządów wojewódzkich w programowaniu i realizacji działań rozwojowych współfinansowanych przez UE. Początkowo (w okresie planistycznym 2004–2006) samorząd wojewódzki odpowiadał za realizację Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz kilku komponentów innych programów operacyjnych, w szczególności dotyczących zasobów



ludzkich, współpracy terytorialnej i rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie samorząd wojewódzki odpowiada bezpośrednio przed Komisją Europejską za zarządzanie własnymi programami operacyjnymi oraz wdrażanie komponentów programów sektorowych dotyczących zasobów ludzkich i współpracy terytorialnej. Odgrywa także pewną rolę w realizacji innych programów rozwojowych polityki spójności (Program Operacyjny Polska Wschodnia), polityki rolnej (PROW) i polityki wzmocnienia konkurencyjności (programy ramowe). Łącznie w ramach polityki spójności samorząd wojewódzki odpowiada za zarządzanie ponad jedną czwartą wszystkich środków UE będących do dyspozycji Polski w latach 2007–2013 oraz za wdrażanie aż około 1/3 tej sumy. Jak widać z tych liczb, udział samorządu wojewódzkiego w zarządzaniu programami i w realizacji działań polityki spójności jest ogromny, a zgodnie z zapisami projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 — po roku 2013 jeszcze wzrośnie. Doświadczenia pierwszych lat realizacji polityki spójności w Polsce pokazały, że samorządy na ogół bardzo sprawnie poradziły sobie z wdrażaniem różnych elementów tej polityki — wierzę, że początkowy wolny start regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013 był nieunikniony i wynikał z konieczności adaptacji nowych obowiązków i przepisów UE do reguł postępowania wytworzonych w innej kulturze prawnej i finansowej. Podobny proces uczenia odbywał się (i nadal się odbywa) w ramach administracji rządowej — w rezultacie start programów sektorowych 2004–2006 (w latach 2004 i 2005) też był dosyć wolny, a pomimo to ich realizacja zakończyła się pełnym sukcesem. Doświadczenia pierwszych lat wskazują jednak także, że samorząd wojewódzki dotychczas jeszcze nie w pełni wykorzystał możliwości wynikające ze swojej — wzmocnionej środkami UE — roli ośrodka programującego i odpowiedzialnego za realizację strategii rozwojowych. Jak pokazują różne badania, strategie rozwoju województw bardzo często nie są w pełni punktem odniesienia w procesie podejmowania decyzji o kierunkach i regułach (np. w ramach kryteriów wyboru projektów) wydatkowania środków. Wynika to między innymi z niechęci ze strony marszałka, zarządu województwa, ale także sejmiku wojewódzkiego, do odgrywania aktywnej roli gospodarza regionu. W takiej sytuacji ogólnikowość wielu strategii regionalnych jest postrzegana jako zaleta — pozwala ona uzasadnić każdą interwencję podejmowaną w ramach programów regionalnych. W konsekwencji samorząd wojewódzki staje się nie tyle gospodarzem odpowiadającym za rozwój regionu według nakreślonej strategii wizji, co raczej — używając określenia profesora Pawła Swianiewicza — „szafarzem dóbr”. Rozdzielanie środków finansowych w celu realizacji możliwie dużej liczby projektów przez możliwie dużą liczbę różnego typu beneficjentów wzmocnia pozycję

polityczną samorządu wojewódzkiego, a w szczególności marszałka — otrzymujący środki UE stają się jego klientami. Widać także, że w takim systemie — niezależnie od późniejszych konsekwencji ekonomicznych — chętnie realizowane są inwestycje niosące duży ładunek medialny i społeczny (a także niewątpliwą korzyść polityczną) — szpitale, obiekty sportowe, sale widowiskowe, obiekty rekreacyjne itp. Interesujące, że przedsięwzięcia finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego nie są przedmiotem takiej gry — ze względu na swoją specyfikę są mniej atrakcyjne z punktu widzenia możliwości odniesienia korzyści politycznych. Charakterystyczne jest także, że w wielu województwach, pomimo wzmocnienia potencjału intelektualnego i wykonawczego administracji na poziomie regionalnym, mało jest wysiłków na rzecz poszukiwania sposobów większego zaangażowania (obok formalnych ciał, takich jak np. Komitet Monitorujący) różnych podmiotów w określaniu i wdrażaniu najbardziej skutecznych mechanizmów rozwoju regionalnego. Wydaje się, że istnieje niechęć do tworzenia instytucjonalnych ram wspomagania procesów uczenia się, akumulacji i wykorzystywania doświadczeń powstających na poziomie lokalnym dla dobra całego regionu. Widocznie system, w którym każdy z uczestników może otrzymać „kawałek tortu” na realizację najbardziej mu potrzebnych (z powodów ekonomicznych, społecznych lub politycznych) przedsięwzięć, odpowiada wszystkim uczestnikom gry.

5. Jak widać z powyższych rozważań, obecna pozycja i znaczenie samorządu wojewódzkiego wynikają w dużej mierze z miejsca, jakie zajmuje on w realizacji polityki spójności UE. Stawiam jednocześnie tezę, że ta (wysoka) pozycja nie jest najbardziej efektywnie wykorzystywana dla dobra rozwoju całego kraju i poszczególnych regionów. Oczywiście pozwalam sobie tutaj na pewnego rodzaju uogólnienie — w różnych województwach sytuacja wygląda inaczej, ale natura problemów, z jakimi należy się zmierzyć, pozostaje ta sama. Niezbędne są zmiany idące w dwóch kierunkach:
  - a) odwrócenia dotychczasowego trendu kształtowania się nowego rodzaju centralizmu — tym razem na poziomie regionalnym — i budowy w to miejsce nowego systemu zarządzania rozwojem, systemu, który za podstawę działań przyjmuje realizację celów rozwoju kraju poprzez najlepsze wykorzystanie specyficznych potencjałów każdego z regionów,
  - b) lepszego powiązania działań podejmowanych w regionach (na różnych poziomach zarządzania — regionalnym, lokalnym i w innych przekrojach) z celami i działaniami podejmowanymi na poziomie krajowym.

Ad a) Budowa systemu, w którym na równych prawach w zakresie swoich kompetencji uczestniczą wszystkie podmioty realizujące wspólnie określone cele, nie jest łatwa. Jak pokazują doświadczenia różnych krajów, jest to proces długotrwały — niemniej jednak budowa poczucia wspólnej misji dla wszystkich podmiotów publicznych na danym terytorium jest warunkiem budowy tożsamości regionalnej w dłuższym okresie. W takim systemie samorząd województwa odgrywa rolę jednego z węzłów sieci o ważnych, jasno określonych kompetencjach, ale powiązania pomiędzy wszystkimi uczestnikami gry o rozwój regionu mają charakter horyzontalny. Samorząd organizuje przygotowanie wspólnej strategii rozwojowej wszystkich podmiotów publicznych — i jest strażnikiem sposobu jej realizacji dla dobra regionu, nawet jeśli będzie musiało to mieć negatywny wpływ na doraźne interesy niektórych graczy. Dla realizacji tej wizji należy zrobić dwie rzeczy — wykorzystać politykę spójności, czy szerzej — politykę regionalną, oraz wprowadzić zmiany prawne w zakresie odpowiedzialności i sposobu współdziałania różnych podmiotów publicznych, w tym także w zakresie obowiązków samorządu wojewódzkiego. Polityka spójności może posłużyć jako element wzmacniania więzi i tożsamości regionalnej tylko przy wykorzystaniu jej jako instrumentu realizacji celów rozwoju regionu, a nie celów działania samorządów wojewódzkich i innych podmiotów. Upraszczając, można powiedzieć, że warunkiem powodzenia nowego systemu zarządzania (a tym samym stworzenia nowego typu regionów) jest postrzeganie środków UE jako przeznaczonych nie tylko dla beneficjentów, lecz także jako środków dla rozwoju regionalnego, których ważnym podmiotem — ale tylko jednym z wielu — jest samorząd województwa. Dla takiego, lepszego dla kraju niż dziś, wykorzystania polityki spójności, są także niezbędne zmiany w ustawach kompetencyjnych — przepisy muszą bardziej niż dotychczas przywiązywać wagę do współdziałania w realizacji wspólnych celów, a nie do tworzenia oddzielnych obszarów wyłącznej kompetencji.

Ad b) Często obserwowanym zjawiskiem jest nadal rywalizacja samorządów terytorialnych, w tym w szczególności samorządów wojewódzkich, zarówno z administracją rządową na poziomie krajowym, jak i odpowiednimi służbami na poziomie wojewódzkim i lokalnym. Nie można będzie mówić o możliwości realizacji celów rozwoju kraju przez regiony bez usunięcia przyczyn tego zjawiska. W kontekście polityki regionalnej krok w tym kierunku robi odejście — w projekcie nowej „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie” — od pojęcia polityki intra- i interregionalnej oraz położenie większego nacisku na zagadnienia koordynacji polityk publicznych w stosunku do terytorium. Polityka regionalna jest jedna — realizują ją różne podmioty w zakresie swoich kompetencji. Polityka regionalna jest zintegrowanym elementem polityki rozwoju — realizuje

cele rozwoju kraju przy wykorzystaniu potencjałów tkwiących w przestrzeni. Administracja rządowa i samorządowa mają więc te same cele, które każda z nich realizuje przy pomocy sobie właściwych instrumentów. Wybór instrumentów oraz zasady koordynacji i współpracy są określane w formie umowy pomiędzy wszystkimi uczestnikami gry w postaci nowego typu kontraktu terytorialnego. O tym, co kto robi w realizacji takiej polityki, decyduje efektywność społeczna i ekonomiczna — a nie sztywne reguły gry. Administracja rządowa i administracja samorządowa muszą współdziałać — są przecież częścią jednolitej administracji publicznej działającej na rzecz osiągnięcia wspólnych celów rozwojowych.

6. Przeprowadzone powyżej rozumowanie wskazuje, że obecne województwa nie są jeszcze przygotowane do odgrywania głównej roli w procesach modernizacyjnych kraju. Jest to możliwe tylko pod warunkiem dokonania zmian — głównie o charakterze prawnym i instytucjonalnym — zmierzających do budowy nowego systemu zarządzania rozwojem (governance), przy wykorzystaniu do tego celu m.in. polityki spójności. Zmiany te muszą być jednak także powiązane z przekształceniami sposobu działania systemu politycznego oraz refleksją nad kompetencjami poszczególnych uczestników gry o rozwój. Bez takiej szerszej refleksji — biorąc pod uwagę obecne trendy — nie stworzymy regionów silnych swoją tożsamością i jednością kulturową, a tym samym nie zostaną w pełni wykorzystane ich zasoby w procesach rozwojowych kraju.

## Dziś i jutro dobrego współrządzenia w regionach

### Źródła zainteresowania dobrym współrządzeniem

Ostatnie dwie dekady to okres upodmiotowienia regionów (Macleod, Jones 2007), które stają się w miarę samodzielnymi uczestnikami globalnej sceny (Capello, Nijkamp 2009, Gualini 2006, Swyngedouw 2004). Ich głównym orężem jest kapitał terytorialny, będący specyficzną — dla każdego regionu — kombinacją unikalnych zasobów (Athey i in. 2007, Capello i in. 2008, Capello i in. 2009, Danson 2003, Davoudi i in. 2008, Ki 2001, OECD 2001, Sotarauta 2004), tworzących — wraz z tym, co zewnętrzne<sup>1</sup> — glebę sprzyjającą rozwojowi konkretnych przewag konkurencyjnych. Urodzajność tej gleby jest pochodną efektywnego mechanizmu koordynacji relacji politycznych i administracyjnych interesariuszy, i ich szerszego, społeczno-ekonomicznego otoczenia (Asheim i in. 2007, Cooke, Leydesdorff 2006, European Commission 2006, Mehde 2006). Tym mechanizmem jest to, co po angielsku nazywa się terytorialnym governance<sup>2</sup>, a co na polski tłumaczone jest jako „rządzenie”, „współrządzenie” czy „współzarządzanie” (Hauser 2008), i co najogólniej oznacza partycypacyjny sposób koordynacji (Bache, Flinders 2004, Mokre, Puntsher-Riekman 2007, Nickel 2006).

### Na czym polega dobre współrządzenie

O ile istnieje zgoda co do tego, że współrządzenie to obszar niezwykle zagmatwany, trudny do jednoznacznego zdefiniowania, odwołujący się do fundamentalnych kwestii politycznych, moralnych i naukowych związanych z kierunkami rozwoju współczesnych społeczeństw (Ezzamel, Reed 2008), o tyle brak zgody co do tego, jak to współrządzenie powinno wyglądać, i co oznacza dobre współrządzenie.

---

\* Instytut Badań nad Przedsiębiorczością i Rozwojem Ekonomicznym EEDRI (Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi) i Centrum Doskonałości w Zakresie Gospodarki Opartej na Wiedzy KNOWBASE (Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania)

<sup>1</sup> Zewnętrzne oznacza tutaj ogół relacji, które regionalnym firmom/organizacjom dają możliwość czerpania z pozaregionalnych zasobów technicznych, organizacyjnych, społecznych itd., w celu lepszego dostosowywania się do wymogów globalnej konkurencji (Lagendijk and Oinas 2005).

<sup>2</sup> Szeroki przegląd innych form governance można znaleźć m.in. w: Bovaird 2005, Demil and Lecocq 2006, Ezzamel and Reed 2008, Leiblein 2003, Lewis et al. 2002, Pierre 1999, Valler, Wood and North 2000.

Komisja Europejska za atrybuty dobrego współzrządzenia przyjmuje<sup>3</sup> (European Commission 2001):

- otwartość (otwarty sposób działania administracji publicznej oraz stosowanie języka dostępnego i zrozumiałego dla ogółu społeczeństwa),
- szeroki udział społeczeństwa na wszystkich etapach kształtowania polityk (od koncepcji do wdrożenia), co jest gwarancją ich jakości, adekwatności i skuteczności,
- odpowiedzialność (jasność zasad, ról i odpowiedzialności każdego szczebla i każdej instytucji włączonej w proces ustawodawczy i wykonawczy),
- skuteczność, oznaczającą jasno zdefiniowane cele polityk dostosowane do potrzeb, czasu i przestrzeni, przestrzeganie zasady proporcjonalności i subsydiarności na etapie wdrożenia i szerokie wykorzystanie instrumentów ewaluacji *ex ante* i *ex post*, i
- spójność (integracja różnych polityk realizowanych na różnych szczeblach w celu zapewnienia ich komplementarności i łatwości zrozumienia).

Powyższa lista często jest rozszerzana o inne charakterystyki, zwłaszcza te odnoszące się do przejrzystości, równości szans i niedyskryminacji, etyczności i uczciwości postępowania, uczciwości procedur i procesów, zdolności do konkurencji w globalnym otoczeniu, zrównoważonego rozwoju i przestrzegania zasad prawa (Perkmann 2003).

### **Co wiemy o jakości współzrządzenia w Polsce**

W Polsce pierwsze lekcje dobrego współzrządzenia zaczęliśmy brać w 1990 roku, zaraz po uruchomieniu procesu transformacji, a pierwszym podręcznikiem był Układ Europejski<sup>4</sup>. Wkrótce potem (w kwietniu 1994 roku) złożyliśmy formalny wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej i sprawy nabrały niewyobrażalnego tempa.

Dzisiaj jesteśmy już członkiem Unii Europejskiej, i to od ładnych kilku lat, ale co z dobrym współzrządzeniem?

Okazuje się, że nie najlepiej, zwłaszcza pod względem efektywności rządzenia, przestrzegania zasad państwa prawa i kontroli korupcji. Świadczy o tym poniższe zestawienie (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi 2009):

- reprezentacja i odpowiedzialność (postrzeganie siły wpływu społeczeństwa na wybór rządu oraz wolności wypowiedzi, wolności stowarzyszania i wolności mediów); w 2008 roku na maksymalną liczbę 2,5 punktu Polska osiągnęła 0,86;

---

<sup>3</sup> Przegląd innych stanowisk można znaleźć m.in. w: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008) i Nanda (2006).

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 11 z 1994 r., poz. 38–39.

- stabilność polityczna i brak przemocy (ocena prawdopodobieństwa destabilizacji rządu lub obalenia przy użyciu środków niekonstytucyjnych lub przemocy); w tym przypadku punktacja Polski osiągnęła poziom 0,79;
- efektywność rządzenia (ocena jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i stopnia jej niezależności od nacisków politycznych, jakości stanowienia i wdrożenia prawa i wiarygodności rządu); ocena Polski to 0,48 punktu;
- jakość regulacji (ocena zdolności rządu do formułowania i wdrażania zdrowych polityk i regulacji promujących i wspomagających rozwój sektora prywatnego); w tym przypadku zaistniał na 0,77 punktu;
- państwo prawa (ocena stopnia przestrzegania zasad prawa, zwłaszcza w zakresie stosowania zapisów kontraktowych, ochrony własności prywatnej, działania policji i sądów, ochrony przed przestępczością i przemocą); punktacja Polski osiągnęła poziom 0,49;
- kontrola korupcji (ocena stopnia wykorzystania władzy publicznej do osiągania mniejszych lub większych korzyści prywatnych oraz poziomu „zawłaszczania” państwa przez elity polityczne czy gospodarcze); w tym zakresie w 2008 roku Polska uzyskała 0,38 punktu.

Równie słabo wypadamy pod kątem dobrego współrzędzenia mierzonego zdolnością do konkurowania w globalnym otoczeniu. Wystarczy przyjrzeć się rankingowi swobody działalności gospodarczej, w którym w 2009 roku zajęliśmy dopiero 76 miejsce, i była to pozycja o cztery miejsca gorsza niż rok wcześniej (The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank 2008), czy przygotowywanemu przez Światowe Forum Ekonomiczne rankingowi pozycji konkurencyjnej, w którym zajmujemy dopiero 53. pozycję, i gdzie regulacje prawne (zwłaszcza w zakresie podatków i prawa pracy) i nieefektywna biurokracja znajdują się na czele listy czynników utrudniających działalność gospodarczą (Porter, Schwab 2008).

Powyższą opinię potwierdzają także krajowe dokumenty.

I tak na przykład, według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: *„Ocena standardów działania polskiej administracji publicznej wskazuje na poważne problemy systemowe. (...) Do najpoważniejszych słabości systemowych (...) należą między innymi: korupcja i brak jasnych zasad odpowiedzialności, znaczące upolitycznienie administracji, wysoka rotacja kadr i częste zmiany instytucjonalne. Jedną z nielicznych prób reformy funkcjonowania administracji poprzez wprowadzanie standardów służby cywilnej do praktyki działania polskiej administracji zakończyła się tylko częściowym sukcesem, gdyż kolejne ekipy rządzące stale podejmują próby podporządkowania służby cywilnej celom politycznym, zagrażając w ten sposób apolityczności, jak i profesjonalizmowi tworzonej służby cywilnej w Polsce. (...)*

*Dodatkowo problemom tym towarzyszy niska kultura działania administracji, charakteryzująca się protekcjonizmem, stosowaniem głównie instrumentów władczych w stosunku do klienta oraz formalnym i proceduralnym traktowaniem zadań. Ponadto, mentalność urzędników, uformowana w poprzednim systemie, ulega zbyt powolnym zmianom, nadal charakteryzując się „kulturą tajności”, zamknięciem na współpracę z innymi jednostkami administracji, jak i na dialog ze społeczeństwem.” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008, s. 13–14).*

Równie pesymistyczną diagnozę przedstawia raport „Polska 2030”, w którym czytamy: *„Polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Brakuje im mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania efektywności i do rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe. Dylemat, przed którym stoi polska administracja, to albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, okazjonalnie ograniczanej spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania. (...) Nieumiejętna i wewnętrznie nieskoordynowana polityka komunikacji rządu w odniesieniu do celów, strategii i działań instytucji publicznych oraz efektów ich pracy utrwała ograniczony poziom zaufania społecznego do organów władzy.” (Boni 2009, s. 299).*

Do tego dochodzą kłopoty z „niedokończoną decentralizacją”, w efekcie czego *„ciągle dokonuje się restrukturyzacja lokalnych i regionalnych systemów zarządzania, jak i mechanizmów kontroli i kierowania w administracji rządowej. (...) procesy decentralizacyjne nie są jeszcze w Polsce zakończone. Rola i kompetencje różnych szczebli władzy wymagają ponownego zdefiniowania w celu właściwego ułożenia relacji między poszczególnymi podmiotami, szczególnie w obszarze polityk rozwoju, do których należy polityka regionalna.” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008, s. 15).*

### **Czego nam brakuje do pełnej diagnozy dobrego współżycia w Polsce**

Zaprezentowane wyżej oceny „z lotu ptaka” są porażające, ale i tak nie malują całego obrazu. Wiele mówią o administracji, nic natomiast o partycypacji, czyli o zakresie i sposobie włączenia społeczeństwa w poszczególne etapy definiowania, wdrażania i ewaluacji polityk. Możemy, co prawda, powiedzieć, że sam fakt życia w społeczeństwie demokratycznym w pełni nam to gwarantuje, ale stopień zniechęcenia polskiego społeczeństwa do wyborów i partii politycznych zaczyna budzić wątpliwości. Potwierdzają je liczne sondaże opinii publicznej, pokazujące, że jako społeczeństwo nie czujemy się w pełni usatysfakcjonowani.



Negatywną diagnozę tego atrybutu dobrego współrzędzenia potwierdza cytowany już wcześniej dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: *„Jednym z istotnych elementów dobrego rządzenia jest zapewnienie uczestnictwa społeczeństwa w procesach rządzenia w oparciu o zasadę partnerstwa. Wymaga to wypełnienia dwóch warunków: z jednej strony wytworzenia skutecznych mechanizmów umożliwiających społeczną partycypację, z drugiej odpowiedniego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce warunki te nie są w pełni spełnione. (...) Rozwojowi gospodarczemu nie towarzyszy prężny rozwój aktywności społecznej. (...) Niski poziom zaangażowania społecznego wpływa na słabą kondycję instytucji dialogu społecznego w Polsce. (...) partycypacja społeczna w procesach rządzenia pozostaje na niskim poziomie. Współpracę ogranicza zarazem słabość trzeciego sektora w Polsce, jak i takie trudności we współpracy z administracją publiczną, jak nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji, niejasne reguły współpracy organizacji z administracją oraz nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej. Z drugiej strony, państwo nie tworzy realnych procedur mających na celu włączenie obywateli w podejmowanie decyzji, ani nie prowadzi skutecznych działań na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. (...) Ponadto ograniczenie dostępu do rzetelnej wiedzy, brak komunikacji i współpracy zniechęca do podejmowania jakiegokolwiek aktywności.”* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008, s. 15–16).

Jednak dokument ten opiera się na opracowaniach dotyczących tylko drobnego fragmentu mechanizmów umożliwiających szeroką partycypację społeczną w procesach kształtowania polityk, zwłaszcza polityk regionalnych (dynamika wzrostu liczby organizacji pozarządowych oraz liczby ich członków, wolontariat, frekwencja wyborcza, poziom uzwiązkowienia).

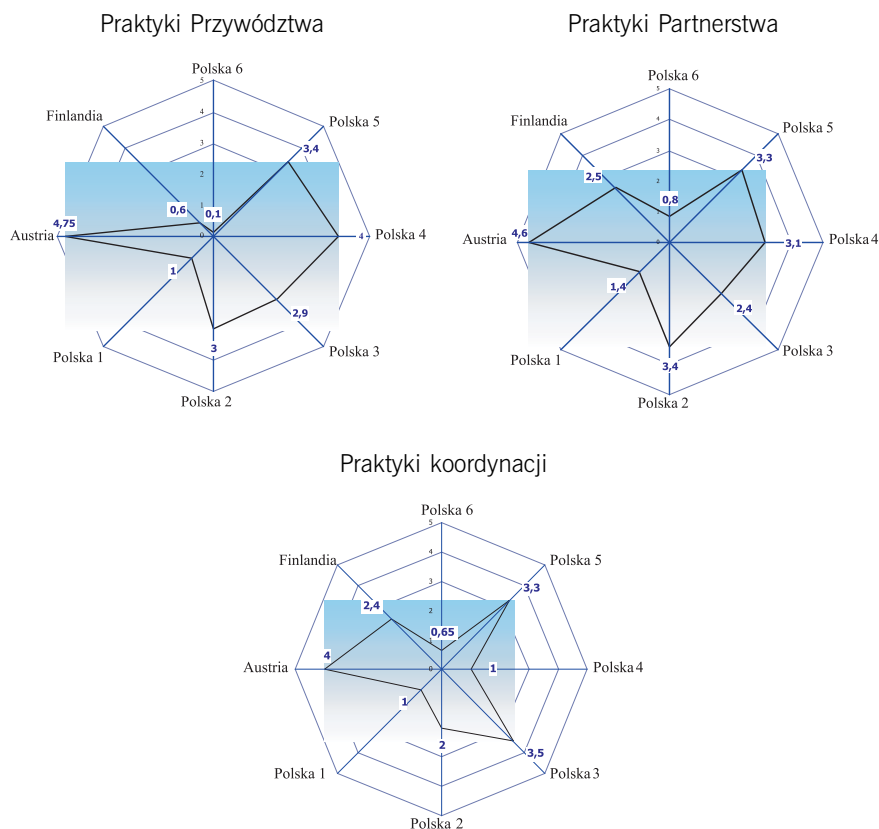
Brakuje nam szerszych, rzetelnych badań na temat regionalnych mechanizmów partycypacji społecznej. Pewne takie badania zostały kiedyś zainicjowane przy okazji analizy barier administracyjnych w Polsce (FIAS 2004), trafiły jednak na mało szczęśliwy okres zmiany „wartości politycznej” i „wylądowały w szufladzie”.

Kolejną okazją była ogólnopolska mobilizacja wokół prac nad pierwszymi regionalnymi strategiami innowacji (lata 2003–2004), ale — po pierwsze — rzadko w tych pracach uwzględniano zagadnienia dobrego współrzędzenia (Gorzelać i in. 2006). Po drugie zaś, prace te w niewielkim zakresie zostały wykorzystane w praktyce działania samorządów województwa. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazywano, między innymi, bariery organizacyjno-koncepcyjne (w tym brak przejrzystych i usankcjonowanych procedur współpracy z partnerami społecznymi) i bariery w postaci braku świadomości i wiedzy, zwłaszcza brak „poczucia własności” regionalnej strategii innowacji w samorządzie i tendencję do postrzegania

partnerów społecznych głównie w roli beneficjenta działań samorządu, nie zaś jego partnera (Wygininternational 2006). Można nawet zaryzykować tezę, że regionalne strategie były antytezą poważnego traktowania partycypacji społecznej w definiowaniu polityk regionalnych, zważywszy na marginalny zakres ich wykorzystania w regionalnych programach operacyjnych (instrument realizujący w regionach cele Narodowej Strategii Spójności na okres 2007–2013) i ograniczoną chęć wykorzystania regionalnego partnerstwa publiczno-społecznego do prac nad aktualizacją tych strategii. W tym ostatnim przypadku częściej obserwuje się „pogoń” za wykonawcami zewnętrznymi i ograniczenie roli partnerów regionalnych do uczestnictwa w formalnych konsultacjach społecznych.

„Ubocznym efektem” tych badań jest to, że mogą one przynieść — i faktycznie przynoszą — wiele interesujących informacji na temat rzeczywistych (nie postulowanych) praktyk dobrego współrzędzenia w regionach w tak mało znanych (biorąc pod uwagę ilość i dostępność badań) obszarach, jak budowa potencjału instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem — co łącznie sprzyja współuczestnictwu społeczeństwa w procesie sprawowania władzy. Jedno z takich badań, w ramach którego porównywano praktyki dobrego współrzędzenia w pięciu polskich województwach i dwóch regionach unijnych (Dolna Austria i fiński Trondelag), wykazało, z jednej strony, znaczny dystans dzielący nas od Unii Europejskiej, z drugiej zaś — znaczne różnicowanie sytuacji w poszczególnych polskich regionach (rysunek 1).

