

POLSKIE REGIONY – DROGA I PRZYSZŁOŚĆ

Obchody 20-lecia
Samorządności Regionalnej



Po XIV Kongresie Obywatelskim

Wolność i Solidarność nr 86



dr Jan Szomburg
Prezes Zarządu IBnGR,
Inicjator Kongresów
Obywatelskich

Rozwiązywanie problemów przyszłości będzie wymagało masowego włączenia się społeczeństwa, czyli milionów mikropolityk poszczególnych osób i rodzin. Wszystko to wymaga budowy dobrze współpracujących ze sobą wspólnot lokalnych i regionalnych, a nie centralizacji kompetencji i środków.



Adam Struzik
Marszałek Województwa
Mazowieckiego

Przeprowadzona przed 20 laty reforma samorządowa stworzyła warunki do szerszej aktywności środowisk lokalnych i regionalnych, a obywatelom zapewniła większy udział w kształtowaniu życia publicznego. Władze samorządowe – będąc blisko problemów zwykłych ludzi – najlepiej wychodzą naprzeciw ich oczekiwaniom.



Olgierd Geblewicz
Marszałek Województwa
Zachodniopomorskiego,
Prezes Zarządu
Związku Województw RP

Silne samorzady to samorzady wyposażone w szerokie kompetencje, ale także ramy finansowania, które umożliwiają pełną realizację powierzonych zadań, tworzą impulsy do efektywnego zarządzania finansami oraz pozwalają na wyrównywanie różnic rozwojowych między poszczególnymi częściami Polski.



dr Jan Olbrycht
Poseł do Parlamentu
Europejskiego,
b. Marszałek Województwa
Śląskiego

Czy rozwiązania regionalne powinny mieć charakter jedynie funkcjonalny, np. w stosunku do kryteriów otrzymywania funduszy europejskich, czy też charakter trwały, ponieważ budują wewnętrzne powiązania gospodarcze, społeczne i kulturowe niezbędne do prowadzenia polityki rozwojowej w przyszłości?



Janusz Sepiół
b. Marszałek
Województwa Małopolskiego

Obecna polityka historyczna, preferująca jeden wariant polskości z powstaniem warszawskim na czele, spycha na boczny tor regionalne tradycje, regionalne etosy, regionalnych bohaterów, słowem: te imponderabilia, wokół których można by budować regionalne „razem”.

**Razem w czternastu
Kongresach Obywatelskich
wzięło udział:**

960
panelistów

ponad 12 900
uczestników, przedstawicieli administracji
centralnej i lokalnej, NGO's, biznesu,
środków naukowych, organizacji
studenckich, młodzieży oraz społeczeństwa
obywatelskiego z różnych części Polski.

Zobacz nagrania z Kongresów Obywatelskich,
odkryj nasze artykuły i książki:

www.kongresobywatelski.pl



Polskie regiony – droga i przyszłość



GDAŃSK 2020

WOLNOŚĆ I SOLIDARNOŚĆ NR 86

© Copyright by

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

tel. 58 524 49 00

faks 58 524 49 08

www.ibngr.pl

e-mail: ibngr@ibngr.pl

Redakcja merytoryczna:

JAN SZOMBURG, MARCIN WANDAŁOWSKI

Redakcja serii: JAN SZOMBURG

Redakcja językowa: ANNA ROMAN

Projekt okładki: BEATA PODWOJSKA

ISBN 978-83-7615-149-6

CIP – Biblioteka Narodowa

Polskie regiony - droga i przyszłość / [redakcja
merytoryczna: Jan Szomburg, Marcin Wandałowski].
- Gdańsk : Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową,
2020. - (Wolność i Solidarność ; nr 86)

Spis treści

- 7 **Jan Szomburg**
Gen wolności i zasada pomocniczości
- 11 **Adam Struzik**
*Samorząd regionalny drogą do realizacji
idei Samorządnej Rzeczypospolitej*
- 18 **Olgierd Geblewicz**
Co powinno być misją i zadaniami regionów?
- 25 **Jan Olbrycht**
Regiony funkcjonalne czy trwałe?
- 33 **Janusz Sepioł**
Jakie „Razem” w regionach?
- 39 **Adam Struzik**
*Idea samorządności regionalnej w 20. rocznicę
powołania województw samorządowych*
- 45 **Grzegorz Grzelak**
Samorząd regionalny – wczoraj, dziś, jutro
- 55 **Paweł Swianiewicz**
Bilans 20 lat samorządności regionalnej
- 67 **Grzegorz Gorzelak**
*Samorządności regionalnej nie można sprowadzać
tylko do pieniędzy*
- 79 **Radomir Matczak, Janusz Sepioł**
Regiony – od dystrybutora środków unijnych do kreatora rozwoju

- 91 Piotr Żuber**
Jak wykuwały się polskie regiony?
- 103 Lidia Wójtowicz**
Od entuzjazmu do profesjonalizmu
- 113 Tomasz Parteka, Jacek Woźniak**
Jak zbudowaliśmy regiony z krwi i kości?
- 127 Stanisław Bienias**
Kultura ewaluacji – na czym polega i dlaczego jej potrzebujemy?
- 131 Jan Szomburg**
Regiony jutra – odporność i współtrozwoj



Idee dla Polski
obywatelski thinkletter

Thinkletter obywatelski

„Idee dla Polski”

Co tydzień nowe teksty i nowi autorzy!

Chcesz je otrzymywać bezpośrednio
na swoją skrzynkę e-mailową?

Zapisz się na:

www.kongresobywatelski.pl/subskrypcja



DR JAN SZOMBURG

doktor nauk ekonomicznych, współzałożyciel oraz Prezes Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, inicjator Kongresu Obywatelskiego oraz Przewodniczący Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego. Promotor publicznej refleksji i debaty nad tożsamością i wspólnotowością Polaków. Współtwórca polskiej myśli transformacyjnej dotyczącej gospodarki. Autor wielu opracowań na temat kulturowych przesłanek i uwarunkowań rozwoju. Wydawca serii wydawniczej „Wolność i Solidarność” (od 2005 r.). W latach 80. zaangażowany w gdańską „Solidarność”, w stanie wojennym współpracował z podziemiem. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego.

Gen wolności i zasada pomocniczości

Polacy mają w sobie gen wolności, a społeczna nauka Kościoła Katolickiego mówi od zawsze o zasadzie pomocniczości. Jeśli te dwie wartości połączyć, to wychodzi nam Idea Samorządnej Rzeczypospolitej, którą w naturalnym odruchu uchwalił I Zjazd „Solidarności” na jesieni 1981 r. Ta wskazówka ustrojowa została zrealizowana etapowo w III Rzeczypospolitej – najpierw w 1990 r. na poziomie gminnym, a później w 1999 r. na poziomie regionalnym. Obydwie reformy sprawdziły się – nie tylko jako drogi usprawniania administracji i stymulowania rozwoju, ale także budowania tkanki społecznej w kraju „po przejściach”.

Konsensus polityczny dotyczący roli samorządów regionalnych nie trwał jednak długo, czego wyrazem było systematyczne ograniczanie kompetencji decyzyjnych na korzyść władzy centralnej oraz finansowa „psychologia”, czyli mnożenie zadań, które samorządy regionalne powinny realizować przy jednoczesnym ograniczaniu środków własnych. Ten proces zauważalnie przyspieszył po 2015 r., gdy idea budowy Samorządnej Rzeczypospolitej po raz pierwszy od transformacji ustrojowej przestała być wytyczną władzy centralnej. Rozpoczęto wyraźny proces centralizacji kompetencji i zasobów (np. w zakresie ochrony środowiska czy zarządzania wodą), proces całkowicie rozbieżny z wyzwaniami przyszłości, takimi jak zmiany ekologiczno-klimatyczne, odporność na wszelkiego rodzaju katastrofy naturalne, zmiany demograficzne itd.

Wszystkie te wyzwania wymagają od nas działań horyzontalnych i wertykalnych, pozwalających jak najlepiej wykorzystać zasoby „na dole” – czyli tam, gdzie one są. Szczególnie istotne jest, że sama polityka publiczna, czy to na szczeblu

centralnym, regionalnym czy lokalnym, nie wystarczy, że rozwiązywanie problemów przyszłości będzie wymagało masowego włączenia się społeczeństwa, czyli milionów mikropolityk poszczególnych osób i rodzin – zatrzymywania i oszczędzania wody, pozyskiwania i oszczędzania energii itd. Wszystko to wymaga budowy dobrze współpracujących ze sobą wspólnot lokalnych i regionalnych, a nie centralizacji kompetencji i środków.

Dlatego w ubiegłym roku, kiedy niezauważenie mijała 20. rocznica wprowadzenia w Polsce samorządu regionalnego, postanowiliśmy uczcić to rozwiązanie ustrojowe na XIV Kongresie Obywatelskim. Uczyniliśmy to wspólnie ze Związkiem Województw RP oraz Samorządem Województwa Mazowieckiego. Odbłyły się dwie sesje tematyczne – pierwsza poświęcona była przebytej przez regiony drodze, a druga – wyzwaniom na przyszłość. Owoce tej debaty znajdziecie Państwo w niniejszej książce.

Na koniec jedna kluczowa uwaga – piszę te słowa w maju 2020 r., gdy cały świat zmaga się z pandemią koronawirusa. Większość artykułów znajdujących się w tej publikacji zostało jednak napisanych wcześniej – na przełomie 2019 i 2020 r. Choć nie straciły one na swojej aktualności, to jednak dobrze, by mieli Państwo świadomość, że nie uwzględniały percepcji pandemii.



ADAM STRUZIŁ

lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Wiceprezes Związku Województw RP. Absolwent Wydziału Lekarskiego Akademii Medycznej w Łodzi. Ukończył studia podyplomowe z organizacji i ekonomiki ochrony zdrowia oraz menadżerskie na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego w obszarze administracji publicznej. W 1991 r. został senatorem. Był nim przez trzy kolejne kadencje. W latach 1993–1997 pełnił funkcję Marszałka Senatu, będąc wiceprzewodniczącym Zgromadzenia Narodowego, które w 1997 r. uchwaliło obowiązującą Konstytucję RP. Od chwili wstąpienia Polski do UE jest członkiem Komitetu Regionów; w 2010 r. został powołany w skład jego prezydium. Uczestniczy w pracach komisji: COTER (Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE), ENVE (Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii) oraz Wspólnych Komitetów Konsultacyjnych i grup roboczych, m.in. ds. zdrowia i Brexitu. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem (2016 i 2018 r.) w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamoradowy.pl.

Samorząd regionalny drogą do realizacji idei Samorządnej Rzeczypospolitej

Patrząc z dzisiejszej perspektywy reforma samorządowa z 1990 r. była przełomowym dokonaniem w naszym kraju. Podstawą do jej realizacji była solidarność – pojmowana jako wartość wspólnotowego „Razem” i droga do przełamania totalitarnego monopolu.

„**S**amorządna Rzeczpospolita” – dokument uchwalony na I Zejeździe NSZZ „Solidarność” stał się kamieniem węgielnym przyszłych zmian. Wskazał, jak zmienić Polskę, by z autorytarnej i centralnie sterowanej stała się wolna i demokratyczna.

Odrodzoną Rzeczpospolitą budowaliśmy i wciąż budujemy na fundamentalnych wartościach. Początkiem była solidarność, rozumiana nie tylko jako potężny ruch społeczny, ale także jako poszukiwanie antidotum na to, co towarzyszyło nam przez kilkadziesiąt lat w okresie realnego socjalizmu. Wprowadzenie w latach 90. XX w. trójstopniowego podziału administracyjnego kraju było najbardziej udaną i skuteczną reformą systemową. Jej celem była przede wszystkim demokratyzacja państwa i upodmiotowienie obywateli. U podstaw reformy tkwiło dążenie do usprawnienia administrowania sprawami publicznymi – decentralizacja władzy i zlokalizowanie jej jak najbliżej mieszkańców.

Pierwszym przejawem wspomnianej wcześniej solidarności była reforma z 1990 r. i wprowadzenie samorządu na poziomie gmin. Dokonał się potężny przełom. Zatrzymano hegemonię władzy – monopol polityczny, finansowy, administracyjny i monopol własności. A wszystko to poprzez usamorządowanie wspólnot lokalnych. Ludzie wzięli sprawy we własne ręce i tak zaczęła się Polska

Po reformie z 1990 r. wprowadzającej samorząd na poziomie gmin zatrzymano hegemonię władzy – monopol polityczny, finansowy, administracyjny i monopol własności. A wszystko to poprzez usamorządowienie wspólnot lokalnych. Ludzie wzięli sprawy we własne ręce i tak zaczęła się Polska obywatelska. To wyzwoliło ogromną energię.

obywatelska. To wyzwoliło ogromną energię. Mieszkańcy, lokalne wspólnoty nagle poczuły się odpowiedzialne za kondycję otoczenia i stan usług, które realizowały nowe instytucje samorządowe. Społeczności gminne, powiatowe i regionalne – po latach centralnego zarządzania – zaczęły żyć

własnym życiem. Wytworzyły się więzi lokalne, poczucie wspólnego celu i miejscowa tożsamość. Samorządowe województwa stały się podstawowymi ogniwami polityki regionalnej kraju, odegrały m.in. kluczową rolę w absorpcji i dystrybucji funduszy z Unii Europejskiej.

Drugą niezwykle ważną kwestią jest umacnianie się samorządności. Poczuliśmy, że możemy za coś odpowiadać, że nie ma centralnej władzy, która wszystko wie najlepiej i o wszystkim decyduje. Sukces reformy administracyjnej zawiera się w dobrych praktykach i przejrzystych rozwiązaniach, które pozwalają realizować rzeczywiste potrzeby ludzi i zachęcają do aktywności. Taka jest przecież istota samorządności.

Zaczęliśmy też zwracać uwagę na kolejny element, który w istocie jest fundamentem nowoczesnego państwa – na subsydiarność, czyli pomocniczość. Ta właśnie wartość legła u podstaw powołania wspólnot powiatowych i województw. Według zasady pomocniczości do każdej z poszczególnych kategorii samorządu przypisana jest pewna odpowiedzialność – od małych lokalnych wspólnot, takich jak sołectwa czy osiedla w miastach, po struktury wyższych kategorii. Każdy z samorządów odpowiada za określone obszary, rozwiązuje problemy, zajmuje się usługami publicznymi i organizacją życia lokalnych wspólnot.

Już podczas prac nad ustawami o samorządzie powiatowym i wojewódzkim myśleliśmy o dążeniu do członkostwa w UE. Potrzebne nam były struktury mogące sprostać wyzwaniom unijnym. Drugim, równie istotnym celem, było stworzenie silnych regionów. Dziś mogę powiedzieć, że to się udało. Decentralizacja i funkcjonalne zróżnicowanie struktur państwa pozwoliły lepiej i efektywniej wykorzystywać oddane do naszej dyspozycji środki. Trójstopniowa struktura samorządu stała się solidnym fundamentem do zaspokojenia potrzeb obywateli, wspólnot oraz regionów w kwestii modernizacji i rozwoju. Od początku nasza rola polegała przede wszystkim na wytyczeniu celów i opracowaniu strategii ich realizacji. Dzięki tym staraniom, poprzedzającym reformę, ale też będącym jej następstwem, mamy dziś realnie działające samorządy. To one są najbliższe mieszkańców, najlepiej znają i rozumieją potrzeby obywateli. A do tego są odpowiedzialne

za budowanie programów rozwoju regionalnego i zarządzanie dostępnymi na ten cel środkami.

Kluczową datą z perspektywy czasu jest 1 maja 2004 r., czyli przyjęcie Polski do Unii Europejskiej. To był kolejny przełom związany nie tylko z samym dołączeniem do Wspólnoty, ale też z pojawieniem się pieniędzy unijnych. Dokonał się nowy podział finansów publicznych i wyraźne przypisanie źródeł dochodu samorządom gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Na tym etapie zarówno samodzielność, jak i subsydiarność wiązały się z dodatkowymi możliwościami. Mogliśmy zacząć finansować wyzwania o charakterze regionalnym. Warto sobie uświadomić, że taki region jak Mazowsze pod względem powierzchni i liczby mieszkańców może być rozpatrywany wręcz jako niewielki europejski kraj. Na Mazowszu są zarówno stolica i obszar metropolitalny, jak i oddalone od centrum rozległe obszary rolnicze. Taki region musiał mieć klarowną strategię działania. Czy udało się skoordynować równomierny rozwój tak dużego regionu? Tak – w głównej mierze dzięki wymienionym przeze mnie wartościom – nie tylko w wymiarze krajowym, ale także europejskim.

Na analogicznych zasadach, na jakich budujemy polskie państwo, jest oparta Unia Europejska – na solidarności, samorządności i subsydiarności. To, czego nie jesteśmy w stanie zrobić na poziomie największej wspólnoty krajowej, możemy zrealizować dzięki pomocniczości europejskiej. Warto sobie uświadomić, że do końca września

Fundamentem nowoczesnego państwa jest subsydiarność, czyli pomocniczość. Ta właśnie wartość legła u podstaw powołania wspólnot powiatowych i województw.

2019 r., po odliczeniu składki wpłacanej przez Polskę, zyskaliśmy ze środków europejskich około 110 mld euro. Po przeliczeniu tej kwoty, według średniego kursu euro, daje to roczny budżet naszego kraju.

Te wszystkie elementy spowodowały, że dziś mamy do czynienia z naprawdę silnymi regionami, które zarządzają poważną ilością środków unijnych. W wyniku decyzji poprzednich rządów (PO-PSL) w perspektywie na lata 2014–2020 mamy do dyspozycji na poziomie regionalnym aż 40% z puli wynoszącej blisko 106 mld euro. To daje olbrzymie możliwości do działania na poziomie regionów. Jednak nie na zasadzie narzucania rozwiązań przez władze regionalne, a na zasadzie pomocniczości, dialogu i współpracy z gminami i powiatami.