*Rysunek 1. Praktyki dobrego współzrządzenia — porównania międzyregionalne*



Źródło: Opracowanie własne.

Brak takich badań, szerzej — brak rzetelnej wiedzy na temat faktycznego stanu praktyk dobrego współzrządzenia w regionach, powoduje, że w dyskusjach (aktualnych i przyszłych) na temat dróg podnoszenia jakości dobrego współzrządzenia regionem trudno nam wyjść poza obręb emocji i dogmatów politycznych, i trudno wskazać pragmatyczne rozwiązania.

### **Propozycje do rozważenia**

Z ostatnich dostępnych badań wynika, że polskie regiony zajmują mało znaczące miejsca w rankingu innowacyjności regionów Unii Europejskiej (tabela 1).

Tabela 1. Pozycja innowacyjna polskich województw w UE25

| Wartość RRSII | Województwo/makroregion                                                         | Pozycja wśród regionów UE25 |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 0,51          | Województwo mazowieckie                                                         | 65                          |
| 0,35          | Województwo małopolskie                                                         | 134                         |
| 0,31          | Makroregion południowo-zachodni<br>(dolnośląskie i opolskie)                    | 151                         |
| 0,29          | Województwo łódzkie                                                             | 155                         |
| 0,29          | Województwo śląskie                                                             | 156                         |
| 0,27          | Województwo lubelskie                                                           | 161                         |
| 0,27          | Makroregion północny (kujawsko-pomorskie,<br>warmińsko-mazurskie, pomorskie)    | 162                         |
| 0,26          | Makroregion północno-zachodni (wielkopolskie,<br>zachodniopomorskie i lubuskie) | 172                         |
| 0,21          | Województwo podkarpackie                                                        | 187                         |
| brak danych   | Województwo świętokrzyskie                                                      | 207                         |
| brak danych   | Województwo podlaskie                                                           | 208                         |

Objaśnienia: RRSII — Ujawniony Regionalny Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności będący średnią ważoną dwóch syntetycznych wskaźników cząstkowych: (1) Regionalnego Krajowego Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności (RNSII), charakteryzującego pozycję regionu w obrębie kraju (odniesienie regionalnego wskaźnika do średniej krajowej) i (2) Regionalnego Europejskiego Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności (REUSII), charakteryzującego pozycję regionu w obrębie Unii Europejskiej (relacja wskaźnika regionalnego i średniej UE25).

Źródło: Na podstawie: Hollanders (2006), 16–23.

Jednocześnie wiadomo, że dobre współrzędzenie jest jednym z czynników w istotny sposób determinujących potencjał innowacyjny (Crouch 2005, OECD 2005, Pellegrin 2007). Już choćby to wskazuje na pilną potrzebę ożywienia dyskusji na temat dobrego współrzędzenia w regionach. Pierwszy krok w tym kierunku został już zrobiony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ale musi ją wspomagać rzetelna diagnoza, i to w dużej mierze oparta na własnych analizach regionalnych, a nie tylko na badaniach instytucji międzynarodowych. A taką nie dysponujemy. W związku z tym istnieje pilna potrzeba wdrożenia szerszego programu badań regionalnych poświęconych dobremu współrzędzeniu w regionach, włącznie z opracowaniem dostosowanych do polskiej specyfiki wskaźników, w pełni oddających istotę, charakter i zakres regionalnych praktyk dobrego współrzędzenia.

## **Materiały źródłowe**

1. Asheim B., Boschma R., Cooke P. (2007), Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases, [econ.geo.uu.nl/peeg/peeg0709.pdf](http://econ.geo.uu.nl/peeg/peeg0709.pdf), 13.12.2008.
2. Athey G., Nathan M., Webber C. (2007), What role do cities play in innovation, and to what extent do we need city-based innovation policies and approaches?, NESTA Working Paper 01/June 2007, [www.nesta.org.uk/assets/pdf/cities\\_and\\_innovation\\_working\\_paper\\_NESTA.pdf](http://www.nesta.org.uk/assets/pdf/cities_and_innovation_working_paper_NESTA.pdf), 29.06.2007.
3. Bache I., Flinders M. (2004), Multi-level governance and the study of the British State, *Public Policy and Administration*, 19 (1), 31–51.
4. Boni M. (ed.) (2009), Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
5. Bovaird T. (2005), Public governance: balancing stakeholder power in a network society, *International Review of Administrative Science* 71 (2), 217–228.
6. Capello R., Camagni R., Chizzolini B., Fratesi U. (2008), Modelling regional scenarios for the enlarged Europe. European competitiveness and global strategies, Berlin: Springer.
7. Capello R., Nijkamp P. (2009), Handbook of regional growth and development theories, Cheltenham: Elgar.
8. Capello R., Caragliu A., Nijkamp P. (2009), Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use, [www.tinbergen.nl/discussionpapers/09059.pdf](http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/09059.pdf), 20.09.2009.
9. Cooke P., Leydesdorff L. (2006), Regional development in the knowledge-based economy: The construction of advantage, *The Journal of Technology Transfer* 31 (1), 5–15.
10. Crouch, Colin (2005), Capitalist diversity and change. Recombinant governance and institutional entrepreneurs, Oxford: Oxford University Press.
11. Danson M.W. (2003), Territorial innovation models: A critical survey, *Regional Studies*, 37 (3), 289–302.
12. Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2008) Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices, *Boletín de la A.G.E.N.* 46, 33–52.
13. Demil B., Lecocq X. (2006), Neither market nor hierarchy nor network: The emergence of bazaar governance, *Organization Studies* 27 (10), 1447–1466.
14. European Commission (2001), European governance. A white paper, COM(2001) 428 final.
15. European Commission (2006), Constructing regional advantage. Principles — perspectives — policies, Brussels: European Communities.

16. Ezzamel, M. Reed M. (2008), Governance: A code of multiple colours, *Human Relations* 61 (5), 597–615.
17. FIAS (2004), Polska. Bariery administracyjne związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce, [www.mg.gov.pl/Analizy+i+prognozy/ARCHIWUM](http://www.mg.gov.pl/Analizy+i+prognozy/ARCHIWUM), 3.04.2006.
18. Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A. (2006), Polskie regionalne strategie innowacji: Ocena i wnioski dla dalszych działań, Warszawa: Regional Studies Association — Sekcja Polska.
19. Gualini E. (2004), Multi-level governance and institutional change. The Europeanization of regional policy in Italy, Aldershot UK, Berlington USA: Ashgate.
20. Hausner J. (2008), Zarządzanie publiczne, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
21. Hollanders H., 2006 European Regional Innovation Scoreboard (2006 RIS), European Trend Chart on Innovation, [trendchart.cordis.europa.eu/scoreboards/scoreboard2006/pdf/eis\\_2006\\_regional\\_innovation\\_scoreboard.pdf](http://trendchart.cordis.europa.eu/scoreboards/scoreboard2006/pdf/eis_2006_regional_innovation_scoreboard.pdf), 15.09.2007.
22. Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2009), Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. Policy Research Working Paper 4978, [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1424591](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591), 13.08.2009.
23. Ki J-H. (2001), The role of two agglomeration economies in the production of innovation: A comparison between localization economies and urbanization economies, *Enterprise and Innovation Management Studies*, 2 (2), 103–117.
24. Lagendijk A., Oinas P. (2005), Proximity, external relations and local economic development, w: Lagendijk A. Oinas P. (red.) Proximity, distance and diversity. Issues on economic interaction and local development, Aldershot UK, Berlington USA: Ashgate, pp. 3–22.
25. Leiblein M. J. (2003), The Choice of Organizational Governance Form and Performance: Predictions from Transaction Cost, Resource-based, and Real Options Theories, *Journal of Management*, 2003 29 (6), 937–961.
26. Lewis N., Moran W., Perrier-Cornet P., Barker J. (2002), Territoriality, enterprise and réglementation in industry governance, *Progress in Human Geography* 26 (4), 433–462.
27. Macleod G., Jones M. (2007), Territorial, scalar, networked, connected: In what sense a 'regional world?', *Regional Studies* 41 (9), 1177–1191.
28. Mehde V. (2006), Governance, administrative science, and the paradoxes of new public management, *Public Policy and Administration* 21 (4), 60–81.
29. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008), 'Koncepcja good governance — refleksje do dyskusji', [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Documents/koncepcja\\_good\\_governance.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/koncepcja_good_governance.pdf), 12.06.2009.

16. Mokre M., Puntscher-Riekmann S. (2007), From good governance to democratic governance? A policy review of the first wave of European governance research, Policy Review Series n 2, Luxembourg: European Communities.
17. Nanda V.P. (2006), The „good governance” koncept revisited, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 603, 269–283.
18. Nickel R. (2006), Participatory Governance and European Administrative Law: New Legal Benchmarks for the New European Public Order, *EUI Working Papers LAW No. 2006/26*.
19. OECD (2001), Local partnerships for better governance, Paris: OECD Publishing.
20. OECD (2005), Governance of Innovation Systems: Volume 1: Synthesis Report,, Paris: OECD Publishing.
21. Pellegrin J. (2007), Regional innovation strategies in the EU or a regionalized EU innovation strategy?. Conceptual and empirical underpinning of the EU approach, *Innovation* 20 (3), 203–221.
22. Perkmann M. (2003), Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional crossborder cooperation, *European Urban and Regional Studies*, 10 (2), 153–171.
23. Pierre J. (1999), Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics, *Urban Affairs Review* 34 (3), 372–396.
24. Porter M.E., Schwab K. (2008), The Global Competitiveness Report 2008–2009, Geneva: World Economic Forum.
25. Sotarauta M. (2004), Strategy Development in learning cities. From classical rhetoric towards dynamic capabilities, *SENTE Working Papers No. 8/2004*, Tampere: University of Tampere.
26. Swyngedouw E. (2004), Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling, *Cambridge Review of International Affairs* 17 (1), 25–48.
27. The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank (2008), Doing Business 2009, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
28. Valler D., Wood A., North P. (2000), Local governance and local business interests: A critical review, *Progress in Human Geography* 24 (3), 409–428.
29. Wyginternational IMC Consulting, Przeprowadzenie ewaluacji procesu wdrażania Regionalnych Strategii Innowacji 15 regionów Polski pod kątem implementacji projektów wynikających ze strategii. Raport końcowy, 2006, [www.pi.gov.pl/upload/dokumenty/ris/Ewaluacja\\_raport/Raport\\_koncowy\\_Ewaluacja\\_RSI\\_2006.pdf](http://www.pi.gov.pl/upload/dokumenty/ris/Ewaluacja_raport/Raport_koncowy_Ewaluacja_RSI_2006.pdf), 12.02.2007.





## Czym są regionalne mechanizmy rozwojowe i jak je tworzyć

### Czym są a czym nie są — przyczynek do definicji

Używając wyobraźni i pewnego skrótu myślowego, regionalne mechanizmy rozwojowe można porównać do „konstrukcji psychicznej człowieka”, która — choć w dużej mierze kształtowana przez czynniki zewnętrzne (np. genetyczne), to jednak może i powinna podlegać aktywnemu i umiejętnemu kształtowaniu w procesie rozwoju. Przechodząc na płaszczyznę realiów społeczno-gospodarczych, regionalne mechanizmy rozwojowe można ogólnie określić jako zdolności i umiejętności aktorów regionalnych do ukierunkowanego działania opartego na wiedzy o regionie i realizowanego w średniej i długiej perspektywie czasowej. Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że w pełni rozwinięte „mechanizmy” muszą się cechować pewnymi właściwościami:

- 1) działania powinny być podejmowane we współpracy (partnerstwie) między aktorami, bowiem zaangażowanie wielu stron zwiększa szanse sukcesu, generując wartość dodaną (efekt synergii) i sprzyjając rozwiązaniom typu *win-win*;
- 2) przez aktorów regionalnych należy rozumieć nie tylko władze regionalne czy instytucje publiczne, ale także partnerów niepublicznych, których rola jest ważna już dziś, a w przyszłości może jeszcze wzrosnąć<sup>1</sup>.
- 3) powinien funkcjonować „moduł” weryfikacji i oceny efektów podejmowanych działań; nie chodzi przy tym o sformalizowane i obudowane procedurami narzędzia biurokratyczne, ale o tworzenie płaszczyzn do pogłębionej refleksji i wyciągania wniosków — co ma w efekcie umożliwić samodoskonalenie się „mechanizmów”.

Jednocześnie, regionalne mechanizmy rozwojowe dla swojego prawidłowego funkcjonowania niekoniecznie wymagają dodatkowych środków finansowych czy

---

\* Zastępca dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

<sup>1</sup> Warto przypomnieć jest tu model tzw. potrójnej helisy (*triple helix*), ogniskujący współpracę władz publicznych, uczelni (środowiska naukowego) oraz sektora prywatnego. Model ten, rozwinięty z dość dużym sukcesem np. w krajach skandynawskich, w Polsce wciąż nie może niestety zaistnieć na szerszą skalę w praktyce, a tym samym przełożyć się na wyraźne i trwałe efekty w skali społeczno-gospodarczej.

też tworzenia nowych, niekiedy usztywniających, form prawnych. Liczy się w nich bowiem przede wszystkim optymalne wykorzystanie dostępnych już zasobów (ludzkich, finansowych, organizacyjnych itd.).

### **Jak je tworzyć i jaką formę im nadawać — kilka wskazówek**

Oddziaływanie na niektóre procesy społeczno-gospodarcze w regionie może z czasem przyjąć formę mechanizmów rozwojowych, które niekoniecznie od samego początku muszą być budowane w sposób świadomy.

O wiele ważniejsze niż ta wczesna świadomość wydaje się być stopniowe (organiczne) budowanie zaufania między aktorami regionalnymi, które — dzięki różnym formom współpracy — prowadzić powinno do zdobycia umiejętności budowania porozumienia (konsensusu) w zasadniczych dla przyszłości regionu kwestiach. Współpraca taka powinna być budowana z poszanowaniem kompetencji poszczególnych partnerów, a konsensus w pewnych sprawach może z czasem przekształcać się w formę swego rodzaju umowy (kontraktu) społecznego w regionie.

Niewątpliwie tworzeniu mechanizmów rozwojowych sprzyja utrwalanie różnorodnych i stabilnych (co nie oznacza skostniałych) form dialogu w regionie. Dla ich tworzenia można niekiedy wykorzystywać możliwości, które oferuje porządek prawny<sup>2</sup>, choć — jak wspomniano wyżej — nie jest to warunek sukcesu.

Mechanizmy rozwojowe w regionach mogą przybierać różną postać. W zależności od stopnia kompleksowości i skali oddziaływania można je podzielić na następujące grupy<sup>3</sup>:

- 1) projektowe (względnie najprostsze, o charakterze średniookresowym), które mogą obejmować np. większe inwestycje infrastrukturalne o charakterze subregionalnym i regionalnym;
- 2) programowe (względnie złożone, o charakterze średnio- lub długookresowym), które mogą obejmować np. odnawialne instrumenty inżynierii finansowej, wspierające rozwój mikro- i małych przedsiębiorstw dotkniętych zjawiskiem tzw. luki finansowej;
- 3) systemowe (najbardziej złożone i o charakterze długookresowym), które mogą obejmować np. regionalny system innowacji czy też regionalny system edukacyjny, w tym promowanie rozwoju osób ze szczególnymi predyspozycjami.

---

<sup>2</sup> Dla przykładu można tu wymienić Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego czy też komitety monitorujące różnych programów, w tym finansowanych ze środków UE.

<sup>3</sup> Niniejsza klasyfikacja mechanizmów rozwojowych jest z pewnością jedną z wielu, jakie można zaproponować.

## **Czy ich „twórca” powinien być jeden**

„Ślepą uliczką” w myśleniu o regionalnych mechanizmach rozwojowych może być założenie, że powinny być one tworzone wyłącznie przez „regionalny” poziom władz publicznych. Takie założenie przekazuje — w sposób nieuprawniony i nieracjonalny — wyłączność inicjatywy na poziom samorządu województwa, stając się pierwszym krokiem do nowego typu centralizmu, który można określić mianem „centralizmu regionalnego”.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja, jeśli założymy, że kreowanie regionalnych mechanizmów rozwojowych leży nie tylko w gestii władz administracyjnych na poziomie regionalnym, ale także w gestii innych władz publicznych (np. obszary metropolitalne, duże miasta, związki gmin) i instytucji do nich zbliżonych (samorządowe spółki celowe, partnerstwa rządowo-samorządowe), a także podmiotów w ogóle niezwiązanych z administracją publiczną (np. uczelnie) oraz instytucji niepublicznych (organizacje pozarządowe, izby gospodarcze itp.), czy wreszcie podmiotów typu PPP<sup>4</sup>. Takie rozwiązanie otwiera pole do konstruktywnej i kreatywnej aktywności wielu aktorów regionalnych, stwarzając większą szansę na to, że tworzone i stosowane mechanizmy rozwojowe będą przedmiotem weryfikacji, oceny, optymalizacji i dostosowania do zmieniających się warunków.

Przyjęcie założenia o braku monopolu na tworzenie i rozwijanie mechanizmów rozwojowych w regionie nie oznacza jednak próby deprecjonowania roli samorządu regionalnego. Świadczy natomiast o tym, że jego funkcje należy postrzegać nieco inaczej, szerzej. Podstawowe przejawy zaangażowania władz wojewódzkich w zakres regionalnych mechanizmów rozwojowych można określić przez następujące funkcje, jakie powinny one pełnić wobec innych aktorów regionalnych:

- 1) inspirowanie do poszukiwania rozwiązań i realizacji kluczowych działań (funkcja mentora),
- 2) koordynacja działań i budowanie sieci współpracy na rzecz ich realizacji (funkcja lidera),
- 3) realizacja powierzonych przedsięwzięć (funkcja wykonawcy),
- 4) tworzenie platformy do prowadzenia strategicznej refleksji (debaty) na temat kierunków, przesłanek oraz uwarunkowań rozwoju regionu (funkcja moderatora).

---

<sup>4</sup> W zakresie przedsięwzięć realizowanych w Polsce w formie partnerstwa publiczno-prywatnego wciąż dramatycznie mało jest dobrych przykładów, co nie sprzyja ugruntowaniu się dobrych praktyk i odpowiedniej kultury w tym zakresie.

## **Jak w nich zaszczerpić unijne „know-how” — więcej woli i odwagi**

Mimo że wciąż nie można pokusić się w Polsce o pełną analizę efektów makrointerwencji publicznej współfinansowanej środkami UE, zwłaszcza w ramach polityki spójności<sup>5</sup>, to z całą pewnością można stwierdzić, że narzucone przez regulacje wspólnotowe warunki wydatkowania tych środków wpłynęły w sposób istotny na budowanie nowej kultury myślenia o rozwoju gospodarowania środkami publicznymi i dostarczania usług publicznych. Realizacja przedsięwzięć z „unijną flagą” wszczepiła (oby na trwałe!) do regionalnych mechanizmów rozwojowych załączki takich istotnych zasad jak przejrzystość, skuteczność i efektywność. Choć nie da się ukryć, iż nie zawsze i nie wszędzie zasady te wdrażane są bez pewnych patologii, to jednak uprawnione wydaje się stwierdzenie: **gdybyśmy w innych obszarach polityk publicznych mieli „takie problemy”, jak z realizacją polityki spójności, to Polska byłaby o wiele bardziej rozwiniętym i konkurencyjnym krajem.** Przyjmując tak zarysowaną perspektywę unijnego „know-how”, można postawić tezę, że dla wzmocnienia i lepszego ukierunkowania regionalnych mechanizmów rozwojowych potrzebny jest transfer ludzi pracujących i „wychowanych przy funduszach” oraz ugruntowanych w nich wartości do innych obszarów polityk publicznych (administracji publicznej). Nieco idealizując obraz instytucji i osób „wykształconych” dzięki płynącemu do Polski coraz szerszym strumieniem wsparciu UE, należy podkreślić ich następujące mocne strony:

- 1) działają według dość jasno określonych zasad i wartości; są „przetestowani w boju”, doświadczeni i ukształtowani;
- 2) mają zdolność programowania, realizacji, monitorowania i oceny programów rozwojowych;
- 3) mają umiejętność stawiania ambitnych i realnych celów, a także sprawnego zarządzania złożonymi przedsięwzięciami;
- 4) mają zdolność do koordynacji działań międzysektorowych;
- 5) mają zdolność nawiązywania kooperacji z wieloma interesariuszami (aktorami regionalnymi) oraz budowania partnerstw;
- 6) mają zdolność rozwiązywania problemów na różnych poziomach i w różnych kontekstach.

Uwzględniając wymienione wyżej zalety oraz oczywistą prawdę, że transfer nawet najlepszych doświadczeń nie powinien być zwyczajnym „małpowaniem”, nie można zakładać scenariusza, w którym wszystkie zasoby ukształtowane dzięki wsparciu UE zostaną nagle i w całości przekierowane do innych zadań. Jednak

---

<sup>5</sup> Źródłami tej interwencji w latach 2004–2006 były cztery fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, a narzędziami, które kanalizowały te fundusze, były tzw. programy operacyjne, których realizacja zakończyła się praktycznie 30 czerwca 2009 roku.

obecnie wydaje się, że realizowany jest scenariusz wręcz odwrotny, czyli doświadczenia i zasoby zdobyte na „froncie unijnym” nie mają widocznego wpływu na inne sfery realizowanych polityk publicznych — niestety jeszcze nie umiemy z nich korzystać. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać prawdopodobnie w braku woli decydentów (nie tylko na poziomie politycznym), który może z kolei wynikać z braku dostatecznej świadomości na temat rzeczywistego i potencjalnego wpływu okresu po-akcesyjnego w Polsce na kształtowanie nowoczesniejszych mechanizmów rozwojowych na poziomie regionalnym.

### **Regionalne czy krajowe mechanizmy rozwojowe — podsumowanie**

Wychodząc z dość oczywistego stwierdzenia, że nie można osiągnąć sukcesu kraju bez sukcesu regionów, należy traktować regiony jako głównych adresatów i aktorów całościowej polityki rozwojowej państwa. Regiony powinny być ważnymi kreatorami tej polityki, bowiem z ich zaangażowaniem ma ona szansę być efektywniejsza i skuteczniejsza, a także bardziej adekwatna w ujęciu ponadregionalnym. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że na poziomie regionalnym, łatwiej niż na krajowym, jest określić rzeczywiste efekty podejmowanych działań (np. porównując je z innymi regionami). Łatwiej jest także „rozliczać” zobowiązania podjęte przez władze oraz wywierać na nie skuteczniejszą presję (mała odległość między obywatelami i decydentami).

Świadome oparcie ścieżki rozwojowej kraju na fundamencie dobrego zarządzania regionami i w regionach oznacza, że funkcja koordynacyjna województw musi ulec istotnemu wzmocnieniu. Stworzenie odpowiednich warunków do przejęcia przez regiony tej funkcji jest obecnie jednym z najważniejszych celów dla systemu zarządzania państwem — dodajmy, celem ciągle odległym od pełnej realizacji. Wynika to przede wszystkim z wciąż niedokończonej (nieudolnie kończonej) realnej decentralizacji państwa<sup>6</sup>, a także z braku ugruntowanych regionalnych mechanizmów rozwojowych.

Regionalne mechanizmy rozwojowe — oparte przede wszystkim na budowie zaufania oraz na rozwijaniu umiejętności współpracy (partnerstwa) między aktorami regionalnymi — stają się w tej sytuacji ważnymi determinantami trwałego i stabilnego rozwoju kraju, które w dłuższej perspektywie powinny przynieść wiele wymiernych korzyści w sferze społeczno-gospodarczej i kulturowej.

---

<sup>6</sup> W tym kontekście niezrozumiały i niepokojący jest fakt, że w Polsce do dziś nie skalkulowano, jaki odsetek usług publicznych (i o jakiej wartości) jest wykonywany na poszczególnych poziomach zarządzania państwem.



## O nowy model rządzenia w polskich regionach

Jaka jest rola i siła samorządnych województw w systemie ustrojowym Polski u progu 2010 roku? Czy aktualne ramy ustrojowe są adekwatne do współczesnych wyzwań, czy są wystarczająco efektywne? Pięć lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej, dziesięć lat po zainicjowaniu projektu pod nazwą „województwo samorządowo-rządowe” staje się coraz bardziej oczywiste, że pierwotna formuła decentralizacji i regionalizacji, oparta na ideach reformy z 1998 roku — wyczerpała się.

Co uzasadnia taką tezę? Coraz bardziej zauważalny rozdźwięk pomiędzy sferą realną — czyli tym, czym faktycznie są w chwili obecnej polskie regiony, jaką dysponują władzą, jak organizują relacje z innymi podmiotami — a sferą regulacyjną, ich formalną pozycją ustrojową.

Ta ostatnia praktycznie nie uległa zmianie od samego początku, pozostając w ramach wyznaczonych przez Konstytucję z 1997 roku, z jej dogmatem niezależności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Zmiany, które równocześnie zachodziły w sferze realnej, miały charakter spektakularny.

W stosunkowo krótkim czasie nastąpił istotny awans i poważne wzmocnienie pozycji regionów na krajowej scenie. Szczególnie widoczne jest to w relacjach do innych jednostek samorządu terytorialnego. Można zaryzykować tezę, że nastąpiło wręcz faktyczne (nieformalne) przełamanie zasady niezależności pomiędzy szczeblem lokalnym gminno-powiatowym a samorządem województwa. Żadna z zasadniczych dla ustroju województwa ustaw — przede wszystkim ustawa o samorządzie województwa — nie została zmieniona w sposób odpowiadający nowym realiom. Ów wspomniany rozdźwięk powoduje, że system regulacyjno-prawny stał się niczym gorset, dziecięcy mundur, z którego regiony dawno już wyrosły, a który wciąż je uwiera.

Należy wyraźnie podkreślić — polskie regiony zawdzięczają tak widoczne przyspieszenie i skalę procesu głównie europeizacji, która nastąpiła po akcesji naszego kraju do UE, szczególnie zaś po wzięciu odpowiedzialności za istotną część funduszy strukturalnych. To wtedy zachodzące w regionach procesy „emancypacji” nabrały ogromnej dynamiki i tempa. Udział w europejskiej polityce spójności, pełnienie funkcji instytucji zarządzających, która umożliwia dystrybucję funduszy strukturalnych pomiędzy różne podmioty (w tym także samorząd województwa!),

---

\* Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

spowodowały faktyczne zdominowanie, a nawet podporządkowanie innych „graczy” w regionie, szczególnie zaś samorządów lokalnych. To od marszałka województwa zależy, czy wójt, burmistrz a nawet prezydent miasta zrealizują swoje projekty infrastrukturalne i społeczne. Od niego więc zależy ich sukces. Biorąc pod uwagę inercję naszych wewnętrznych układów politycznych (i tendencję do wzajemnego „równoważenia” decyzji dotyczących zmian strukturalnych), można przypuszczać, iż bez owych impulsów unijnych cały proces „ekspansji” regionów trwałby znacznie dłużej.

Obserwujemy zatem coraz większy dysonans sfery faktycznej i regulacyjnej (ustrojowej), który może z czasem prowadzić nawet do ograniczenia funkcjonalności regionów.

Można odnieść wrażenie, że podejmowane próby rozwiązań mają częściej charakter koniunkturalny, wynikający w szczególności z potrzeb kolejnych okresów programowania w UE, niż systemowy. Poprawianie funkcjonalności polskich regionów, w tym mechanizmów rządzenia, następuje za pomocą ustaw lub aktów prawnych niższego rzędu (a nawet wytycznych ministerialnych), zwykle o charakterze technicznym, proceduralnym, co jest zresztą najczęściej tłumaczone wymogami naszego członkostwa. Tak było z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, czy wytycznymi ministra rozwoju regionalnego. Te akty prawne zmieniły standardy ustrojowe w Polsce. Czasami proces ten cechuje pragmatyzm tak daleko posunięty, iż nosi wręcz znamiona cynizmu. Jak inaczej nazwać pozbawienie najważniejszego organu polskiego województwa — sejmiku, organu nadrzędnego w stosunku do zarządu, którego władza legitymizowana jest poprzez wybory powszechne — jakiegokolwiek decyzyjności w zakresie funduszy strukturalnych — czyli instrumentów, które stały się katalizatorem budowania potęgi regionów! Powoduje to permanentną frustrację radnych, co niewątpliwie ma wpływ na zarządzanie regionem. Proces ten dokonał się zresztą w imię zwiększania sprawności organizacyjnej oraz — ograniczania wpływu polityki na zarządzanie funduszami.

Pod takimi hasłami całość powyższych kompetencji decyzyjnych przeszła do gremium *par excellence* politycznego, jakim jest zarząd województwa. Jest to interesujący przykład „gry na kompetencjach” i odsunięcia za pomocą ustawy szczegółowej (wtedy — Ustawy o Narodowym Planie Rozwoju) kluczowego organu ustrojowego od procesu podejmowania decyzji.

Innym dyskusyjnym przykładem niedostosowania mechanizmów do aktualnych wyzwań jest organizacja procesu podejmowania decyzji przez zarząd województwa, jako organ kolegialny. Taka formuła miała większe uzasadnienie w początkowej fazie funkcjonowania regionów, kiedy skala spraw do rozstrzygnięcia była stosunkowo nieznaczną. „Kolegialność” stanowiła wówczas swoisty mechanizm wewnętrznej kontroli i równoważenia gry sił politycznych. Obecnie, przy tak dużej skali



obsługiwanym przez województwo zadań, ta sama formuła wydaje się być mechanizmem ociężałym, czasochłonnym i mało efektywnym, abstrahując już od jej innej cechy, jaką jest relatywizowanie, brak jednostkowej odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Nie można także ocenić jednoznacznie pozytywnie procesu przekazywania zadań wojewody samorządowi województwa. Z jednej strony, początkowo było to głównie porządkowanie i scalanie kompetencji, z drugiej jednak — obejmuje on głównie sprawy bieżące, których obsługa nadmiernie obciąża struktury województwa, zmuszając także do ogromnego wzrostu zatrudnienia. Nie przyczynia się do decentralizacji, lecz obciąża region drobnymi często sprawami, ograniczając możliwość zaangażowania w kwestie strategiczne. Co jednak najważniejsze — nie wzmacnia to głównego nurtu funkcjonowania samorządu województwa, którym nie jest świadczenie usług publicznych, lecz prowadzenie polityki rozwoju.

### **Spór o decentralizację i jej granice**

Kluczowym problemem w definiowaniu miejsca polskich regionów w krajowym systemie zarządzania rozwojem jest stopień decentralizacji państwa. W aktualnie prowadzoną debatę wpisują się w tym zakresie trzy dokumenty: raport „Polska 2030”, opracowany przez zespół pod kierunkiem ministra Michała Boniego, „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” przyjęte przez Radę Ministrów w kwietniu 2009 roku oraz Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, której konsultację rozpoczął minister rozwoju regionalnego we wrześniu. W opracowaniach tych możemy też odnaleźć dwa podstawowe dla regionów elementy: po pierwsze, wizję rozwoju polskich województw, po drugie — swego rodzaju ofertę dla nich wypływającą ze strony rządu. Oferta ta może jednak stać się dosyć niebezpiecznym dla regionów substytutem faktycznej decentralizacji — o ile nie zostanie uzupełniona reformą strukturalną, ustrojową. W takim wypadku nigdy nie pozbedziemy się klientelizmu występującego we wzajemnych relacjach pomiędzy rządem centralnym a samorządem województwa, sytuacji uzależnienia regionów od establishmentu, który woluntarystycznie, jako „wiedzący lepiej, co dla nich jest dobre” rozporządza dobrami, dekoncentrując np. wybrane fragmenty władzy.

W obecnie prowadzonej debacie brak porozumienia w zakresie docelowego poziomu decentralizacji państwa. Państwa z silną tradycją unitarną, respektem wobec rządu centralnego, bez tendencji odśrodkowych. Proponowane rozwiązania dotyczą najwyżej teraźniejszości — nie potrafimy określić tendencji, trudno przewidzieć przyszłe potrzeby i aspiracje regionów w perspektywie choćby dziesięciu lat (choć obecnie nic nie wskazuje, by punktem odniesienia dla aspiracji polskich regionów miał się stać np. status współczesnej Katalonii).

Tym bardziej należy podkreślić, iż odpowiedź na pytanie o granicę decentralizacji (władzy i zasobów), w tym także na pytanie, gdzie kończy się w Polsce akceptacja dla decentralizacji — jest dla przyszłości regionów kluczowa. Wszelkie rekomendacje muszą być jej pochodną.

### **Koordynacja i spójność działań**

Kiedy możemy stwierdzić, że region odnosi sukces? Za miarę sukcesu regionu można uznać chęć do zamieszkania i pracowania w nim oraz przyjeżdżania do niego jak największej liczby osób, w tym szczególnie inwestorów. Dodatkowym wskaźnikiem mogą być tendencje w tym zakresie, a zwłaszcza ich trwałość. Poniżej podjęta została próba wskazania wybranych mechanizmów zarządzania rozwojem w regionie, opartych na wspólnym mianowniku koordynacji działań.

### **Relacje wewnątrzregionalne**

Ważna jest świadomość występowania coraz poważniejszych ograniczeń sprawczych władzy publicznej. Nie można nie dostrzegać zjawiska jej desegmentacji, skutkiem której procesy decyzyjne są coraz częściej wynikiem integrowania koncepcji generowanych przez różnorodnych aktorów regionalnych. Dzieje się tak na skutek dwóch czynników: narastających aspiracji i krystalizowania się interesów owych aktorów, oraz równolegle, częściej niezdolności władzy publicznej do efektywnego, sprawnego sterowania procesami rozwoju.

Aby zwiększyć skuteczność działań publicznych, szczególnie polityki rozwoju, trzeba mieć na uwadze stałą potrzebę budowy efektywnych relacji pomiędzy samorządem województwa, samorządami lokalnymi oraz innym podmiotami, głównie drugiego oraz trzeciego sektora. Wydaje się, że należy dążyć do tego, aby relacje te opierały się w mniejszym stopniu na procedurach formalno-władczych, których synonimem jest w sektorze publicznym decyzja administracyjna, bardziej zaś na tworzeniu elastycznych powiązań opartych o wspólne interesy i układy funkcjonalne, których synonimem jest umowa. Umowa zakłada równorzędność stron, które mają wolę wzajemnego porozumienia. Jest sprawą oczywistą, że relacje osiągnane w wyniku negocjacji i konsensusu są bardziej efektywne. Naturalnie, nie w każdym przypadku taki sposób organizacji współpracy wewnątrzregionalnej będzie zasadny i efektywny. Podejście takie cechuje się jednak wyższą efektywnością na etapie uzgadniania, gdyż lepiej uwzględni różnorodność i wspólnotę interesów oraz w łatwiejszy sposób pozwala na oddanie prymatu interesowi publicznemu, do realizacji którego — w trakcie dyskusji — prościej jest przekonać partnerów.

Mam świadomość, iż takie podejście jest trudne w naszej kulturze administracyjnej, o XIX-wiecznej jeszcze proveniencji, gdzie ważniejsze jest wypełnienie wymogów formalnych danej procedury niż efektywność i realizacja postawionego zadania.

Budowanie mniej sformalizowanych a bardziej funkcjonalnych, zorientowanych na rozwiązywanie problemów relacji pomiędzy różnymi szczeblami samorządu daje także większą gwarancję spójności pomiędzy poziomem lokalnym i regionalnym. W przypadku strategii lokalnych (w obecnych warunkach tworzonych często jedynie na potrzeby załącznika do wniosku aplikacyjnego o fundusze europejskie) daje zdecydowanie lepszą gwarancję jej realizacji i kompatybilności ze strategią rozwoju regionu.

Nie najlepsze doświadczenia płynące z dotychczasowej współpracy samorządu województwa z sektorem innym niż publiczny po części tylko powodowane są brakiem procedur, instytucji i wspólnie zdefiniowanych interesów. Przeważnie jednak główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest obawa przedstawicieli administracji publicznej przed wchodzeniem w relacje z podmiotami spoza „własnego” sektora. Jest to element szerszego problemu, jakim jest dramatycznie niski poziom zaufania społecznego w naszym kraju, o czym wspomniano m.in. w raporcie „Kapitał intelektualny Polski” z 2008 roku.

### **Regiony w relacjach z metropoliami**

Metropolie zostały świadomie potraktowane odrębnie: ze względu na ich „ciężar gatunkowy” trudno je zaliczyć do tej samej kategorii, co „inne podmioty w regionie”. Choć z formalnego punktu widzenia mają taki sam status prawny jak małe gminy miejskie, to budżety polskich metropolii czasem kilkakrotnie przewyższają budżety samorządowych województw (po wyłączeniu z nich funduszy strukturalnych, które przejściowo — w latach 2007–2009 — wliczane były do budżetów województw).

Relacje pomiędzy regionami a metropoliami mają charakter ambiwalentny. Stojący na czele województw marszałkowie generalnie opowiadają się przeciwko wzmocnieniu dużych miast, obawiając się, iż może to się odbyć kosztem samorządu województwa. Obawiają się nadania metropoliom odrębnego statusu prawnego, objęcia ich bezpośrednio do nich adresowaną polityką rządu — a więc działań, które wyodrębniają je z przestrzeni regionu, nadając im atrybuty niezależności od organów samorządu województwa, swego rodzaju „eksterytorialności”. Tłumaczy się to koniecznością zachowania jednolitej struktury władzy w regionie, a także wymogami zintegrowanego planowania polityki rozwoju. Podobne zresztą lęki przed ekspansją dużych miast pojawiają się ze strony sąsiadujących z nimi gmin. Prorowadzenie tego typu polityki przypomina grę o sumie zerowej. Żadna ze stron nie chce opuścić zajętej przez siebie pozycji, skupiając się na jej utrzymaniu, nie zaś na refleksji — „w jakim celu jej bronię?”. Dzieje się tak z oczywistą szkodą dla potencjału całego regionu, a szczególnie dla zarządzania rozwojem.

Aby wykształciły się prawidłowe relacje pomiędzy regionami a ich metropoliami, samorządy województw muszą zaprzestać postrzegać duże miasta w kategoriach

rywalizacji politycznej, budowanej wokół pojęcia „zrównoważonego” rozwoju terytorium województwa, i uznać, że mogą one pozytywnie wpłynąć na rozwój całej przestrzeni województwa. Takie podejście do rozwoju zostało zaprezentowane w raporcie „Polska 2030” — w zaproponowanym przez rząd modelu dyfuzyjno-polaryzacyjnym, według którego szansą dla słabiej rozwiniętych obszarów jest korzystanie z korzystnych efektów koncentracji rozwoju w biegunach wzrostu. Zresztą, metropolie nie konkurują ze swoim zapleczem terytorialnym, z peryferiami województwa — one konkurują między sobą.

### **Relacje międzyregionalne**

Obecnie wyraźnie dominującą i niemal jedyną realną formą kształtowania relacji pomiędzy polskimi regionami jest rywalizacja. Nie dotyczy to takich platform budowania konsensusu w wymiarze politycznym, jak Konwent Marszałków czy Związek Województw RP. Od wielu lat mechanizm działa tu przeważnie bez zarzutu w przypadku budowania stanowisk do negocjacji z rządem. Ewidentnie odczuwalny jest natomiast deficyt współpracy w zakresie realizacji wspólnych dużych projektów, szczególnie infrastrukturalnych.

Jednym z nielicznych ostatnich przykładów współpracy międzyregionalnej jest most na Wiśle w Połańcu, którego budowę będą realizowały wspólnie dwa województwa. Realizacja projektu kosztować będzie niemal pół miliarda złotych, co jest dość wysoką kwotą wobec faktu, że inwestycja ta rozwiąże problemy transportowe głównie na poziomie lokalnym. Przypuszczalnie jej powodem była łatwość pozyskania funduszy na ten cel, które pochodzić będą z puli pieniędzy unijnych. Nie jest to odosobniony przypadek.

Przedmiotem współpracy mogłyby stać się np. obszary strategicznej interwencji, których delimitacja może przebiegać także w poprzek regionu bądź wykraczać poza jego granicę. Wydaje się, że dobrym katalizatorem współpracy między regionami może stać się nowe podejście do polityki regionalnej. Zakłada ono odchodzenie od postrzegania regionów wyłącznie w wymiarze administracyjnym (delimitowanych na poziomie NUTS 2) na rzecz regionów funkcjonalnych, charakteryzujących się wspólnymi cechami. Będzie to wymagało uruchomienia nowych, innowacyjnych instrumentów zarządzania rozwojem, nieodwołujących się do tradycyjnej podmiotowości i właściwości samorządu województwa.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż wprowadzenie w życie koncepcji interwencji publicznych ponad granicami administracyjnymi niesie za sobą ryzyko marginalizacji samorządu województwa. Stałyby się nieadekwatne do zmienionego układu struktur przestrzennych. W moim przekonaniu jednak korzyści wynikające z większej efektywności współpracy organizowanej wokół obszarów problemowych są wystarczającym argumentem za podjęciem takiego wyzwania.

Dodatkowym bodźcem dla regionów, mobilizującym je do podjęcia współpracy w tym zakresie, może być ryzyko przejścia zarządzania takimi obszarami przez rząd centralny (podobnie jak stało się to w przypadku Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2007–2013). Argument za takim rozwiązaniem był prosty: nie istniał żaden inny podmiot, który mógłby zarządzać programem obejmującym obszar wykraczający poza jedno województwo.

## **Modele polskich regionów**

Jak jest, a jak może być postrzegany polski region? Co stanowi o jego największej wartości dodanej? Analizując tę kwestię, możemy wskazać trzy modele regionów:

### **1. Region jako wspólnota mieszkańców**

Jest to model najbardziej klasyczny, odwołujący się do definicji ustawowej samorządu województwa. Zakłada oparcie się na poczuciu tożsamości regionalnej, manifestuje potrzebę zainteresowania problemami publicznymi w regionalnej skali (w tym także kontrolowania władzy). Taki model jest możliwy przede wszystkim w regionie o silnie rozwiniętej tożsamości i poczuciu identyfikacji mieszkańców. Podstawowym kryterium oceny samorządu województwa jest tu stopień legitymizacji władzy publicznej, pochodzącej z wyborów powszechnych i cieszącej się szacunkiem społeczeństwa. Problemem jest praktyczna nieobecność tego modelu w toczącej się współcześnie debacie publicznej. Wydaje się, że jest to pochodna bardziej ogólnego kryzysu samorządu, rozumianego właśnie jako wspólnota mieszkańców.

### **2. Region jako korporacja**

Model ten (nazwa została zapożyczona z koncepcji profesora Antoniego Kuklińskiego) odwołuje się do zbiorowości i wielości podmiotów w regionie (publicznych, prywatnych, trzeciego sektora...), które łączy sieć intensywnych powiązań i przepływów. Region jest silny nie tyle „władzą” organów samorządu województwa, co siłą wszystkich jego udziałowców, interesariuszy.

Zakłada istnienie określonej przestrzeni publicznej, która może być węższa (wybrane środowiska, grupy interesów) lub szersza (wielość podmiotów, ważnych graczy regionalnych). Za podstawowe kryterium oceny samorządu województwa uznaje się sprawność i efektywność tworzenia relacji, wchodzenia w kooperacje oraz umiejętność wielopoziomowego zarządzania.

### **3. Region jako struktura menedżerska**

Pojęcie bardzo zawężone, region zostaje zredukowany praktycznie do jednej instytucji. Tak postrzegany region jest przede wszystkim operatorem funduszy strukturalnych, czego praktyczną konsekwencją jest silne zdominowanie tą problematyką

innych obszarów pozostających w kompetencji samorządu województwa (polityki regionalnej!), nadmierne zaangażowanie w sprawy bieżące, często o wymiarze lokalnym.

Synonimem regionu staje się marszałek wraz ze swoim instytucjonalnym zapleczem władzy wykonawczej (urzędem marszałkowskim wraz z podległymi jednostkami), ukierunkowany na sprawne zarządzanie funduszami europejskimi. Podstawowym kryterium oceny samorządu województwa jest efektywność wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej. Takie podejście implikuje szereg konsekwencji, w tym zjawisko nazywane już „centralizmem regionalnym”, rozumiane jako podporządkowanie niższych szczebli samorządu terytorialnego organom wykonawczym marszałka, które sprawują funkcję „szafarzy darów europejskich”.

Nakładając na zaproponowane modele aktualną perspektywę, można zaobserwować prawidłowość. Na szali opcji zarządzania rozwojem wahałoby się wyrażnie w stronę władzy wykonawczej, którą reprezentuje tu model menedżerski. Pojęcie regionu zostaje zawłaszczone przez struktury menedżerskie i wykonawcze. To ich zadania budzą największe emocje, pomimo iż niebezpiecznie redukują postrzeganie i funkcje regionu do poziomu agencji do spraw wdrażania funduszy strukturalnych. Trudno będzie to zmienić, gdyż z „modelem menedżerskim” związana jest zupełnie realna władza, którą daje dysponowanie ogromnymi środkami.

Osobiście opowiadam się za takim rozwiązaniem, które gwarantować będzie najwyższą skuteczność prowadzenia polityki regionalnej. Obejmuje to pełnienie funkcji jej inicjatora, koordynatora, konsolidowanie środowisk, budowanie porozumień wokół wspólnych przedsięwzięć, powoływanie struktur i instytucji odpowiadających potrzebom. Jeśli zdefiniujemy kluczowe funkcje regionu, następnym krokiem musi być budowanie instytucji, to one muszą zagwarantować funkcjonalność całego systemu, i jako takie być stabilne i trwałe. Do tego nie jest niezbędne dysponowanie przez region „twardymi” instrumentami — takimi jak formalna nadrzędność w stosunku do innych szczebli samorządu terytorialnego czy faktyczna dominacja ze względu na dysponowanie pulą środków na rozwój. Niezbędne jest za to rozwinięcie potencjału umożliwiającego pełnienie funkcji strategicznych. Pamiętajmy, że nadal nikt nie zwolnił samorządu województwa z odpowiedzialności za rozwój regionu.

Kwestią do rozwiązania jest, jak połączyć wartość, którą stanowi wspólnota mieszkańców, z jej demokratycznym mechanizmem przyciągania ludzi do spraw publicznych, z efektywnością menedżerską?

Konsekwencją powyższego jest preferencja dla modelu pośredniego. Tak rozumiany region dąży do wzmacniania wspólnoty (mieszkańców i innych podmiotów), wykorzystując jednocześnie siłę „udziałowców” tej swoistej korporacji. Stawia na

silne powiązania między nimi, odwołując się do ekonomii przepływów i wywołując efekt synergii, przy inspirującej, koordynującej roli marszałka. Wymaga to także sterowania menedżerskiego, w celu uzyskania odpowiedniej efektywności. Moim zdaniem tylko taki model daje szansę odważnego podjęcia wyzwań strategicznych. Wierzę także, iż takie podejście jest bardziej skuteczne w perspektywie wykraczającej poza aktualne okresy programowania Unii Europejskiej, oraz że pozwoli ono na budowanie trwałego potencjału endogenicznego regionu, także z uwzględnieniem zasobów i instytucji, jakimi marszałkowie wcześniej nie dysponowali (np. nowe instrumenty — fundusze JESSICA i JEREMIE, które są tworzone w oparciu o fundusze strukturalne).

## **Podsumowanie**

Jest szereg pytań, które winny zostać postawione:

- Jaka jest zdolność adaptacyjna polskich regionów wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku?
- Jak wzmocnić zdolność do kreowania w regionach trwałych mechanizmów rozwojowych?
- Co zdecyduje o konkurencyjności polskich województw w dłuższej perspektywie czasowej?
- Jak uniknąć dryfu rozwojowego (odwołując się do koncepcji prof. Jadwigi Staniszkis) polskich regionów?
- Jak zabezpieczyć rzeczywisty wpływ samorządu województwa na rozwój regionu?
- Jak wzmocnić sprawność instytucjonalną, w tym szczególnie potencjał myślenia strategicznego, w obliczu wyzwania, jakim będzie potrzeba przygotowania, negocjacji z Komisją Europejską i zarządzania dwoma programami regionalnymi (co wydaje się sprawą już przesądzoną)?

Należy pilnie poszukiwać odpowiedzi na takie pytania. Przecież tęczy nas przekonanie, że polskie regiony muszą dokończyć dzieła modernizacji kraju.

Jeśli chodzi o ustrój polskich regionów, ustawodawstwo w tym zakresie zatrzymało się w gruncie rzeczy na roku 1997 — roku Konstytucji. Pomimo wejścia do UE i ogromnych zmian z tym związanych — głównie nabycia prawa do dysponowania funduszami strukturalnymi — nie nastąpiła żadna znacząca reforma ustrojowa, a nawet dokończenie reformy z 1999 roku. Z perspektywy czasu widać wyraźnie, iż cały niemal wysiłek państwowy został skierowany w innym kierunku, wykonawczym i implementacyjnym. Prawdopodobnie była to właściwa droga, aby nie zmarnować ogromnej szansy awansu cywilizacyjnego, jaką dla naszego kraju i regionów stanowiło Członkostwo („Polska największym beneficjentem polityki spójności w Unii Europejskiej!”). Wszystko zostało podporządkowane temu celowi.

Jednak potem, szczególnie zaś w minionym 5-leciu, nastąpiły ważne zmiany. Polskie regiony okrzepły, „wybiły się” na niepodległość. Sprawdziły się jako poważny aktor na scenie krajowej. To zobowiązuje. Czas zatem na pogłębioną publiczną debatę, ale — nie tylko. Najwyższy czas na realne zmiany. Czy rok 2010 będzie rokiem drugiej reformy regionalnej w Polsce?



## O rozwoju i zarządzaniu w regionie — doświadczenia regionalne

Region określany jest w rozmaity sposób, z różnej perspektywy oraz według różnych kryteriów. Nie ma także jednolitej, powszechnie przyjętej jego definicji. Najczęściej rozumiany jest jako obszar, który powinien posiadać logiczną i spójną strukturę społeczno-przestrzenną i gospodarczą, wspólną przeszłość historyczną oraz wyróżniające go cechy kulturowe. Takim określeniem regionu posługujemy się współcześnie, zwłaszcza w planowaniu i gospodarce przestrzennej, budowaniu strategii rozwoju, programowaniu i kształtowaniu polityki regionalnej, ocenie pozycji i konkurencyjności na tle innych regionów w Polsce i w Europie. W rzeczywistości region i jego tożsamość to **bardzo złożona wewnętrznie struktura**, która nie powstaje w wyniku decyzji administracyjnej, ale w rezultacie skomplikowanego procesu kształtującego jego wewnętrzne więzi i siłę często w długim czasie, nawet przez stulecia.

Podstawy prawne funkcjonowania regionów w Polsce tworzy Konstytucja RP (art. 15 i 16). Warto przytoczyć tu główne odniesienia, jak chociażby to, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, zaś zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe ma zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych, określonych w tzw. ustawie kompetencyjnej. Natomiast ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z **mo-cy prawa wspólnotę samorządową**. Przystępującą w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W polskim prawodawstwie nie ma ustawowej definicji regionu. Jego odpowiednikiem jest województwo, które stanowi **regionalną wspólnotę samorządową**, będąc zarazem **podmiotem** programowania regionalnego. Nie kwestionuje się też tożsamości województwa jako regionu w rozumieniu europejskim. Warto zatem zwrócić uwagę, że w Polsce w rzeczywistości najczęściej mamy do czynienia z regionami czysto administracyjnymi. Zaprezentowane w tej wypowiedzi uwagi, refleksje i wnioski oparte są na wieloletnich własnych doświadczeniach, obserwacjach procesów związanych z rozwojem regionalnym, a także na analizach własnych i innych badaniach oraz studiach regionalnych.

---

\* Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Zarówno w XX wieku, jak i współcześnie mieliśmy wiele zmian systemów, granic i podziałów administracyjnych, i to najczęściej przeprowadzanych bez stosowania kryteriów klasycznej *regionalności*, uwzględniających chociażby elementarne więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Przykładowo, województwo mazowieckie składa się z aż sześciu byłych województw z lat 1975–1998, a województwo wielkopolskie i lubelskie — z pięciu. Dynamika rozwoju i stan integracji społeczności regionalnych są większe tam, gdzie historycznie ich obszar i granice były w miarę stabilne, a także tam, gdzie w największym stopniu nawiązują do dawnych struktur polityczno-administracyjnych oraz są we wspólnej tradycji historycznie zakorzenione i gospodarczo zintegrowane. Można powiedzieć, że takie podstawowe kryteria spełniają regiony: śląski, wielkopolski, opolski czy nawet podlaski. Gdy patrzymy z „zewnątrz”, jedność i spójność tych regionów wygląda całkiem dobrze, aczkolwiek bliższe przyjrzenie się wewnętrznym uwarunkowaniom i zachodzącym procesom ukazuje też rozmaite złożone problemy. Natomiast pewne „pęknięcia” częściej widać w regionach ukształtowanych z różnorodnych, często przypadkowych pod względem społeczno-przestrzennym i historycznym obszarów.

Z punktu widzenia świadomości mieszkańców i ich poczucia tożsamości regionalnej istotną kwestię stanowi to, w jakim stopniu region zaspokaja ich potrzeby. Pokazują to badania, których przykłady z regionu lubelskiego są zaprezentowane w dalszej części tej wypowiedzi. W powszechnej świadomości mieszkańców Lubelszczyzny na integracji terytorialnej, społecznej i poczuciu identyfikacji oraz jedności ciąży wiele czynników, m.in.: przedrozbiorowa i porozbiorowa przeszłość, zmienność granicy wschodniej, liczne zmiany podziału administracyjnego, brak jednolitości kulturowej i geograficznej (Podlasie, Dolina Wisły, Roztocze, Wyżyna Wołyńska, Kotlina Sandomierska, Pogranicze). Dzisiejszy kształt województwa lubelskiego, jego granice ustanowione od 1 stycznia 1999 roku tylko w niewielkim stopniu pokrywają się z granicami z czasów I Rzeczypospolitej i z wcześniejszych okresów historycznych.

Dzisiaj w dalszym ciągu — mimo już znacznego upływu czasu — dość wyraźnie odczuwalne i widoczne są skutki ostatniego (1975–1998) podziału administracyjnego kraju na 49 województw. Dotyczy to przede wszystkim identyfikacji regionalnej. Stwierdzenie „jestem z Lubelszczyzny” nie niesie jeszcze ze sobą takiego ładunku więzi i tożsamości jak np. „jestem z Ziemi Chełmskiej, Podlaskiej, Zamojskiej”. Dochodzą do tego bardzo bogate tradycje, ugruntowane historycznie, i długoletnie więzi tożsamościowe, jak chociażby niepodzielnej terytorialnie przez ponad 400 lat Ordynacji Zamojskiej, będącej zarazem przez wieki samodzielnym i niezależnym od państwa organizmem gospodarczym oraz — w jakimś sensie — także i politycznym. W wielu miejscach przeważa bardziej poczucie tożsamości

lokalnej i związek z najbliższą okolicą. W tym należy chyba upatrywać główne źródło odradzania się ruchów i towarzystw regionalnych, ich aktywności obywatelskiej — zwłaszcza na polu budowania dobrego wizerunku miejsca, z którego się pochodzi lub z którym wiąże się swoje życie. Jest to, moim zdaniem, **bardzo ważna forma aktywności obywatelskiej i po części dystansowanie się od polityki.**

Dość często, zwłaszcza na poziomie lokalnym, można usłyszeć odwoływanie się do poprzedniej struktury podziału administracyjnego z czytelnym przesłaniem, że „było lepiej”. W gruncie rzeczy, tak naprawdę chodzi o możliwość bezpośredniej dostępności władz szczebla lokalnego i dostępu przeciętnego mieszkańca regionu do przedstawicieli władz wojewódzkich i rozmaitych urzędów, instytucji szczebla regionalnego, do przedstawicieli władz regionalnych. „Teraz władza jest dalej” — jak się uważa, lecz to „dalej” najczęściej rozumiane jest dosłownie jako odległość konieczna do pokonania przez obywatela, aby mógł przedstawić swoją sprawę i problemy marszałkowi czy wojewodzie. W poprzednim podziale administracyjnym najdalsza odległość do pokonania na takie spotkanie wynosiła około 70–80 km, zaś obecnie wynosi 160–170 km. Trzeba też dodać, że liczba potencjalnych interesantów wzrosła ponadczterokrotnie, zaś w takim samym stopniu zmalała obsada liczbowa władz funkcyjnych i instytucji. Tu też może być źródło poczucia swoistego „oddalenia się” władzy od przeciętnego obywatela.