Stabilizacja polityczna, decentralizacja zadań i kompetencji, a także zapewnienie materialnych i prawnych środków ich realizacji w samorządach lokalnych doprowadziły do zmiany jakościowej życia Polaków. Zrobiliśmy milowy krok w rozwoju naszego kraju. W każdym miejscu, nawet najmniejszym sołectwie, widzimy

efekty tych 30 lat wolności, 20 lat wspólnych wysiłków i 15 lat członkostwa w Unii. Sam samorząd terytorialny stał się elementem lokalnej demokracji, a także źródłem poczucia bezpieczeństwa. To trwała struktura, która przez sieciowe zarządzanie poszczególnych instytucji wzmacnia działanie naszego kraju. Zaangażowanie wspólnot w naturalny sposób przekłada się na wzmocnienie państwa i jego bezpieczeństwo. A partnerska współpraca samorządu, organizacji społecznych i aktywnych obywateli jest wyrazem dojrzałości demokratycznej Polaków.

łączymy polskie regiony





OLGIERD GEBLEWICZ

od 2010 r. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego. Od 2016 r. Prezes Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Od 2020 r. przewodniczy Europejskiej Partii Ludowej w Komitecie Regonów. W latach 2002–2006 był radnym Rady Miejskiej Goleniowa, a w latach 2008–2010 – Przewodniczącym Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu oraz studiów podyplomowych na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Co powinno być misją i zadaniami regionów?

Uczestniczymy w kluczowym momencie dla samorządu terytorialnego w Polsce, który wyznaczy, w jakim kierunku samorząd będzie dalej zmierzał. Nasuwają się pytania o charakterze fundamentalnym, ustrojowym: ile samorządności, a ile centralizacji. Nie mniej ważna jest też dyskusja o tym, jak zarządzać coraz bardziej skomplikowanymi procesami rozwojowymi. Stoją przed nami także olbrzymie wyzwania związane z ochroną środowiska naturalnego i klimatu, rosną presja demograficzna, a także oczekiwania mieszkańców wobec usług publicznych. Jak w tym kontekście budować silne samorządy, zdolne do stawienia czoła wyzwaniom współczesności?

W kierunku „win-win”

Globalizacja, informatyzacja, procesy demograficzne, migracje. Codziennność wymusza na samorządach działania rozwojowe, które odnoszą się do trendów zmieniających świat. Nie sposób rozmawiać z ludźmi gospodarki, nie uwzględniając przemian technologicznych. Czy można znaleźć wspólny język z młodzieżą, gdy nie ma się wiedzy o przemianach kulturowych? Współpraca z organizacjami pozarządowymi nie przyniesie efektów, jeśli będzie oderwana od uwarunkowań społecznych czy środowiskowych.

Jako samorząd Pomorza Zachodniego musimy coraz lepiej rozumieć przestrzeń i działać tak, by odnosić się do uwarunkowań terytorialnych, rozpoznawać powiązania funkcjonalne, skupiska aktywności ludzi czy ośrodki gospodarcze, które współtworzą region. W obliczu zmian cywilizacyjnych to konieczność, tym

bardziej że stale zmagamy się z brakiem środków niezbędnych do właściwego funkcjonowania.

Nie mam wątpliwości, że uczestniczymy w kluczowym momencie dla samorządu terytorialnego w Polsce, który wyznaczy, w jakim kierunku samorząd będzie zmierzał. Nasuwają się pytania o charakterze fundamentalnym, ustrojowym: ile samorządności, a ile centralizacji. Nie mniej ważna jest dyskusja o tym, jak zarządzać coraz bardziej skomplikowanymi procesami rozwojowymi. Mamy przed sobą olbrzymie wyzwania związane z ochroną środowiska naturalnego i klimatu, rosną presja demograficzna, a także oczekiwania mieszkańców wobec usług publicznych. To wyznaczniki jakości życia w regionie i te wyzwania wymuszają przechodzenie od zarządzania rozwojem ukierunkowanym na urzędniczą sprawność do modelu, w którym to wizja, wiedza i kompetencje wyznaczają przestrzeń dla sprawnego działania samorządu terytorialnego i współpracy z otoczeniem.

Współdziałanie wymaga posiadania przekrojowej wiedzy o regionie i jego poszczególnych obszarach, konieczna jest ciągła diagnoza otoczenia społeczno-gospodarczego. Samorząd na wszystkich szczeblach musi odejść od skupienia

Uczestniczymy w kluczowym momencie dla samorządu terytorialnego w Polsce, który wyznacza, w jakim kierunku samorząd będzie zmierzał. Nasuwają się pytania o charakterze fundamentalnym, ustrojowym: ile samorządności, a ile centralizacji.

się na własnym sukcesie i dojrzeć do funkcjonowania według reguł „wygrany-wygrany”, powinien rozumieć region jako wspólnotę. Nie możemy jednak zapominać o tym, jak były budowane relacje na poszczególnych szczeblach. Towarzyszyły temu świa-

domość ograniczeń, poczucie podległości czy syndrom petenta starającego się o wsparcie w postaci funduszy. Wciąż bywa to źródłem napięć. Rola samorządu regionalnego będzie się zmieniać, rola w dystrybucji funduszy unijnych będzie się „zmniejszać”. Tym bardziej obie strony powinny się kierować innego rodzaju wrażliwością, postawić na partnerstwo i otworzyć się na wspólne rozwiązywanie złożonych problemów.

Podjęcie funkcjonalno-terytorialne to definiowanie problemów i perspektyw rozwojowych nie dla izolowanych obszarów, ale dla obszarów funkcjonalnych, które skupiają kilka czy kilkanaście gmin. To właściwe podejście do takich kwestii, jak rynek pracy, wyzwania infrastrukturalne, problemy edukacji czy też określanie pożądanych standardów życia mieszkańców. Rolą samorządu regionalnego jest przekonanie i zorganizowanie wspólnot samorządowych niższych szczebli do działania według takiego schematu.

Na Pomorzu Zachodnim chcemy prowadzić politykę regionalną opartą na nowoczesnym modelu wielopoziomowego zarządzania publicznego. Kluczowymi partnerami są dla nas lokalne samorządy, chcemy, by w równie partnerski sposób traktował nas rząd. Rozwijane przez nas, w ścisłej kooperacji z samorządowcami i społecznościami lokalnymi (i oparte na oddolnych inicjatywach), narzędzia, takie jak Kontrakty Samorządowe i Specjalna Strefa Włączenia, uzupełnione o Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, budują zachodniopomorską politykę rozwoju. Stawiamy na politykę rozwoju terytorialnie wrażliwą, a przy tym stanowiącą odpowiedź na procesy dokonujące się w obszarach funkcjonalnych. Zwieńczeniem, ale również wzmocnieniem i rozwinięciem podejmowanych w tym zakresie działań jest przyjęta w czerwcu 2019 r. Strategia Rozwoju Województwa do 2030 r., w której wskazaliśmy cztery cele strategiczne. Chcemy budować otwartą społeczność, dynamiczną gospodarkę, sprawny samorząd oraz partnerski region. Silnie akcentujemy wagę decentralizacji, subsydiarności, współdziałania i partnerstwa na rzecz rozwoju województwa.

Wyzwanie synchronizacji

Zarządzanie państwem to szukanie równowagi w zarządzaniu kompetencjami pomiędzy władzą centralną i regionalną. Po przełomie demokratycznym w 1989 r. następowało stopniowe przekazywanie zadań i kompetencji z poziomu centralnego do samorządów. Samorządy zgodnie z zasadą subsydiarności budowały kompetencje w różnych obszarach i prowadziły aktywną oraz skuteczną politykę rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Pozwoliło to na odchodzenie od wsparcia sektorowego na rzecz zintegrowanego. Prowadzone w ostatnich latach ograniczanie kompetencji samorządów w każdym pojedynczym obszarze staje się zagrożeniem dla całościowej, spójnej i kompleksowej polityki regionalnej.

Województwo to przestrzeń dla uzgodnienia między tym, co lokalne, krajowe, oraz tym, co europejskie. Możliwe jest tu budowanie relacji między lokalną aktywnością i przedsiębiorczością oraz szerszymi kontekstami – interesem państwa, tworzeniem i wykorzystywaniem instrumentów wsparcia, działaniem w skali przewyższającej lokalne ograniczenia. Rozwój ma wymiar lokalny, ale wymaga województwa jako mechanizmu wsparcia i stymulacji. Podział kompetencji między administrację rządową i poszczególne szczeble administracji samorządowej powinien

Prowadzone w ostatnich latach ograniczanie kompetencji samorządów w każdym pojedynczym obszarze staje się zagrożeniem dla całościowej, spójnej i kompleksowej polityki regionalnej.

przebiegać na podstawie zasady subsydiarności. Zasób kompetencji powinien zapewniać komfort działania i umożliwiać prowadzenie aktywnej polityki rozwoju. Nie można jednak pytać, które obszary należy rozszerzyć, a które pozostawić bez zmian. Istotą jest kształtowanie podziału i relacji pomiędzy podmiotami, aby dynamizować rozwój danego obszaru, a także wywoływanie synergii, wzmacniających władzę i dającą społeczeństwu wysoką jakość życia.

Kluczowym elementem decentralizacji są finanse publiczne oraz ich proporcjonalność w stosunku do zadań. Niestety, w ostatnich latach nakładano coraz większe zobowiązania na lokalne i regionalne władze samorządowe. Jednocześnie następowało faktyczne ograniczanie zasilania finansowego oraz uprawnień. Silne samorządy to samorządy wyposażone w szerokie kompetencje, ale także ramy finansowania, które umożliwiają pełną realizację powierzonych zadań, tworzą impulsy do efektywnego zarządzania finansami oraz pozwalają na wyrównywanie różnic rozwojowych między poszczególnymi częściami Polski. Należy więc dążyć do zatrzymania w regionach środków finansowych, które podlegają transferowi na szczebel centralny, a następnie wracają do regionu pod inną postacią.

Samorządy od początku funkcjonowania znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Władze centralne chętnie decentralizują koszty i problemy, ale już nie środki na realizację zadań. Na przysłowiowy „teren” przerzucono odpowiednie

Silne samorządy to samorządy wyposażone w szerokie kompetencje, ale także ramy finansowania, które umożliwiają pełną realizację powierzonych zadań, tworzą impulsy do efektywnego zarządzania finansami oraz pozwalają na wyrównywanie różnic rozwojowych między poszczególnymi częściami Polski.

działność nie tylko za typowe usługi komunalne, jak wodociągi, transport publiczny, drogi lokalne czy planowanie przestrzenne, ale także za niezwykle kosztowne prowadzenie szkół i szpitali. Problem zadłużenia samorządów, niekorzystne zmiany podatkowe i obniżanie stawek podatków

PIT czy CIT, a także wydatki na współfinansowanie inwestycji realizowanych ze środków UE to wszystko są czynniki, które mogą zagrażać stabilności finansów samorządowych.

W debacie publicznej z jednej strony padają głosy o konieczności większej dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego i ograniczaniu wydatków czy prywatyzacji usług publicznych, z drugiej zaś słyszymy o potrzebie coraz większego udziału samorządów we wpływach z podatków dochodowych czy VAT. Budżet państwa mógłby czerpać dochody głównie z podatków pośrednich, a wpływy z takich podatków dochodowych, jak PIT i CIT, mogłyby pozostać w miejscach, gdzie mieszkają ludzie je płacący. Obecnie do samorządów trafia mniej niż 50%

dochodów z PIT i prawie 23% dochodów z CIT. Nowe ramy finansowania oznaczałyby, że w 2018 r. samorzady decydowałyby nie o 48,1 mld zł dochodów z PIT, lecz o 103,7 mld zł. W ich gestii byłoby nie 9,2 mld zł dochodów z CIT, tylko 41,5 mld zł. Zmiana sprawiłaby, że PIT zasiliłby przede wszystkim gminy, a mieszkańcy mieliby większą świadomość i kontrolę, na co wydawane są ich podatki. Podatek CIT mógłby trafiać głównie do budżetów województw, a przedsiębiorcy czuliby, że od płaconych podatków zależą warunki prowadzenia działalności.

Samorząd terytorialny jest i powinien być głównym architektem rozwoju lokalnego, zaspokajając zbiorowe potrzeby mieszkańców, realizować zadania publiczne, tworzyć warunki rozwoju gospodarczego, wspierać i prowadzić działania podnoszące poziom wykształcenia obywateli, wspierać rozwój nauki i jej współpracę ze strefą gospodarki czy w końcu – stymulować postęp technologiczny oraz rozwój innowacji. Samorzady ciągle jednak w małym stopniu wypełniają funkcje rozwojowe, a województwa są silnie uzależnione od wsparcia rządowego.

Pewną perspektywą zmiany może być przyjęta przez rząd we wrześniu 2019 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030), która określiła systemowe ramy prowadzenia polityki regionalnej zarówno przez rząd wobec regionów, jak i wewnątrz regionów. Rządowy dokument słusznie wskazuje na zasadność decentralizacji polityki regionalnej. Deklaracjom muszą jednak towarzyszyć konkretne rozwiązania, które zostały potraktowane pobieżnie lub są wręcz nieobecne w Strategii. Najważniejsze jest stworzenie odpowiednich warunków dla skutecznej realizacji celów KSRR 2030, zwłaszcza tych finansowych. To wymaga strukturalnego wzmocnienia finansów JST i zapewnienia decentralizacji licznych strumieni finansowych znajdujących się w poszczególnych ministerstwach. Strategia mówiąca o rozwoju regionalnym powinna być wyposażona w realne źródła finansowania, które opierają się na środkach krajowych, a nie odwołują się głównie do środków polityki spójności.



DR JAN OLBRYCHT

doktor socjologii, nauczyciel akademicki, ekspert, polityk i działacz społeczny. Od 2004 r. poseł do Parlamentu Europejskiego. Wiceprzewodniczący Europejskiej Partii Ludowej. Członek Komisji Budżetowej oraz Komisji Rozwoju Regionalnego. Koordynator Grupy Europejskiej Partii Ludowej w Komisji Budżetowej. Stały sprawozdawca Parlamentu Europejskiego ds. wieloletnich ram finansowych. Współzałożyciel i przewodniczący intergrupy parlamentarnej URBAN zrzeszającej polityków, interesariuszy oraz osoby cywilne zainteresowane tematyką miejską. W latach 1998–2002 Marszałek Województwa Śląskiego i inicjator Konwentu Marszałków. Odznaczony m.in. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski w 2000 r.

Regiony funkcjonalne czy trwałe?

Dwadzieścia lat temu zdecydowaliśmy się stworzyć regiony zbliżone do modelu francuskiego – większe jednostki, w których władze wybierane są w wyborach powszechnych i które nie mają uprawnień legislacyjnych, a w podziale zadań publicznych otrzymują te zadania niezarezerwowane dla administracji rządowej. Myśląc dziś o przyszłości regionów, kluczowa staje się odpowiedź na pytanie: czy rozwiązania regionalne powinny mieć charakter jedynie funkcjonalny, np. w stosunku do kryteriów otrzymywania funduszy europejskich, czy też charakter trwały, ponieważ budują wewnętrzne powiązania gospodarcze, społeczne i kulturowe niezbędne do prowadzenia polityki rozwojowej w przyszłości?

Dyskusja na temat ustroju terytorialnego państw zawsze wywoływała wiele kontrowersji, była obecna w debatach publicznych, sporach parlamentarnych czy referendum. Oczywiście nie chodziło tylko o podział kompetencji, ale także o model państwa i wpływ na zarządzanie sprawami publicznymi. Bardzo często w debatę włączano kwestie tożsamości kulturowej, narodowej i regionalnej, które postrzegano jako potencjalnie zagrożone zmianami administracyjnymi. Nie ominęło to również Polski na etapie przygotowywania drugiego etapu reformy samorządowej i – jak się wydaje – wokół niektórych z tych dylematów również dziś mogą się tworzyć ogniska zapalne.

Regionalny słownik pojęć

Na użytek tej wypowiedzi spróbujemy scharakteryzować poszczególne terminy występujące w debatach regionalnych.

Regiony to termin odnoszący się do obszarów (terytoriów) wyróżnionych ze względu na określoną jednorodną cechę geograficzną (górskie, nadmorskie), gospodarczą (górnictwo, portowe, rolnicze, turystyczne) czy społeczno-kulturową (Kaszuby). Gdy opisujemy zjawiska polityczno-gospodarcze, często mówimy o regionach w ujęciu globalnym, odnosząc się do obszarów ponadnarodowych (Bliski Wschód, Azja Południowa), powiązanych wspólnymi cechami czy przeszłością kulturową.

Z kolei w opisie ustroju terytorialnego państwa, wtedy gdy wspominamy o regionach, mówimy o większych jednostkach administracyjnych, „pierwszych” w kolejności po poziomie krajowym. Ustrój terytorialny państwa może określać obszary w sensie administracyjnym (podział terytorialny) bądź podział zadań publicznych pomiędzy władzą centralną a władzami wybieranymi na wyznaczonych terytoriach. To oczywiście zależy od wybranego modelu państwa – unitarnego bądź federalnego. Proces administracyjny tworzenia się określonego ustroju terytorialnego często jest nazywany „regionalizacją”. Warto przytoczyć przykłady państw – np. Portugalia, Węgry – w których funkcjonują regiony jako obszary administracyjne, bez wybranych na tym poziomie władz regionalnych.

Bardzo często zjawisku regionalizacji towarzyszą związane z regionalizmami oczekiwania dotyczące funkcjonowania „ruchów społecznych dążących do zachowania swoistych cech kultury danego obszaru” (według definicji PWN) i obawy, że decyzje administracyjne spowodują zanik czy zniszczenie tych cech.

Innym zjawiskiem są ruchy separatystyczne, które w istocie mają charakter polityczny i nie odnoszą się tylko do zjawisk społeczno-kulturowych.