Kolejnym bardzo ważnym elementem w budowaniu tożsamości regionalnej jest administracja kościelna. Kościół był i jest bardzo silnym spoiwem jednoczącym społeczeństwo. Obszar regionu lubelskiego wchodzi w skład aż pięciu struktur tej administracji, w tym czterech diecezji rzymsko-katolickich: lubelskiej, sandomierskiej, siedleckiej i zamojsko-lubaczowskiej oraz jednej prawosławnej z dekanatami: lubelskim, chełmskim, bialskim i terespolskim. Trudno określić, w jakim stopniu i w jaki sposób brak „nakładania” się struktur podziału administracyjnego (granic) województw i administracji kościelnej wpływa na kształtowanie rozmaitych zjawisk i procesów regionalnych.

Interesujące są niektóre wyniki z niedawnych badań, zawarte w specjalnym raporcie (M. Dziekanowska, J. Styk (red.), *Region w koncepcjach teoretycznych i diagnozach empirycznych*, Wyd. Perfecta 2008) na temat świadomości i tożsamości regionalnej mieszkańców Lubelszczyzny. Potwierdzają one wiele znanych już obserwacji i zjawisk społecznych. Wynika z nich m.in., że w świadomości mieszkańców region jest przede wszystkim: krainą geograficzną, obszarem administracyjnym, miejscem, gdzie mieszkają bliscy sobie ludzie, a ok. 90% respondentów czuje się związanych z regionem poprzez więzi rodzinne i przyjacielskie; ponad połowa jako wyróżnik regionu wskazuje bezrobocie i zacofanie, tyle samo region postrzega i kojarzy z Lublinem. Region definiowany jest poprzez pryzmat

ojczyzny prywatnej i lokalnej, dla 70% mieszkańców najważniejsze są sprawy ich miejscowości, zaś tylko dla 17% sprawy regionu, dla 45% głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za rozwiązywanie problemów mieszkańców są władze powiatowe i lokalne, 88% mieszkańców zna wójta, burmistrza, 37% starostę, 6,5% marszałka. Jednocześnie optymistyczne jest to, że aż 85% mieszkańców uważa, że Lubelszczyzna ma **realne szanse rozwoju** i może stać się **ważnym i konkurencyjnym regionem w Europie**. To **bardzo ważny kapitał społeczny**, nad którym warto się pochylić i poważnie zastanowić, jak go wykorzystać zarówno do budowania programu rozwoju przyszłości, jak i integracji oraz tożsamości regionalnej.

Dziesięcioletni okres funkcjonowania województwa lubelskiego w obecnym kształcie jest zbyt krótki, aby można było mówić o **realnej i pełnej integracji terytorialnej i jego mieszkańców**. Tym bardziej, że nigdy nie był to obszar jednolity. Istnieje tu bowiem znaczne zróżnicowanie funkcji społeczno-gospodarczych zarówno na poziomie subregionów, jak i mikroregionów, a także pod względem kulturowym, z uwagi na tradycje, obyczajowość i inne elementy społeczne. Stąd Lubelszczyzna nie ma czytelnych wyróżników ani „sztandarowego” symbolu powszechnie akceptowanego w regionie oraz znanego i rozpoznawalnego w kraju i za granicą. Z inicjatywy samorządu województwa trwają — i są już zaawansowane — prace nad projektem „Marka Lubelszczyzny”, ale muszą minąć lata świadomej, dobrze zaplanowanej i przemyślanej pracy, aby niejako swoisty znak „flagowy” i rozpoznawczy był powszechnie zaakceptowany i prawdziwie jednoczył ten region i jego społeczność.

Identyfikacja z regionem lubelskim jest obecnie raczej uświadamiana niż odczuwana. Potwierdzają to również wspomniane badania regionalne. Przedmiotem zainteresowania są głównie sprawy zatrudnienia i bezrobocia, perspektywy rozwoju związane są z rolnictwem, turystyką i agroturystyką, odwoływanie się do przeszłości, historii nie stanowi istotnej podstawy budowania identyfikacji regionalnej. Receptę na poprawę i główną drogę prowadzącą do rozwiązania problemów lokalnych i regionalnych widzi się w dotacjach oraz inwestycjach zewnętrznych i rządowych.

Uzasadniona jest obawa, że brak wyraźnych, konkurencyjnych, endogenicznych czynników rozwoju budujących silną tożsamość regionalną może sprzyjać **postawom kosmopolitycznym**. Niski poziom rozwoju Lubelszczyzny w porównaniu z innymi regionami może być poważną **przeszkodą** na drodze do **silnej identyfikacji** z regionem (np. powszechna migracja za pracą, osiedlanie się w innych częściach kraju, poczucie bycia gorszym).

Ciekawe wyniki związane z problematyką dobrego rządzenia uzyskano w rezultacie badań ankietowych przeprowadzonych w województwie lubelskim w czerwcu 2009 roku. Inspiracją do nich było seminarium na temat dobrego rządzenia w regionach, zorganizowane w końcu czerwca 2009 roku w Senacie RP. Badaniem tym

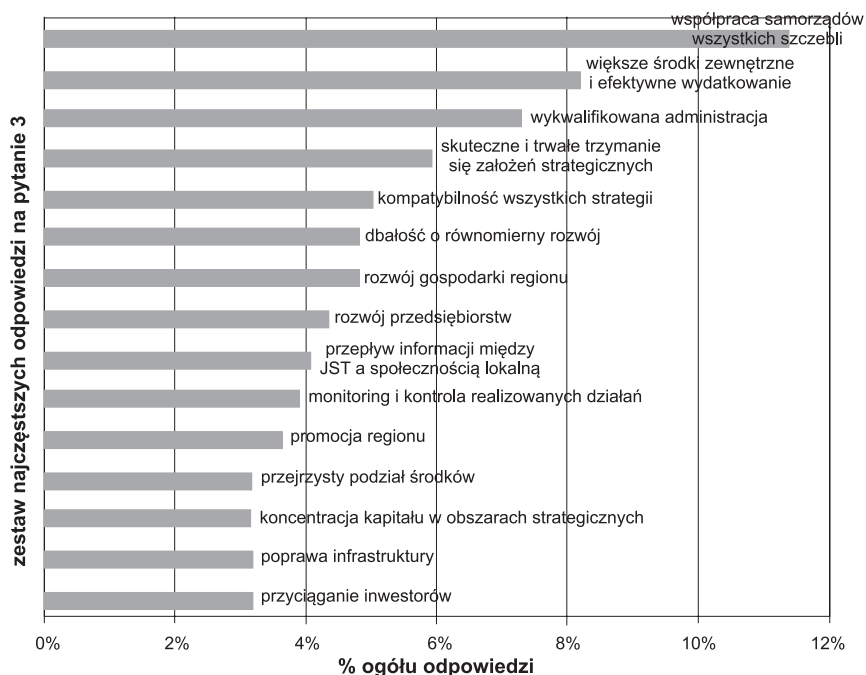
objęto wszystkie (233) samorządy funkcjonujące na terenie regionu, spośród których odpowiedzi udzieliło blisko 67%. W przeprowadzonym badaniu ankietowym postawiono trzy pytania otwarte:

- *Od czego zależy rozwój regionu (województwa)?*
- *Od czego zależy rozwój gminy/miasta/powiatu?*
- *Na czym powinno polegać dobre zarządzanie w regionie?*

W odpowiedzi na pytanie: *Od czego zależy rozwój regionu (województwa)?*, kluczowe znaczenie dla rozwoju regionu, w opinii jednostek, ma poprawa jakości infrastruktury technicznej (20%), w tym — w największym stopniu — sieci komunikacyjnej (zwłaszcza drogowej, ale również lotniczej), a także tzw. infrastruktury komunalnej. Istotny wpływ na wzrost gospodarczy w regionie (10,4%) ma kapitał ludzki, rozumiany m.in. jako wykształcenie mieszkańców. Podobną rangą (9%) oznaczono rozwój przedsiębiorczości, rozwinięte przedsiębiorstwa i ich liczebność w regionie oraz dostępność środków finansowych, w tym z UE, i ich efektywne wykorzystywanie.

Najwięcej trudności sprawiła odpowiedź na pytanie: *Na czym powinno polegać dobre zarządzanie w regionie?*. Potwierdzają to największe rozbieżności w udzielanych odpowiedziach, zaś wyniki ostatecznie dało się pogrupować aż w 31 kategorii.

Rysunek 1. Na czym powinno polegać dobre zarządzanie w regionie? (pytanie 3)



Źródło: opracowanie własne, 2009 r.

Za najmocniejszą stronę dobrego zarządzania uznano współpracę samorządów wszystkich szczebli i związaną z tym poprawę wspólnej polityki regionalnej (11,4% ogółu odpowiedzi). Siłę skutecznego zarządzania można osiągnąć dzięki pozyskaniu większych środków zewnętrznych i ich efektywnemu i szybkiemu wydatkowaniu (8,2%) oraz dzięki wykwalifikowanej administracji (7,3%). W **dalszej kolejności**, wpływ na dobre zarządzanie w regionie ma skuteczne i **trwale trzymanie się założeń strategicznych**, uzyskiwane m.in. przez jasno określone cele i odpowiednią ich gradację (6%). Ponadto wskazywano, że wszystkie strategie, plany rozwoju gmin i powiatów województwa powinny być kompatybilne i spójne ze sobą oraz ze strategią i planem rozwoju regionu, a w związku z tym strategia rozwoju regionu powinna być opracowywana w konsultacji z samorządami (według 5%).

Na kolejnym miejscu w hierarchii (4,8%) znalazły się dbałość o rozwój gospodarczy regionu, m.in. przez analizę gospodarczą regionu i współpracę z sektorem gospodarczym oraz **dbałość o równomierny rozwój regionu**. Nieliczni uważają, że szanse na dobre zarządzanie w regionie zwiększa wspieranie rozwoju przedsiębiorstw, zapewnienie im odpowiednich warunków (4,3%), a następnie sprawny przepływ informacji pomiędzy samorządem a społecznością lokalną, wykorzystywanie wiedzy i doświadczeń, konsultacje społeczne (4,1%), dalej monitoring i kontrola realizowanych inwestycji, celów strategicznych i innych działań, w tym pozyskiwania środków zewnętrznych i ich racjonalnego wykorzystania (3,9%) oraz odpowiednia promocja regionu poprzez wydobycie jego unikatowych cech (3,7%).

Zarządzający powinni zwrócić ponadto uwagę (3,2%) na przyciągnięcie do regionu inwestorów (np. poprzez tworzenie specjalnych stref ekonomicznych), koncentrację kapitału w obszarach o potencjalnie strategicznym znaczeniu oraz na poprawę infrastruktury poprzez zwiększanie środków na inwestycje, jak również zapewnienie bardziej przejrzystego podziału środków (racjonalne ich rozdysponowanie, kontrakty inwestycyjne na zadania programowe województw). Opinie wskazują ponadto na potrzebę uproszczenia procedur aplikacyjnych, zmniejszenie barier biurokratycznych i umożliwienie łatwiejszego pozyskania środków z UE przez beneficjentów (12%), a także na konieczność ponadpartyjnego wsparcia rozwoju Lubelszczyzny, odpolitycznienie decyzji (2,5%).

Oprócz trudności w klasyfikacji i definiowaniu problemu dobrego rządzenia ujawniły się także spore różnice w postrzeganiu tego problemu wśród gmin, miast i powiatów. I tak, najistotniejsza dla gmin jest współpraca samorządów (11,6%), dla miast i powiatów kluczowa jest natomiast wykwalifikowana administracja (odpowiednio 11,9% i 14,3%), co ma mniejsze znaczenie w opinii gmin (5,9%). Pozostałe wskazania gmin są zbieżne z ogólnymi wynikami. Ciekawy jest jednak fakt, iż tylko według gmin (miasta i powiaty nie widzą takiej potrzeby) należałoby

również zapewnić sprawny przepływ informacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a społecznością lokalną, wykorzystywanie wiedzy i doświadczeń, prowadzenie konsultacji społecznych (4,8% ogółu odpowiedzi). Dla gmin duże znaczenie ma także uproszczenie procedur aplikacyjnych, zmniejszanie barier biurokratycznych, umożliwienie łatwiejszego pozyskania środków z UE przez beneficjentów.

Dla miast natomiast, na drugiej pozycji w hierarchii ważności plasują się *ex equo* (9,5%): **trwałe i skuteczne trzymanie się założeń strategicznych**, bardziej przejrzysty podział środków i ich sprawne rozdysponowywanie oraz spójność wszystkich strategii regionalnych z dokumentami województwa. W nieco mniejszym stopniu (7,9%) — w przeciwieństwie do pozostałych jednostek — miasta koncentrują się na pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Opinie powiatów wskazują na konieczność przyciągnięcia inwestorów (7,1%), potrzebę promocji regionu, poprawę infrastruktury i pozyskanie środków na inwestycje, nie widzą natomiast specjalnej potrzeby dbałości o równomierny rozwój regionu oraz konieczności budowania związków ze społecznością lokalną.

Jaka zatem może być konstatacja? Jakie na tym tle można wskazać prawidłowości, uogólnienia i wnioski? Co jest ważne dla przyszłości?

- Utworzenie i upodmiotowienie województw (regionów) w obecnym kształcie uruchomiło wiele pozytywnych procesów i zmian, w tym m.in.:
  - **odbudowę i kształtowanie więzi** oraz tożsamości regionalnej opartej na poszukiwaniu identyfikacji, powiązania społeczeństwa z terytorium, z jego krajobrazem, kulturą i wartościami,
  - poszukiwanie form oraz **budowę mechanizmów** wydobywania zdolności do **generowania własnych**, zróżnicowanych terytorialnie **sił i potencjałów rozwoju**, wykorzystujących heterogeniczność przestrzenną, zasoby przyrody, kapitał społeczny, potencjał gospodarczy,
  - pogłębienie decentralizacji władzy i umocnienie samorządności, jako głównej zasady zmian modelowych funkcjonowania struktur terytorialnych społeczeństwa, gospodarki i państwa,
  - partnerskie współdziałanie pomiędzy samorządami różnych szczebli a administracją państwową,
  - „wpisanie się” w europejski model funkcjonowania regionów oraz możliwość współtworzenia i korzystania z polityki regionalnej,
  - uruchomiło bardzo pozytywny i dynamiczny proces nauki i myślenia strategicznego oraz zabiegania o własny rozwój, w działalności prorozwojowej pozwoliło na polepszenie parametrów ekonomii skali oraz tzw. „efektu zewnętrznego” (*spillovers*) funkcjonowania regionów.

- Uzyskane wyniki badań z udziałem samorządów potwierdzają tezę o myśleniu głównie o „własnym podwórku”. Pozwalają też na twierdzenie, że jest to wybór raczej pragmatyczny i wynika z dotychczasowych doświadczeń, opartych na przekonaniu, że należy szukać dróg do uzyskania praktycznych korzyści, realizacji własnych celów, ale bez specjalnego angażowania się w otoczenie zewnętrzne, w tym także związane ściśle z kontekstem regionalnym. W **dalszej kolejności** znajdują się dopiero **problemy regionu**, zaś **marginalnie uwzględniono zagadnienia polityki regionalnej**. Jeśli są formułowane postulaty pod adresem przyszłych kierunków i czynników rozwoju oraz dobrego zarządzania w regionie, to raczej pod kątem **zabezpieczenia własnych lokalnych spraw i problemów do rozwiązania**.
- Wskazania udzielone przez samorzady pokazują aktualny stan postrzegania przez nie problemów związanych z procesami rządzenia w regionie oraz umożliwiają nawet szersze wnioskowanie w tym zakresie. Definiowanie problemów związanych z zarządzaniem oraz rozwojem jest dość niespójne i bardzo rozproszone oraz zróżnicowane tematycznie. Wskazuje to na bardzo duże zróżnicowanie samego rozumienia tych problemów i zjawisk przez poszczególne podmioty, oraz ich poglądu na sytuację i potencjał rozwojowy województwa.
- Widoczna jest bardzo duża rozbieżność zarówno co do definiowania, jak i postrzegania czynników rozwoju regionu. Można je wyodrębnić i zestawić w **dwie kluczowe dla rozwoju grupy czynników**:
  - tzw. **czynniki twarde**: głównie rozwinięta infrastruktura (15–20% badanych uznaje ten czynnik za najważniejszy, ze znaczną przewagą nad pozostałymi) ze zwiększonym naciskiem na infrastrukturę komunikacyjną, a w dalszej kolejności rozwinięte przedsiębiorstwa oraz dostęp do środków finansowych (w tym do środków z UE);
  - tzw. **czynniki miękkie**: kapitał intelektualny, społeczny, dobre zarządzanie, identyfikacja społeczności lokalnych z regionem, odpowiednie relacje i współpraca.
- Wyraźnie preferowane jest oparcie kierunków własnego rozwoju na ilościowych, względnie czysto materialnych podstawach i kryteriach. Innych, poza kapitałem ludzkim, nie bierze się pod uwagę jako potencjałów wzrostu lub stawia na bardzo odległym miejscu. Tylko nieliczne są wskazania na **jakościowe potencjalne bodźce rozwoju**, takie jak np. integracja społeczna, **budowanie tożsamości regionalnej** bądź **aktywność obywatelska** mieszkańców (2–3%).
- Silnie zaznacza się **zindywidualizowane podejście** do regionalnych potencjałów rozwojowych oraz **brak identyfikacji z regionem jako całością**, wynikiem czego jest koncentracja działań jednostek prawie wyłącznie na własnych obszarach terytorialnych, ograniczając tym samym podejście i myślenie kategoriami



rozwoju regionalnego i globalnego (*czynniki wzrostowych jednostki nie upatrują w globalnym, wspólnym działaniu* — jedynie **1–3%** respondentów zauważa taki związek). Może to być związane z niskim wskaźnikiem integracji społecznej oraz licznymi barierami dotyczącymi głównie dużej **liczby potrzeb rozwojowych** na poziomie lokalnym przy jednocześnie małych — głównie finansowych — możliwościach ich realizacji.

- Trzeba przyznać, że zaznaczają się także symptomy myślenia i artykułowania potrzeb zmian dotyczących dobrego zarządzania w regionie. Za czynnik dominujący w tym zakresie respondenci uznali bowiem współpracę samorządów wszystkich szczebli (11,4% opinii), a także potrzebę dbałości o równomierny rozwój całego regionu (4,8%). Istotnym elementem, który ma się do tego przyczynić, powinna być dobrze wykwalifikowana administracja, potrzeba harmonijnego rozwoju oraz przełamanie pojawiających się wielokrotnie problemów z odpowiednim poziomem finansowania, w tym m.in. poprzez pozyskiwanie większych środków z zewnątrz (ze źródeł pozabudżetowych). Problemy te i artykułowana konieczność ich zmian są już zauważalne w postawach i gotowości do uczestnictwa w przemianach. Gorzej natomiast z receptą na wyjście z tej sytuacji. Dominuje bowiem większe oczekiwanie, że powinny rozwiązać to władze regionalne i centralne. Stąd też wydaje się, zwrócenie szczególnej uwagi na konieczność wszechstronnej stymulacji procesów rozwojowych, ze szczególnym naciskiem na zwiększenie znaczenia czynników związanych z kapitałem ludzkim i społecznym, które są nie mniej istotne niż materialne wyposażenie i rozbudowa różnego typu infrastruktury technicznej.
- Nasuwa się wniosek, iż należałoby wypracować i wdrożyć przejrzystą politykę oraz zestaw instrumentów stymulujących większe otwarcie się władz lokalnych na współpracę, popularyzację i powrót do czystych zasad idei społeczeństwa obywatelskiego oraz odpowiedzialności za przyszłość regionu. Konieczne są także przedsięwzięcia zmieniające poczucie marginalizacji, wykluczenia, m.in. przez budowanie tożsamości regionalnej, chociażby z wykorzystaniem dziedzictwa, tradycji i dorobku kulturowego. Nie należy jednak przy tym pomijać potrzeby stymulacji procesu materialnego odrabiania zapóźnień cywilizacyjnych i stopniowego pomniejszania skali nierówności rozwojowych. Trzeba wręcz skupić się na trafnym wykorzystaniu środków, jakie w latach 2007–2013 na wykonanie tych zadań można uzyskać.
- Aby skutecznie rządzić w regionach, konieczne jest podjęcie wielu działań i przedsięwzięć, w tym m.in.:
  - przyjęcie i wprowadzenie systemowej i długofalowej polityki **budowania świadomości regionalnej jako fundamentu nie tylko identyfikacji, solidarności i jedności społeczności regionalnej, ale także podstaw i zdolności do sprosta-**

**nia wyzwaniom rozwojowym w Europie Regionów.** Taka formuła i podejście powinno umożliwić podejmowanie **trudnych wyzwań** nie tylko o charakterze ponadlokalnym, regionalnym, lecz także w wymiarze europejskim. Pozwoliłoby to m.in. na realizację dużych, koniecznych regionalnych projektów inwestycyjnych i społecznych projektów prorregionalnych, **kosztem przejściowych ograniczeń** i wyrzeczeń we wspieraniu inwestycji i rozwoju lokalnego.

- przeformułowanie głęboko zakorzenionego w świadomości negatywnego kontekstu pojmowania słowa „kompromis” na pozytywny — jako umiejętności **zawierania porozumień oraz osiągania konsensusu** społecznego dla dobra wspólnego, jako drogi do osiągania celów formułowanych zarówno na poziomie regionu, jak i lokalnym.
- zdecydowane **odpolitycznienie** działań prorozwojowych i gospodarczych.
- wypracowanie i stosowanie w praktyce **realnych mechanizmów** społecznych i ekonomicznych, pozwalających na rzeczywiste włączenie społeczeństwa w prace nad budową lokalnych i regionalnych strategii oraz programów rozwoju.

Kilka uwag i refleksji należy poświęcić także wdrażanym od niemal trzech lat **regionalnym programom operacyjnym (RPO) na lata 2007–2013.** Jest to najważniejszy i chyba największy w historii program umożliwiający polskim regionom realizację swoich celów zawartych w strategiach rozwoju.

Sposób konstrukcji i system funkcjonowania RPO — z punktu widzenia regionu — ma dwie warstwy. *Pierwsza*, bardzo ważna, to **zróżnicowanie celów i alokacji środków** na ich osiągnięcie, podjętych według własnych decyzji i wskazań regionalnych. Jest to ważna, może nawet wystarczająca przesłanka, aby stwierdzić, że środki finansowe przeznaczone na te cele będą trafnie i efektywnie wydane. *Druga* kwestia, to w pewnym wymiarze centralizacja zarządzania na szczeblu regionalnym znaczącą kwotą środków w zamkniętym czasowo okresie.

Zasadne jest pytanie, czy i w jakiej skali przyjęty model wpłynie na budowę, umocnienie i trwałość demokratycznych mechanizmów rządzenia w regionach? Czy będzie to tylko kilkuletni „**techniczny**” epizod swoistej dystrybucji środków, prowadzony z pozycji regionu w okresie realizacji programu? Czy **wzmocnią się** — i w jakim stopniu — **mechanizmy dialogu społecznego, świadomości poczucia celów regionalnych oraz** szerzej — **umocnienia regionów jako wspólnoty?**

Pytania te — moim zdaniem — są niezwykle aktualne wobec rozpoczętej na poziomie Unii Europejskiej dyskusji o **nowej polityce spójności** i bardzo prawdopodobnych istotnych zmianach zarówno dotyczących celów, kierunków, jak i strategii jej prowadzenia. Do tej dyskusji polskie regiony powinny przystąpić, mając jasno określone własne cele i przesłanki.

## O podziale kompetencji raz jeszcze...

### Rok 1998

Celem reformatorów 1998 roku, którzy tworzyli duże, samorządowe województwa, było niewątpliwie lepsze rządzenie krajem. Nie sposób więc — w kontekście toczącej się dziś dyskusji o dobrym rządzeniu w regionach i tworzeniu regionalnych mechanizmów rozwojowych — nie wracać do tego początku i do przyznanych wówczas nowym gospodarzom regionów kompetencji. Samorządowe władze regionalne miały z założenia skoncentrować się na tworzeniu warunków do rozwoju swoich województw, rozpocząć od sformułowania wizji ich przyszłości i obrać strategię jej urzeczywistnienia. Dopuszczone wreszcie do współdecydowania elity regionalne podjęły tę pracę z entuzjazmem i wiarą w powodzenie. Towarzyszyła im społeczna aprobata i przyzwolenie na zmiany. Wymóg konsultowania i uzgadniania ze społeczeństwem wyników planowania strategicznego przynosił wartość dodaną także w sferze budowania w nowych granicach administracyjnych tożsamości regionalnej. Jednakże, już na starcie, ta śmiała i głęboka reforma ustrojowa obarczyła ów proces co najmniej kilkoma mankamentami. O części z nich wiadano od początku, a niektóre ujawniły się dopiero w następnych latach. Wśród najczęściej dziś przywoływanych znajdują się:

- niskie, niepozwalające na prowadzenie rzeczywistej polityki rozwoju regionalnego dochody województw;
- obarczenie samorządów województw kompetencjami niepotrzebnymi z punktu widzenia koncepcji ich funkcjonowania jako organizacji odpowiedzialnych za strategiczne zarządzanie rozwojem;
- zaniechanie na wiele lat dokończenia reformy administracji rządowej na poziomie województw, która pozwoliłaby przejść od modelu województwa samorządowo-rządowego do rzeczywiście samorządowego.

Do tych trzech słabości dodałabym czwartą — brak systemu i obowiązku monitorowania realizacji strategicznych planów rozwojowych. W moim przekonaniu jego istnienie wywołałoby konieczność podporządkowania operacyjnych planów rozwojowych realizacji celów określonych w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego województw, a zatem koncentrację zasobów instytucjonalnych i środków finansowych na najważniejszych zadaniach.

---

\* Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego

## **Lata następne...**

Dostępne w następnych latach fundusze przedakcesyjne i strukturalne zdominowały strategiczne myślenie o rozwoju. Zaniechano dyskusji na ten temat, a większość przygotowanych w województwach (z dużym wysiłkiem i zaangażowaniem społecznym) dokumentów zalega gdzieś bezużytecznie na półkach we wnętrzach szaf biurowych. Cała uwaga skierowana została tak naprawdę na budowanie zdolności do wydatkowania pieniędzy.

Kolejnym rządowi zaś zdarzały się działania, które nie miały nic wspólnego ze strategicznym podejściem do rozwoju. Ostatnim przykładem jest *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych*, który stanowi interwencję, skierowaną z poziomu centralnego na podstawowe zadania samorządu lokalnego, za pomocą środków budżetu państwa. Polskie drogi — w tym także te o znaczeniu lokalnym — wymagają jeszcze dużych nakładów inwestycyjnych, ale wsparcie udzielane poza zbudowanym systemem polityki rozwoju regionalnego nie zagwarantuje optymalnego (z punktu widzenia realizacji strategii rozwoju województw) wykorzystania pieniędzy.

## **Co można by zrobić inaczej**

Jeśli mamy zbudować nowoczesne państwo demokratyczne, muszą istnieć silne regiony — to oczywiste. Słyszałam kiedyś przywołaną przez jednego z marszałków wypowiedź wybitnego polityka, który stwierdził: „Regiony są bardzo uciążliwe dla rządu, ale nie sposób bez nich rządzić nowoczesnym państwem demokratycznym”. To oznacza, że powinniśmy podążać dalej w kierunku państwa zdecentralizowanego. Decentralizacja zaś spowoduje umocnienie koordynacyjnej funkcji samorządu województwa na poziomie regionalnym.

Trwa powolny proces przekazywania kompetencji wojewody samorządom województw. Mam jednak wątpliwości, czy jego wynik spełni nasze (społeczne) oczekiwania. Nie chodzi przecież o to, by region przejmował wprost wszystkie zadania administracji rządowej. Powstał przecież, by zarządzać rozwojem na swoim terytorium. Zatem wzmocnienie jego kompetencji powinno objąć tylko tę ich grupę, która jest potrzebna województwom do osiągnięcia celów polityki rozwoju, wytyczonych w ich strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie wszystkie więc aktualne kompetencje wojewody muszą się znaleźć w katalogu samorządu województwa. Zadania z dziedziny administracji „usługowej” — inaczej „świadczącej” — mogą przejąć jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza powiaty.

Dojrzelismy chyba do tego, by przeprowadzić weryfikację, taki generalny przegląd kompetencji na wszystkich poziomach administracji publicznej, i spróbować udoskonalić stworzony już system. Należałoby na nowo sobie powiedzieć, o czym

powinno decydować państwo, a co powinno powiększyć katalog zadań samorządów. Niewykluczone, że okazałoby się, iż niektóre dziedziny byłyby efektywniej zarządzane na poziomie centralnym. Pamiętać trzeba przy tym, że administracja rządowa — w świetle zasady subsydiarności — realizuje jedynie te zadania publiczne, których nie mogą wykonać samorządy, przy czym powierzenie każdego takiego zadania administracji rządowej musi wynikać z ustawy.

Zupełnie niezrozumiałe jest, dlaczego samorząd województwa zajmuje się świadczeniami rodzinnymi czy naliczaniem opłat środowiskowych zamiast np. chociażby elementami polityki ochrony środowiska poszerzonymi o zarządzanie jeziorami, programowanie operacyjne w zakresie gospodarki wodno-ściekowej we wszystkich aglomeracjach itd. Po co mu — w świetle zadań strategicznych — kwestie szkół średnich czy ponadlicealnych? Potrzebuje raczej lepszego powiązania i konstruktywnego dialogu przede wszystkim z publicznymi szkołami wyższymi w swoim regionie, po to by przeorientowały one kierunki kształcenia w stronę potrzeb rynku pracy.

Dotychczasowe doświadczenia świadczą o efektywniejszej realizacji inwestycji transportowych na poziomie regionalnym i lokalnym. Zatem na poziomie centralnym powinna być planowana i zarządzana wyłącznie infrastruktura transportowa objęta siecią transeuropejskich korytarzy transportowych TEN-T, to znaczy drogi i koleje w sieci oraz lotniska wskazane w narodowym planie rozwoju lotnisk. Takie podejście wymagałoby np. zmiany statusu części dróg krajowych lub powierzenia realizacji zadań z nimi związanych samorządowi województwa.

Dość nienaturalne wydaje się stosowanie od lat przez administrację rządową na poziomie krajowym jednej polityki rozwoju do bardzo zróżnicowanych pod każdym względem i oddalonych obszarów wiejskich. Inna jest wieś w województwie lubelskim, inna w wielkopolskim, i jeszcze inna w warmińsko-mazurskim. Brak integracji na poziomie regionalnym polityk rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju regionalnego jest bez wątpienia rozwiązaniem nieracjonalnym; prowadzi do pogłębienia niespójności przedsięwzięć rozwojowych w relacjach miasto–wieś oraz utrudnia kreowanie powiązań funkcjonalnych. Podobnie rzecz się ma z elementami polityki rybołówstwa w odniesieniu do strukturalnych przekształceń na terenach od niego zależnych.

To tylko niektóre przykłady obszarów wymagających koniecznych zmian — z punktu widzenia dobrego w przyszłości rządzenia w regionie. Dotychczasowy rozkład zadań w wielu dziedzinach w ramach administracji publicznej po prostu się przeżył i wymaga przystosowania do zmienionej rzeczywistości.



## **Dlaczego potrzebujemy dobrze działających systemów komunikacji regionalnej oraz regionalnej polityki tożsamościowej**

### **Regionalny system komunikacji społecznej a tożsamość regionalna**

W niniejszym tekście chciałbym zwrócić uwagę na kluczową dla rozwoju regionalnego rolę dobrego funkcjonowania w regionach systemów komunikacji społecznej. Rozumiem je jako sieć powiązanych wzajemnie forów debaty publicznej opartych na infrastrukturze mediów, instytucji nauki i kultury, organizacji pozarządowych, a także instytucji administracji publicznej oraz organizacji politycznych. W wymiarze symbolicznym punktem odniesienia dla sprawnego funkcjonowania regionalnego systemu komunikacji jest, oprócz formalnych granic województwa, tożsamość regionalna, niezależnie od jej charakteru i sposobu powstawania. Dzięki istnieniu zarysowanych choćby ram tożsamości regionalnej, nawet jeśli nie jest ona dość spójna, możliwe jest prowadzenie debaty odnoszącej się do regionu jako przestrzeni społecznej, a nie tylko jednostki administracyjnej. Tak wzbogacony system komunikacji społecznej regionu pozwala nie tylko na lepsze nim administrowanie, lecz również na uruchomienie w nim licznych procesów samoregulujących i lepszą koordynację całego regionalnego systemu społeczno-gospodarczego.

Tożsamość regionalna określa w sposób powszechnie rozpoznawalny cechy wyróżniające dany region. Umożliwia więc mieszkańcom dyskusje na jego temat między sobą, jak i mówienie o nim, jego specyfice, potrzebach i interesach świata zewnętrznego. Nie są to jedyne argumenty na rzecz rozwoju tożsamości regionalnej w polskich regionach i prowadzenia w nich świadomej „regionalnej polityki tożsamościowej”, są to jednak kwestie kluczowe, i im poświęcony będzie niniejszy tekst. Można postawić tezę, że sfera komunikacji społecznej i rozwoju tożsamości regionalnej w wielu polskich regionach jest polem szczególnie zaniedbanym. Systemom komunikacyjno-kulturowym regionów brakuje spójności, właściwej infrastruktury, a przede wszystkim zaangażowania węg regionalnych aktorów. Wspomnieć można także m.in. o słabości regionalnych mediów, których sfery oddziaływania często nie pokrywają się z formalnymi granicami regionów/województw, słabości

---

\* Uniwersytet Warszawski, Instytut Studiów Społecznych

regionalnych instytucji naukowych, intelektualnych i kulturowych, i związanych z nimi odnośnych elit. Systemy kulturowo-komunikacyjne regionów są jednocześnie słabo zintegrowane z wyższymi poziomami organizacji społecznej, w szczególności narodowym, europejskim i globalnym. Przede wszystkim jednak w ramach istniejących forów komunikacji społecznej w województwach nie toczą się zwykle prawdziwe debaty nad ich rozwojem — debaty, w których ścierałyby się interesy i argumenty realnych aktorów regionalnych, reprezentatywnych przedstawicieli kluczowych elit oraz grup społecznych, zarówno uprzywilejowanych i większościowych, jak i mniejszościowych oraz zmarginalizowanych.

Można jednocześnie zwrócić uwagę, że sfery polityki i ekonomii zostały w naszym kraju i jego regionach poddane w ostatnich dwóch dekadach znacznej transformacji i internacjonalizacji. W sferze polityki wspomnieć można w szczególności o reformie ustroju organizacji państwa; po pierwsze, o reformie regionalnej z 1998 roku, tworzącej nowe, większe i bardziej samodzielne województwa o charakterze regionów, powołaniu wielu form współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej zwieńczonych przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a także innych organizacji międzynarodowych. Zmiany te wymusiły formalne przynajmniej powstanie regionalnego systemu politycznego. Funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego jest jednym z aspektów wymuszonej instytucjonalnie integracji regionalnych scen politycznych z ogólnoeuropejskim systemem politycznym.

Z drugiej strony, system gospodarczy kraju i jego regionów został również znacząco zmodernizowany i umiędzynarodowiony w ostatnich dwudziestu latach. Jednym z kluczowych elementów tego procesu było wejście do polskiej gospodarki kapitału zagranicznego, który — przejmując i tworząc znaczącą liczbę podmiotów gospodarczych — wprowadził w nich nowe, międzynarodowe standardy zarządzania. Nie bez znaczenia było także otwarcie się polskiej gospodarki na międzynarodowe rynki — w szczególności europejskie — których konkurencja wymusza również systematycznie modernizację i otwarcie na świat.

W porównaniu z płaszczyznami polityki i gospodarki płaszczyzna kulturowa, tożsamościowa, wydaje się w wielu wymiarach nie nadążać za procesami modernizacji i umiędzynarodowienia. Regiony, istniejąc jako formalne organizmy, których gospodarki i mieszkańcy stają się w coraz większym stopniu uczestnikami globalnego życia ekonomicznego i kulturowego, nie posiadając zmodernizowanych i dostosowanych do swoich nowych granic systemów komunikacji społecznej, nie są w stanie w pełni wykorzystać swoich zasobów i łagodzić istniejących oraz potencjalnych napięć społecznych na swoich terenach.



## **Regionalny system komunikacji społecznej jako regulator**

Dotychczas w większości regionów można mówić o w znacznym stopniu mobilizacyjnym, okresowym, czy wręcz kampanijnym charakterze działań społecznych odwołujących się jednoznacznie do tożsamości regionalnej. Spektakularnymi przykładami takich działań były mobilizacja społeczno-polityczna w okresie „obrony” poszczególnych województw w związku z reformą organizacji terytorialnej kraju 1998 roku. Fale mobilizacyjne mniejszej wielkości pojawiają się też w kontekście niektórych kampanii wyborczych czy też innych wydarzeń politycznych większego kalibru. O wiele słabsza jest natomiast aktywność regionalnych systemów komunikacji społecznej na co dzień. Dlaczego ich dobre, stabilne działanie jest dla regionu tak ważne?

Po pierwsze, regionalny system komunikacji społecznej jest kluczowym narzędziem koordynacji pomiędzy wszystkimi innymi społecznymi podsystemami regionu. W szczególności można tu wyróżnić jego system polityczny i gospodarczy, choć możliwe są oczywiście inne i bardziej szczegółowe podziały. Wszystkie te składniki regionalnego organizmu, tak czy inaczej, muszą się wzajemnie komunikować, gdyż istotą każdego z nich jest ciągła wymiana z innymi systemami różnego rodzaju zasobów, symbolicznych i materialnych. Im większa część tej koordynacji odbywa się na poziomie regionalnym, o tym większej efektywności działania regionu można mówić. Jego poszczególne podsystemy dopasowują bowiem w takiej sytuacji skuteczniej swe działanie do swych wzajemnych możliwości i potrzeb. Jeśli taka koordynacja na poziomie regionalnym jest ograniczona — w szczególności ze względu na niedomagania czy wręcz nieistnienie regionalnego systemu komunikacji społecznej — w sposób automatyczny przenosi się ona na wyższe (w niektórych sytuacjach także niższe) poziomy organizacji społecznej. Koordynacja systemów politycznego, gospodarczego i kulturowego na poziomie krajowym czy międzynarodowym jest oczywiście w wielu zakresach naturalna i niezastąpiona. Jednak gdy w określonych zagadnieniach — odnoszących się zwłaszcza do konkretnych części kraju — koordynacja na poziomie krajowym czy międzynarodowym zastępuje system regionalny, dzieje się to zwykle ze stratą dla regionów, szczególnie niektórych z nich. Jeśli bowiem pewne uzgodnienia, o charakterze np. politycznym, dokonują się na wysokim poziomie (krajowym czy międzynarodowym), na ich wynik największy wpływ mieć będą najsilniejsi aktorzy (w szczególności najsilniejsze regiony czy związane z nimi siły polityczne, gospodarcze itp.). Regiony słabsze, które posługują się narodowym czy międzynarodowym systemem komunikacji społecznej, z powodu braku czy słabości swojego własnego, skazane są więc często na przyjmowanie efektów ich działania, które często będą do ich uwarunkowań nieadekwatne lub też dostarczać mogą uzgodnień dla nich po prostu niekorzystnych. Ta prawidłowość

dotyczy oczywiście głównie kwestii o zasięgu regionalnym. W przypadku zagadnień o charakterze ponadregionalnym czy międzyregionalnym, dla słabszych regionów korzystniejsze może być przenoszenie ich na wyższy szczebel uzgodnień, wtedy bowiem mają większą szansę na rozstrzygnięcia, w których wspierane będą autorytetem państwa czy organizacji ponadregionalnych lub międzynarodowych.

Warto zwrócić uwagę, że relatywnie zintegrowanego i odnoszącego się do wspólnej tożsamości systemu komunikacji społecznej regionu nie są w stanie zastąpić także indywidualne relacje pomiędzy poszczególnymi aktorami z różnych pól społecznych. Chodzi tu na przykład o dwustronne rozmowy pomiędzy elitami gospodarczymi i politycznymi, prowadzone w izolacji od innych aktorów społecznych w regionie. Uzgodnienia kwestii o charakterze ogólnospołecznym podejmowane w oderwaniu od kontekstu społecznego (w tym przypadku regionu) mogą być bowiem podważane przez nieuwzględnionych w ich osiągnięciu aktorów. Prowadzenie kluczowych dla regionu procesów negocjowania sposobów działania jego systemu społecznego musi odbywać się w ramach otwartego, ogólnego systemu komunikacji społecznej. Tylko wtedy uzgodnienia osiągane w ich ramach będą w stanie rozwiązywać realne problemy społeczno-gospodarcze i posiadać efektywną legitymizację społeczno-polityczną większości mieszkańców.

### **Regionalny system komunikacji społecznej jako „inteligencja regionalna”**

Można powiedzieć, że posiadanie przez region własnego systemu komunikacji społecznej opartego na własnej tożsamości wyposaża go w swoisty „rozum” czy też „inteligencję regionalną”, pozwalającą na identyfikowanie własnych celów, problemów i adekwatnych sposobów ich realizacji. Owa inteligencja nie ogranicza się wyłącznie do samego procesu komunikacji, ale jest efektem interakcji wszystkich systemów regionu, także na poziomie przepływów kapitałów ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Bez takiej łączności na poziomie regionalnym procesy społeczne koordynowane muszą być z konieczności w odpowiednio większym stopniu przy pomocy „zewnętrznej inteligencji” — zwykle wyższych szczebli organizacji społeczno-politycznej. Zewnętrzny ogląd regionu jest zaś zawsze w większym stopniu niż wewnętrzny oparty na przyjmowanych a priori założeniach, standardowych schematach poznawczych oraz odnosi się do uogólnionych celów rozwojowych definiowanych czy to na poziomie kraju, czy nawet systemów międzynarodowych. Bez wewnętrznej dynamiki systemu komunikacji społecznej region będzie zawsze w większym stopniu skazany na przyjmowanie strategii i rozwiązań o charakterze imitacyjnym. W najlepszym przypadku będą one nieadekwatne i po prostu nieskuteczne; w innych mogą być dla regionu szkodliwe, jako sprzeczne z wartościami i interesami większości mieszkańców.

Warto zwrócić uwagę, że jednym z namacalnych skutków słabości regionalnych systemów komunikacji społecznej jest to, iż duża część materiałów analitycznych, raportów, strategii i planów ich rozwoju pozostaje dokumentami o niewielkim lub zerowym znaczeniu pragmatycznym. W wielu przypadkach są one dziełami autorów zewnętrznych, którzy produkują je, stosując „uniwersalne” schematy, wytyczają regionom ujednolicone cele i — bez głębszego wnikania w regionalną specyfikę — sugerują standardowe recepty ich realizacji. W wielu przypadkach owe patologie nie są jednak winą li tylko samych autorów wspomnianych dokumentów. Nierzadko próbować oni mogą nawet rzetelnie zapoznawać się z dostępną wiedzą o odpowiednich regionach. Jeśli nie działają w owych regionach efektywne systemy komunikacji społecznej, łącznie wszystkie elementy regionu, dogłębna wiedza o potrzebach, interesach i zasobach regionalnych społeczności po prostu nie istnieje. Wiedza taka nie jest bowiem li tylko efektem zagregowania różnego rodzaju wiarygodnych nawet statystyk i danych opisowych. Jest ona także efektem interakcji pomiędzy regionalnymi aktorami, którzy uzgodnić muszą ze sobą swoje cele, interesy i wartości. Ten proces nie może się dokonać na zewnątrz regionu, nie jest on także możliwy do hipotetycznego zrekonstruowania przez analityków, wiąże się bowiem z podejmowaniem przez konkretnych aktorów suwerennych decyzji związanych z wyborem konkretnych priorytetów w warunkach ograniczonych zasobów, i akceptowaniem bądź nie określonych kompromisów pomiędzy sprzecznymi interesami. Można też więc powiedzieć, że proces ten ma charakter emergentny. Innymi słowy, jego produktem jest wiedza, której charakter jest odmienny od wiedzy o aktorach, którzy ową wiedzę wyprodukują we wzajemnej interakcji. Ze złożenia wiedzy o regionalnych aktorach nie jest więc możliwe niezależne od nich przewidzenie przyjętych przez nich wyborów odnośnie rozwoju regionu.

Warto zwrócić uwagę, że system komunikacyjny regionu nie może być systemem tworzącym ujednoliconą, homogeniczną wizję regionalnej społeczności czy też sztucznie wzmacniającym jeden tylko kanon jego tożsamości. Próby nadmiernej standaryzacji regionalnej kultury, regulacji regionalnych dyskursów itp., mogą bowiem doprowadzić do powielenia na poziomie regionalnym powszechnie dziś krytykowanych cech negatywnych zbyt sztywnego państwa narodowego. W szczególności dotyczy to lekceważenia czy wręcz wykluczenia z dyskursów dominujących aktorów mniejszościowych, tożsamości, interesów czy historii. Nadmierna siła ideologii regionalnej tożsamości pozbawić więc może słabsze grupy społeczne możliwości artikulacji swoich interesów i ograniczyć kulturową różnorodność regionu.

Innymi słowy, pole tożsamości regionalnej musi być — z jednej strony — areną, na której dochodzi do wypracowywania pewnej wspólnej łączącej narracji dla wszystkich mieszkańców regionu, jego względnie spójnego, ale nieskodyfikowanego

wizerunku zewnętrznego, określania wspólnych regionalnych interesów. Z drugiej strony — musi być polem konfrontacji, sceną ścierania się interesów różnych grup, frakcji i aktorów regionalnych. Taka interakcja regionalnych grup interesów o sprzecznych nierzadko orientacjach w ramach systemu komunikacyjnego powinna ułatwiać osiągnięcie równowagi pomiędzy poszczególnymi regionalnymi podmiotami. Dynamiczny proces konfrontacji i uzgadniania różnorodnych interesów jest kluczowym elementem rozpoznawania natury systemu społecznego regionu, tworzenia jego obrazu i wypracowywania adekwatnych do jego opisu wiedzy, pojęć, wartości i założeń. Są one jednym z cenniejszych „produktów”, jakie pole komunikacji może zaoferować innym regionalnym podsystemom, w szczególności politycznemu. Regionalny system komunikacji społecznej jest także niezwykle cennym dostarczycielem informacji dla wszelkich instytucji wyższego szczebla, w szczególności krajowych, na czele z administracją państwową, oraz międzynarodowych. Dzięki niemu są one w stanie rozpoznać regionalne odrębności, interesy oraz zasoby społeczne i w odniesieniu do nich, a nie tylko uogólnionych założeń i prostych danych statystycznych, kształtować politykę regionalną.

### **Regionalny system komunikacji społecznej a rola elit intelektualnych**

Synergiczne działanie regionalnego systemu komunikacji społecznej powoduje także, że regiony są w stanie znacznie lepiej wykorzystywać swoje — nierzadko znaczne — zasoby kapitału intelektualnego. Dziś relatywnie silne w wielu ośrodkach regionalnych społeczności eksperckie wydają się nie w pełni wykorzystywać swój potencjał dla wzmacniania regionalnych podsystemów — w szczególności gospodarczego i politycznego. Z powodu słabości regionalnych systemów komunikacji społecznej regionalne elity intelektualne dzielą się nierzadko wzdłuż linii osi centrum — peryferie. Oznacza to, że ambitniejsza część elit funkcjonuje głównie w systemach wyższego szczebla, na poziomie ogólnokrajowym czy międzynarodowym, zaniedbując jednocześnie szczebel regionalny. Jest to często o tyle zrozumiałe, że regionalne systemy komunikacyjne są nie tylko skromne, ale często — jak wspomniano — silnie dysfunkcyjne. Pozostała część regionalnej elity intelektualnej pozostaje relatywnie izolowana od systemów ponadregionalnych, definiując swoją tożsamość w kategoriach obronnych, a nawet izolacjonistycznych. W taki sposób powstaje nierzadko napięcie pomiędzy swoistymi „kosmopolitami” czy wręcz „kompradorami”, jako egoistami „posiadającymi układy w centrum” (krajowym czy zagranicznym) i oskarżanymi nierzadko o „zdradę” swoich regionów, a regionalnymi „patriotami” czy wręcz „szowinistami”, obciążającymi „centrum” i jego regionalnych współpracowników winą za większość negatywnych zjawisk w regionie. Jak się wydaje, duża część aktorów regionalnych — w szczególności politycznych —

w sposób zwykle bardzo skuteczny (dla siebie, choć niekoniecznie dla regionu) przerzuca do dziś odpowiedzialność za niewywiązywanie się ze społecznych oczekiwań pod swoim adresem na mityczną „centralę”. Dzieje się to jakby niezależnie od postępującego procesu rozszerzania się samodzielności współczesnych polskich regionów, nie tylko w związku z reformą ustroju państwa, ale i ogólną liberalizacją systemu gospodarczego i politycznego. Warto zwrócić uwagę, że oferowane przezeń choćby prawne ramy samodzielności nie są jednak w znacznym stopniu przez regiony w pełni wykorzystywane. Przyczyna tego faktu wydaje się leżeć także częściowo w omawianym niedowładzie regionalnych systemów komunikacji społecznej. Jak wspomniano, ich słabość powoduje, że procesy koordynacji i negocjacji interesów społecznych, politycznych i ekonomicznych przenoszą się automatycznie na wyższe poziomy organizacji społecznej, tworząc efekt narzucania regionom rozwiązań przychodzących z zewnątrz (w szczególności z centrum). Można więc zaryzykować tezę, że retoryczna obrona przed centralą, jakiej poświęca się znaczna część regionalnych elit politycznych, okazuje się *de facto* zastępować działania, które owym elitom i regionom pozwoliłyby wymiennie umocnić swoją podmiotowość, a polegałyby właśnie na budowie spójnego systemu regionalnej komunikacji. Warto zwrócić uwagę, że bez dobrze wykształconego systemu komunikacji społecznej region nie jest w stanie postawić centrum, czy innym adresatom, swoich roszczeń w formie, która odpowiadałaby jego realnym potrzebom, i była adekwatnym głosem w dialogu z centralnymi partnerami. Substytutem wyrafinowanego regionalnego dyskursu wobec centrum, w którym regiony w sposób odpowiedzialny i realistyczny definiowałyby swoje oczekiwania i argumenty, są więc często uogólnione żądania powiększania w regionie zakresu prerogatyw, dotacji oraz szacunku wobec regionu. Choć często uzasadnione, nie są one jednak w stanie tak naprawdę doprowadzić do rozwiązania wszystkich regionalnych problemów w społecznościach, które nie posiadają realnej wiedzy o samych sobie.

Szczególnie zaniedbanym problemem w tym kontekście wydaje się kwestia odnalezienia równowagi pomiędzy rolą regionalnego systemu komunikacji jako regulatora w grze interesów pomiędzy regionem jako całością i centrum, oraz w grze pomiędzy aktorami wewnątrzregionalnymi. Bez połączenia obu tych ról niemożliwe jest sprostanie wyzwaniu integracji własnych systemów regionalnych z systemami wyższego szczebla w oparciu o maksimum zasobów endogenicznych, łącznie z własną tożsamością. Proces włączania się regionów jako silnych aktorów w grę na scenie krajowej i międzynarodowej musi odbywać się bowiem przy dobrym ich rozpoznaniu, reprezentacji i uwzględnieniu gry interesów nie tylko pomiędzy aktorami wewnętrznymi i zewnętrznymi, ale także pomiędzy głównymi aktorami wewnętrznymi w regionie. Względne uzgodnienie ich interesów i maksymalna koordynacja

działań wydają się kluczowym warunkiem do osiągnięcia przez region sukcesu na arenach wyższego szczebla. Bez zakorzenienia w silnym systemie regionalnej komunikacji społecznej elity kulturowo-intelektualne będą miały zawsze tendencję do zaniedbywania swojej roli jako pośredników w dialogu wewnątrzregionalnym, na rzecz uczestnictwa w mało twórczych często sporach pomiędzy obrońcami regionu przed światem zewnętrznym (w szczególności „centrum”, przedstawianym nierzadko jako opresyjne), a zwolennikami modernizacji imitacyjnej (rozumianej jako przyjmowanie zewnętrznych standardów, pasywne przyjmowanie importowanych haseł i celów), dającą w efekcie niezamierzoną często homogenizację społeczną na poziomie globalnym.

### **Regionalny system komunikacji jako współtwórca kapitału symbolicznego regionu**

Dla prowadzenia efektywnego dialogu z centrum i innymi zewnętrznymi partnerami ważne jest uzyskanie przez regiony poczucia względnej własnej podmiotowości i wartości. Jest ona ważnym warunkiem umożliwiającym przechodzenie od częstego dziś dyskursu o charakterze silnie roszczeniowym, nacechowanym niechęcią do nierzadko demonizowanego centrum i poczuciem krzywdy, do bardziej konstruktywnego dyskursu partnerskich negocjacji i dialogu. Dowartościowanie społeczności regionalnej można teoretycznie nazwać przekształcaniem kapitałów regionu — w szczególności ich kapitału kulturowego — w formy nazywane przez francuskiego socjologa Pierre’a Bourdieu „kapitałem symbolicznym”. Kapitał symboliczny to zalegitymizowana forma dowolnego kapitału, posiadająca status „oczywistości”, „normalności”, powszechnie uznawanej wartości, a zwłaszcza prestiżu społecznego. Brak kapitału symbolicznego oznacza szczególną podatność na działanie tzw. przemocy symbolicznej. Działanie przemocy symbolicznej powoduje m.in., iż podlegający jej czują się immanentnie gorsi, ich historia społeczna jawi im się jako niepełna, są postrzegani — nie tylko przez świat zewnętrzny, ale także przez siebie — jako „zapóźnieni”, nienowocześni. Mają poczucie, że muszą się uczyć i importować zewnętrzne wzorce. Efektem takich przekonań może być budowanie strategii nieadekwatnych do potrzeb danej społeczności, a imitujących wzory zewnętrzne uważane za lepsze. Efektem takiej sytuacji jest przyjmowanie nieadekwatnych dla danego regionu założeń rozwojowych, celów i środków ich realizacji niezwiązanych z regionalnymi potrzebami i możliwościami.