Termin „polityka regionalna” wskazuje na podmiot prowadzący celowe, zaplanowane działania skierowane na obszary wyznaczone administracyjnie. Polityka regionalna to nie polityka regionów (władz regionalnych), ale polityka wobec regionów prowadzona przez władze krajowe, podobnie jak polityka regionalna UE skierowana do regionów w państwach członkowskich. Władze regionu prowadzą swoją politykę regionu (często określaną jako intraregionalną).

W drodze do drugiej reformy

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych w Polsce funkcjonował system państwa z silnym samorządem lokalnym, który przeszedł już pierwszy pionierski okres budowania

administracji, komunalizacji mienia, przejmowania części zadań publicznych od administracji rządowej, co odbyło się przecież w niełatwej sytuacji społeczno-gospodarczej. Odbudowa polskiej samorządności nie wynikała z czynników zewnętrznych, z oczekiwań związanych z potencjalnym uczestnictwem w strukturach międzynarodowych. Ta praca oparta była na szeroko podzielanym przekonaniu, że należy radykalnie zmienić zarządzanie sprawami publicznymi, że to są „nasze miasta, nasze gminy” i że potrzebują one prawdziwych gospodarzy. Brak zaufania do struktur centralnych, będący wynikiem wieloletnich doświadczeń, stwarzał dodatkową motywację do aktywności.

Po ośmiu latach, czyli dwóch kadencjach samorządu lokalnego, stało się już oczywiste, że system zarządzania w państwie musi być dalej reformowany. Dodatkowym elementem było przekonanie o zbliżającym się procesie akcesji do Wspólnot Europejskich, a więc również konieczność dostosowania polskich struktur do nowych wyzwań, w tym do korzystania z funduszy europejskich. Uchwalenie nowej Konstytucji w 1997 r. stworzyło również formalne możliwości budowania innego ustroju terytorialnego, z włączeniem ogólnie zasygnalizowanego szczebla regionalnego.

Odbudowa polskiej samorządności była oparta na szeroko podzielanym przekonaniu, że należy radykalnie zmienić zarządzanie sprawami publicznymi, że to są „nasze miasta, nasze gminy” i że potrzebują one prawdziwych gospodarzy.

Polska musiała podjąć decyzję, czy chce utrzymywać strukturę 49 małych województw z quasi-demokratycznym organem opiniodawczym – sejmikiem samorządowym – czy chce powołać większe regionalne jednostki administracyjne, bardziej funkcjonalne z punktu widzenia prowadzenia w przyszłości polityki rozwojowej. Stworzenie większych obszarów powodowałoby konieczność przywrócenia struktur dodatkowych, pośrednich pomiędzy dużymi regionami i gminami, czyli funkcjonujących przed 1975 r. powiatów, silnie zakorzenionych w świadomości społecznej. Trzeba pamiętać, że był to czas trwającego procesu radykalnych zmian zapoczątkowanych w 1989 r. i nastroje społeczne sprzyjały podejmowaniu kolejnych trudnych reform, tym bardziej że reforma samorządowa była bardzo pozytywnie oceniana.

Regiony w modelu francuskim

Decyzja polityczna zapadła i pojawiła się konieczność wyboru modelu regionalizacji. Stało się oczywiste, że funkcjonujący w Polsce model państwa unitarnego, o jednolitej strukturze administracyjnej, z nadrzędną rolą władz centralnych,

wykluczał rozwiązania federalistyczne stosowane w Niemczech, Austrii czy Belgii. Jako zbyt radykalny odrzucono też model regionu, w którym możliwe byłoby tworzenie własnego prawa. Podobnie wykluczono rozwiązania asymetryczne, czyli takie, gdzie poszczególnym regionom przyznaje się odmienne uprawnienia (tak jest m.in. w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii) i to pomimo przedwojennych doświadczeń i szczególnych uprawnień województwa śląskiego (częściowe tworzenie prawa, posiadanie Skarbu Śląskiego, pobór podatków). Myślę, że wielu ówczesnych decydentów zdawało sobie sprawę, że systemy asymetryczne tworzone w określonych warunkach historyczno-kulturowych i politycznych (Katalonia, Szkocja, Irlandia Północna).

W Polsce zdecydowano się na przyjęcie modelu wzorującego się na rozwiązaniach francuskich. Oznaczało to tworzenie regionów większych, w których władze wybierane są w wyborach powszechnych i które nie mają uprawnień legislacyjnych – a w podziale zadań publicznych otrzymują te, które nie są zarezerwowane dla administracji rządowej. Adekwatnie do tego dochody jednostek samorządowych szczebla regionalnego były od samego początku bardzo ograniczone, i to mimo że liczba zadań była bardzo duża. Pamiętam na przykład, że budżet województwa śląskiego odpowiadał mniej więcej połowie budżetu miasta Katowice.

To, co charakterystyczne dla modelu francuskiego, tradycyjnie scentralizowanego, to obecność na poziomie regionalnym przedstawiciela administracji rządowej, prefekta odpowiadającego nie tylko za sprawy porządku i bezpieczeństwa, ale wówczas również za uzgadnianie z samorządem regionalnym programu rozwojowego i wykorzystania funduszy europejskich.

Tradycja francuska nakazywała jednak, by prefekt, jako urzędnik administracji centralnej, był apartyjnym fachowcem, delegowanym przez rząd po kolei do

Termin „wojewoda” kojarzy się w polskiej tradycji z przywództwem, a termin „marszałek”, mimo konotacji militarnych, bardziej z prowadzącym obrady sejmiku.

różnych regionów na taki czas, by wykluczyć jego powiązania z miejscowymi strukturami i wpływami. To pozwalało mu np. na negocjowanie z samorządem regionalnym kontrak-

tu regionalnego określającego zakres inwestycji, sposób finansowania i podział obowiązków.

W wypadku Polski na poziomie regionalnym pozostawiono co prawda przedstawiciela rządu – wojewodę – ale do dzisiaj nie udało się stworzyć korpusu niezależnych urzędników: profesjonalistów, którzy byłiby „ministrami terenowymi”, a nie miejscowymi politykami awansowanymi do funkcji administracyjnej, których system nigdy nie pozbawił bycia „prawdziwymi gospodarzami regionu”. Taka

niekonsekwencja powoduje, że w dzisiejszej sytuacji, gdy zaczynają się zdecydowane działania centralistyczne, pozycja i zadania wojewodów oraz ich administracji rosną. Dodajmy do tego element niezwykle ważny w przestrzeni publicznej, a mianowicie nazewnictwo stanowisk. Termin „wojewoda” kojarzy się w polskiej tradycji z przywództwem, a termin „marszałek”, mimo konotacji militarnych, bardziej z prowadzącym obrady sejmiku czy sejmiku.

Musiało upłynąć kilka lat, by nie tylko mieszkańcy, ale również instytucje zrozumiały zasadę podziału kompetencji. Nie jestem pewien, czy wszyscy przedstawiciele administracji rządowej zrozumieli to do dziś.

Konsekwencje nowego podziału

Decyzja powołania dużych jednostek terytorialnych pociągała za sobą określone konsekwencje i kontrowersje w debacie publicznej.

Po pierwsze, czy podział na województwa bierze pod uwagę głównie względy funkcjonalne czy też historyczno-kulturowe. Odpowiedź wskazywała na kryteria mieszane, tzn. głównie funkcjonalne, a tam, gdzie było to możliwe, wybierano względy historyczno-kulturowe. Najbardziej dostrzegalne było to tam, gdzie chodziło o tereny „sporne”, które funkcjonalnie mieściły się w jednym regionie, a kulturowo w innym (Ziemia Żywiecka w województwie śląskim). Niektóre kontrowersje nie wygasły do dzisiaj i zdarza się, że niektórzy nieodpowiedzialni politycy wykorzystują je w bieżącej walce politycznej i obiecują szybkie zmiany terytorialne.

Po drugie kontrowersje wywołała konieczność pozbawienia trzydziestu trzech miast statusu stolicy województwa, co oznaczało w praktyce zmiany lokalizacji instytucji o charakterze ponadlokalnym. Po ponad 20 latach można powiedzieć, że większość z tych miast podjęła duży wysiłek zbudowania swoich pozycji jako centrów lokalnych o charakterze gospodarczym, handlowym i kulturalnym, a nie głównie administracyjnym. Nie oznacza to jednak, że należy lekceważyć sygnały płynące z tych miast, które zostały pozbawione statusu stolicy województwa i do dzisiaj nie odbudowały swej pozycji, co może stanowić potencjalne źródło frustracji, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

Po trzecie napięcia wynikały z wyznaczenia obszarów ponadgminnych, czyli powiatów. Śladem rozwiązań w innych krajach postanowiono również na tym szczeblu powołać władze pochodzące z wyborów, ale zrezygnowano z delegowania tam przedstawiciela rządu. Powiaty przejęły nie tylko zadania dotychczasowych urzędów rejonowych, ale otrzymały ważny zestaw zadań publicznych, np. związanych z pomocą społeczną i ochroną zdrowia.

Regiony – funkcjonalne czy trwałe?

Proces regionalizacji przebiegał w Polsce w złożonej sytuacji historycznej i politycznej. Podobnie jak w innych krajach nie był pozbawiony kontrowersji i trudności, a czasem niekonsekwencji. Był pełen politycznych emocji, niekiedy nawet demonstracji. W rezultacie proces ten doprowadził do przygotowania zarówno ustroju terytorialnego państwa, jak również systemu zarządzania sprawami publicznymi do kolejnego kroku, jakim było przystąpienie do Unii Europejskiej i wypracowanie systemu pozwalającego na sprawne zarządzanie funduszami europejskimi.

Obserwując z pozycji parlamentarzysty europejskiego sytuację w regionach europejskich, mogę stwierdzić, że w wielu państwach procesy regionalizacyjne nie mają trwałego charakteru. Zmieniają się nie tylko przepisy określające kom-

Czy rozwiązania regionalne powinny mieć charakter jedynie funkcjonalny, np. w stosunku do kryteriów otrzymywania funduszy europejskich, czy też charakter trwały, ponieważ budują wewnętrzne powiązania gospodarcze, społeczne i kulturowe niezbędne do prowadzenia polityki rozwojowej w przyszłości?

petencje władz regionalnych, ale również zmieniane są rozwiązania terytorialne powodujące w konsekwencji powstanie innych jednostek administracyjnych i innych władz regionalnych (np. łączenie dotychczasowych regionów w większe jednostki terytorialne we Francji). Pojawia się

więc pytanie, czy rozwiązania regionalne powinny mieć charakter jedynie funkcjonalny, np. w stosunku do kryteriów otrzymywania funduszy europejskich, czy też charakter trwały, ponieważ budują wewnętrzne powiązania gospodarcze, społeczne i kulturowe niezbędne do prowadzenia polityki rozwojowej w przyszłości. Najlepszym przykładem, który tę kontrowersję ilustruje, jest spór wokół relacji warszawsko-mazowieckich.

Z punktu widzenia możliwości korzystania z funduszy europejskich dla całego Mazowsza byłaby korzystna inna klasyfikacja statystyczna Warszawy jako odrębnej jednostki statystycznej NUTS 2, jednak oddzielenie Warszawy od reszty obszaru województwa mazowieckiego miałoby negatywne skutki społeczne, gospodarcze oraz kulturalne i być może też dawałoby części środowiska politycznego nadzieję na kontrolę nad stolicą kraju.

Jestem przekonany, że w państwie wielkości Polski potrzebny jest silny, stabilny samorząd regionalny. Dzisiaj bazuje na funduszach europejskich, ale w przyszłości należy mu ustawowo zagwarantować szeroki zakres działań rozwojowych z adekwatnym udziałem środków publicznych na ich realizację.



JANUSZ SEPIOŁ

architekt i historyk sztuki, wieloletni Architekt Wojewódzki. W latach 2002–2006 Marszałek Małopolski a następnie Senator RP VII i VIII kadencji. Inicjator wielu przedsięwzięć kulturalnych i budowy obiektów kultury na terenie Małopolski. Członek rad programowych szeregu muzeów i Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie. Laureat nagrody im. J. Regulskiego i Medalu Honorowego SARP. Autor kilku książek z zakresu architektury (m.in. *Architekci i historia* i *Forms Follow Freedom*). Członek SARP i Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa. Uczestnik wielu edycji Kongresu Obywatelskiego.

Jakie „Razem” w regionach?

Dopóki nie będzie jasne, za jaki ważny obszar życia społecznego odpowiada samodzielnie samorządowe województwo i że czyni to z własnych środków, a nie jako pośrednik europejskich funduszy, dopóki lider polityczny województwa nie będzie musiał dać się poznać w kampanii wyborczej prowadzonej na terenie całego regionu, dopóki regionalny plan wydawania środków europejskich będzie daleko ważniejszy niż regionalna strategia rozwoju, dopóki nie powstaną rzeczywiście publiczne media regionalne, dopóty pojęcie „Razem” będziemy musieli rezerwować dla innych wspólnot niż regionalna. Region pozostanie kategorią techniczną, niebudzącą ani emocji, ani identyfikacji, ani więzi.

Polskie regiony weszły w „wiek męski”. Mają za sobą choroby wieku dziecięcego i powinny już mieć za sobą miraże młodości. Teraz pojawia się pytanie, czy – mówiąc słowami *Liryków lozańskich* – „wiek męski” będzie „wiekiem klęski”? Na pewno w ową dojrzałość wkraczają z kilkoma poważnymi problemami.

Wiek dziecięcy

„Wiek dziecięcy” polskich regionów znam dobrze z autopsji. Nowe województwa miały wejść w życie 1 stycznia 1999 r., a my – nowo wybrany zarząd województwa – w połowie grudnia 1988 r. siedzieliśmy w pokoju Przewodniczącego Sejmiku Samorządowego Województwa Krakowskiego i cieszyliśmy się z decyzji wojewody, że oto właśnie przyznał nam trzecią linię telefoniczną oraz że w spadku po kuratorium oświaty w Bielsku-Białej otrzymamy samochód renault laguna i marszałek

będzie miał czym jeździć. Liczyliśmy też pracowników nowego urzędu marszałkowskiego, którego personel na starcie stanowiło około 160 osób, głównie zatrudnionych w biurach prezydialnych sejmików kieleckiego, śląskiego, tarnowskiego i sądeckiego, słowem: rozsianych po całej nowej Małopolsce.

Pierwsze ówczesne wyzwanie: „jakie razem?” dotyczyło scalenia obszaru składającego się z terytoriów siedmiu byłych województw, ziem trzech zaborów, obszaru występowania mniejszości słowackiej i łemkowskiej oraz mniejszości religijnych prawosławnej i greckokatolickiej. Niektóre gminy groziły przeprowadzeniem bądź wręcz przeprowadzały referenda w celu odłączenia się od Małopolski. Trzeba było także zmierzyć się z urażoną dumą miast – stolic likwidowanych województw. Dlatego „Razem” oznaczało przede wszystkim tworzenie programów kulturalnych, edukacyjnych i grantowych obejmujących całą Małopolskę. Wśród nich wymienię takie inicjatywy, jak Małopolski Szlak Architektury Drewnianej, Małopolskie Dni Dziedzictwa Kulturowego, Małopolski Festiwal Smaku etc. Można powiedzieć, że były to ruchy pod hasłem „poznajmy się”. Budowaniu „Razem” służyła także metoda sporządzenia pierwszej strategii rozwoju regionu z bardzo rozbudowaną częścią partycypacyjną. Kluczowy był tu projekt pt. „Małopolska Lista Szans”, której współautorem był początkujący wtedy politolog Jarosław Flis. Stąd także troska o dziedzictwo regionu polegająca na przejęciu powiatowych instytucji kultury i podniesieniu ich rangi. Dotyczyło to skansenów i centrów kultury w Tarnowie i Nowym Sączu. Gestem wobec byłych miast wojewódzkich była rozbudowa infrastruktury muzeów okręgowych, utworzenie delegatur urzędów w trzech ośrodkach (Nowy Sącz, Tarnów, Oświęcim) oraz doprowadzenie do powstania czterech nowych ośrodków akademickich poprzez utworzenie wyższych szkół zawodowych.

Tak zarysowany program udało się skutecznie zrealizować w ciągu pierwszych dwóch kadencji i można powiedzieć, że główne wątpliwości, czy jesteśmy regionem, czy chcemy być razem, czy odczuwamy wspólnotę dziedzictwa, a może i wspólnotę celów, zostały rozwiązane. Małopolska przestała być pojęciem znanym jedynie z prognoz pogody, ale zaczęła się stawać nową rzeczywistością.

Miraże młodości

Fazę drugą – po 2004 r., a właściwie dopiero po 2006 – określiłbym jako ekspansjonistyczną. Marszałkowie zasiedli w brukselskim Komitecie Regionów, podniosła się samodzielność w gospodarowaniu środkami europejskimi, przybyło kompetencji, a jednocześnie modna stała się fraza „Europa regionów”. Pojawiła się

dyskusja o senacie jako izbie regionów, o ich nowych zadaniach i nowych źródłach finansowania.

Te aspiracje i marzenia spotkały się z kontrą pochodzącą z dwóch źródeł. Po pierwsze to w samej Unii Europejskiej osłabł entuzjazm dla „Europy regionów”, głównie z powodu wewnętrznych problemów Belgii, Hiszpanii czy Zjednoczonego Królestwa oraz reakcji wielkich miast – metropolii. Hasło zyskało nowy kształt – „Europa regionów i miast”. Druga kontra pojawiła się na poziomie krajowym – zwłaszcza po dojściu do władzy koalicji PiS-LPR-Samoobrona próbującej, jeśli nie zmienić, to przynajmniej mocno skorygować dotychczasowy wektor przemian ustrojowych. Niemniej ten rząd kontynuował proces przekładania na barki regionów ciężar zarządzania coraz większymi środkami pomocowymi. Realizacja tego zadania radykalnie zmieniła sposób funkcjonowania województw, ich priorytety, relacje z innymi samorządami, styl zarządzania, struktury organizacyjne itp. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego był to czas wielkiego cywilizacyjnego skoku – zwłaszcza w ujęciu statystycznym czy technokratycznym. Ale z punktu widzenia kompetencyjno-ustrojowego był to raczej czas stagnacji, swoiste interludium przed wielką zmianą po roku 2015, kiedy to zachwiane zostały podstawy ustrojowe III RP. Nagle okazało się, że dorobek regionów wcale nie jest tak jednoznacznie pozytywny. Ba, cała Polska okazała się być „w ruinie”, a naczelny redaktor jednego z prorządowych tygodników określił 16 regionów jako 16 małych Sycylii.