Aspektem symbolicznej słabości wielu krajów Europy Środkowo-Wschodniej i ich regionów jest niski prestiż ich własnej rodzimej kultury, w szczególności jej form nieelitarnych. Brak kapitału symbolicznego owych peryferyjnych form kulturowych rodzi poczucie wstydu z powodu własnej tożsamości, znacznie obniżające poczucie

własnej wartości. Ów częsty wstyd, który wydaje się dość charakterystyczną cechą psychologiczną mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej, jest m.in. stymulatorem emigracji, odcinania się od własnych korzeni, przyjmowania ściśle imitacyjnych strategii rozwojowych. Znaną strategią zmagania się ze wspomnianym „wstydem” — oprócz migracji czy poszukiwania znaczących „gorszych” poza granicami własnej społeczności — jest przypisywanie negatywnych cech własnych społeczeństw ich wybranym częściom przy jednoczesnym odcinaniu się od nich (mówić tu można o „eksterioryzacji stygmatu”). Wyznaczeni w ten sposób „gorsi rodacy” mogą być definiowani w różny sposób, m.in. ekonomiczny, kulturowy czy religijny. Często są oni jednak wyznaczani w kategoriach regionalnych, i taki sposób walki z kompleksem niższości staje się wtedy szczególnie kłopotliwy dla słabszych regionów, w szczególności tych pozbawionych własnych zasobów kapitału kulturowego w formie kultury wysokiej o dużym statusie prestiżowym (kapitale symbolicznym). Negatywnymi punktami odniesienia neutralizującymi poczucie wstydu mogą stawać się zarówno całe regiony, jak i wybrane społeczności wewnątrz regionów. W pierwszym przypadku mamy wtedy do czynienia z zaostreniem się napięć centro-peryferijnych, w drugim z zaostreniem się na tle kulturowym napięć społecznych wewnątrz samych regionów.

Problemy takie łagodzić może dalekowzroczna regionalna polityka tożsamościowa, w realizacji której uczestniczyć muszą przede wszystkim elity kulturowo-intelektualne, ale wspierać powinny ją także elity polityczne, a nawet gospodarcze. Polegać ona może w szczególności na dowartościowaniu regionalnej kultury ludowej i popularnej. Polska wydaje się generalnie krajem, gdzie istnieją ciągle znaczne napięcia kulturowe pomiędzy warstwami wyższymi (na czele z inteligencją) a warstwami niższymi, a zwłaszcza relatywnie liczną w naszym kraju warstwą chłopską. Napięcia takie stwarzają dodatkowe ryzyko dla wzmacniania się efektu kompensacji poczucia niższości i wstydu poprzez odcinanie się od kultury ludowej własnej społeczności. Skuteczne dowartościowanie i wystylizowanie regionalnej kultury ludowej jest ważnym środkiem ograniczania potencjału do wzmacniania się takich napięć, wzmocnienia integracji społecznej i zewnętrznej pozycji regionu. Doskonałym przykładem udanych działań w zakresie rozwoju tożsamości regionalnej jest region Podhala. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza dowartościowanie w tym regionie folkloru regionalnego i włączenie go w znaczny stopień do obiegu kultury narodowej. Jak wiadomo, proces ten dokonał się przy bardzo wydatnym udziale inteligencji krakowskiej oraz warszawskiej. Jej liczni przedstawiciele, odwiedzający Zakopane i okoliczne miejscowości od końca XIX wieku, dokonali swoistej stylizacji kultury góralskiej, ukształtowali — częściowo arbitralnie — jej kanony, i rozpoczęli proces popularyzacji jej elementów w kulturze ogólnokrajowej, włączywszy

w to kulturę wysoką. Można zwrócić uwagę, że analogiczne działania miały miejsce w innych regionach Europy; w szczególności sztucznej w znacznym stopniu systematyzacji poddana została kultura ludowa górali szkockich. Dzięki takim zabiegom udało się osiągnąć szereg istotnych efektów. Po pierwsze, istotnie dowartościowano kulturę ludową regionu, a co za tym idzie sam region — wcześniej ubogi i wysoce peryferyjny. Dzięki tym zabiegom udało się zapewnić mu znaczną widoczność i prestiż w ogólnokrajowej kulturze, za czym dziś idą wymierne korzyści materialne, związane głównie z popularnością turystyczną. Innymi efektami opisywanych działań jest wzmocnienie zakorzenienia regionu w kulturze polskiej przy zachowaniu jego naturalnej specyfiki kulturowej. Stworzono wreszcie dzięki takim zabiegom niezwykle cenny i trwały pomost kulturowy pomiędzy wszystkimi warstwami społecznymi, wzmacniając spójność społeczną regionu.

Innym elementem polityki tożsamościowej może być dostrzeganie i promowanie na arenie ogólnoregionalnej, a nawet szerszej, wszelkich — niezależnie od branży i charakteru — działalności, ludzi, organizacji i społeczności, którym udało się osiągnąć światową pozycję w określonej dziedzinie, działając we własnym regionie. Osoby, środowiska czy organizacje osiągające sukcesy na poziomie międzynarodowym są, po pierwsze, ważnym elementem dowartościowania społeczności regionalnych, przekształcania ich kapitałów społecznych, kulturowych i ekonomicznych w kapitały symboliczne. Pokazują, że mieszkańcy regionu są w stanie wybić się ponad przeciętność, że region, jego położenie, kultura czy inne cechy nie uniemożliwiają bycia najlepszymi. Mają więc niezmiernie ważną funkcję dawania przykładu, pokazywania i swoistego dowodzenia, że „możemy być w czymś najlepsimi”. Pozwala to na budowę w regionie niezwykle ważnego etosu „bycia najlepszym”. Przykłady aktualnie działających w światowym obiegu osób czy środowisk są jednocześnie o wiele cenniejsze od przykładów historycznych, które mogą działać dwustronnie: z jednej strony udowadniać, że „skoro kiedyś można było być najlepszym, to można i teraz”, ale z drugiej sugerować, że obecnie trudno jest dorównać sukcesom dawnych mieszkańców regionu.

Tak czy inaczej, sukces — w szczególności sukces na skalę światową — wart jest szczególnej promocji w ramach regionalnego systemu komunikacji społecznej, niezależnie od jego charakteru i sfery. W odniesieniu do ośrodków uniwersyteckich wydaje się ważne nie tylko, aby zdefiniowane były one jako centra badań w zakresie modnych aktualnie dziedzin, przykładowo nanotechnologii, biotechnologii, informatyki czy telekomunikacji. Równie ważne jest, by w ośrodkach tych pracowały choćby pojedyncze osoby należące do światowej czołówki w swojej dziedzinie. Jak wspomniano, są one ważne — niezależnie od pola badawczego -i warte promocji, nawet jeśli nie pracują w dziedzinach uchodzących dziś za najbardziej przyszłościowe.



Tacy uczeni — oprócz ich konkretnych kompetencji w danej dziedzinie, które także mogą okazać się często zaskakująco ważne dla danego regionu — posiadają kluczowe metakompetencje, a więc umiejętności niezwiązane z ich konkretną branżą a wynikające z funkcjonowania w tzw. obiegu światowym. Za jedną z najważniejszych metakompetencji uznać można samą umiejętność samodzielnego włączania się w ów globalny obieg. Ta umiejętność wydaje się jedną z najbardziej brakujących we współczesnej Polsce i jej regionach. Dominującą ciągle postawą wydaje się swoiste oczekiwanie na dostrzeżenie, docenienie ze strony świata (czy choćby krajowego centrum) i przekonanie, że posiadanie nowego, innowacyjnego rozwiązania w danej dziedzinie pozwala na automatyczny światowy sukces. Nie brak spektakularnych przykładów z całego kraju, pokazujących, że owo „docenienie”, jeśli już udaje się je osiągnąć, oznacza najczęściej przejęcie danej osoby czy jej osiągnięć przez zewnętrzne systemy, ponieważ okazują się one niezbędnymi strukturami umożliwiającymi komercjalizację danego rozwiązania. Umiejętność samodzielnego działania w globalnych strukturach, czy to gospodarki, kultury czy nauki, przy zachowaniu własnej podmiotowości a jednocześnie regionalnej afiliacji, pozwala na znaczące dowartościowanie własnych zasobów jako użytecznych w obiegu globalnym. Nieliczne osoby i instytucje posiadające taką umiejętność są więc kluczowe dla budowy kapitału symbolicznego regionów. Naukowcy mający taki status — niezależnie od dziedziny, w której pracują — kształcą studentów nie tylko na poziomie światowym, ale obdarzają ich wiarą w możliwość kontynuowania kariery w ramach najlepszych międzynarodowych ośrodków i standardów.

### **Rola partii politycznych**

Dla wzmocnienia regionalnych systemów komunikacji społecznej istotne wydają się także strategie przyjmowane przez partie polityczne. Jak się wydaje, za pożądane uznać można działania ogólnopolskich partii politycznych zmierzające do lepszego zakorzenienia się w polskich regionach. Znaczna część partii wydaje się traktować regiony — nawet te, w których cieszą się szczególną popularnością — dość instrumentalnie. Partie na poziomie ogólnokrajowych central zbyt mało wiedzą o regionach, i zbyt powierzchownie dostosowują do nich swoje oferty programowe. Poważniejsze debaty o regionalnych problemach ograniczają się często do okresu wyborczego. Jest to oczywiście także skutkiem wspomnianej słabości regionalnych systemów komunikacji. Ale same partie mogą wiele zrobić, by system ten wzmacniać. Być może właściwe byłoby wyraźniejsze dowartościowanie przez nie określonych regionów, nawet kosztem innych, co wydaje się bardziej korzystnym układem niż rozwój partii czysto regionalnych, mogących mieć skłonności do promocji swoistego egoizmu regionalnego czy nawet — w pewnych przypadkach — ciągoty separatystyczne.

Można zauważyć, że wyborca stawiany w obliczu wyboru pomiędzy partią regionalną a partiami ogólnokrajowymi jest poddawany swojego rodzaju szantażowi emocjonalnemu: „albo popierasz naszych (swoich), albo jesteś z nimi (centrum, obcymi)”. Co więcej, tego rodzaju szantaż łączy się także z sytuacją narzucenia przez partię regionalną określonych wartości i interesów. Partia regionalna, jak każda inna, kieruje się określonymi wartościami, ideologiami i założeniami — nawet jeśli nie deklaruje ich wyraźnie — które niekoniecznie muszą być zgodne z przekonaniami wszystkich wyborców w danym regionie (są one zwykle mniej lub bardziej różnorodne). Mówiąc bardziej konkretnie, część mieszkańców danego regionu może mieć przekonania bardziej lewicowe, inni bardziej konserwatywne. Część z nich opowiadać się może za gospodarką zdecydowanie liberalną, inni za rozbudowaną sferą opieki społecznej i wysokim opodatkowaniem. „Zmuszeni” szantażem moralnym do głosowania na jedną zwykle partię regionalną, pozbawieni zostają niejako wyboru w tych zakresach, i w zamian za obietnicę „obrony regionu” godzić się muszą na program polityczny proponowany przez elity partii regionalnej. Zakładając, że zwiększy się stopień powiązania partii politycznych z poszczególnymi regionami łączyjący się z otwartym dowartościowaniem wybranych ideologii regionalnych, wyborcy otrzymają wyraźniejszy wybór pomiędzy wzmocnieniem tożsamości własnego regionu i promocją jego wartości na arenie krajowej, a opcją przeciwną, związaną z promocją w skali krajowej, a więc także we własnym regionie, wartości innego regionu czy też niezdefiniowanej wyraźnie w płaszczyźnie regionalnej tożsamości ogólnokrajowej. Przykładowo, wyborca zamieszkujący Polskę wschodnią wybierać by mógł pomiędzy partią dowartościującą tradycje, interesy i wartości jego własnego regionu bądź partią, dla której wzorcem najciekawszym i wartym ogólnopolskiej promocji są np. wartości wielkopolskie. Takie rozwiązanie, jak się wydaje, powinno umożliwić wzmocnienie podmiotowości i tożsamości wszystkich regionów kraju, zapewniając jednocześnie obywatelom wybór pomiędzy silniejszymi i słabszymi wariantami regionalizmu oraz gwarantując zachowanie spójności systemu polityczno-kulturowego kraju.

## Dziesięć lat samorządu wojewódzkiego bez regionalnej tożsamości

*Demokratyczności ustroju nie uzyskuje się (...) prostym istnieniem kłócących się partii, ale wprężeniem możliwie najszerzych mas ludności do służby państwa. Nigdy nie uda się tego uzyskać przez stawianie bezpośrednio odległego ideału państwa przed oczyma zwykłego obywatela. W tym miejscu wysuwa się zasada krajowości, jako najlepsza — jeśli nie jedyna — alternatywa.*

Lech Bądkowski, *O krajowości*<sup>1</sup>

W 1990 roku wprowadzono pierwszą reformę samorządową. Natomiast w tym roku mija dziesięć lat istnienia samorządów: powiatowego i wojewódzkiego. To doskonała okazja, by dokonać oceny ich funkcjonowania. Chociaż z perspektywy historii można powiedzieć, że to „tylko” dziesięć lat, jednak okres ten wystarczył, by samorzady stały się jednym z fundamentów ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście, nikt nie jest doskonały! Tak jak każdy system, i ten — z biegiem lat — powinien być przecież dopracowywany.

Otóż podczas dyskusji, jaka miała miejsce w Senacie w lutym tego roku przy okazji otwarcia wystawy „Autorytety: Lech Bądkowski”, przygotowanej m.in. przez Kaszubski Zespół Parlamentarny i Europejskie Centrum Solidarności, dodam — dyskusji z udziałem pomorskich działaczy regionalnych (studentów, dziennikarzy, samorządowców, animatorów życia społecznego i kulturalnego i in.), padły z ust jej uczestników stwierdzenia, że podział samorządowy w Polsce powinien pójść jeszcze dalej; że województwa mogłyby swym zasięgiem obejmować większe połacie ziem, np. całe polskie Pomorze — od Elbląga po Szczecin, bowiem wyznaczone granice administracyjne nie pokrywają się z historycznie ukształtowanymi granicami regionalnymi. Najbliżej swego pierwowzoru sprzed wieków wydaje się być województwo wielkopolskie. Województwo śląskie z kolei w świadomości mieszkańców składa się z subregionów: katowickiego, rybnickiego, częstochowskiego i bielskiego. Natomiast ziemie pomorskie znajdują się w granicach aż czterech województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego, a także warmińsko-mazurskiego. Utworzenie większych województw-regionów stanowiłoby

---

\* Senator RP

<sup>1</sup> Lech Bądkowski, esej „O krajowości”, Londyn 1946, [w:] L. Bądkowski, *Pomorska myśl polityczna*, Gdynia 1990.

zapewne ziszczenie marzeń Lecha Bądkowskiego, którego myśli zawarte w napisanym przez niego w 1946 roku eseju „O krajowości” stanowią motto mojego wystąpienia<sup>2</sup>. Pod słowem „krajowość” (regionalizm) należy bowiem rozumieć „samorządność”.

Kim był człowiek, którego przywołuję, a którego śmiem nazwać prekursorem myśli samorządowej w Polsce? Odpowiem: urodzonym w Toruniu w 1920 roku Pomorzaninem, uczestnikiem bitwy o Narwik w 1940 roku, za bohaterstwo w której odznaczony został orderem Virtuti Militari, współzałożycielem w 1956 roku jednej z największych organizacji pozarządowych w Polsce — Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, wieloletnim prezesem Oddziału Gdańskiego Stowarzyszenia Literatów Polskich, pisarzem, dziennikarzem, pierwszym rzecznikiem prasowym Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego w Stoczni Gdańskiej w 1980 roku, twórcą i redaktorem naczelnym tygodnika „Samorządność”, nauczycielem i mistrzem wielu dzisiejszych polityków pochodzących z Pomorza, m.in. moim. Zastugi Lecha można by wymieniać jeszcze długo. Nas w tej chwili interesuje jego spojrzenie na samorządność.

Myślę, że gdyby Lech Bądkowski żył (zmarł po długiej chorobie nowotworowej w 1984 roku), cieszyłby się z uzyskanej przez Polskę wolności. Nie byłaby to jednak radość bezkrytyczna, gdyż jego marzenia spełniły się tylko częściowo. Przez minione dziesięć lat władze województw skupiały się bowiem bardziej na realizacji programów infrastrukturalnych, stały się swoistymi kasjerami, zaprzepaszcżając przy tym — jak sądzę — możliwość budowania utraconej w wielu miejscach w Polsce tożsamości regionalnej. Tymczasem, jak pisał Bądkowski we wspomnianym eseju (pamiętajmy, że powstał on w 1946 roku!), za powołaniem do życia samorządu krajowego (regionalnego) przemawiały następujące profity społeczne:

1. *Wyzwolenie dużych zasobów sił miejscowych, które inaczej pozostałyby ukryte i nie wykorzystane; stanowiłoby to uzupełnienie obejmującego podówczas całe państwo systemu wielopartyjnego. Ludność wprężnięta w samorząd krajowy pracowałaby bardziej wydajnie nad rozwojem swego kraju, mając znacznie bliższy i konkretniejszy cel przed oczyma, niż odległy, centralny... .*
2. *Stopniowe i naturalne wprężanie mas ludności do samorządu krajowego zbliżyłoby je do idei i mechanizmu współtrządców, wzmacniałoby i urealniało świadomość współpracy w budowaniu i rozwijaniu państwa poprzez jego kraje składowe oraz wytwarzałoby i podnosiło poczucie współodpowiedzialności za jego prowadzenie i losy.*

---

<sup>2</sup> Kwestię krajowości L. Bądkowski zdążył poruszyć w 1947 r. po powrocie do Polski z Anglii w artykule *Regionalizm kaszubski podstawą krajowości pomorskiej*, „Dziennik Bałtycki”, dod. „Rejsy”, 1947, nr 7.

3. *Różnorodność form zwyczajowych i kulturalnych, spontaniczność pomysłów praktycznie rozwiązujących tysięczne problemy życia zbiorowego, rozmaita twórczość poszczególnych krajów [samorządów; regionów — przyp. K.K.], wносиłyby niepomierne bogactwo dla ogólnej składnicy narodowej, zapewniając jej stały, naturalny dopływ świeżych zasobów, których wartość została doświadczalnie wypróbowana na pewnym terenie, a które później wykorzystać można by było na innych terenach lub w całym państwie.*
4. *Stworzenie stopnia pośredniego w dziedzinie rządzenia — zdejmując tym sposobem znaczną część ciężarów i odpowiedzialności z władz centralnych — chroniłoby ich autorytet i zapewniłoby elastykę działania na poszczególnych terenach. Praktyczne przeszkalanie się ludzi na szczeblu samorządu krajowego dostarczałoby państwu doświadczonych pracowników znających z własnej praktyki problematykę funkcjonowania życia zbiorowego, uczących się mniej kosztownie, bo na małym, trudnej sztuki współrzędów.*
5. *Rozprowadzenie pewnej części władzy na samorządy krajowe zwiększyłoby i ułatwiło możliwość ograniczonego narastania szerszych tworów państwowych drogą dobrowolnego łączenia się. Zacierałaby się ostrość różnic międzypaństwowych, a chociaż nie osłabiałoby to suwerenności i integralności państwa, rozładowywałoby i zacierało antagonizmy i nadmierne ambicje centralne.*

Po dekadzie funkcjonowania samorządów w nowym kształcie, analizując wymienione przez Bądkowskiego korzyści, jakie z takiego układu mogłyby wynieść „kraje” (województwa), odnoszę wrażenie, że stały się one bardziej administratorami przypisanych im terenów, aniżeli kreatorami, inspiratorami tworzenia silnych społeczeństw w oparciu o dawną i współczesną kulturę, obecną w zamieszkiwanych przez nich regionach. Gdzieś po drodze zagubiona, zapomniana została *różnorodność form zwyczajowych i kulturalnych*, o której Bądkowski pisał, a która *wnosiłaby niepomierne bogactwo dla ogólnej składnicy narodowej*. W tej kwestii nadal dominiuje myślenie centralne (jedna kultura — polska), zagrożone dodatkowo globalnym (jedna kultura — europejska, a w dalszej perspektywie — światowa), co odzwierciedla się w wielu przykładach. A przecież wiadomo, jak wielką rolę w kształceniu obywateli danego kraju w duchu patriotyzmu odgrywa wychowanie w rodzinie, a następnie — kolejno — w małej i dużej ojczyźnie. Człowiekowi nieposiadającemu tożsamości regionalnej trudno będzie zrozumieć specyfikę kraju, w którym żyje, jego uwarunkowania polityczne (historyczne), społeczne i gospodarcze. Umacnianiu się tożsamości regionalnej sprzyjają bowiem: bliskość geograficzna, kultura, w jakiej dana jednostka się wychowała, oraz względy ekonomiczne. Więzy zrodzone na obszarze lokalnym i regionalnym posłużyć mogą jako wzorcowe dla tworzenia stosunków o zasięgu krajowym i dalszym. Bo czymże ma być Polska regionalna, ta

utworzona w 1999 roku? Twierdę, że nie tylko krajem wyobrażonym w świadomości mieszkańców na podstawie istniejących granic administracyjnych, ale też na podstawie uświadamianego zasięgu granic kulturowych. Region — by powiedzieć za Andrzejem Sadowskim — *w perspektywie socjologicznej obejmuje wytworzony (lub skonstruowany) w dłuższym okresie i ulokowany w określonej przestrzeni, wyodrębniony układ społeczno-kulturowy (symbiotyczny), oparty na trwałych podstawach (najczęściej tradycji kulturowej, a także administracyjno-politycznych, ekonomicznych), obejmujący w różnym stopniu powiązane wzajemnie jednostki, zbiorowości lokalne, ich kulturę (kultury) oraz różne formy działań społecznych odniesionych do poszczególnych zbiorowości, jak i do ogółu mieszkańców wydzielonego układu, które pozwalają traktować go jako wyodrębnioną całość*<sup>3</sup>.

Nie da się — w mojej opinii — we współczesnych nam czasach globalizacji kształtować tożsamości regionalnej bez pomocy tak skutecznych nośników informacji jak telewizja, radio, prasa czy internet. Tymczasem miast, w myśl idei samorządowej, „uregionalniać” polskie media, coraz bardziej są one centralizowane. Za przykład niech posłuży TVP 3, jeszcze parę lat temu program o charakterze regionalnym, teraz przekształcony w ogólnopolską TVP Info. Podobnie działo się w przypadku pism codziennych. Na przykład jedyna w Pomorskiem gazeta regionalna „Dziennik Bałtycki” stała się „Polską. Dziennikiem Bałtyckim”, mimo że nie miała w tym województwie konkurencji w postaci innego codziennego czasopisma regionalnego (trudno bowiem jako rywala traktować ogólnopolską „Gazetę Wyborczą” z jej dodatkiem lokalnym „Trójmiasto”). Wprawdzie od mniej więcej roku na łamach „Dziennika Bałtyckiego” ponownie pojawia się więcej informacji z pomorskiego regionu, jednak w okresie podporządkowania swoim władzom centralnym utracił on wielu czytelników. I chyba nie tylko kryzys ekonomiczny lub popularność mediów internetowych były tego przyczyną. Dlatego — uważam — większą wagę do istnienia mediów regionalnych powinny przywiązywać władze wojewódzkie, chociażby poprzez stawanie w ich obronie, kiedy zagrożone są centralizacją. Obecnie tego nie czynią, co po części skutkuje ubywaniem ich z pomorskiego obszaru (zaznaczę, że mam na myśli media regionalne, a nie lokalne, których na obszarach o długiej kulturze i tradycji nie brakuje). Warto tu przytoczyć słowa Piotra Tymy, przewodniczącego Rady Mediów Elektronicznych Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz prezesa Związku Ukraińców w Polsce, wygłoszone podczas seminarium w Kartuzach poświęconego mediom lokalnym i regionalnym: *Szkoda, że większość Polaków nie zawsze dostrzega znaczenie mediów lokalnych*

<sup>3</sup> Andrzej Sadowski, *Od Polski lokalnej do regionalnej*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska Europa Świat*, pod red. Włodzimierza Wesołowskiego i Jana Włodarka, Warszawa 2005, s. 146.

*i regionalnych dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W najbardziej nośnym przekazie — ogólnopolskich programach informacyjnych — ich problemy i podejmowane przez nie sprawy mają szansę zaistnieć wyłącznie poprzez poruszanie kontrowersyjnej tematyki. Skutkiem dysproporcji między telewizją lokalną a centralnymi jest permanentna nieobecność na ekranie małych miejscowości kraju. Sytuację ratują dzisiaj prywatne telewizje kablowe. Internet, telewizja regionalna i lokalna — kablowa, silne, niezależne tytuły prasy lokalnej to jedyny sposób, by nie doszło do marginalizacji społeczności lokalnych, by brały one pełnowartościowy udział w życiu społeczno-politycznym kraju, nabywając świadomość lokalną składającą się na tożsamość regionalną<sup>4</sup>.*

Do kształtowania tożsamości regionalnej oprócz wsparcia mediów potrzebny jest dialog — zarówno między mieszkańcami danego regionu, jak też między nimi a pozostałymi obywatelami Polski. Tymczasem, moim zdaniem, brak jest na poziomie województw zorganizowanych instytucji społecznych, skupiających — przykładowo — regionalne siły intelektualne zdolne do systematycznego prowadzenia takiego dialogu i generowania myśli dotyczących szeroko rozumianego interesu regionalnego. W województwie pomorskim istnieje wprawdzie skupiające ponad cztery tysiące członków Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie (mające oddziały także poza województwem, np. w Warszawie i Szczecinie), jednak w pierwszej kolejności ma ono — jak wynika z najnowszych badań przeprowadzonych przez dr Monikę Mazurek<sup>5</sup> — charakter bardziej etniczny niż regionalny; reprezentuje interesy grupy posługującej się językiem regionalnym — kaszubskim, czyli Kaszubów. Nie ma tu natomiast organizacji działających na rzecz całego Pomorza (Gdańskiego). Efekt tego jest taki, że dziś rzadko usłyszeć można zdanie: „Jestem Pomorzanie”. Prędzej: „Jestem Kaszubą...”. Oczywiście nie jest moim zamiarem umniejszanie roli wspomnianej grupy, której sam jestem przedstawicielem. Uważam jednak, że świadomość, iż przynależy się do większej wspólnoty — tu: pomorskiej — jest w dobie globalizacji pożądana. Kaszubi, Kociewiacy, mieszkańcy Żuław czy ziemi chełmińskiej są nie kim innym, jak Pomorzanami. Jednocześnie Kaszubi — w okresie PRL odsuwani od udziału w życiu społecznym i politycznym — mocno przywiązani do swojej małej ojczyzny, z pomocą Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego korzystają z dobrodziejstw, jakie niosą dla nich „nowe czasy”. ZKP można postawić za wzór organizacji społecznej, pozarządowej, dbającej o interesy konkretnej grupy. Przy jego niemałym wkładzie *Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* z 2005 roku objęła m.in. Kaszubów. Dzięki niej na terenie kilku kaszubskich

---

<sup>4</sup> Piotr Tyma, *Media lokalne — zwierciadło demokracji*, „Pomerania”, 2006, nr 6, s. 7.

<sup>5</sup> Monika Mazurek, *W poszukiwaniu tożsamości. Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie w oczach socjologa*, Gdańsk 2009.

gmin pojawiły się dwujęzyczne tablice informacyjne, wydawane są pisma w języku kaszubskim, działa Radio Kaszëbë, w Radiu Gdańsk emitowany jest program informacyjny po kaszubsku oraz organizowany jest konkurs Dyktando Kaszubskie. Zaś dzięki otwartości na sprawy regionalne Ministerstwa Edukacji Narodowej w szkołach na Kaszubach dla ponad 10 tysięcy dzieci i młodzieży prowadzone są lekcje z języka kaszubskiego oraz wydawane są podręczniki do jego nauki. Ponadto organizowane są kursy języka kaszubskiego przez Akademię Kształcenia Zawodowego w Gdańsku, na Akademii Pomorskiej w Słupsku utworzone zostały poddyplomowe studia kaszubistyczne, a na filologii polskiej Uniwersytetu Gdańskiego uruchomiona została w tym roku akademickim specjalność kaszubistyczna.

Wspomniane „owoce” są jednak zastęgą współpracy konkretnej organizacji osadzonej w danym regionie z instancjami centralnymi. Gdzie jest jednak udział w szerszym kształtowaniu świadomości regionalnej władz wojewódzkich? Dlaczego np. w szkołach pomorskich nie przekazuje się uczniom wiedzy — a jeśli już, to w nikłym stopniu — o tymże regionie (nie mam tu na myśli prowadzonych w wielu placówkach lekcji i kółek języka kaszubskiego i kultury Kaszub)? Problem ten nie jest nowy. Uwidocznili go już w okresie międzywojennym Władysław Pniewski (1893–1940), Wielkopolanin, nauczyciel języka polskiego ze stopniem doktora, który w 1924 roku został polonistą w Gimnazjum Polskim Macierzy Szkolnej w Gdańsku, po czym pracował w nim przez 15 lat. W swojej pracy silnie akcentował on wartość kultur regionalnych i małych narodowości. Profesor Edward Breza tak pisał o nim swego czasu na łamach czasopisma „Pomerania”, wydawanego przez Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie: *Doceniał wartość kultury pomorskiej i kaszubskiej, i starał się je, jak mógł najszerzej propagować. W specjalnym artykule pt. „Potrzeba regionalizmu w szkole” (zamieszczonym w „Gryfie” z 1832 r., nr 3) uzasadniał potrzebę wiedzy o regionie, powołując się na argument socjologiczny i praktykę Kościoła. Dziecko najpierw żyje w rodzinie, potem w grupie regionalnej, aż wreszcie w całym narodzie i państwie, by w końcu wejść do ludzkości. Kto zaprzecza regionalizmowi (termin ten zresztą wprowadził do piśmiennictwa pomorskiego), wyklucza człowieka z grupy regionalnej i etnicznej, a to jest niemożliwe. Nie mamy bowiem idealnego Polaka, nawet bohaterowie narodowi (Kościuszko, Mickiewicz) związani byli ze swoimi rodzinnymi regionami. Kościół docenia wychowanie regionalne, bo pozwala np. czcić Matkę Boską Swarzewską obok Matki Boskiej w ogóle. Przeciwnikiem regionalizmu są — zdaniem Pniewskiego — zachowawczość i ciasny patriotyzm. Lepiej zatem, by dzieci rybackie uczyły się budowy statków, niż pług i samochódów<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> Edward Breza, Władysław Pniewski o wartościach regionalizmu, „Pomerania”, 1984, nr 4, s. 20.



O przekazywanie wiedzy o regionie usilnie też zabiegał wspomniany na początku mojego wystąpienia Lech Bądkowski. W jednym z referatów skierowanych do członków Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego w końcu lat 70. napisał on: *Na program powinno się składać wiele działań w wielu dziedzinach. Wymienię tylko kilka propozycji, które uważam za najważniejsze. (...) działalność oświatowa i wychowawcza. Chodzi tu przede wszystkim o wejście w system szkolnictwa. Rzecz wymaga odrębnego programu szczegółowego. Na terenie kuratoriów szkolnych Pomorza Gdańskiego musimy uzyskać przedmiot nauczania „Historia i kultura Pomorza” z zagwarantowaniem naszego wpływu na treść tego przedmiotu. (...) Osobno trzeba podjąć kwestię wykładu języka kaszubskiego i kaszubskiej literatury w szkołach na terenie Kaszub*<sup>7</sup>.

W opinii doc. dr. Henryka Hinza, historyka filozofii, pracownika Państwowej Wyższej Szkoły Teatralnej w Warszawie, z pochodzenia Kaszuby, niepodjęcie problematyki regionalnej, nieprzyznawanie się do swojego pochodzenia wynika z... kompleksów: *Kompleksy biorą się z braku pewności, czy kultura, w której się wyrosło, ma jakieś walory. Ktoś kto nie ma tej pewności będzie kamuflować swoje pochodzenie i będzie ciągnął do świecidełek, uważając, że to one są tą wyższą formą kultury*<sup>8</sup>.

\*\*\*

Zatem wychowanie i nauczanie regionalne, dialog ze społeczeństwem oraz media regionalne — koniecznie wspomagane przez samorządy — mają również służyć temu, by ukształtowała się wśród mieszkańców różnych obszarów Polski tożsamość regionalna.

W części Pomorza, w której mieszkam, na Ziemi Słupskiej, przychodzi właśnie na świat czwarte pokolenie potomków powojennych przesiedleńców. W życiu człowieka to długi okres. Czy jednak wystarczająco długi, aby mówić o ukształtowaniu się nowej społeczności — zwłaszcza tutaj, w tyglu etnicznym, kulturowym, na ziemiach, o których mówi się dzisiaj dyplomatycznie, że miały trudną historię? Ludzie, którzy przybyli na te tereny po II wojnie światowej — niekiedy w drodze świadomego wyboru, lepszej perspektywy życia, czy też jako przymusowi osadnicy ukraińscy z akcji „Wiśła” — zderzyli się z krajobrazem zupełnie im obcym kulturowo.

Po ponad 60 latach od zakończenia wojny wydaje się, że nie można już czynić na Pomorzu podziałów na tych z Kaszub, zza Buga, z Kieleckiego, na Wilniaków i Ukraińców. Powoli społeczności te stapiają się w jedną (choć niejedolitą)

---

<sup>7</sup> Maciej Narloch, *(Nie)znana myśl Bądkowskiego*, „Pomerania”, 2009, nr 4, s. 9.

<sup>8</sup> Edmund Szczesiak, *Mnie odmienność nie brzydzi...* (wywiad z doc. dr. Henrykiem Hinzem), „Pomerania”, 1984, nr 8, s. 1.

wspólnotę. Mimo to na postawione dzisiaj pytanie: „Skąd pochodzisz?”, młodzi ludzie odpowiadają: ze Słupska, Cecenowa, Głównicz, Łeby czy Wicka. Nie mówią: „Pochodzę z Pomorza” czy: „Jestem Pomorzanie”. Czują się bardziej związani z miejscowością, w której się urodzili i mieszkają, niż z regionem, nie mając świadomości, że są przez to bardziej anonimowi. Okazuje się, że proces kształtowania się regionalnej tożsamości i świadomości własnego pochodzenia wciąż trwa. Nie tylko na Pomorzu Gdańskim czy na Pomorzu w ogóle — także w innych regionach: czy to na Śląsku, czy w Małopolsce, czy na Podlasiu. To naturalne. Pytanie brzmi jednak: czy to się w ogóle uda? A jeśli tak, to kiedy? Na pewno będzie to niemożliwe bez powszechnej, przedmiotowej edukacji regionalnej, o którą zabiegać powinny w następnych latach samorządy wojewódzkie oraz kuratoria oświaty. Jest ona nie do przecenienia.

## Historyczny kształt regionalizmu w Polsce

### Uwagi wstępne

Jakie znaczenie dla przyszłości mogą mieć doświadczenia formowania się w Polsce współczesnego regionalizmu społeczno-kulturowego pod wpływem tradycji okresu zaborów? Reprezentują one swoisty paradoks historii — formy walki i adaptacji do negatywnych warunków stały się podstawą regionalnych kapitałów społecznych. Rozbiory, postrzegane w perspektywie procesów długiego trwania jako sytuacje przypadkowe czy incydentalne, spowodowały szereg trwałych przekształceń w zachowaniach zbiorowych. Silne zagrożenie dla podstaw bytu społecznego, konfrontacja z fundamentalnymi wyzwaniami wyzwalała silną aktywność adaptacyjną. Wtedy to społeczeństwa stają się bardziej plastyczne, bardziej kreatywne i bardziej otwarte na przyswajanie nowych praktyk i doświadczeń. Negatywne doświadczenia mogą przez to zostać przekształcone w źródło pozytywnych wzorców działania. Jak i kiedy tak się dzieje, jest przedmiotem dalszej analizy.

### Charakter polskiego regionalizmu

Polskie regiony mają swoje odrębne tradycje społeczno-kulturowe. Mają one swą genezę w najnowszej historii Polski XIX i XX wieku. Ich źródłem są mechanizmy obroby przed wynarodowieniem, wypracowane w specyficznych warunkach poszczególnych zaborów. Nieco odrębna jest geneza regionalizmu Ziem Zachodnich i Północnych, który jest efektem przemieszczenia mas ludzi w nowe warunki społeczne, a następnie różnorodności dróg tworzenia się nowych społeczności lokalnych.

Te mechanizmy adaptacji stały się następnie pozytywnym i negatywnym kapitałem społecznym. Jest to czynnik znaczący, choć nie determinujący, którego nie można pomijać zarówno w analizach życia społecznego w Polsce, jak i w badaniu dróg kształtowania się przyszłości. Tradycje regionalne w Polsce nie są tylko historią, ale czymś, co istnieje w codzienności, do czego się sięga przy przyswajaniu „nowego” i w sytuacjach kryzysowych. Jest to niedoceniany potencjał społeczny i ważne doświadczenie zbiorowe, które dla potrzeb przyszłości może być wykorzystane bądź wprost, bądź drogą zrozumienia jego przebiegu. Kapitał zbiorowy może kształtować szereg zjawisk społecznych istotnych dla funkcjonowania zbiorowości, a także dla indywidualnego dobrobytu.

---

\* Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii

Sfery współczesnego przejawiania się społecznych różnic regionalnych to, przykładowo:

- 1) tendencje do poparcia lub odrzucania określonych ruchów politycznych (np. odrzucanie radykalizmu w Wielkopolsce i poparcie dla ruchów postsolidarnościowych w byłej Galicji),
- 2) lepsze działanie administracji publicznej i sprawność samorządu terytorialnego wyższa w regionach o tradycjach autonomii (Galicja) i praworządności (Wielkopolska),
- 3) dobra kondycja społeczności lokalnych: ich spójność i siła, charakter lokalnego społeczeństwa obywatelskiego (tradycja stowarzyszeń i samoorganizacji) w regionach o tradycjach samorządności (Galicja),
- 4) wspierające relacje międzyludzkie: wzajemne zaufanie, samopomoc i solidarność rodzinna, sąsiedzka, lokalna w kraju i za granicą w regionach o ciągłości tkanki społecznej (Galicja),
- 5) większa aktywność ekonomiczna, korzystne otoczenie biznesu i dobry klimat dla inwestycji zagranicznych w regionach o tradycji pracy organicznej (były zabór pruski),
- 6) większa indywidualna przedsiębiorczość i otwartość na zmianę w społecznościach postpionierskich (Ziemie Zachodnie i Północne).

### **Geneza polskiego regionalizmu a szanse i zagrożenia w wymiarze historycznym**

Indywidualne i zbiorowe reakcje na sytuacje zagrożenia mogą występować w trzech głównych postaciach jako modernizacja, adaptacja obronna i kontrmodernizacja. Adaptacja obronna i sztuka przetrwania to wypracowywanie praktyk obchodzenia ograniczeń, oszukiwania systemu, rozwoju umiejętności społecznej mimikry i konspiracji. Modernizacja to z kolei kreatywna i twórcza odpowiedź na nowe szanse. Kontrmodernizacja to selektywna zmiana. Jest to przekształcenie i zmiana w pewnych wymiarach życia społecznego, po to by utrzymać ciągłość tradycyjnych form życia. Wybór ten nie był całkiem dowolny i zależał w dużej mierze od zewnętrznych i narzuconych warunków. Pierwszy typ odpowiedzi dominował w byłym zaborze rosyjskim i wobec reżimu komunistycznego. Natomiast drugi i trzeci typ reakcji był częstszy w byłych zaborach austriackim i pruskim.

Ze współczesnej perspektywy można widzieć w tym wzorce reakcji na kryzys społeczny w szerszej skali — wyzwanie historyczne. Kryzys jest nie tylko ekonomicznym czy politycznym zagrożeniem, ale zakwestionowaniem zbiorowej i jednostkowej tożsamości, wzorców życia i organizacji od strony najostrzejszej — ich witalności jako drogi zabezpieczania bytu wielkich mas ludzi. Rozbiory

nie były czystą konsekwencją przewagi politycznej zaborców i jej wykorzystania dla likwidacji Polski. Były zarazem podważeniem dotychczasowej formuły istnienia społeczeństwa polskiego. Odpowiedź na to przebiegała w różnych formach, w zależności od warunków historycznych danego regionu. Doświadczenia te ukształtowały wzorce zachowania i wartości zbiorowe. Stanowią one swoisty kapitał tych społeczności, a także potencjalne wzory dla innych regionów. Są też określoną lekcją historyczną, wartą przestudiowania.

### **Tradycje regionalne we współczesnej Polsce**

We współczesnej Polsce — z pewnym uproszczeniem co do charakteru i siły różnic — można mówić o pięciu głównych regionach i o ich specyficznych tradycjach. Jest to podział na trzy byłe zabory (dzielnice), odrębne regiony Górnego Śląska oraz Ziemi Zachodnich i Północnych. Regiony te wniosły w obecną Polskę różne tradycje (tablica 1).

*Tablica 1. Tradycje społeczne głównych regionów Polski*

| Region                                         | Wartości regionalne                                                                                                                |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Polska centralna<br>(b. Kongresówka)           | Dostosowanie i adaptacja do sytuacji dominacji; umiejętności radzenia w sytuacji ograniczeń; zdolność do konspiracji i mobilizacji |
| Galicja                                        | Wspólnoty lokalne, samorząd, solidarność rodziny rozszerzonej, sąsiedzka i lokalna, tradycyjna religijność                         |
| Wielkopolska<br>i Pomorze<br>(b. zabór pruski) | Etos pracy, racjonalność w życiu codziennym i publicznym, solidaryzm społeczny, przedsiębiorczość, klimat probiznesowy             |
| Górny Śląsk                                    | Śląska „triada”: praca, religia i rodzina                                                                                          |
| Ziemie Zachodnie<br>i Północne                 | Adaptacja do zmiany, przedsiębiorczość, szybkie przyswajanie „nowego” przy niższej integracji lokalnej                             |

Region centralny Polski ma tradycje związane ze zdolnością przystosowania się do sytuacji silnego i strukturalnego zagrożenia, umiejętnościami przetrwania i konspiracji, a także mobilizacji w sytuacji potrzeby. Region Galicji jest ukształtowany przez tradycje autonomii, dzięki którym lepiej przetrwały wspólnoty lokalne i sąsiedzkie, a dzisiaj istnieje lepsze podłoże społeczne dla rozwoju samorządu i samorządności lokalnej. Region byłego zaboru pruskiego został ukształtowany przez tradycje pracy organicznej. Stąd silne są w nim wzorce indywidualnej aktywności ekonomicznej, a w sferze społecznej — praworządności, solidaryzmu i aktywności

zbiorowej. Górny Śląsk, który zwrócił Polsce dopiero konsekwencje I wojny światowej, reprezentuje syntezę wartości pracy i małych grup społecznych. Ziemie Odzyskane to z kolei efekt wielkiego eksperymentu społecznego, w którym masa osadników i emigrantów z różnych stron kraju i z zagranicy, wraz przesiedleńcami z Kresów, musiała zagospodarować nowe tereny i przystosować się do życia w nowym i bardziej rozwiniętym środowisku społecznym.

### **Warunki sukcesu transformacji wielkiej grupy społecznej na przykładzie Wielkopolski i Pomorza (byłego zaboru pruskiego)**

Ograniczenia miejsca zmuszają do skupienia się na jednym, ale za to znaczącym przykładzie. Najlepszy z nich stanowi Wielkopolska (były zabór pruski). Na jej sukces złożyło się szereg czynników.

Pierwszym z nich są odpowiednie warunki zewnętrzne, jakim było państwo prawa, dające możliwość stowarzyszania się i otwartą drogę dla indywidualnej przedsiębiorczości.

Drugą determinantą były relacje wewnątrz wspólnoty regionalnej, formowane przez silną więź elit i mieszkańców. Tworzył je solidaryzm i współpraca głównych grup społecznych przy wiodącej roli tradycyjnych elit (księży i ziemianie).

Trzecią determinantą tego sukcesu była odpowiednia taktyka elit wielkopolskich. Przy wdrażaniu nowych wzorców zachowań stosowano specyficzne socjotechniki. Był to wybór odpowiedniej skali działania na poziomie mezo (lokalnym i regionalnym). Na takim szczeblu funkcjonowała lokalna przejrzystość w działaniach zbiorowych, i można było wykorzystać mikrowięź dla kontroli społecznej, niezbędnej we wdrażaniu nowych wzorców zachowania. Przy tworzeniu instytucji posługiwano się swoistą pedagogiką, pamiętając, że jak sukces spaja grupę, tak porażka jest dewastująca dla kapitału społecznego; stąd małe sukcesy są drogą do dużego. Starannie więc przygotowywano wprowadzanie nowych instytucji i tworzone je tam, gdzie istniały szanse sukcesu. Kolejnym istotnym sprzyjającym czynnikiem było zakorzenianie nowych form działania i nowych instytucji w codziennych zachowaniach, znajdujących wyraz w oszczędności, racjonalności, myśleniu o przyszłości, i wykształceniu.

Czwartą determinantą sukcesu wielkopolskiego było sprzężenie zjawisk ze sfery życia indywidualnego i życia zbiorowego. Były one ze sobą nierozdzielnie związane. Sukces wybitnych jednostek wzmacniał polską społeczność (Hipolit Cegielski), a zbiorowy efekt był sumą wielu sukcesów indywidualnych. Odpowiednio złączone zasoby i efekty sukcesów jednostkowych (spółdzielczość kredytowa) były podstawą do nowych przedsięwzięć i — w efekcie — do ekspansji polskości, ucząc zarazem sensu współdziałania i nowoczesnego solidaryzmu.

Natomiast od strony jednostkowej udział w wysiłku zbiorowym był najlepszą drogą do pomyślności indywidualnej. „Cnoty” wielkopolskie — rzetelność, pracowitość, racjonalność, oszczędność i przedsiębiorczość — prowadziły do sukcesu życiowego. Dawały wyższy poziom materialny i szacunek otoczenia. Przewodnicy ruchu wielkopolskiego byli przeciwko wszelkim formom „sknerstwa”. Uważali, że sukces i zamożność jednostki powinny być widoczne poprzez odpowiedni dom, ubiór i poziom konsumpcji, powinny także dawać prestiż i szacunek.

W szerszej perspektywie propaganda i wcielanie nowych zachowań były unowocześnianiem polskości, która tą drogą rozszerzała się na nowe formy istnienia, absorbując wzorce zachowań przedsiębiorczych. Akces nowych grup do polskiej grupy narodowej wymagał aktywnej odpowiedzi na ich potrzeby i stworzenia form dla ich zaspokajania w jej obrębie. Wielkopolska droga do nowoczesności była zbiorowym awansem cywilizacyjnym.

Taki kierunek był konsekwencją warunków historycznych. Tożsamość regionu formowała się w konfrontacji z takim znaczącym obcym jak Niemcy. Tworzyli oni potrójne zagrożenie: kulturowe, ekonomiczne i polityczne. Odpowiedzią była tzw. kontrmodernizacja. Aby zachować wartości narodowe i religijne, należało dokonać znaczącej autotransformacji.

Nie polegała ona na obronie tradycyjnych form życia, ale była drogą wykorzystania otwierających się szans dla nowych form działania jednostkowego i zbiorowego. Zachowania zbiorowe podlegały modernizacji i wzbogacaniu o nowe wzorce społeczne, tak aby formuła polskości była nie tylko atrakcyjna dla elit, lecz by znalazły w niej także swoje miejsce i mogły zaspokajać swoje potrzeby inne grupy społeczne. Silne w tym było sprzęgnięcie sukcesu jednostkowego i zbiorowego, a wzorce polskości miały swoją reprezentację codzienną. W procesie realizacji silna była solidarność międzygrupowa, współdziałanie elit i mas. Kierowały tym procesem tradycyjne elity społeczne, nie uchylając się od historycznej odpowiedzialności.

## **Wnioski**

Analiza doświadczeń radzenia sobie w okresie zaborów z wyzwaniami i zagrożeniami pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- Przykład tradycji regionalnych pokazuje, jak można wykorzystać zasoby przeszłości dla kreacji przyszłości, oraz że przywiązanie do wartości tradycyjnych może być silnym motorem zmiany i postępu.
- Drogi zmiany, przyswajania „nowego” w skali masowej są szkołą postaw zbiorowych, a przyszłe umiejętności są kształtowane przez zachowania obronne czasu kryzysu.

- Sprostanie kryzysowi wymaga wypracowania nowych wzorców społecznych, łączących tradycyjne wartości z nowymi wyzwaniami i nowymi potrzebami społecznymi.
- Tożsamość społeczną trzeba unowocześniać, aby nie stała się skansenem czy skamienieliną.
- Istotne jest łączenie „odświętnego” z „codziennym”, gdyż tożsamość społeczna jest żywą formą służącą wielkim grupom społecznym w zaspokajaniu ich potrzeb i wskazującą drogi realizacji ich aspiracji.
- Duże znaczenie w sukcesie takich działań ma współdziałanie grup społecznych, elit i mas. Ich wzajemna synergia wyzwala nowe siły społeczne.

Kryzys może być bodźcem, ale jedynie w pewnych warunkach — gdy społeczeństwo i elity zmobilizują się i złączą. Natomiast niebezpieczeństwem jest ułomna czy fragmentaryczna modernizacja. Jest to posttradycjonalizm: niepełna i ułamkowa nowoczesność, w której coś zginie, ale nowe się nie kształtuje, przybierając postać silnie zdeformowaną lub pastiszową. W tym przypadku byłaby to mozaikowa, mimetyczna i peryferyjna nowoczesność. Ale odpowiedź na to, co się wyłoni z obecnej sytuacji, nie należy do nauki, lecz do praktyki społecznej. Zależy od tego, jak na aktualną sytuację zareagują Polacy, i jak sobie z nią poradzą. Przede wszystkim zaś od tego, czy zostanie ona przez nich wykorzystana, aby wypracować takie formy działania ekonomicznego i politycznego, które pozwolą Polsce zająć miejsce w gronie rozwiniętych społeczeństw odpowiednie do jej potencjału.



prof. dr hab. Marek S. Szczepański\*  
dr Anna Śliz\*\*

## O tożsamości raz jeszcze

*Gdy świat skaże na wygnanie,  
znów mnie wezwie, abym dzwonił.  
I tak dzwonnik w świat wygnany  
wróci tylko, aby dzwonić.*

Attila József, *Olśnienie*<sup>1</sup>

### Okragły Stół i Velvet Revolution. Nowe tożsamości i identyfikacje?

Współczesny świat rodzi wiele nowych zjawisk społecznych oraz intensyfikuje i przeobraża zjawiska już utrwalone. Pojawiają się nowe pytania i zagadnienia, a pośród nich szczególnie istotne odnoszą się do trwania i zmiany tożsamości jednostkowej oraz społecznej. Globalne procesy bowiem przeobrażają tradycyjne rozumienie tożsamości, którego ważniejszym punktem odniesienia były terytorium, miejsce i przestrzeń. Dostrzegając dzisiejszą ważkość definiowania tożsamości poprzez odwołanie się do określonego terytorium, istotna wydaje się również jej redefinicja. Jest to reakcja na procesy globalizacji i metropolizacji. Równocześnie procesy te wyniosły problem tożsamości do ważnego i autonomicznego procesu socjologicznej analizy. Tożsamość postrzegana jest jako złożony fenomen, zasadzający się na procesie identyfikacji, czyli utożsamiania się z pewnymi układami wartości, faktów historycznych, bohaterów narodowych i wzorów kulturowych. Ale dzisiaj tożsamość nie kształtuje się wyłącznie poprzez debatę publiczną i negocjowanie znaczeń. Jest elastycznym i otwartym systemem odniesień, identyfikacji, autoidentyfikacji i autodefinicji<sup>2</sup>. Procesy zapoczątkowane przez Okragły Stół w Polsce, upadek muru berlińskiego i aksamitną rewolucję w Czechosłowacji doprowadziły do sytuacji włączenia dawnych krajów socjalistycznych w toczące się procesy globalne. Równolegle rozpoczął się publiczny dialog na temat tożsamości narodowej Polski i Polaków. Wyraźnie przybrał on na sile w okresie polskiej akcesji do struktur Unii Europejskiej.

---

\* Uniwersytet Śląski, Instytut Socjologii

\*\* Uniwersytet Opolski, Instytut Socjologii

<sup>1</sup> A. József, *Olśnienie*. Tłum. J. Snopek. Pogranicze, Sejny 2005, s. 14.

<sup>2</sup> B. Misztal, *Teoria socjologiczna a praktyka społeczna*. Universitas, Kraków 2000, s. 143.

Eurosceptycy wieścili, że Polska utraci swoją narodową identyfikację. Dzisiaj wiemy, że się mylili. Faktem jednak jest, że współczesne przeobrażenia tożsamości indywidualnych i społecznych (regionalnych) dotyczą również Polaków i Rzeczypospolitej. Zapewne nie są one tak widoczne, jak w krajach najbardziej rozwiniętych, ale zauważalne.

### **Wspólnota krwi i psychologia poznawcza a tożsamość**

Reforma administracyjna Polski a następnie udział w strukturach unijnych były ważnymi testami przywiązania i identyfikacji Polaków. Identyfikacja przyjęła wówczas dwie płaszczyzny: identyfikacji ze społecznością lokalną czy regionalną, oraz identyfikacji z państwem narodowym. W obu przypadkach to esencjonalizm wydawał się święcić triumfy jako fundament obrony bądź zaniechania walki o własne terytorium administracyjne i obronę tego, co polskie. *Długie trwanie* (fr. *la longue durée*)<sup>3</sup>, oparte w znacznej mierze na fundamencie kulturowej tradycji, pozostawia wciąż aktualne kształtowanie tożsamości regionalnej, która jest *twardą i tradycyjną* wersją tożsamości<sup>4</sup>. Jest to pochodzenie, wspólnota „krwi”, elementy nabyte, przypisane a odkrywane w kontaktach z innymi<sup>5</sup>. To wzajemne przenikanie się elementów tożsamości określanych jako wspólnota krwi (*primordial*), a także odwołanie się między innymi do psychologii kognitywnej. Jej założenia są szczególnie użyteczne w kształtowaniu i funkcjonowaniu stereotypów, także rasowych uprzedzeń, dyskryminacji i rasizmu. Ale wydaje się, że może być również przydatna w kształtowaniu tożsamości. Psychologia poznawcza oferuje postmodernistyczne wyjaśnienia, odwołując się do percepcji otaczającego świata i procesów myślowych, analizujących otrzymane informacje: *Podkreślając subiektywizm ludzkiej percepcji, która bardziej odzwierciedla to, kim jesteśmy, niż „obiektywnie” zaistniałe sytuacje, używa terminów, takich jak „konstrukcje” czy „kreacje” naszego ludzkiego umysłu, zarówno w sensie indywidualnym, jak i społecznym*<sup>6</sup>. Takie rozumienie kształtowania tożsamości zawiera zarówno odniesienie do wspomnianej już tradycyjnej (twardej), jak i konstruktywistycznej wersji tożsamości. W przypadku tej drugiej podstawą jest

---

<sup>3</sup> Zob. B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, G. Gorzelak, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*. Wydanie drugie (zmienione i poszerzone). Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Tychy 2007, s. 214.

<sup>4</sup> R. Szwed, *Modele tożsamości europejskiej a identyfikacje zbiorowe w Europie* [w:] I. Borowik, K. Łeszczyńska (red.) *Wokół tożsamości: teorie, wymiary, ekspresje*. Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2007, s. 165.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 165.

<sup>6</sup> A. Peck, *W poszukiwaniu tożsamości. Rasizm w amerykańskich koncepcjach religijnych*. Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2007, s. 31–32.

wyбір, czyli nieustanna rozmowa z samym sobą, narracja<sup>7</sup>. Kształtowanie tożsamości poprzez wybór przypisał Anthony Giddens społeczeństwu późnej nowoczesności, które jest uwikłane w procesy globalizacji i metropolizacji. A człowiek dzięki nieograniczonej możliwości przekraczania granic kulturowych sam wyboru dokonuje. Kształtowanie tożsamości jawi się zatem jako proces ciągłej zmiany. Z wielokulturowości, jaką oferuje współczesny świat, człowiek przyswaja wartości, normy, reguły i wzory postępowania, które kształtują jego tożsamość. Jest ona odpowiedzią na wyzwania społecznej rzeczywistości, w której żyje i funkcjonuje jednostka. Tak konstruowana tożsamość to konieczność globalizującego i metropolizującego się świata. Nie wolno jednak zapominać, że wciąż ważną rolę odgrywa tożsamość tradycyjna (terytorialna). Jej ważkość podkreślano w końcu lat 90. ubiegłego wieku, kiedy Polska pochłonięta była publiczną debatą na temat proponowanej reformy administracyjnej. Pamiętna walka o zachowanie administracyjnej odrębności województwa opolskiego jest tego znanym przykładem.