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego lata 2006–2015 były okresem wielkiego cywilizacyjnego skoku – zwłaszcza w ujęciu statystycznym czy technokratycznym. Ale z punktu widzenia kompetencyjno-ustrojowego był to raczej czas stagnacji.

Trzy słabości regionów

Nie podejmując polemiki z tak absurdalnymi opiniami, lecz analizując obecną sytuację, podkreśliłbym trzy słabości będące w gruncie rzeczy zagrożeniami, które do tej pory były i wciąż jeszcze są skutecznie przesłaniane działaniami na rzecz absorpcji środków europejskich. Działania te prof. Paweł Swianiewicz w swojej głośnej książce określił obrazowo jako „szafowanie europejskimi darami”.

Pierwsza słabość to rozmyty w opinii publicznej obraz samorządu regionalnego. Trudno wskazać jednoznacznie jakiś ważny obszar życia społecznego czy gospodarczego, za który odpowiedzialność można jednoznacznie przypisać samorządowi województwa. Zawsze jego odpowiedzialność jest z kimś podzielona: np. są szpitale wojewódzkie, ale są także powiatowe i kliniczne, są koleje regionalne,

ale są również Przewozy Regionalne PKP, drogami zarządzają agendy czterech poziomów konstytucjonalnych itd. Sytuacji nie ułatwia duopol wojewoda – marszałek, tym bardziej że ten pierwszy coraz częściej dzieli albo przekazuje jakieś pieniądze.

Dруга trudność bierze się z bardzo słabo zakorzenionej politycznej reprezentacji na szczeblu regionu. To zdumiewający paradoks, że łatwiej zostać parlamen-

Obraz samorządu regionalnego jest w opinii publicznej dość rozmyty. Trudno wskazać jednoznacznie jakiś ważny obszar życia społecznego czy gospodarczego, za który odpowiedzialność można jednoznacznie przypisać samorządowi województwa.

tarzystą niż radnym województwa (do sejmiku jest mniej mandatów!), że mandaty w wyborach sejmikowych przypadają ugrupowaniom, które muszą realnie osiągnąć wynik ok. 15%, co sprawia, że ugrupowania regionalne, regionalne ruchy obywatel-

skie, niepartyjni aktywiści nie mają żadnych szans, wreszcie – że są powiaty, które nie mają i nigdy nie będą miały swojego radnego. Na dodatek radni wojewódzcy nie posiadają żadnego zaplecza, żadnych środków na prowadzenie biur etc. Trudno myśleć o integracji, o budowaniu „Razem” wokół struktury politycznej, która jest jeszcze bardziej wyobcowana niż krajowy parlament.

Trzecia kwestia jest taka, że owo „Razem” jest podważane przez system gospodarowania środkami europejskimi, gdzie dominuje konkursowy tryb wybierania gminnych projektów. Nie chodzi tu nawet o obiektywną rywalizację pomiędzy beneficjentami, ale o powszechnie przyjętą i wzmacnianą przez media retorykę, że oto wójt czy burmistrz „wywalczył”, „wydarł” pieniądze z województwa. Samorząd regionalny, ów „szafarz europejskich darów”, to potencjalny nieprzyjaciel, któremu trzeba coś wydrzeć, może nawet podstępem, bo po dobroci dać nie chciał. Gdy brak projektów systemowych, wielopodmiotowych, integrujących czy rozwijanych z inicjatywy samego województwa, rozdział środków europejskich zaczyna wyglądać jak walka wszystkich ze wszystkimi. Towarzyszące jej emocje podnoszą jeszcze dane, że gminy czy okręgi, z których pochodzą członkowie zarządu województwa, są jawnie uprzywilejowane.

Tożsamość narodowa versus etosy regionalne

Ale jest jeszcze jedno zagrożenie o innym, nie tak technicznym charakterze. To polityka historyczna rządzącej większości nastawiona na glajszachtowanie różnic regionalnych, na preferowanie jednego wariantu polskości z powstaniem warszawskim jako kluczowym mitem założycielskim współczesnej Polski. Taka

narracja spycha na boczny tor regionalne tradycje, regionalne etosy, regionalnych bohaterów, słowem: te imponderabilia, wokół których można by budować regionalne „Razem”. O ile nieźle się ma kultywowanie lokalności, zapewne istnieje też dość dobra edukacja lokalna, o tyle edukacja regionalna jest zupełnie ignorowana, można powiedzieć, że nie istnieje. O roli mediów tzw. publicznych w tej materii nie warto w ogóle wspominać.

Dlatego jestem bardzo sceptyczny co do szans budowania regionalnego „Razem” tu i teraz. System wyborczy do sejmików jeszcze bardziej zaostrza krajowe podziały polityczne, a ponieważ przejście jednego radnego z klubu do klubu odpowiada pod względem znaczenia przejściu kilkunastu posłów w sejmie, pole do korupcji politycznej jest prawie nieograniczone, czego dowiódł zresztą przykład śląski.

Wiek męski czy wiek kłęski?

Dopóki nie będzie jasne, za jaki ważny obszar życia społecznego odpowiada samodzielnie samorządowe województwo i że czyni to z własnych środków, a nie jako pośrednik europejskich funduszy, dopóki lider polityczny województwa nie będzie musiał dać się poznać w kampanii wyborczej prowadzonej na terenie całego regionu, dopóki regionalny plan operacyjny (czyli uzgodniony z Brukselą plan wydawania środków europejskich) będzie daleko ważniejszy niż regionalna strategia rozwoju, dopóki nie będzie rzeczywiście publicznych mediów regionalnych, pojęcie „Razem” będziemy musieli rezerwować dla innych wspólnot – rodziny, być może miasta czy ojczyzny. Region pozostanie kategorią techniczną, niebudzącą ani emocji, ani identyfikacji, ani więzi.

Obecna polityka historyczna, preferująca jeden wariant polskości z powstaniem warszawskim na czele, spycha na boczny tor regionalne tradycje, regionalne etosy, regionalnych bohaterów, słowem: te imponderabilia, wokół których można by budować regionalne „Razem”.

Po 20 latach od reformy regionalnej polskie województwa stoją dopiero na progu „wieku męskiego” i wcale nie musi to być „wiek kłęski”. Tym bardziej że dotychczasowy dorobek jest naprawdę imponujący, a potencjał poważny. Jednak lista zagrożeń nie jest krótka – ważne, że wielu z nich byłibyśmy w stanie sensownymi reformami zapobiec.



ADAM STRUZIŁ

lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Wiceprezes Związku Województw RP. Absolwent Wydziału Lekarskiego Akademii Medycznej w Łodzi. Ukończył studia podyplomowe z organizacji i ekonomiki ochrony zdrowia oraz menadżerskie na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego w obszarze administracji publicznej. W 1991 r. został senatorem. Był nim przez trzy kolejne kadencje. W latach 1993–1997 pełnił funkcję Marszałka Senatu, będąc wiceprzewodniczącym Zgromadzenia Narodowego, które w 1997 r. uchwaliło obowiązującą Konstytucję RP. Od chwili wstąpienia Polski do UE jest członkiem Komitetu Regionów; w 2010 r. został powołany w skład jego prezydium. Uczestniczy w pracach komisji: COTER (Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE), ENVE (Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii) oraz Wspólnych Komitetów Konsultacyjnych i grup roboczych, m.in. ds. zdrowia i Brexitu. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem (2016 i 2018 r.) w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamorządowy.pl.

Idea samorządności regionalnej w 20. rocznicę powołania województw samorządowych

Przeprowadzona przed 20 laty reforma samorządowa stworzyła warunki do szerszej aktywności środowisk lokalnych i regionalnych, a obywatelom zapewniła większy udział w kształtowaniu życia publicznego. To właśnie władze samorządowe działają dla dobra danej wspólnoty – gminy, powiatu i województwa, zaspokajają jej zbiorowe potrzeby, obejmujące niemal wszystkie dziedziny życia społecznego. Będąc blisko problemów zwykłych ludzi, najlepiej wychodzą naprzeciw ich oczekiwaniom.

By dojść do punktu, w którym dziś jesteśmy, trzeba było po drodze pokonać wiele przeciwności. W ciągu 20 lat funkcjonowania samorządu budowaliśmy poczucie wspólnoty, niwelowaliśmy dotychczasowe podziały i antagonizmy, a także uruchamialiśmy instytucje, które poradziłyby sobie z nowymi wyzwaniami.

Województwo mazowieckie to ogromny region – 35,6 tys. km². To obszar odpowiadający powierzchni Danii. Na Mazowszu mieszka blisko 5,5 mln osób. Mamy 42 powiaty i 314 gmin. Dodatkowo region należy do najbardziej zróżnicowanych wewnętrznie w skali całego kraju. Z jednej strony mamy stolicę i obszar metropolitalny, które odgrywają dominującą rolę społeczno-gospodarczą i stanowią koło napędowe rozwoju całego regionu, z drugiej – zlokalizowane są tu rozległe obszary rolnicze, które dziś wytwarzają chociażby około 45% krajowej produkcji w branży owocowej. Pogodzenie tej różnorodności było dużym wyzwaniem.

Od czego zaczynaliśmy? W pierwszej kolejności ustaliliśmy strukturę zarządzania wszystkimi obszarami, które nam powierzono w ramach reformy (m.in. sport, ochrona zdrowia, kultura, edukacja, ekologia). Od początku przygotowywaliśmy

się także do członkostwa w strukturach Unii Europejskiej. Udało nam się zbudować silną samorządową administrację, opierającą się na osobach kompetentnych, dobrze wykształconych, odpowiedzialnych i zaangażowanych w swoją pracę. Pierwszy budżet województwa – w 1999 r. – wynosił około 350 mln zł. Dziś dziesięć razy więcej! Od umiejętności zarządzania takimi środkami zależała i zależy ich właściwa dystrybucja. Pulę tę wzbogaciły pieniądze unijne. Do dyspozycji otrzymaliśmy ponad 17 mld zł w ramach dwóch programów regionalnych i ZPORR-u.

Wszystkie środki to pieniądze publiczne, które muszą być wydawane pod stałą kontrolą polskich i europejskich instytucji. Podołaliśmy temu odpowiedzialnemu zadaniu i potrafiliśmy skorzystać z danej nam szansy. Pieniądze pozwoliły nie tylko na przeprowadzenie remontów dróg, wyposażenie szkół, szpitali, instytucji kultury, ale także na dofinansowanie działalności firm i przedsiębiorstw. Wielu osobom udało się spełnić marzenie o prowadzeniu własnej działalności gospodarczej. Rolnicy zaopatrzyli swoje gospodarstwa w nowoczesny sprzęt. Ocieplone budynki, nowe drogi, wodociągi, oczyszczalnie ścieków, innowacyjne technologie, szkolenia i warsztaty podnoszące kwalifikacje – dużej części z tych projektów, a na pewno nie na taką skalę, nie udałooby się zrealizować, gdybyśmy nie zdecydowali się na członkostwo w UE. Na każdym kroku mamy dowody na to, że konkretne inwestycje zrealizowano z udziałem unijnych środków. Warto o tym pamiętać.

Trzeba mieć też świadomość, że Samorząd Województwa Mazowieckiego to dziś wiele instytucji działających na terenie całego regionu. To aż 26 jednostek zajmujących się ochroną zdrowia mieszkańców, w tym szpitale wieloprofilowe

Musimy planować rozwój całego Mazowsza w taki sposób, żeby z jednej strony nie hamować Warszawy, z drugiej – kierować fundusze na obszar słabiej rozwinięty, żeby ten rozwój wspierać.

i kliniczne. W samorządowej gestii pozostają spółki Koleje Mazowieckie – KM oraz Warszawska Kolej Dojazdowa, które przewożą rocznie ponad 70 mln pasażerów. Na Mazowszu mamy 3 tys. km dróg, o które trzeba

zadbać. Odpowiadamy też za pracę 29 instytucji kultury, w tym pod skrzydłami samorządu województwa działają takie znane i cenione marki, jak m.in. Teatr Polski im. Arnolda Szyfmana w Warszawie czy Państwowy Zespół Ludowy Pieśni i Tańca „Mazowsze” im. Tadeusza Sygietyńskiego w Karolinie.

Dotychczasowe lata pracy samorządu województwa to nie tylko ciągłe wysiłki, by sprostać kolejnym wyzwaniom, ale też olbrzymie sukcesy. Mazowsze jest obecnie najbogatszym i najbardziej konkurencyjnym regionem Polski. Przemysł województwa odznacza się dużym zróżnicowaniem branżowym i strukturalnym.

Zarejestrowanych jest tu ponad 800 tys. przedsiębiorstw gospodarczych, w tym ponad 1,1 tys. dużych firm, przeszło 5 tys. średnich, około 25,5 tys. małych oraz 750 tys. mikroprzedsiębiorstw. Jesteśmy jednym z najszybciej rozwijających się regionów Europy. W latach 2000–2015 produkt krajowy brutto Mazowsza w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrósł ponad dwukrotnie. W latach 2008–2016 region znalazł się wśród najlepszej europejskiej czwórki – PKB per capita, standard siły nabywczej (PPS – *purchasing power standard*), wzrósł w tym okresie o 27 pkt. proc. do poziomu 109% średniej unijnej.

Jak w takich okolicznościach – w kontekście olbrzymich sukcesów, szybkiego rozwoju całego regionu i efektywnego wydatkowania środków – można się odnieść do wracającego jak bumerang pomysłu podzielenia Mazowsza na dwa województwa? Administracyjne rozszady zadziałyby na niekorzyść mieszkańców. Przecież statystycznie, na unijne potrzeby, jesteśmy już podzieleni. Planując zrównoważony rozwój regionu oraz szukając sposobu na uzyskanie jak największej pomocy finansowej z Unii Europejskiej, Samorząd Województwa Mazowieckiego przez długie lata dążył do podziału statystycznego na dwie jednostki NUTS2 (region mazowiecki regionalny i region warszawski stołeczny). I udało się! Podział zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2018 r.

Z podobnego rozwiązania skorzystały inne europejskie regiony, m.in. Litwy, Węgier i Irlandii. Teraz wspólnie walczą w Komitecie Regionów, by przyszła unijna polityka spójności uwzględniała podział statystyczny. Wszystko wskazuje na to, że Mazowsze będzie traktowane jako dwa regiony statystyczne, dostanie więcej funduszy z UE niż w sytuacji, gdyby było statystyczną całością. To nasze najważniejsze wyzwanie. Musimy planować rozwój całego Mazowsza w taki sposób, żeby z jednej strony nie hamować Warszawy, z drugiej – kierować fundusze na obszar słabiej rozwinięty, żeby ten rozwój wspierać. Od lat sukcesywnie realizujemy wewnątrzregionalną politykę redystrybucji, mamy świetne, cieszące się dużym zainteresowaniem programy wsparcia. I cały czas przygotowujemy się na kolejny okres programowania.

Mamy świadomość, że środków będzie mniej, więc staramy się budować narzędzia wewnętrznego wzrostu. Ale przed nami są także inne wyzwania – kwestie globalne, klimatyczne, migracyjne, dysproporcje rozwojowych na świecie, wreszcie – postępu technologii cyfrowych. Musimy się zastanowić, jak pozytywnie

Jeżeli pójdziemy w kierunku centralizmu, autokracji, ograniczenia samorządności, również w kontekście podziału obowiązków czy recentralizacji finansów publicznych – popełnimy wielki błąd. To tak, jakbyśmy chcieli zatrzymać procesy, które do tej pory pozwalały nam się rozwijać.

kreować przyszłość Rzeczypospolitej, żeby wykorzystać cały potencjał i wszystkie kompetencje osób zaangażowanych w tworzenie wspólnoty – od tej najmniejszej, rodzinnej, aż po tę wielką, międzynarodową, jaką jest Wspólnota Europejska.

Nie możemy odejść od naszych ideałów. Jeżeli się cofniemy, jeśli zrobimy krok do tyłu – pójdziemy w kierunku centralizmu, autokracji, ograniczenia samorządności, również w kontekście podziału obowiązków czy recentralizacji finansów publicznych – popełnimy wielki błąd. To tak, jakbyśmy chcieli zatrzymać procesy, które do tej pory pozwalały nam się rozwijać.



DR GRZEGORZ GRZELAK

wykładowca akademicki, ekspert ds. samorządu terytorialnego, polityki lokalnej i regionalnej oraz międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych. Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego. Z samorządem regionalnym województwa pomorskiego związany od 1999 r. – pełnił funkcję m.in. Wicemarszałka województwa. W latach 1990–1998 radny miasta Gdańska i Przewodniczący Sejmiku Województwa Gdańskiego. W 1991 r. sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Lecha Wałęsy odpowiedzialny za kontakty z samorządami terytorialnymi. Działacz opozycji demokratycznej w okresie PRL, uczestnik wydarzeń sierpniowych 1980 r., w latach 1980–1981 Szef Sekretariatu Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Samorząd regionalny – wczoraj, dziś, jutro

Nie da się budować rozwoju społecznego i gospodarczego państwa bez zaufania wobec demokratycznie wybranych władz samorządowych oraz poszanowania podmiotowości wspólnot lokalnych i regionalnych. Taka idea leżała u podstaw reform samorządowych przeprowadzanych w ostatnich 30 latach w Polsce. Czy wytrzyma ona w zderzeniu z coraz silniejszymi tendencjami centralistycznymi? Od wyniku tego starcia zależy, czy w najbliższej przyszłości polskie regiony będziemy traktowali jedynie jako dostawców usług publicznych czy może jako podmioty oparte o wspólną tożsamość regionalną, odpowiedzialne za rozwój społeczno-kulturowy regionalnej wspólnoty.