### **Tożsamość aktora czy tożsamość grupy — oto jest pytanie**

Tożsamość tradycyjna (terytorialna) odnosi się przede wszystkim do więzi międzyludzkich i związana jest z przywiązaniem do konkretnego miejsca. Miejsce to charakteryzowane jest poprzez osobliwe uniwersum symboliczne. Uświadomione społecznie i przyjęte jest punktem odniesienia kształtowania jednostkowych i społecznych (zbiorowych, regionalnych) identyfikacji. Pojęcie tożsamości związane z tradycją interakcjonistyczną w socjologii odnosi się do różnorodnych uwikłań aktora społecznego. Stąd tożsamość indywidualna to zbiór *posiadanych przez jednostkę koncepcji siebie uszeregowanych według subiektywnej hierarchii wartości*<sup>8</sup>. W tym kontekście wiele kontrowersji wzbudzało pojęcie tożsamości zbiorowej. Przykładem jest twierdzenie Cezarego J. Olbromskiego: *Tożsamość społeczna jako taka nie istnieje. Tożsamość związana jest ze świadomością, ta zaś jest cechą osoby*<sup>9</sup>. Wielu badaczy takich spostrzeżeń nie respektowało. Wysuwano wiele argumentów aby dojść do konkluzji, że (...) *formy tożsamości „indywidualnie jednostkowej” i „kolektywnie podzielanej” są bardzo ściśle powiązane ze sobą. Procesy, w których są one wytwarzane, reprodukowane bądź zmieniane, są w gruncie rzeczy te same i obie formy tożsamości są w podstawowym sensie „społeczne”*<sup>10</sup>. Stąd tożsamość

---

<sup>7</sup> A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*. Tłum. A. Szulżycka. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

<sup>8</sup> Z. Bokszański, *Tożsamości zbiorowe*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 56.

<sup>9</sup> C.J. Olbromski, *Tożsamość społeczna: typowość czy wspólność, bezbarwność czy przejrzystość*, „Colloquia Communia”, 2000/3 (70), s. 16.

<sup>10</sup> Z. Bokszański, *Tożsamości zbiorowe*, s. 59.

społeczną (zbiorową) przyjęło się definiować jako, z jednej strony, zwielokrotnioną tożsamość indywidualną opartą o wspólne lub zbliżone dla wszystkich, czy większości aktorów, systemy wartości, norm, obyczajów, zwyczajów, języka, gospodarki czy wreszcie określonego terytorium. Z drugiej zaś, jest ponadjednostkowym zbiorem autodefinicji nieredukowalnych do autodefinicji pojedynczego człowieka. Tożsamość społeczna to, innymi słowy, tożsamość zbiorowa, oparta na przeżywanej i przyswojonej tradycji, teraźniejszości i wspólnym dla grupy definiowaniu przyszłości.

### **Tożsamość społeczna. Między domem rodzinnym a cmentarzem**

Szczególnym przypadkiem tożsamości społecznej (zbiorowej) jest tożsamość regionalna, która w czasie polskiej reformy administracyjnej<sup>11</sup> była wielokrotnie manifestowana. Tożsamość regionalna to tradycja, wyraźnie zdefiniowane i delimitowane terytorium, specyficzne cechy społeczne, kulturowe (symboliczne), gospodarcze, polityczne i topograficzne wyróżniające „swój” region spośród „obcych”. Tożsamość regionalna tworzy się na bazie odwołań do pewnego terytorium (regionu) i jego kluczowych cech oraz imponderabiliów. Jej opis musi być zatem wielowymiarowy i wieloaspektowy, przyjmujący kilka zasadniczych perspektyw. Kluczową jest przypisanie do terytorium, a uszczegóławiając — do miejsca i przestrzeni. Powszechnie stosowaną dystynkcję miejsca i przestrzeni przeprowadził Yi-Fu Tuan, który pisał: *Przestrzeń jest w zachodnim świecie powszechnie przyjętym symbolem wolności. Przestrzeń stoi otworem, sugeruje przyszłość i zachęca do działania (...). Zamknięta i uczłowieczona przestrzeń staje się miejscem. W porównaniu z przestrzenią, miejsce jest spokojnym centrum ustalonych wartości. Istotom ludzkim potrzebne jest zarówno miejsce, jak i przestrzeń (...). Miejsce to bezpieczeństwo, przestrzeń to wolność: przywiązani jesteśmy do pierwszego i tęsknimy za drugim. Nie ma lepszego miejsca niż dom*<sup>12</sup>. Szczególną formą przestrzeni jest mieszkanie, które kupujemy lub wynajmujemy. Formą miejsca jest dom, a nade wszystko dom rodzinny. Często znaczony historycznie, jest miejscem związanym z rodziną, jej losami i przez nią wzniesiony. Stanowi rdzeniowy element ojczyzny prywatnej, *heimatu* wielu ludzi a także pokoleń. Tworzy też — poprzez socjalizację i wychowanie — jeden z filarów kreujących tożsamość regionalną. Do domu, chociażby już tylko

---

<sup>11</sup> Współczesny podział administracyjny Polski został ukonstytuowany na mocy odpowiednich ustaw 1 stycznia 1999 roku. Utworzono wówczas 16 samorządowo-rządowych województw, 308 powiatów, 65 miast na prawach powiatów i 2489 gmin: *Razem i osobno. Społeczności regionalne wobec skutków reformy administracyjnej z 1999 roku. Przypadek Bielska-Białej, Częstochowy, Katowic, Opola*. R. Geisler, B. Pawlica, M.S. Szczepański (red.). Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Tychy-Częstochowa 2004.

<sup>12</sup> Yi-Fu Tuan, *Przestrzeń i miejsce*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987, s. 75.

symbolicznego, zawsze powracamy. Bo jeśli domu już nie ma, to na pobliskim cmentarzu są bliscy.

Ważnym elementem tożsamości regionalnej jest stopień indywidualnej identyfikacji z regionem, jego społecznością i kulturą. Stopień identyfikacji z regionem przekłada się na częstotliwość odwołań do regionu, jego tradycji, bohaterów, literatury, ale również języka czy gwary. Poziom odwołań przekuwa się w funkcjonujący bądź nie w społecznej świadomości podział na „my” i oni”. Stopień wewnętrznej integracji mieszkańców regionu pozwala na poczucie odrębności artykułowanej bądź nie, ale z pewnością odczuwanej. Tożsamość regionalna przejawia się poprzez odwołanie do małych ojczyzn, ojczyzn prywatnych lub *heimatów*, gdyby odwołać się ponownie do sytuacji śląskich Niemców. Spójnych bądź pozostających ze sobą w konfliktach, ale zawsze zintegrowanych w przypadku zewnętrznego zagrożenia. Istotę odwołań w kształtowaniu tożsamości regionalnej odgrywa etnografia i historia. W pierwszym odwołaniu chodzi o regionalny strój, zwyczaje, obyczaje, świadomość dziedzictwa kulturowego. Ważna jest umiejętność konstruowania i odczytywania regionalnej symboliki oraz znaczeń, jak również język, dialekt, gwara i lokalna czy regionalna literatura. Oficjalne uznanie języka kaszubskiego świadczy o ważkości tego elementu w kształtowaniu i trwaniu regionalnej tożsamości. Dzisiaj dołącza również elementarz w gwarze śląskiej. Odwołanie do historii to nade wszystko identyfikacja z dziejami regionu, jego bohaterami i instytucjami historycznymi. Elementy te to rezultat długiego trwania regionu. Społecznymi znakami są tutaj pomniki, parki i skwery pamięci, obchody rocznic związanych z historycznymi wydarzeniami w regionie. Przykładem jest pamięć o kolejnych Powstaniach Śląskich. Odwołaniu do historii towarzyszy często element urbanistyczno-architektoniczny, kiedy mowa o tradycyjnych i ludowych formach budownictwa. To także wiele zabytków, jak kościoły, zespoły klasztorne, zamki, pałace. Współczesna architektura charakteryzuje się bowiem daleko idącą uniformizacją. Punktem odniesienia regionalnej tożsamości są poglądy polityczne i światopogląd mieszkańców. Chodzi tutaj o formy aktywności politycznej, dominujące partie polityczne, preferencje wyborcze oraz stare i nowe instytucje polityczne. Polityczny wymiar regionu najwyraźniej wyrażany jest poprzez wyborczą aktywność mieszkańców. W dzisiejszej Polsce preferencje polityczne poszczególnych regionów są aż nadto widoczne. Każdy region kojarzy się także z przywiązaniem do tradycji religijnych i światopoglądowych. Przejawia się to w określonych postawach religijnych i etycznych, czyli w fundamencie moralnym i światopoglądowym społeczności regionalnej. W tym kontekście nie wolno zapomnieć o świadomości ekologicznej mieszkańców regionu. We współczesnym świecie znajomość lokalnego ekosystemu jest niemal koniecznością. System odwołań do rozmaitych perspektyw tożsamości regionalnej byłby niepełny, gdyby pomijał

wspólnotę gospodarowania, która nabiera szczególnego znaczenia w warunkach gospodarki rynkowej i transformacji ustrojowej. Poziom inwestycji regionalnych, krajowych i zagranicznych jest podstawą między innymi regionalnej konkurencji. Udział w ekonomicznym wyścigu jest wręcz koniecznością współczesnego świata.

Regionalne uniwersum symboliczne tworzy przede wszystkim świadomość wspólnego terytorium. W jego przestrzeni konstytuują się i utrwalają pozostałe elementy, jak samoidentyfikacja z regionem, poczucie regionalnej odrębności, świadomość dziedzictwa kulturowego, wspólnota dziejów, utrwalone formy architektoniczne. Ważkim punktem odniesienia jest również aktywność polityczna, wyznawana religia, etyka i moralność. Ale współczesny świat narzuca nam również regionalną dbałość o konkurencyjność w sferze ekonomicznej i świadomość regionalnej ekologii.

W perspektywie współczesnych procesów globalnych uniwersum symboliczne kształtujące tożsamość regionalną ulega przeobrażeniom. Ludzie kształtują tożsamość odwołując się zarówno do miejsca (regionu), jak i wartości uniwersalistycznych. Współtworzą one zjawisko *glokalności*, które określa wzajemne przenikanie się światów globalnego i regionalnego (lokalnego). Stopień otwartości regionu na procesy globalne to nowe wymiary tożsamości, które tworzą swoiste uniwersum symboliczne.

### **Tożsamość wyobrażona? My i oni, ale my nieco lepsi...**

Tradycyjne spojrzenie na tożsamość to przede wszystkim odwołanie do terytorium. Odwołaniu temu towarzyszą opozycje: „my”–„oni”, „swoi”–„obcy”, „tutejsi”–„nietutejsi”. Zazwyczaj pierwszym elementom tych dychotomii przypisane jest bardziej pozytywne wartościowanie niż tym drugim. Współczesny świat daje perspektywę widzenia tożsamości przez pryzmat kolejnych wymiarów.

*Wspólnota wyobrażona* to wspólnota oparta na posiadaniu wspólnych wartości, norm, reguł i wzorów zachowania, których geneza nie łączy się z określonym terytorium. To świadomościowa przynależność do społeczności, która najczęściej nie ma obiektywnych desygnatów. Istnieje wspólnota ducha i wspólnie podzielana sfera symboliczna. Wyznawcy jednej religii są przykładem wspólnoty wiernych, gdzie wielu nie przejawia praktyk religijnych, a wyłącznie wspólnotę ducha. Trudno jest dzisiaj przypisać religii konkretne terytorium. Ale musimy pamiętać o miejscach, które są symbolami dla religijnych wyznawców. Mekka dla Muzułmanów, Ściana Płaczu dla Żydów czy Betlejem dla chrześcijan. Są to miejsca uświęcone tradycją. Ale nowy ruch religijny — rastafarianie — sam naznaczył świętością terytorium Etiopii, uważając równocześnie etiopskiego cesarza Hajle Selassiego za żyjącego Boga (Jah)<sup>13</sup>. To kolejna droga poszukiwania tożsamości.

---

<sup>13</sup> A. Peck, *W poszukiwaniu tożsamości*, s. 136.

*Uniwersum i ikoniczne miejsca*, wspólne style życia przekraczające wszelkie granice narodowe, państwowe czy kulturowe. Styl życia elity metropolitalnej wyznaczający wspólne reguły i zasady zachowania i działania to przykład uniwersum. Ikoniczne miejsca, ich unikatowość, budują symboliczny system jednostkowej i zbiorowej tożsamości. Cmentarz z grobami bliskich, miejsca pamięci historycznej czy kościół, szkoła, która stanowi ważny element biografii jednostkowej. Czasami miejsca przemawiają, czasami milczą, mają swoje epifanie i swoje sekrety. Do miejsc, które przemawiają, wracamy lub nosimy je głęboko w pamięci, a na pytanie: „Po co przemierzacie ten świat? Po co szukacie nowych miejsc”, pada odpowiedź: „Aby powrócić do miejsc, które przemawiają do mnie”<sup>14</sup>. Te miejsca to również tkwiące w umysłach ludzkich obrazy z przeszłości. Pejzaże, ulice, drzewa, domy a także krajobrazy i przestrzenie, które pozwalają podróżować do światów często już nieistniejących, ale stanowiących trwały element ludzkiej pamięci.

### **Tradycja utrwalona i tradycja wymyślona**

*Tradycja wynaleziona (wymyślona)* obejmuje zarówno tradycje naprawdę wymyślone, zbudowane od podstaw i oficjalnie wprowadzone w życie, jak i takie, które powstają w trudniejszy do zidentyfikowania sposób w krótkim, konkretnym okresie czasu. Przykładem pierwszego typu tradycji wynalezionej jest *Kwanzaa (Kwanza)*<sup>15</sup>, tygodniowe święto zbiorów wykreowane w latach 60. XX wieku, którego celem jest budowanie tradycji afroamerykańskiej. Ma charakter święta rodzinnego, rozumianego jako święto pojedynczej rodziny, ale i w szerszym sensie, rodziny etnicznej, panafrykańskiej<sup>16</sup>. Przykładem drugiego rodzaju wynalezionej tradycji jest polskie zjawisko „małyszomani”. Tradycja wymyślona to zespół działań o charakterze rytualnym lub symbolicznym rządzonych zazwyczaj przez jawnie bądź milcząco przyjęte reguły; działania te mają wpajać ludziom pewne reguły i normy zachowania przez ciągłe repetycje, co siłą rzeczy sugeruje kontynuowanie przeszłości<sup>17</sup>. Tradycja wynaleziona to: a. system konwencjonalnych i rutynowych praktyk, b. system usprawiedliwień łatwych i praktycznych działań. Sytuacjami sprzyjającymi zjawisku tradycji wynalezionej jest transformacja (rozwój, zmiana), kiedy niszczone bądź modyfikowane są dotychczasowe wzory, zgodnie z którymi zaprojektowane były dawne tradycje. Wiele jednostek pozostaje jednak wiernych dawnym tradycjom, chociaż nie przystają one do współczesnej sytuacji. Równocześnie w nowej

---

<sup>14</sup> C. Magris, *Podróż bez końca*. Tłum. J. Ugniewska. Zeszyty Literackie, Warszawa 2009, s. 21.

<sup>15</sup> W języku suahili termin *Kwanzaa* oznacza dosłownie — *pierwsze owoce*.

<sup>16</sup> A. Peck, *W poszukiwaniu tożsamości*, s. 83.

<sup>17</sup> E. Hobsbawm, *Wprowadzenie. Wynajdywanie tradycji* [w:] E. Hobsbawm, T. Ranger (red.), *Tradycja wynaleziona*. Tłum. M. Godyń, F. Godyń. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 10.

sytuacji powstają nowe tradycje (wzory, reguły), które stają się bardziej adekwatne do zmieniającej się rzeczywistości. To wykorzystanie starych środków do nowych celów. W sytuacji zmiany tradycja wymyślona pełni rolę kontynuacji określonej rzeczywistości społecznej — między innymi trwania narodu, państwa. Walka o czystość języka polskiego jest tego dobrym przykładem bądź kultywowanie polskich tradycji przez rodaków przebywających na emigracji.

*Traumy jednostkowe i zbiorowe.* Ważnym wymiarem nowej tożsamości wydają się być traumy zarówno grupowe, jak i indywidualne. Wciąż trwające wojny zmuszają wielu do ucieczki, a opuszczone miejsce pozostaje w umysłach uciekinierów przede wszystkim jako utrata bezpieczeństwa czy miejsce naznaczone śmiercią bliskich. Przestrzenie te mogą się kojarzyć również z życiem szczęśliwym ale zgodnie z koncepcją degradacji ludzie pamiętają przede wszystkim przeżycia złe<sup>18</sup>. Ważne są traumatyczne przeżycia jednostek i społeczności związanych z wszelkimi kataklizmami, jak powódzie, trzęsienia ziemi. Zwołanie szczytu państw G8 (lipiec 2009) w L'Aquila (Włochy), miście zniszczonym przez trzęsienie ziemi w kwietniu 2009, jest doskonałym przykładem roli kataklizmów we współczesnym świecie. Wyeksponował ją również, zapewne niezależnie od intencji, znany aktor George Clooney, wizytujący, równoległe do spotkań G8, ludzi i miejsca dotknięte tragedią. A w Polsce powodziowe kataklizmy w wielu regionach również pozostawiają trwałe ślady — przede wszystkim w ludzkich umysłach. Ponadto jednostki naznaczają swoją tożsamość przeżyciami związanymi ze śmiercią bliskich i miejscem ich pochówku. Ale musimy również podkreślić ważność spektakularnych sukcesów i porażek zarówno zawodowych, jak i prywatnych. Sukcesy i porażki w sposób znaczący kształtują tożsamość jednostkową, ale również i społeczną, gdy odnoszą się do określonej społeczności. Miejsce sukcesu jednostki staje się często jej terytorialną ikoną.

*Zapach i dotyk.* Ważnym wymiarem współczesnej tożsamości jest zapach, który często sprowadza się do skojarzeń z dzieciństwem. Zapach pieczonego ciasta, świątecznych przysmaków, ulicy, podwórka pozostaje na zawsze. To w dużej mierze dzięki zapachom powracamy pamięcią do rodzinnego domu i wspomnień z minionych lat. Dzisiaj mówimy metaforycznie o zapachu bogactwa i zapachu biedy. Najczęściej twierdzenie to odnosimy do osiedli i przestrzeni zamieszkiwanych przez elitę lub — *a contrario* — slumsów czy ubogich dzielnic zamieszkiwanych przez ludzi peryferii. Powracamy do miejsc, gdzie pachnie ładnie, unikamy miejsc, gdzie pachnie brzydko. Zapachowi towarzyszy często dotyk. Dotyk domu, drzewa, miejsc symbolicznych, ale przede wszystkim dotyk ludzi ważnych dla jednostki. Zapach

---

<sup>18</sup> A. Siemaszko, *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 353–358.



i dotyk zabieramy ze sobą, opuszczając określone miejsca, i dzięki temu pozostają one na zawsze w ludzkich umysłach.

Uniwersum symboliczne kształtujące współczesne tożsamości to przede wszystkim to, co zabieramy ze sobą, opuszczając określone terytorium. To w ludzkiej pamięci pozostają uświęcone tradycje, przeżycia i traumy, zapach czy dotyk. Przeniesione w inny świat nie pozwalają zapomnieć o miejscach opuszczonych.

\*\*\*

Globalne procesy przeobrażają współczesny świat. Koniecznością staje się redefinicja wielu zjawisk, które tym przeobrażeniom się poddają. Jednym z ważniejszych jest tożsamość, zarówno indywidualna, jak i społeczna. Utrwalone w minionych dziesięcioleciach definiowanie tożsamości poprzez odwołanie do terytorium pozostaje wciąż ważne. Równocześnie nie można przemilczeć nowych wymiarów współtworzących skomplikowany wytwór jednostkowej i zbiorowej identyfikacji. Stąd utrwalonemu uniwersum symbolicznemu odwołującemu się do regionalnego terytorium coraz wyraźniej towarzyszy uniwersalizm globalny.





## INFORMACJA O KONGRESACH OBYWATELSKICH — zorganizowanych w latach 2005–2009 —

- I KONGRES OBYWATELSKI — 12.11.**2005 r.**

***W stronę rozwoju opartego na wartościach i dialogu***

**63** panelistów i **700** uczestników

**Sesje tematyczne I Kongresu Obywatelskiego:**

- Wartości, tożsamość i rozwój
- Jakich elit potrzebuje Polska?
- Wizja rozwoju
- Edukacja dla rozwoju
- Migracja — szanse i zagrożenia
- Jaka demokracja i państwo?
- Jak formować nowe pokolenie Polaków?
- Zdrowe i przejrzyste finanse publiczne
- Jakie regulacje dla gospodarki?
- Nauka dla gospodarki i społeczeństwa
- Polska w Europie i świecie

- II KONGRES OBYWATELSKI — 10.03.**2007 r.**

***Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność***

**62** panelistów i **1130** uczestników

**Sesje tematyczne II Kongresu Obywatelskiego:**

- Czy potrafimy wybić się na nowoczesne państwo — jak je rozumiemy?
- Kultura i demokracja w Polsce wobec rewolucji komunikacyjnej
- Jakie pożytki z migracji Polaków dla modernizacji Polski?
- Czy potrzebujemy polskich przedsiębiorstw globalnych?
- Jakiej solidarności potrzebujemy? Solidarność między pokoleniami, solidarność wobec biednych i wykluczonych, solidarność przedsiębiorstwie — jaka jest, jaka być powinna?
- Jakie wartości będą cenić Polacy w roku 2020?
- Wizja rozwoju polskiej gospodarki w kontekście globalizacji
- Enklawy modernizacji Polski. Jak powstają, jak działają, czy są wzorcem i drogą rozwoju całego kraju?
- Polskie metropolie — wyzwania globalizacji a spójność terytorialna
- Czy i jakiej polityki rodzinnej potrzebujemy? Czy polityka rodzinna jest dobrą odpowiedzią na spadek dzietności?

- III KONGRES OBYWATELSKI — 17.05.2008 r.

***Jaka modernizacja Polski?***

**48** panelistów i **800** uczestników

**Sesje tematyczne III Kongresu Obywatelskiego:**

- Jakie symbole Polski?
- Edukacja dla modernizacji i rozwoju
- Jaka reforma nauki i szkół wyższych?
- Drogi do dobrego rządzenia
- Jak stworzyć regiony z krwi i kości?
- Jak budować infrastrukturę dla skoku cywilizacyjnego?
- Jaka modernizacja obszarów wiejskich?

- IV KONGRES OBYWATELSKI — 17.10.2009 r.

***Razem wobec przyszłości***

**64** panelistów i **1000** uczestników

**Sesje tematyczne IV Kongresu Obywatelskiego:**

- Portret młodego pokolenia
- Jakie Razem Polaków w XXI wieku? Wspólnota tożsamości, zasad czy działań?
- Priorytety edukacji Polaków w XXI w.
- Jakie szkolnictwo wyższe do roku 2030?
- Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030
- Jak uczynić regiony motorami modernizacji i rozwoju Polski?
- Kultura przestrzeni wobec presji rynku

Materiały kongresowe i więcej o kongresach na **[www.pfo.net.pl](http://www.pfo.net.pl)**

## PUBLIKACJE POLSKIEGO FORUM OBYWATELSKIEGO

- Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski, Gdańsk 2009 r.
- Priorytety edukacji Polaków w XXI w. — wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2009 r.
- Jakie szkolnictwo wyższe o roku 2030? — wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2009 r.
- Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030 — wydanie z okazji IV Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2009 r.
- Jakie Razem Polaków w XXI wieku? Wspólnota tożsamości, zasad czy działań?, Gdańsk 2009 r.
- Portret młodego pokolenia, Gdańsk 2009 r.
- Polacy — w pułapce autotereotypów?, Gdańsk 2009 r.
- W poszukiwaniu portretu Polaków, Gdańsk 2009 r.
- Edukacja dla modernizacji i rozwoju — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Jaka reforma nauki i szkół wyższych — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Jak tworzyć regiony z krwi i kości — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Infrastruktura dla skoku cywilizacyjnego — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Jaka modernizacja obszarów wiejskich — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Najnowsza fala emigracji — szansa czy zagrożenie dla modernizacji Polski? — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Przeskoczyć samych siebie. Rewolucja innowacyjna w polskiej nauce i dydaktyce — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Drogi do dobrego rządzenia — z okazji III Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2008 r.
- Społeczna gospodarka rynkowa w dobie globalizacji, Gdańsk 2008 r.
- Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity, Gdańsk 2008 r.

- W poszukiwaniu kompasu dla Polski — Po II Kongresie Obywatelskim, Gdańsk 2007 r.
- Rozwój poprzez wspólnotę i konkurencyjność — z okazji II Kongresu Obywatelskiego, Gdańsk 2007 r.
- Pomorskie wartości i tożsamości — dziś i jutro, Gdańsk 2007 r.
- W stronę wspólnoty regionalnej, Gdańsk 2006 r.
- Media a rozwój wspólnoty regionalnej, Gdańsk 2006 r.
- Czy kultura może być dźwignią rozwoju Pomorza?, Gdańsk 2006 r.
- Młodzi o Pomorzu, Gdańsk 2006 r.
- Migracje — Szanse czy zagrożenia?, Gdańsk 2005 r. — z okazji Kongresu Obywatelskiego
- Jak poprawić dialog Polaków, Gdańsk, 2005 r. — z okazji Kongresu Obywatelskiego
- Jakie elity są potrzebne Polsce, Gdańsk 2005 r. — z okazji Kongresu Obywatelskiego

Publikacje można pobrać nieodpłatnie ze strony **[www.pfo.net.pl](http://www.pfo.net.pl)**

## **Rada Programowa Polskiego Forum Obywatelskiego:**

1. Maciej Witucki, Prezes Zarządu, Telekomunikacja Polska S.A. — *Przewodniczący Rady Programowej*
2. Edwin Bendyk, Polityka
3. prof. Katarzyna Chałasińska-Macukow, Rektor Uniwersytetu Warszawskiego
4. Stefan Dunin-Wąsowicz, Associate Director, BPI Polska Sp. z o.o.
5. dr Bogusław Grabowski, Prezes Zarządu, Skarbiec Asset Management Holding S.A.
6. dr Maciej Grabowski, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Finansów
7. Mariusz Grendowicz, Prezes Zarządu, BRE Bank S.A.
8. prof. Andrzej Jajszczyk, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
9. dr Michał Łuczewski, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii
10. prof. Jan Popczyk, Instytut Elektroenergetyki i Sterowania Układów, Politechnika Śląska
11. Witold Radwański, Prezes Zarządu, Krokus Private Equity Sp. z o.o.
12. Bogdan Rogala, Dyrektor Philips Lighting na kraje Europy Centralno-Południowej
13. prof. Krzysztof Rybiński, Szkoła Główna Handlowa, Ernst&Young
14. prof. Krystyna Szafraniec, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Instytut Socjologii
15. prof. Marek Szczepański, Uniwersytet Śląski, Instytut Socjologii
16. dr Jan Szomburg, Prezes Zarządu, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
17. dr hab. Tomasz Zarycki, Uniwersytet Warszawski, Instytut Studiów Społecznych
18. prof. Maciej Żylicz, Prezes Zarządu Fundacji na rzecz Nauki Polskiej

Partner wydania



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISBN 978-83-7615-029-1