Mija 30 lat od utworzenia samorządu miejsko-gminnego i 20 lat od utworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego w Polsce. Do tej pory reformy samorządowe uznawano jako jedne najbardziej udanych po odzyskaniu przez Polskę suwerenności w 1989 r. Przynajmniej od kilku lat w środowiskach samorządowych zaczęło się jednak mówić o konieczności przeprowadzenia trzeciego etapu reformy samorządowej, m.in. w odniesieniu do potrzeby wzmocnienia pozycji samorządu wojewódzkiego. Jednocześnie ze strony większości parlamentarnej i tworzonego przezeń rządu ujawniły się tendencje do ograniczenia kompetencji samorządów i recentralizacji państwa. W związku z tym mamy dzisiaj do czynienia z programami zawierającymi zarówno postulaty przywrócenia stanu sprzed 2014 r., jak i postulaty daleko posuniętych reform decentralizacyjnych.

Najistotniejszym punktem odniesienia dla reformy wojewódzkiej (regionalnej) państwa przeprowadzonej w latach 1997–1998 była zrealizowana wcześniej reforma z 1990 r. wprowadzająca samorząd gminno-miejski. Kolejność tych reform nie była przypadkowa. Wskazywała na priorytet budowy samorządu terytorialnego najpierw na szczeblu podstawowym i – dopiero po jego „umocnieniu się” – budowy samorządności na wyższych szczeblach. Ważna była też przyjęta zasada niezależności samorządów na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim od siebie nawzajem oraz całkowitej zależności, zgodnie z założeniami państwa unitarnego, od legislatury krajowej. Symptomatyczne jest odesłanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1997 r. do ustawodawstwa zwykłego w kwestii tworzenia innych, poza gminnym, szczebli samorządności terytorialnej. Mamy dzisiaj niestety do czynienia, w 23 lata po uchwaleniu Konstytucji, z brakiem rozszerzenia gwarancji konstytucyjnych dla samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Drugi etap reformy samorządowej stanowił zatem, jak się wówczas (w latach 1997–1998) mówiło, dokończenie procesu zapoczątkowanego w 1990 r. Nie znaczy to oczywiście, że drugi etap reformy nie miał swoich wielkich zwolenników oraz społecznego i intelektualnego zaplecza. Szczególnie w regionach o pewnej własnej tradycji samorządności regionalnej, jak chociażby na Pomorzu, w Wielkopolsce czy na Śląsku, a także w obrębie Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Z punktu widzenia oczekiwań działaczy regionalnych proces tworzenia regionów samorządowych jednak się przeciągał. Było to spowodowane z jednej strony czasowym słabnięciem tendencji decentralizacyjnych po stronie rządu (np.

Samorządowej reformie wojewódzkiej towarzyszyły wielkie emocje społeczne i polityczne związane z lokalizacją nowego ośrodka władzy publicznej. Pomysły utworzenia dużych, silnych województw napotykały krytykę posiłkującą się obawami o jedność państwa i zachowanie jego unitarnego charakteru.

w okresie koalicji centrowo-lewicowej w latach 1993–1997), z drugiej zaś ogólnymi politycznymi trudnościami w przeprowadzeniu regionalnej reformy terytorialnej i kompetencyjnej. Niewątpliwie do sfinalizowania tego przedsięwzięcia przyczyniło się rozpoczęcie w 1997 r. negocjacji ak-

cesyjnych Polski z Unią Europejską. Aby korzystać z funduszy strukturalnych UE, kraj potrzebował systemu wyposażonych w podmiotowość prawną i zdolnych do prowadzenia polityki regionalnej samorządów wojewódzkich.

Samorządowa reforma wojewódzka (podobnie jak powiatowa) była nie tylko problemem intelektualnym czy planistycznym, ale przede wszystkim zadaniem,

któremu towarzyszyły wielkie emocje społeczne i polityczne związane z lokalizacją nowego ośrodka władzy publicznej. Niżej podpisany z niepokojem obserwował, jak załamuje się przedłożony przez rząd projekt dwunastu regionów (w tym regionu Pomorza Nadwiślańskiego). Utworzenie dużych, silnych województw napotykało krytykę posiłkującą się obawami o jedność państwa i zachowanie jego unitarnego charakteru. Wyodrębniano kolejne jednostki, co prowadziło do większego zróżnicowania regionalnego, niż wstępnie zakładano, i do ograniczenia możliwości prowadzenia polityki regionalnej siłami samych regionów. W końcu zwiększało to potrzebę wzmocnienia rządowej polityki międzyregionalnej (o charakterze wyrównawczym).

Samorząd wojewódzki oprócz zadań w sferze „administracji świadczącej” (m.in. w ochronie zdrowia) otrzymał zadania w sferze szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego. W miejsce dotychczasowej polityki regionalnej realizowanej z poziomu rządu i województw powstały odrębne polityki: intraregionalna, prowadzona przez samorząd wojewódzki na podstawie przyjętej przez niego strategii rozwoju gospodarczego, oraz interregionalna, prowadzona przez organy rządu na podstawie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Początkowo obydwie wykorzystywały programy przedakcesyjne, później programy składające się na Europejską Politykę Spójności.

II

W ciągu ostatniego dwudziestolecia samorząd wojewódzki odnosił niewątpliwe sukcesy w realizacji przypisywanych sobie zadań publicznych. Było to zapewne związane zarówno z właściwym przygotowaniem strategii wojewódzkich i regionalnych programów operacyjnych, jak i z szeroką i rosnącą absorpcją środków z funduszy europejskich, w szczególności z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Społecznego. Jednak stopniowy wzrost zamożności polskich regionów i wynikające z różnych przyczyn ograniczenia budżetowe Unii Europejskiej dla polityki spójności prawdopodobnie obniżą w przyszłej perspektywie finansowej poziom bezzwrotnej pomocy UE dla polskich regionów. Rosną wobec tego obawy o przyszłą pozycję samorządu województwa zarówno wobec samorządu lokalnego w danym regionie, jak i wobec całego systemu

Cierpimy na brak rozstrzygnięcia podstawowego dylematu dotyczącego ogólnej koncepcji samorządu wojewódzkiego: czy jest on przede wszystkim elementem decentralizacji systemu zarządzania państwem czy raczej formą autonomicznej organizacji wspólnoty mieszkańców.

władztwa publicznego w państwie. Obawy te umacniają fakty dotyczące pewnych dysfunkcjonalności systemu samorządowego w Polsce.

Cierpimy na brak rozstrzygnięcia podstawowego dylematu dotyczącego ogólnej koncepcji samorządu wojewódzkiego: czy jest on przede wszystkim elementem decentralizacji systemu zarządzania państwem czy raczej formą autonomicznej organizacji wspólnoty mieszkańców. Czy jest głównie dostawcą usług publicznych czy raczej opartym na wspólnej tożsamości regionalnej podmiotem odpowiedzialnym za rozwój społeczno-kulturowy tejże wspólnoty. Inaczej – po co nam ten region (czy „władztwo regionalne”)? I wreszcie, czy mamy na ten temat tę samą odpowiedź w skali państwa, a nie tylko np. w Wielkopolsce i na Pomorzu...

Inny problem stanowi realizowana od 1999 r. koncepcja dualizmu władztwa państwowego na szczeblu województwa (rządowy wojewoda i regionalny samorząd terytorialny). Oczywiście problem ten może owocować konfliktami między tymi podmiotami w sytuacji różnic politycznych między szczeblem centralnym a regionalnym. Przede wszystkim jednak chodzi o to, że te ośrodki władztwa na terenie województwa są dwa, a nie jest jeden, co generuje poczucie pewnej konkurencyjności między nimi. Mieliliśmy już do czynienia z dwuznaczną rolą wojewody jako przedstawiciela rządu w województwie, próbującego pełnić funkcję podmiotu pośredniczącego, a nawet współorganizującego politykę interregionalną; mamy obecnie do czynienia z wykorzystywaniem wojewody do przekazywania środków z funduszy krajowych gminom czy powiatom. Praktyki takie z pewnością podważają rolę samorządu wojewódzkiego czy marszałka województwa jako gospodarza regionu.

Kiedy jednak mówimy o dysfunkcjonalności systemu władztwa w państwie, myślimy zwłaszcza o zarządzaniu dwiema wielkimi sferami zadań publicznych: ochroną zdrowia i edukacją. Samorządy wojewódzkie (a także powiatowe) odpowiadają za organizację i prowadzenie jednostek służby zdrowia i za stan zdrowia mieszkańców swojej wspólnoty. Tylko że... źródłem finansowania świadczeń zdrowotnych jest zorganizowany i kierowany centralnie Narodowy Fundusz Zdrowia. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie odpowiadają za organizację i prowadzenie szkół i placówek oświatowych, tyle że pod merytorycznym i organizacyjnym nadzorem rządowych kuratorów oraz przy rządowym (aczkolwiek niedostatecznym) finansowaniem płac nauczycieli. Przeprowadzona niedawno reforma oświatowa (likwidacja gimnazjów) odbyła się wbrew opiniom samorządów, obciążając je dodatkowymi kosztami. Niedofinansowanie zadań oświatowych (i konieczne ich dofinansowywanie z dochodów własnych samorządów) to tylko jeden z aspektów centralnego ograniczania dochodów samorządowych.

W ostatnim roku (zapewne w związku z wymogami kampanii wyborczej) nasilił się proces obniżania poziomu wpływów podatkowych, w szczególności dla gmin.

Oprócz tych generalnych problemów ustanowionego w 1998 r. systemu samorządowego, w ostatnich czterech latach nastąpiło ograniczenie kompetencyjnej roli samorządu wojewódzkiego przez większość parlamentarną w poprzedniej i obecnej kadencji Sejmu. Zagrożenie recentralizacją ujawniło się w sferze prowadzenia polityki rolnej (przejęcie przez rząd ośrodków doradztwa rolniczego), polityki środowiskowej (przejęcie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska), polityki wodnej (przejęcie wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych). Osłabiona została pozycja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; partia rządząca w procesie legislacyjnym woli wykorzystywać ustawodawcze inicjatywy poselskie, rezygnując z inicjatyw rządowych, bo te ostatnie z racji prawa wymagają konsultacji w ramach tej Komisji.

Kiedy mówimy o dysfunkcjonalności systemu władztwa w państwie, myślimy zwłaszcza o zarządzaniu dwiema wielkimi sferami zadań publicznych: ochroną zdrowia i edukacją. Samorządy wojewódzkie (a także powiatowe) odpowiadają za ich organizację i prowadzenie, podczas gdy finansowanie tych obszarów leży w gestii szczebla centralnego.

III

Tendencje centralistyczne w koalicji rządowej, które nastąpiły po 2015 r., odnoszące się do zawłaszczenia obecnych prerogatyw samorządu terytorialnego, nie przeszkodziły w przygotowywaniu projektów pogłębiania samorządności terytorialnej, w szczególności regionalnej. Działania na rzecz umocnienia i rozwoju demokracji oraz budowy w Polsce państwa obywatelskiego odbywały się jakby na przekór polityce większości rządowej. Wśród tych propozycji chciałbym wyróżnić w szczególności:

- program „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo” (Fundacja im. Stefana Batorego);
- projekt „Karta Wojewódzka. Propozycje rozwiązań modelowych” („Zdecentralizowana Rzeczypospolita”);
- program „21 postulatów samorządowych” (Europejskie Centrum Solidarności, 31 sierpnia 2019 r.).

Pierwszy z wymienionych materiałów zawiera 21 propozycji reform dotyczących realizacji zasadniczych zadań publicznych przez samorząd terytorialny,

koncepcji dochodów własnych i finansowania tych zadań oraz pogłębienia partycypacji obywateli w zarządzaniu społecznościami lokalnymi i regionalnymi. Na podkreślenie zasługuje propozycja usamorządowienia opieki zdrowotnej (wraz z przejęciem funduszy na ten cel) poprzez przejęcie odpowiedzialności w całości za jej działanie przez samorząd wojewódzki oraz „przywrócenie oświaty samorządom” (likwidacja rządowych kuratoriów, zwiększenie autonomii programowej szkół) przy przejęciu przez władzę centralną bezpośredniej odpowiedzialności za finansowanie wynagrodzeń nauczycieli.

Z kolei „Karta Wojewódzka” idzie bardzo daleko w propozycjach dotyczących reformy instytucji samorządu wojewódzkiego. Znana jest przede wszystkim z pomysłu utworzenia jego „drugiej izby” (obok Sejmiku) – Senatu Województwa złożonego z wszystkich wójtów, burmistrzów, prezydentów danego województwa, z przypisaną im liczbą „głosów ważonych”, zależną od poziomu zaludnienia reprezentowanej jednostki samorządu gminnego (miejskiego). Może to stanowić, w zamyśle autorów, próbę wzmocnienia pozycji ustrojowej i politycznej samorządów wojewódzkich poprzez uczestnictwo w nich najbardziej popularnych samorządowców lokalnych, umocnienie zarówno wobec własnego regionu, jak i wobec centralnych organów państwa. Wyrażało się to także w zamyśle utworzenia tzw. wojewódzkich agencji wykonawczych, w tym Prokuratury Województwa, Wojewódzkiej Policji Samorządowej, Wojewódzkiej Straży Pożarnej czy Wojewódzkiej Administracji Skarbowej. Projekt zawiera także propozycję takiej budowy instytucji wymiaru sprawiedliwości w województwie, według której sędziowie Naczelnego Sądu Wojewódzkiego będą powoływani na podstawie opinii Senatu Województwa. Jeśli dodamy do tego propozycję utworzenia Kolegium Województw jako centralnego organu administracji publicznej koordynującego politykę publiczną w obszarach należących do kompetencji samorządów terytorialnych i sprawującą nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, będziemy mieli obraz postulowanych zasadniczych zmian ustrojowych w państwie.

Inny charakter ma tekst „21 postulatów samorządowych”, którego pierwsza wersja („21 Tez”) narodziła się w Gdańsku na początku czerwca 2019 r. w czasie obchodów rocznicy 30-lecia porozumienia Okrągłego Stołu, porozumienia, które w konsekwencji (bo nie na mocy tego porozumienia) doprowadziło do powstania w 1990 r. samorządu terytorialnego w Polsce. W zaprezentowanej w Europejskim Centrum Solidarności 31 sierpnia 2019 r. wersji zawarto m.in. takie oto propozycje: możliwość łączenia mandatu samorządowego z mandatem senatorskim; obowiązek konsultacji z przedstawicielami samorządu i społecznościami lokalnymi wszystkich projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego;

decyzje dotyczące ochrony zdrowia w regionie powinny być w rękach samorządów terytorialnych (w szczególności wojewódzkiego), a jej finansowanie powinno być oparte na systemie konkurencyjnych ubezpieczeń zdrowotnych; samorządy wojewódzkie powinny mieć pełen wpływ na zarządzanie funduszami ochrony środowiska; zwiększanie zakresu działań powinno być powiązane z adekwatnym zwiększeniem wpływów z budżetu państwa, powinno nastąpić dalsze (maksymalnie) zdecentralizowanie rozdziału funduszy europejskich; należy ustawowo zagwarantować tworzenie związków metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych; należy zapewnić zwierzchność samorządów powiatowych i wojewódzkich nad wybranymi służbami zespolonymi jak straż pożarna, sanepid czy nadzór budowlany.

Jak widać chociażby z przytoczonych postulatów, stanowią one w sumie swoistą mieszaninę reakcji na obecne procesy recentralizacyjne, jak również dążeń do zwiększenia pozycji ustrojowej i kompetencyjnej samorządów, w tym wojewódzkich. Znaczenie ostatniego z przywoływanych tu dokumentów jest tym większe, że stanowi on owoc pracy przede wszystkim aktywnych działaczy samorządowych, a nie tylko ekspertów, jak było to w poprzednich przypadkach.

W działalności różnych organów państwa w stosunku do samorządu terytorialnego potrzebne jest bez wątpienia poszanowanie podmiotowości wspólnot lokalnych i regionalnych. Wynika to nie tylko z zapisów konstytucyjnych i dokumentów międzynarodowych, których sygnatariuszem jest Polska, ale też z prostej zasady, że rozwój społeczny i gospodarczy w państwie można budować jedynie wtedy, gdy opieramy się na zaufaniu do demokratycznie wybranych władz samorządowych. „Nic o nas bez nas” – mówią reprezentujący wspólnoty terytorialne samorządowcy, zaskakiwani arbitralnymi decyzjami parlamentarnej większości rządowej ograniczającymi kompetencje i dochody jednostek samorządowych. Życie społeczne wymaga rozszerzania współpracy z podmiotami subpaństwowymi, a nie tylko silnej ich kontroli. Myślę, że polskie gminy i regiony, w sensie społecznym, przez umacnianie wewnętrznej tożsamości mają już doświadczenie takiej podmiotowości. I to jest pierwszy, podstawowy postulat.

Po drugie musimy sobie odpowiedzieć na pytanie dotyczące misji polskiego regionu, pamiętając przy tym o podstawowej w polskiej konstytucji i układach europejskich zasadzie subsydiarności. Do czego może być potrzebny samorząd regionalny, jakie problemy może rozwiązywać i potrzeby zaspokajać w 38-milionowym państwie? Jest na pewno kilka powiązanych ze sobą grup takich problemów:

W działalności różnych organów państwa w stosunku do samorządu terytorialnego potrzebne jest poszanowanie podmiotowości wspólnot lokalnych i regionalnych. Wynika to nie tylko z zapisów konstytucyjnych, ale też z prostej zasady, że rozwój społeczny i gospodarczy w państwie można budować jedynie wtedy, gdy opieramy się na zaufaniu do demokratycznie wybranych władz samorządowych.

edukacja i kultura, ochrona zdrowia i polityka społeczna, rozwój gospodarczy i rynek pracy, ochrona środowiska naturalnego i przeciwdziałanie skutkom zmian klimatycznych, infrastruktura komunikacyjna i transport publiczny – to tylko najważniejsze. Ale są także inne, które „krzyżują się” z wyżej wymienionymi. Należą

do nich umacnianie kapitału społecznego, polityka demograficzna (także senioralna), imigracja czy polityka metropolitarna.

Po trzecie, biorąc pod uwagę ową misję regionu potrzebne jest przygotowanie na jej podstawie poszerzonego układu kompetencyjnego i zabezpieczenie go rozszerzonym systemem dochodów samorządu wojewódzkiego. Omówione projekty reform takie propozycje zresztą zawierają. Poszerzenie sfery działania samorządów regionalnych skutkowałoby dodatkowo „odchudzeniem” państwa zarządzanego centralnie i bardziej kompleksowym rozwojem w obrębie regionalnych i lokalnych wspólnot terytorialnych.



PROF. PAWEŁ SWIANIEWICZ

profesor ekonomii, kierownik Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych, dyrektor Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2005–2010 był przewodniczącym zarządu European Urban Research Association (EURA). Obecnie jest członkiem Steering Committee of the Standing Group on Local Government and Politics of the European Consortium for Political Research (ECPR). Jego aktywność dydaktyczna i badawcza skupia się na zagadnieniach samorządu terytorialnego, polityki lokalnej, finansów samorządowych i reform terytorialnych. Prowadzone badania empiryczne odnoszą się głównie do Polski, ale obejmują także studia porównawcze decentralizacji i autonomii lokalnej w Europie Środkowej i Wschodniej.

Bilans 20 lat samorządności regionalnej

W wielu krajach na doświadczenia Polski związane z realizacją polityki regionalnej patrzy się ze sporą dozą zazdrości i podziwu, upatrując w decentralizacji istotnej przyczyny sukcesu w absorpcji środków unijnych. Jaka jednak będzie sytuacja polskich regionów, gdy strumień europejskich funduszy zacznie wysychać? Czy trzeba będzie je „wymyśleć na nowo”? W jaki sposób? Potrzebujemy dziś strategicznego namysłu nad przyszłością polskiej samorządności regionalnej.

To krótkie opracowanie zawiera subiektywny wybór kilku najważniejszych osiągnięć i problemów, jakie są udziałem polskich samorządów wojewódzkich w ciągu dwudziestolecia ich funkcjonowania po reformie wprowadzonej na przełomie 1998 i 1999 roku. Nie jest oparte na nowych danych empirycznych, odwołuję się w nim w większości do moich badań prowadzonych w poprzednich latach (stąd też dość liczne przypisy do moich wcześniejszych publikacji). Opieram się tutaj na wystąpieniu, które wygłosiłem w trakcie Kongresu Obywatelskiego zorganizowanego 19 października 2019 r. w Warszawie.

Rola w realizacji polityki rozwoju regionalnego

W zamierzeniu twórców reformy lat 1998 i 1999 jednym z najważniejszych (a właściwie najważniejszym) zadań samorządów wojewódzkich miało być tworzenie strategii rozwoju i realizowanie opartej na niej polityki rozwoju regionalnego. Początkowo województwa nie zostały wyposażone w instrumenty, które umożliwiałyby sprawną realizację tego zadania. Słabość finansowa i funkcjonalna czyniła z nich

de facto klientów skazanych na wsparcie ze strony rządu. Ale sytuację diametralnie zmienił proces integracji europejskiej. Najpierw fundusze przedakcesyjne, a potem – po 2004 r. – także fundusze strukturalne Unii Europejskiej dostarczyły zasobów pozwalających na realizację znacznie bardziej ambitnych celów. Trzeba podkreślić, że zmiana ta była nie tylko zasługą Unii Europejskiej. Równie ważna była decyzja ówczesnych rządów, by samorządom wojewódzkim powierzyć znaczną część tych funduszy, a przede wszystkim pozwolić im na realny wpływ na kształt programów operacyjnych. Odbywało się to stopniowo. Jeszcze w latach 2004–2006 realizowano jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), chociaż także w jego wykonaniu samorządy wojewódzkie odgrywały znaczącą rolę. Przełomem były jednak lata 2007–2013, kiedy to pozwolono województwom na tworzenie i zarządzanie własnymi Regionalnymi Programami Operacyjnymi (RPO). Ten sam model powtórzono w ramach unijnego budżetu 2014–2020. Nie było to rozwiązanie unikatowe w skali europejskiej (podobne uprawnienia mają np. regiony niemieckie, francuskie, włoskie czy hiszpańskie), ale wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej Polska była jedynym, który zdecydował się na taką decentralizację polityki regionalnej. Wprawdzie w latach 2007–2013 Słowenia przeznaczyła na realizację programu regionalnego większą część dostępnych funduszy niż Polska, ale był to jeden program zarządzany ze szczebla centralnego. W innych krajach udział funduszy na programy regionalne był mniejszy, a w dodatku nigdzie nie były one zarządzane przez władze samorządowe (por. tab. 1).

Tabela 1. Modele realizacji polityki regionalnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2007–2013

Model zarządzania	Kraje
Programy regionalne zarządzane przez władze samorządowe	Polska (29%)
Programy regionalne zarządzane przez specjalnie powołane instytucje, z udziałem regionalnych władz samorządowych	Węgry (22%), Czechy (18%), Słowacja (16%)
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	Bułgaria (21%), Rumunia (19%)
Jeden program regionalny realizowany w skali kraju	Słowenia (35%)
Brak programów regionalnych	Estonia, Litwa, Łotwa

Uwaga: w nawiasach przybliżony odsetek funduszy z UE przeznaczany na programy regionalne

Okres budżetowania 2014–2020 to proces centralizacji zarządzania funduszami regionalnymi w wielu krajach. Polska ponownie była na tym tle wyjątkiem. Województwa zachowały swoje samorządowo zarządzane RPO, pojawiły się też – w znacznym stopniu zdecentralizowane – ZIT-y (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne). Sytuacja ta kontrastowała ze zmianami wprowadzonymi w krajach sąsiednich. W Czechach, Słowacji i Rumunii realizuje się jeden (w każdym z tych krajów) Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Na Węgrzech i w Bułgarii są programy operacyjne skierowane na rozwój regionalny (na Węgrzech – „Territorial and settlement development”, w Bułgarii – „Regions in growth”), w obu wypadkach zarządzane na poziomie centralnym. W Chorwacji, na Słowenii, w Estonii, Litwie i Łotwie w ogóle zdecydowano się na tylko jeden program operacyjny.

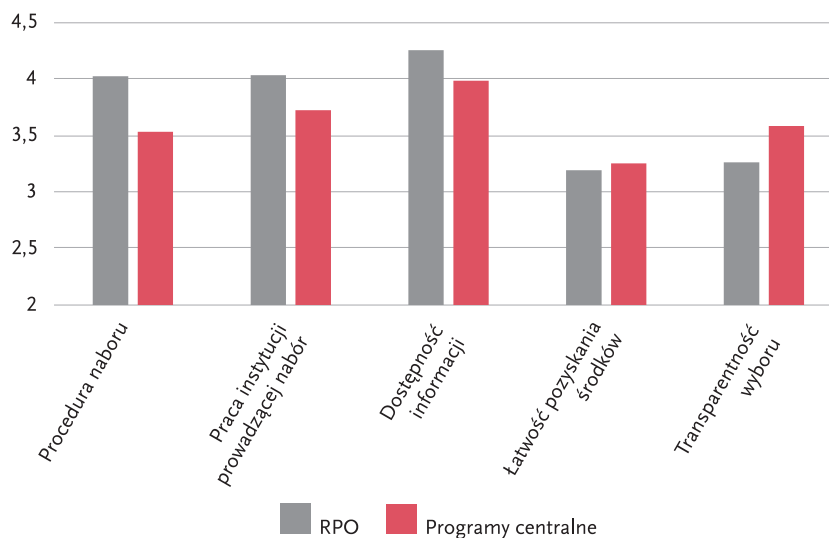
W wielu krajach na doświadczenia Polski związane z realizacją polityki regionalnej patrzy się ze sporą dozą zazdrości i podziwu, upatrując w decentralizacji znacznej części przyczyn sukcesu w absorpcji funduszy unijnych.

Ale byłoby to bez większego znaczenia, gdyby nie to, że w wielu krajach na te doświadczenia Polski patrzy się ze sporą dozą zazdrości i podziwu, upatrując w decentralizacji znacznej części przyczyn sukcesu w absorpcji funduszy unijnych. Także na poziomie beneficjentów lokalnych programy zarządzane regionalnie są postrzegane jako bardziej przyjazne i ogólnie lepiej zarządzane niż programy operacyjne zarządzane z centrum. I to mimo że równocześnie programy regionalne uważane są za takie, gdzie konkurencja o środki jest większa i otrzymywanie dotacji jest trudniejsze. Na te oceny wskazują wyniki badań ankietowych podsumowanych na rysunku 1¹.

.....
1 Więcej na temat wyników tych badań por. P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, *Profesjonalizacja absorpcji funduszy: beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

Por. opracowania: P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, oraz P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Scholar, Warszawa 2008.

Rysunek 1. Ocena realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) i centralnie zarządzanych PO (2007–2013)



Uwaga: na osi pionowej średnia ocen w skali 1–5, ankiety przedstawicieli władz samorządowych szczebla gminnego.

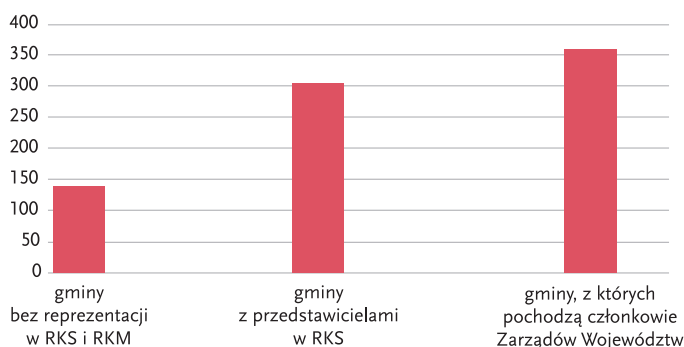
Blaski i cienie realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych

Mimo niewątpliwych sukcesów nie należy idealizować realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych. Zwłaszcza w pierwszych latach ujawniała się słabość planowania strategicznego. Tworzone strategie były na tyle ogólne, a zarazem ich cele formułowane na tyle szeroko, że z trudem nadawały się do tego, by być podstawą wyboru konkretnych projektów do realizacji. Przed około dekadą pisałem w tym kontekście o „niestrategicznym zarządzaniu rozwojem”. W tej sytuacji jako kryteria wyboru konkretnych, często podobnych do siebie wniosków projektowych stawały się inne czynniki, niekoniecznie te najbardziej pożądane. Wskazują na to wyraźnie dane (zebrane na podstawie informacji odnoszących się do części województw, na tyle jednak obszerne, że ich wyniki można uogólniać w skali całego kraju) przedstawione na rysunkach 2 i 3². Warto przy tym przestrzec przed nadmiernie upraszczającą, choć spektakularną interpretacją pokazanych tam wyników. Owszem, do pewnego stopnia świadczą one o faworyzowaniu przy rozdziale środków tych jednostek

2 Dane te były już prezentowane w artykule: P. Swianiewicz, *Absorpcja funduszy strukturalnych przez samorządy – doświadczenia lat 2007–2013*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1/2, s. 7–21.

lokalnych, z których pochodzili najważniejsi decydenci szczebla regionalnego. Ale zależność przyczynowo-skutkowa wcale nie jest tak oczywista, jak by to mogło się wydawać na pierwszy rzut oka. W znacznym stopniu wybór niektórych samorządów jako beneficjentów środków ze ZPORR, a potem RPO wynikał z tego, że gminy, z których pochodzili członkowie zarządów województw czy też członkowie Regionalnych Komitetów Sterujących (RKS), to te, które od dawna były bardzo dobrze zarządzane i miały umiejętności niezbędne do sporządzania dobrych wniosków grantowych. To właśnie dlatego włodarze tych gmin byli np. wybierani do RKS. Ale bez względu na te wyjaśnienia kryteria wyboru miały stosunkowo niewielki związek ze strategicznymi decyzjami dotyczącymi rozwoju regionalnego.

Rysunek 2. ZPORR 2004–2007 – dotacje z funduszy strukturalnych na jednego mieszkańca³



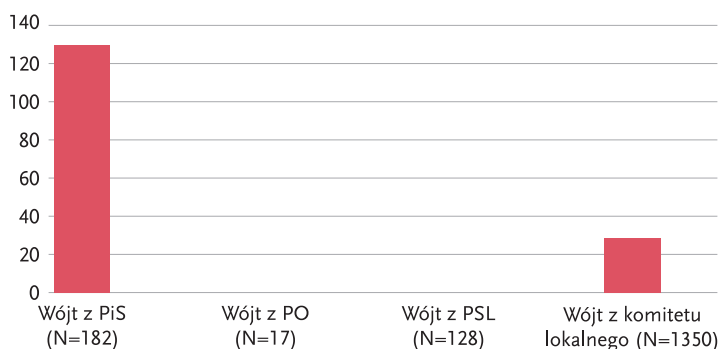
Rysunek 3. RPO 2007–2013 (kontrakty do marca 2013 r.) – dotacje z RPO na jednego mieszkańca



.....
3 RKS – Regionalny Komitet Sterujący, RKM – Regionalny Komitet Monitorujący

Warto podkreślić, że w tych samych badaniach wyraźnie wskazywano, że na rozdział środków z RPO nie miała wpływu polityka partyjna, np. faworyzowanie gmin związanych z tą samą opcją polityczną, co samorządowe władze wojewódzkie. Mimo że polskie samorządy szczebla lokalnego są w znacznym stopniu apartyjne (ponad 70% wójtów i burmistrzów, a także podobny odsetek radnych wybieranych jest z list komitetów lokalnych, a nie krajowych partii politycznych), taka neutralność w rozdziale środków nie jest wcale czymś oczywistym, o czym świadczy praktyka rozdziału dotacji z niektórych programów rządowych. Ilustracją tego zjawiska mogą być środki rozdysponowywane na remonty dróg lokalnych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych (rys. 4)⁴.

Rysunek 4. Mediana dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych dla gmin *per capita* (dotacje przyznane w sierpniu 2019 r., dane z 10 województw)



Uwaga: mediana na poziomie 0 oznacza, że ponad połowa gmin zaliczonych do danej kategorii nie otrzymała żadnej dotacji.

Europeizacja polityk rozwoju regionalnego i lokalnego⁵

Europeizacja polskich samorządów, jaka dokonywała się w ostatnich dekadach, to złożone zjawisko, wykraczające daleko poza samo zdobywanie dofinansowania z programów operacyjnych. Zmieniał się sposób działania, a czasem także sposób myślenia administracji o zarządzaniu rozwojem. Niektórzy autorzy mówią

4 Więcej na ten temat por. P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota” 2020, nr 1.

5 O zjawiskach opisywanych w tej części szerzej pisałem w: P. Swianiewicz, *Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 15 (1), s. 5–20.

o kilku poziomach wpływu europeizacji na administrację – od absorpcji (często sprowadzającej się do pozornego dostosowania do zaleceń i norm promowanych przez Unię Europejską, podporządkowanego wyłącznie pozyskiwaniu środków zewnętrznych) do transformacji (przejmowania wartości i sposobu myślenia promowanego przez instytucje europejskie)⁶. Inni mówią w tym kontekście o procesach płytkiego uczenia się (*thin learning*) i głębokiego (*thick learning*)⁷.

W wielu wypadkach w polskiej administracji samorządowej (a w szczególności wojewódzkiej) można było w minionych latach obserwować przechodzenie od takiej płytkiej (absorpcyjnej) do głębokiej (transformacyjnej) europeizacji. Czasem nawet miało to charakter niezamierzony – podejmowano jakieś działania tylko ze względu na formalne wymogi związane z dostępem do funduszy strukturalnych (np. nawiązywanie partnerstw międzysamorządowych, z organizacjami społecznymi lub przedsiębiorcami, prowadzenie konsultacji społecznych itp.), ale po pewnym czasie tworzone w ten sposób struktury były internalizowane, doceniano ich skuteczność i stawały się częścią kultury administracyjnej bez względu na korzystanie z dotacji z programów operacyjnych.

Procesy europeizacji miały wpływ na trwałą zmianę struktur, zachowań, priorytetów i sposobów myślenia nie tylko w administracji, ale także wśród polityków samorządowych wszystkich szczebli.

Takie procesy europeizacji można było obserwować w samej strukturze i procedurach stosowanych w administracji, ale nie można ich sprowadzać do tego wymiaru. Zdarzało się niejednokrotnie, że pod wpływem instytucji i funduszy europejskich następowały trwałe przesunięcia w hierarchii priorytetów polityk regionalnych i lokalnych. W trakcie swoich badań miałem okazję zauważyć takie zjawisko w odniesieniu do polityk w zakresie edukacji i opieki przedszkolnej, rewitalizacji miast czy polityki wobec zmian klimatu. Wszystkie wymienione tu zagadnienia nabrały większego znaczenia w hierarchii lokalnych problemów i w każdym z tych przypadków można wskazać przykłady wpływu polityk europejskich na te przesunięcia. W tym sensie można powiedzieć, że procesy europeizacji miały wpływ na trwałą zmianę struktur, zachowań, priorytetów i sposobów myślenia nie tylko w administracji, ale także wśród polityków samorządowych wszystkich szczebli.

6 T. Börzel, T. Risse, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, [w:] *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 57–82.

7 C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*..., s. 27–56.

Najważniejsze wyzwania na przyszłość

Dość powszechnie reforma samorządowa w Polsce jest postrzegana jako jeden z większych sukcesów polskiej transformacji. Jest w tym trochę dobrze rozumianej „propagandy sukcesu”, ale o tym, że taka właśnie percepcja dominuje, świadczą nie tylko wypowiedzi działaczy samorządowych, ale również głosy, z jakimi można się zetknąć za granicą, rozmawiając z praktykami zajmującymi się polityką regionalną czy z badaczami samorządów wywodzącymi się ze środowisk akademickich. Polskie samorządy lokalne uważa się za jedne z silniejszych w Europie (za samorządami krajów nordyckich – Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji – oraz Szwajcarii)⁸. Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do szczebla gminnego. Samorządy wojewódzkie – jak wspominałem na początku niniejszego opracowania – zostały początkowo skonstruowane jako stosunkowo słabe instytucje, pozbawione mocnego zaplecza finansowego i ze stosunkowo wąskim zakresem kompetencji dotyczących wykonywania zadań publicznych. Ale decyzja o tożsamości podziału na samorządowe województwa i na europejskie regiony NUTS 2 wraz z późniejszymi decyzjami o decentralizacji polityki regionalnej uczyniły je bardzo silnymi podmiotami na polskiej scenie politycznej. Pytanie, na ile ten stan można uznać za trwały? Wśród wielu wyzwań odnoszących się do przyszłości polskich regionów można wskazać chyba dwa najważniejsze:

1. Uniknąć recentralizacji

Szeroki zakres decentralizacji nie jest dany raz na zawsze. Patrząc na doświadczenia europejskie, zauważamy, że różne kraje nie tylko pogłębiają, ale też czasem cofają zakres zadań i autonomii przekazywanych samorządom. Najbardziej spektakularnym przykładem w tym zakresie w ostatnich latach są Węgry. Do 2011 r. ich samorządy należały do najsilniejszych w naszej części Europy, w swojej typologii systemów samorządowych zaliczyłem je kiedyś do „czempionów decentralizacji” (obok gmin polskich)⁹. Ale niedługo potem reformy wprowadzane przez rząd Viktora Orbana odebrały im znaczną część zadań i samodzielności decyzyjnej,

.....
⁸ Dowodem mogą być wyniki niedawno przeprowadzonego obszernego badania porównawczego autonomii lokalnej w 39 krajach europejskich w latach 1990–2014 (por. A. Ladner, H. Baldersheim, N. Hleppas, N. Keufler, P. Swianiewicz, K. Steyvers, C. Navarro, *Patterns of local autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2019).

⁹ P. Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, 40 (2), s. 292–311.

w efekcie czego poziom autonomii samorządów węgierskich jest dziś na poziomie poniżej przeciętnej europejskiej.

Czy taki zwrot zagraża także polskim samorządom? Jestem daleki od popadania w nadmierny pesymizm. Jak na razie nic drastycznego się w tym zakresie nie wydarzyło. Ale niektóre pociągnięcia mogą wska-

Szeroki zakres decentralizacji nie jest dany raz na zawsze. Patrząc na doświadczenia europejskie, zauważamy, że różne kraje nie tylko pogłębiają, ale czasem też cofają zakres zadań i autonomii przekazywanych samorządom.

zywać na „pełzającą recentralizację” metodą działań krok po kroku. Można tu wymienić przesuwanie niektórych instytucji i kompetencji z samorządów w kierunku administracji rządowej. Przykłady to Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ośrodki Doradztwa Rolniczego, kompetencje w zakresie ustalania taryf za wodę, ograniczenia swobody samorządów w zakresie decydowania o sieci placówek szkolnych, ograniczenia w zakresie planowania przestrzennego (np. wynikające ze specustaw budowlanych czy przejmowania niektórych terenów w miastach – jak plac Piłsudskiego w Warszawie czy Westerplatte w Gdańsku). Odczucie to wzmacniają niektóre wypowiedzi polityków związanych z rządem sugerujące brak zrozumienia (a przynajmniej brak aprobaty) idei samorządności terytorialnej.

Ale najważniejsze będą chyba decyzje o sposobie zarządzania funduszami strukturalnymi w latach 2021–2027. Należy zrobić, co tylko możliwe, by zachować szeroką rolę samorządów regionalnych w tym zakresie. Plany administracji samorządowej nie są w tym wypadku bardzo jasne.

2. „Wymyślić na nowo” regiony w dobie „po funduszach strukturalnych”

Już w latach 2021–2027 wielkość funduszy strukturalnych dla Polski będzie znacznie mniejsza niż w poprzednim budżecie Unii Europejskiej, choć na razie dokładne sumy nie są znane. W kolejnych latach można się spodziewać dalszego zmniejszenia strumienia bądź nawet jego całkowitego wyschnięcia. Dotychczas pozycja województw była w znacznym stopniu budowana wokół ich roli w polityce regionalnej finansowanej przede wszystkim funduszami europejskimi. Istotne jest więc pytanie, jak wyobrazić sobie województwa, kiedy te fundusze zdecydowanie tracą na znaczeniu? Czy samorządy regionalne nie będą wtedy skazane na powrót do dość marginalnej funkcji, jaką pełniły w latach na przełomie XX i XXI w.?

Potrzebny jest więc namysł nad rolą, jaką mają odgrywać województwa w dłuższej perspektywie. Jedną z potencjalnych myśli przewodnich może być transport publiczny. Od wielu lat, odnosząc na tym polu sukcesy i porażki, ale w sumie

działając coraz bardziej skutecznie, samorządy regionalne próbują organizować transport kolejowy. Wyzwaniem będzie rozszerzenie zainteresowania i zintegrowanie go ze sprawną komunikacją au-

Jak wyobrazić sobie województwa, kiedy fundusze unijne zdecydowanie stracą na znaczeniu? Potrzebny jest nam dziś namysł nad ich rolą w dłuższej perspektywie.

tobusową. Wykluczenie transportowe stało się ostatnio nośnym hasłem politycznym i będzie nim zapewne jeszcze przez co najmniej kilka lat, bo

wiąże się z diagnozą realnego problemu społecznego. Żaden inny szczebel organizacji terytorialnej nie nadaje się do kompleksowego zajęcia się tym problemem – tylko właśnie szczebel wojewódzki. Ale temu zadaniu samorządy nie podołają przy obecnej konstrukcji systemu finansowego i podziału kompetencji w zakresie zadań publicznych. Takie „wymyślenie na nowo” będzie więc wymagało nowego wysiłku intelektualnego (konceptyjnego) i reformatorskiego. Z udziałem zarówno ekspertów, jak i promotorów w administracji rządowej wspierających idące w odpowiednim kierunku zmiany.



PROF. GRZEGORZ GORZELAK

profesor nauk ekonomicznych, specjalizujący się w problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego. W latach 1996–2016 był dyrektorem Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EU-ROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Jest twórcą i redaktorem naczelnym kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne”. Do 2017 r. był przewodniczącym zarządu stowarzyszenia Regional Studies Association – Sekcja Polska. Współpracował z agendami rządowymi i samorządami lokalnymi i regionalnymi w Polsce i na Ukrainie oraz w wieloma instytucjami międzynarodowymi (m.in. Bank Światowy, Komisja Europejska, OECD, Open Society Institute). Był stypendystą Fulbrighta, profesorem wizytującym na University of Strathclyde, wykładał na kilku uniwersytetach zagranicznych. Koordynował wiele projektów badawczych, krajowych i międzynarodowych.

Samorządności regionalnej nie można sprowadzać tylko do pieniędzy

Dwadzieścia lat funkcjonowania samorządu terytorialnego stanowi doskonałą okazję do dokonania podsumowań oraz wskazania najważniejszych perspektyw na przyszłość. Dlaczego polskie województwa powinny być duże? Jak na poziomie regionalnym wygląda proces planowania strategicznego? Czy w Polsce możliwe jest tworzenie realnych, silnych wspólnot regionalnych? Dlaczego struktur samorządowych nie należy odpolityczniać? I wreszcie – dlaczego korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej nie powinniśmy si ograniczać wyłącznie do napływu unijnych pieniędzy?

Dwadzieścia już lat funkcjonowania samorządu regionalnego, który dzieli niektóre obowiązki z przedstawicielem rządu w województwie – wojewodą, a także 16 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, pozwalają na dokonanie uprawnionych już podsumowań i formułowanie refleksji nad przeszłymi dokonaniami, a także nad przyszłością. Sądzę, że można wskazać sześć najważniejszych elementów owego podsumowania:

1. duże województwo a procesy globalizacji;
2. renesans myślenia strategicznego;
3. kultura i praktyka ewaluacji;
4. budzenie regionalnej tożsamości;
5. województwo jako element rekrutacji kadr politycznych;
6. korzyści z członkostwa to nie głównie pieniądze.

1. Polskie województwo na mapie Europy i świata

Po 1989 r. Polska włączyła się w obieg gospodarki światowej, w której procesy integracji ulegały stałemu przyspieszeniu. Globalizacja – która napotyka ostatnio pewne zahamowania, jak dotychczas zbyt jednak słabe, by jej postęp odwrócić¹ – objęła nie tylko firmy (a więc wielkie korporacje transnarodowe, które stały się jej główną siłą napędzającą), ale także układy terytorialne. Konkurencja stała się rzeczywiście światowa, o przyciągnięcie kapitału współzawodniczą państwa, regiony

Z punktu widzenia obecnych wyzwań rozwoju w zglobalizowanym świecie, w którym o miejscu Polski w gospodarce światowej decyduje miejsce polskich metropolii w światowej sieci metropolitalnej, funkcjonowanie małych, słabych gospodarczo i społecznie województw byłoby wysoce niekorzystne.

i miasta ze wszystkich kontynentów.

Dlatego też z punktu widzenia obecnych wyzwań rozwoju w zglobalizowanym świecie, w którym o miejscu Polski w gospodarce światowej decyduje miejsce polskich metropolii w światowej sieci metropolitalnej, funkcjonowanie małych, słabych go-

spodarczo i społecznie województw byłoby wysoce niekorzystne. Warto przypomnieć tezę Antoniego Kuklińskiego jeszcze z początku lat osiemdziesiątych mówiącą, że: „polskie województwo powinno być widoczne na mapie Europy”. To wtedy właśnie, kiedy my utworzyliśmy 49 małych województw, Francja, Włochy, Hiszpania przechodziły z rozdrobnionego podziału terytorialno-administracyjnego do bardziej skonsolidowanego, powołując 17–22 regionów i decentralizując organizację terytorialną kraju (niedawno Francja znowu zmniejszyła liczbę regionów²). Szef województwa (marszałek) powinien być w stanie negocjować z prezesem wielkiego koncernu międzynarodowego, który rozważa inwestycje w Polsce. Musi to być szef regionu dużego, silnego gospodarczo i finansowo, zdolnego do stworzenia korzystnych warunków dla potencjalnego inwestora.

Polska reforma regionalna (spóźniona o kilka lat, a spowodowana nieobecnością jednego z posłów na głosowaniu i upadkiem rządu Hanny Suchockiej na wniosek jednego z koalicjantów tego rządu) odwróciła tę niekorzystną sytuację,

.....
1 Tekst napisany przed pandemią koronawirusa – przyp. red.

2 „W latach 60. i 70. XX wieku władze francuskie doszły do wniosku, że podział na departamenty jest niewystarczający. Planowanie strategiczne w tak małych jednostkach jest niemożliwe. Dlatego w roku 1972 powołano do życia 21 nowych regionów administracyjnych – *régions de programme* – które grupują od 2 do 8 departamentów (w 1975 roku został utworzony 22. region). W wyniku kolejnej reformy, która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku, liczbę regionów zmniejszono do 13”, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Region_\(Francja\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Region_(Francja)).

wprowadzoną arbitralną decyzją z 1975 r., a przygotowaną już przez plan przestrzennego zagospodarowania kraju z 1973 r. Polskie województwo jest widoczne na mapie Europy, a w obrębie Europy Środkowo-Wschodniej jest najmocniejszą jednostką regionalną ze względu na swój potencjał gospodarczy, ludnościowy i kompetencyjny. Wśród nowych krajów członkowskich UE tylko polskie regiony są podmiotami polityki spójności, tylko one bowiem mają „własne” regionalne programy operacyjne, które bezpośrednio uzgadniają z Komisją Europejską w ramach ogólnych ustaleń z rządem.

Obserwujemy ostatnio pełzającą recentralizację. Nie jest ona tak silna i wyraźna jak na Węgrzech, jednak samorząd regionalny pozbawiany jest kolejnych uprawnień. Organy rządowe przejęły kontrolę nad Ośrodkami Doradztwa Rolniczego, Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska, Państwową Inspekcją Sanitarną, także zarządzaniem gospodarką wodną, zwiększono rządową kontrolę nad konserwacją zabytków, rozważano podporządkowanie wojewodom wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. Ponadto budżety samorządów terytorialnych, w tym wojewódzkich, są uszczuplane przez obniżenia podatków PIT i CIT, którym nie towarzyszy należyta rekompensata finansowa. Wreszcie pojawiają się czasem pomysły, by zmniejszając liczbę poziomów samorządu terytorialnego do dwóch (przez likwidację powiatów), tym samym istotnie zwiększyć liczbę województw. Oznaczałoby to radykalne osłabienie regionalnego szczebla samorządu, a być może istotną centralizację – należy pamiętać, że to właśnie zwiększenie kontroli nad szczeblem terenowym było główną przesłanką reformy z 1975 r. Czyżby historia miała się powtórzyć?

2. Strategie rozwoju

W historii Polski niepodległej można wymienić niewiele planów rozwoju zawierających ujęcia regionalne czy szerzej – przestrzenne, które można uznać za nowatorskie.

Niewątpliwie na uwagę zasługuje plan rozwoju Centralnego Okręgu Przemysłowego z drugiej połowy lat trzydziestych, którego realizację przerwała wojna. Wiedza o tym dokumencie niestety już jest dość wąta, a należy pamiętać, że aż do dzisiaj jest to jeden z najświatlejszych przykładów planowania regionalnego, nawet w skali światowej. Po pierwsze był to plan, którego zasadniczym celem było rozwiązanie pewnego problemu ogólnokrajowego, a nie pomoc wybranemu regionowi. Obszar interwencji został wybrany, ponieważ najlepiej spełniał warunki lokalizacji dla tego celu – obronności oraz wielu uwarunkowań ujętych

w zintegrowanym podejściu planistycznym: dostępności siły roboczej (przeludnione Podkarpacie), potencjału żywicielskiego (żyzna Lubelszczyzna), dostępności materiałów budowlanych (Świętokrzyskie), tradycji przemysłowych (Zagłębie Staropolskie).

Ważnym przedsięwzięciem było tzw. Studium Planu Krajowego przygotowane w 1947 r. przez ówczesny Centralny Urząd Planowania Przestrzennego, które można uznać za szkic planu przestrzennego zagospodarowania kraju (nazwa ta przyjęła się później dla tego typu dokumentów). Był to jedyny krajowy plan przestrzenny, który wskazywał na ścieżki dojścia do stanu docelowego, w odróżnieniu od kolejnych planów tego typu z lat 1965 i 1973, które – jak niektórzy twierdzili – nadawały się jedynie do dekorowania gabinetów oficjeli. Realizacja tych założeń nie została podjęta, całokształt rozwoju kraju bowiem, w tym uwarunkowań przestrzennych, objął plan 6-letni na lata 1950–1955.

Ciekawe ujęcia zawierała Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, przygotowana w latach 1995–1997 przez zespół pod kierunkiem Jerzego Kołodziejskiego, zatwierdzona w 2001 r. (z późniejszą aktualizacją z 2005 r.). Wskazano w tym dokumencie na rolę dużych miast (nazywanych wtedy „europolami”) oraz na nierówne rozłożenie w przestrzeni kraju przyszłych korzyści ze wstąpienia do UE. Zerwano tam także z doktryną wyrównywania różnic międzyregionalnych, uznając, że najważniejszym celem jest osiągnięcie wysokiego, stabilnego tempa wzrostu, dzięki czemu Polska będzie w stanie likwidować lukę cywilizacyjną względem Europy Zachodniej, nawet za cenę przejściowego zwiększenia się tych różnic. Stanowisko to zostało utrzymane aż do 2015 r., kiedy rząd Prawa i Sprawiedliwości powrócił do deklaracji o wyrównywaniu różnic.

Wszystkie pozostałe plany były mniej lub bardziej zachowawcze, niejako ekstrapolujące dotychczasowe trendy – lub przeciwnie – woluntarystyczne (jak plan przestrzenny z 1973 r.). Stagnacja dekady lat osiemdziesiątych spowodowała kompletną atrofie ujęć strategicznych, starano się bowiem wtedy mozolnie przywracać struktury sprzed kryzysu 1978–1982. Strategie „małych” województw były dokumentami niemającymi racji bytu, ponieważ do 1989 r. decyzje zapadały poza układem wojewódzkim. Po przełomie 1989 r. uwaga była skierowana na sferę instytucjonalną, nie zaś na realną.

To samorząd lokalny był pierwszym podmiotem, który rozpoczął opracowywanie strategii rozwoju. W połowie lat dziewięćdziesiątych co druga polska gmina miała swoją strategię. W pewnym sensie było to spowodowane warunkami, jakie gmina musiała spełnić, by móc korzystać z funduszy unijnych (w tym głównie z Phare), ale termin „strategia rozwoju” upowszechnił się w całym kraju, a od

1999 r. dotarł do województw, które tuż po powstaniu rozpoczęły prace nad budową swoich strategii. Pierwsza z nich została przyjęta przez sejmik województwa lubuskiego w lutym 2000 r., przy której tworzeniu miałem zaszczyt (wraz z Bohdanem Jałowieckim) współpracować z władzami regionu. W krótkim czasie wszystkie województwa opracowały strategie regionalne. Były one przygotowywane przy przyjęciu różnorodnych podstaw metodycznych, nierzadko zawierały po kilkanaście „celów strategicznych” – w tym cele, na których realizację władze wojewódzkie nie mogły mieć żadnego wpływu, niektóre łączyły płaszczyzny horyzontalne i wertykalne, nie zawsze były więc zrozumiałe nie tylko dla odbiorców, ale nawet dla władz regionu i konsultantów, którzy im pomagali.

Owo nadmierne skomplikowanie prowadziło – na zasadzie wahadła – do nadmiernego uproszczenia strategii kolejnej edycji, już po wstąpieniu Polski do UE. Oto wiele strategii wojewódzkich ograniczyło się do trzech celów: gospodarczego, społecznego i przestrzennego, co odpowiadało trzem wymiarom ujęć „spójności” (przy czym nikt wtedy nie wiedział, co to jest „spójność terytorialna”, do dziś ten termin jest różnie interpretowany). Ale kolejna ich edycja charakteryzowała się postępowaniem metodycznym, a proces uczenia się trwa do dzisiaj, jak również dyskusje o zakresie, metodzie, procedurach przygotowania i metodach realizacji³ strategii regionalnych.

Komisja Europejska spowodowała także, że regiony opracowują regionalne strategie innowacji. Niezależnie od ich zróżnicowanej jakości, samo podjęcie refleksji nad innowacyjnym potencjałem regionu oraz nad sposobami jego powiększania i wykorzystywania jest godne uznania. Owszem, tzw. regionalne specjalizacje są czasem mało sensowne i oparte na pobożnych życzeniach (sama zresztą koncepcja specjalizacji regionalnych jest dyskusyjna, szczególnie w obliczu potraktowania jej przygotowania jako warunku koniecznego do uzyskania dofinansowania ze środków UE), to jednak sama praca nad ich przygotowaniem, szeroki udział wielu aktorów regionalnych są mechanizmami służącymi rozwojowi regionów.

Komisja Europejska spowodowała, że regiony opracowują regionalne strategie innowacji. Niezależnie od ich zróżnicowanej jakości, samo podjęcie refleksji nad innowacyjnym potencjałem regionu oraz nad sposobami jego powiększania i wykorzystywania, a także szeroki udział w tym procesie wielu aktorów regionalnych są mechanizmami służącymi rozwojowi regionów.

.....
3 Swój dość sprecyzowany pogląd na ten temat wyłożyłem w artykule G.Gorzela, B. Jałowiecki, *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1(5), s. 41–59; także strategia województwa lubelskiego na lata 2014–2020 została opracowana zgodnie z zasadami tam sprecyzowanymi (https://static.rpo.lubelskie.pl/dokument-11-strategia_rozwoju_wojewodztwa.html).

Niezależnie od tego, że znaczna część ewaluacji to działania pozorne, podejmowane tylko dla „odfajkowania” takiego etapu w przedsięwzięciach współfinansowanych ze środków UE, sama refleksja ewaluacyjna jest elementem niezwykle korzystnym w wykorzystywaniu środków publicznych.

Warto jeszcze podjąć jeden wątek: relacja strategii regionalnych i Regionalnych Planów Operacyjnych (RPO). Jest oczywiste, że te pierwsze powinny stanowić podstawę dla tych drugich. Jak jednak wskazuje praktyka, często bywa odwrotnie: strategię

dopasowuje się do RPO. Spłyca to proces przygotowania strategii i powoduje, że ma ona znaczenie jedynie formalne (po prostu jest!), nie stanowi zaś należytej podstawy działań samorządu regionalnego. Są sposoby, żeby te dokumenty wzajemnie uzgodnić przy zachowaniu prymatu strategii nad programem operacyjnym⁴.

Można jeszcze poruszyć sprawę strategii powiatowych. Sądzę, że są one niepotrzebne, a wysiłek włożony w ich przygotowanie raczej powinien być skierowany na próbę uzgodnienia strategii gmin wchodzących w skład danego powiatu, zbadania ich wzajemnej komplementarności, poszukiwania możliwych działań wspólnych, usuwania ewentualnych sprzeczności. Powiat nie jest jednostką samorządową mającą kompetencje w sferze gospodarki i podejmowanie wysiłku w celu opracowania strategii jego rozwoju ma wątpliwą sensowność.

3. Ewaluacja

Jednym z istotniejszych pozytywnych oddziaływań członkostwa w UE na sferę instytucjonalną jest zapoczątkowanie szerokich prac ewaluacyjnych i upowszechnianie się praktyki ewaluacji działań publicznych. Niezależnie od tego, że znaczna część ewaluacji to działania pozorne, podejmowane tylko dla „odfajkowania” takiego etapu w przedsięwzięciach współfinansowanych ze środków UE, sama refleksja ewaluacyjna jest elementem niezwykle korzystnym w wykorzystywaniu środków publicznych.

Na stronie ewaluacja.gov.pl jest wykazanych ponad 1100 badań ewaluacyjnych wykonanych od kwietnia 2016 r. do stycznia 2018 r.⁵ Liczba ta jasno wskazuje na proliferację stadiów ewaluacyjnych ponad rozsądną potrzebę. Czy ilość przechodzi

.....
⁴ Zob. G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski, *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3(25), s. 67–82.

⁵ Niestety, nie można dotrzeć do starszych badań ewaluacyjnych – strona, na której miałyby być dostępne, nie działa! Kilka lat temu było wykazanych ponad 1000 badań ewaluacyjnych, które – jak (nie) widać – znikły z obiegu publicznego.

w jakość? Jest to wątpliwe, można wręcz sugerować, że ich nadmiar obniża wnikliwość, a tym bardziej użyteczność ewaluacji.

Mimo wszystko poszerza się kultura ewaluacyjna, ukazuje się wiele prac naukowych, poradników, wyników analiz. Polskie województwa mają w tym swój znaczący udział.

4. Tożsamość regionalna

Według badań⁶ Polska jest krajem o relatywnie słabym poczuciu regionalnej tożsamości. Jak pisze R. Szul, występuje ona „tylko w kilku miejscach, zwłaszcza na Górnym Śląsku, Kaszubach czy Podhalu. Skądinąd żadne z tych miejsc (łącznie z Górnym Śląskiem) nie tworzy obecnego województwa. Próba tworzenia tożsamości regionalnej w oparciu o zapomnianą historię i używanie historycznych nazw jest z góry skazana na niepowodzenie”. Warto także wskazać, że przejawy poczucia takiej tożsamości można zauważyć w Wielkopolsce, odradza się sztucznie pobudzana tożsamość „galicyjska”. Uznając poprawność tych ogólnych obserwacji, nie można się jednak zgodzić z autorem, gdy pisze on, że nie ma potrzeby podejmowania starań o wzmacnianie owej tożsamości w skali polskich regionów. Być może ujęcie historyczne nie jest najlepszym sposobem do tego celu, mimo to należy wskazywać na wspólnotę interesów w ramach poszczególnych województw i przełamywać istniejące animozje, napięcia i postawy konkurencyjne. W szczególności tworzenie poczucia wspólnoty może osłabiać istniejące w wielu województwach obawy przed dominacją miasta wojewódzkiego, które w większości województw ma wyraźną przewagę w strukturze gospodarczej, ludnościowej i kulturowej nad resztą regionu.

Tworzenie poczucia wspólnoty może osłabiać istniejące w wielu województwach obawy przed dominacją miasta wojewódzkiego, które w większości województw ma wyraźną przewagę w strukturze gospodarczej, ludnościowej i kulturowej nad resztą regionu.

W strategii lubelskiej na lata 2014–2020 zapisano, że: „Działania zmierzające do kulturowej i społecznej integracji regionu lubelskiego pozwolą na przełamanie obecnych partykularyzmów subregionalnych i związanego z tym słabego poczucia tożsamości regionalnej. «Lubelszczyzna» przestanie być pojęciem wyłącznie geograficzno-historycznym, a zacznie funkcjonować jako termin

.....
⁶ Zob. np. R. Szul, *Polskie regiony jako motory rozwoju. Refleksje wokół publikacji „Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski”*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2010, nr 5.

kulturowo-społeczny, zakorzeniony w świadomości mieszkańców regionu i odwołujący się do wielokulturowych tradycji i obiecujących perspektyw na przyszłość”.

Można wskazać polskie regiony, w których napięcia między elitami znaczących ośrodków powodują osłabienie możliwości rozwoju. Niestety w ich strategiach problem ten z reguły nie jest ujawniany, a więc nie wskazuje się działań, które miałyby temu przeciwdziałać⁷.

5. Rekrutacja elit

Narzekania na jakość polskich kadr życia politycznego ulegają uzasadnionemu nasileniu. Wróciły dawne powiedzenia: „mierny, ale wierny” lub „dobry fachowiec, ale bezpartyjny”.

Nie kompetencje, lecz lojalność względem osób stojącej wyżej w hierarchii partyjnej staje się dominującym kanałem awansu politycznego, a często i finansowego dzięki hojnemu rozdawnictwu posad w spółkach skarbu państwa (oraz samorządowych). Rosną zastępy osób działających w polityce (czy można

ich nazwać politykami?), którzy nie robili nic innego, niż tylko funkcjonowali w strukturach partyjnych.

W tej sytuacji pojawiają się sugestie szerszego wykorzystania osób z doświadczeniem samorządowym w ogólnokrajowym życiu politycznym i administracyjnym. Są one oparte na doświadczeniu: kariera w samorządzie, czy to w ciałach przedstawicielskich czy też w administracji, jest doskonałym przygotowaniem dla późniejszej aktywności na ogólnopolskiej – albo nawet europejskiej – scenie politycznej. Francja jest przykładem kraju, w którym w zasadzie nie można zaistnieć w polityce ogólnokrajowej bez wykazania się sukcesem zarządzania miastem czy departamentem. Warto ten przykład upowszechnić w Polsce.

.....
7 Na przykład w diagnozie województwa kujawsko-pomorskiego wśród słabych cech województwa wymienia się następującą: „niewystarczająca współpraca Bydgoszczy i Torunia w zakresie działań rozwojowych, zwłaszcza związanych z rozwojem potencjału metropolitalnego” (*Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, s. 7). Ten eufemizm ma pokryć otwarty, głęboki i nieustający konflikt między tymi miastami, paraliżujący jakiekolwiek działania na rzecz utworzenia obszaru metropolitalnego – ze szkodą dla całego regionu. Nieujawnione problemy nie mogą być rozwiązane. Uwaga ta wiąże się również z ogólniejszym wymogiem poprawnego budowania strategii, która nie powinna zamazywać rzeczywistości.

Wyrażane są poglądy, że należy „odpolitycznić” struktury samorządowe. Są one niesłuszne. Struktury te są naturalnym elementem systemu politycznego opartego na partiach politycznych, których udział w samorządowym życiu politycznym jest istotny. Owszem, na szczeblu lokalnym często polityka nie odgrywa roli ważniejszej niż stworzenie sieci powiązań i zdobycie osobistej znajomości poszczególnych „aktorów”, pozwalającej na bezpośrednią ocenę ich kompetencji – lecz ma to miejsce w niewielkich układach terytorialnych, w których można mówić o rzeczywistych społecznościach lokalnych. W większości przypadków polityka lokalna jest z natury rzeczy „polityczna”.

6. Pieniądze to nie wszystko

W powszechnej świadomości, również politycznych elit, korzyści z członkostwa w Unii ograniczają się głównie do napływu unijnych pieniędzy. Najlepiej ten typ myślenia wyraził swego czasu wicepremier Waldemar Pawlak w skandalicznym stwierdzeniu, że polską specjalnością powinno być „wyciskanie Brukselki”. Podobnie liderzy PO przez wyborami w 2015 r. zapewniali, że tylko oni mogą przynieść do Polski 300 mld pieniędzy unijnych. Dyskurs – nawet podczas naszej sesji na Kongresie Obywatelskim – w większości dotyczy środków unijnych, które wykorzystujemy w polskich miastach, gminach i regionach.

W okresie 2004–2018 do Polski napłynęło 159,5 mld euro, lecz w wyrażeniu netto (po odjęciu naszych wpłat do budżetu UE) otrzymuje się 107 mld euro napływu netto. W tym czasie łączny PKB Polski wyniósł ok. 5200 mld euro. Napływ brutto środków UE stanowił więc ok. 3,1% wytworzonego PKB, a w wyrażeniu netto ok. 2,1% tej wielkości, a fundusze Polityki Spójności stanowiły ok. dwóch trzecich całości napływu środków UE do Polski. To mniej niż wielkość napływu inwestycji zagranicznych do naszego kraju, które mają przecież znacznie bardziej bezpośrednie oddziaływania na sferę gospodarki niż środki unijne, tworzące głównie efekt „cywilizacyjny”. Można oszacować, że w latach 2007–2020 ponad połowa tych środków została przeznaczona na szeroko rozumianą infrastrukturę, w tym głównie na infrastrukturę transportową i w sferze ochrony środowiska. W powszechnej ocenie efekty popytowe

Przykładanie nadmiernej uwagi do funduszy płynących z Unii Europejskiej może się okazać paraliżujące w przyszłym okresie programowania 2021–2027, w którym Polska otrzyma wyraźnie mniej środków niż poprzednio. Możemy się spodziewać częstych reakcji typu „imposybilizmu finansowego”, tłumaczącego zaniechania działań w obliczu szczupłości środków unijnych. Byłoby to niezwykle szkodliwe dla gmin, regionów i dla całego kraju.

(a więc przejściowe, będące skutkiem uruchomienia wygasających mnożników popytowych) Polityki Spójności (a także Wspólnej Polityki Rolnej) dominują nad podażowymi (czyli trwałym podniesieniem ogólnospołecznej efektywności gospodarowania)⁸. Tezę tę potwierdzają opinie polskich samorządów gminnych, które największych korzyści płynących z funduszy unijnych upatrują w poprawie warunków życia i stanu środowiska przyrodniczego, natomiast efekty gospodarcze, w tym także w hojnie dofinansowywanym rolnictwie, oceniają jako znacznie mniejsze.

A przecież nasze członkostwo w Unii Europejskiej to znacznie więcej niż tylko fundusze z niej płynące: wymiana handlowa, przepływ kapitału i technologii, przepływy ludzi, współpraca badawcza, wymiana studentów, w przyszłości (miejmy nadzieję, że nieodległej⁹) wejście do strefy euro. Sama strefa Schengen i możliwość swobodnego przemieszczania się po całym kontynencie czyni więcej dla spójności społecznej niż jakikolwiek program finansowy.

Przykładanie nadmiernej wagi do funduszy płynących z Unii Europejskiej może się okazać paraliżujące w przyszłym okresie programowania 2021–2027, w którym z różnych przyczyn Polska otrzyma mniej środków unijnych niż poprzednio (szacunki wskazują, że zarówno fundusze Polityki Spójności, jak i Wspólnej Polityki Rolnej zostaną w latach 2021–2027 zmniejszone o ok. 29% w porównaniu z obecnym okresem programowania 2014–2020). Możemy się spodziewać częstych reakcji typu „imposybilizmu finansowego”, tłumaczącego zaniechania działań w obliczu szczupłości środków unijnych. Byłoby to niezwykle szkodliwe dla gmin, regionów i dla całego kraju.

.....
⁸ G.Gorzelak, *Polityka regionalna i spójności terytorialnej*, [w:] *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej. Wartości, instytucje, swobody, polityki sektorowe, problemy i kluczowe wyzwania*, CASE, Warszawa 2019, s. 103–112.

⁹ Zob. raport *Co dalej z euro? Trzy scenariusze dla Polski*, Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2017.



DR RADOMIR MATCZAK

przez 20 lat pracował w administracji rządowej i samorządowej. W latach 2003–2019 pełnił funkcje kierownicze w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego. Doktor nauk ekonomicznych. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki regionalnej, Polityki Spójności UE, zarządzania publicznego i reform instytucjonalnych, a także współpracy bałtyckiej. Obecnie prowadzi samodzielną działalność badawczą i doradczą. Absolwent Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej oraz Wydziału Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej.



JANUSZ SEPIOŁ

architekt i historyk sztuki, wieloletni Architekt Wojewódzki. W latach 2002–2006 Marszałek Małopolski a następnie Senator RP VII i VIII kadencji. Inicjator wielu przedsięwzięć kulturalnych i budowy obiektów kultury na terenie Małopolski. Członek rad programowych szeregu muzeów i Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie. Laureat nagrody im. J. Regulskiego i Medalu Honorowego SARP. Autor kilku książek z zakresu architektury (m.in. *Architekci i historia* i *Forms Follow Freedom*). Członek SARP i Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa. Uczestnik wielu edycji Kongresu Obywatelskiego.

Regiony – od dystrybutora środków unijnych do kreatora rozwoju

Wydatkowanie środków europejskich przesłania obecnie wszystkie inne funkcje regionów, w tym naczelne zadanie, jakim jest budowanie regionalnej wspólnoty. Tymczasem konieczne jest dziś określenie roli samorządu województwa w dłuższej perspektywie, kiedy z jednej strony nastąpi obniżenie roli funduszy unijnych, a z drugiej – regiony będą musiały sprostać stojącym przed nimi nowym wyzwaniom globalnym. Warto pokusić się o kilka tez dotyczących ich pożądanych przekształceń i możliwych przyszłych zadań. Tezy te wynikają z trzech deficytów, które można określić jako: luka kompetencyjna, luka strukturalna i luka koncepcyjna.

W polskim systemie samorządu terytorialnego ustrój regionu jest najbardziej samodzielną i oryginalną koncepcją. O ile bowiem gmina i powiat dość wyraźnie powtarzają model niemiecki, to idea województwa, gdzie w tym samym układzie terytorialnym funkcjonują równolegle dwie administracje – rządowa i samorządowa, w zasadzie nie ma precedensu. Owa oryginalność rozwiązania regionalnego jest w jakimś sensie zrozumiała, gdyż każda koncepcja regionalizacji dotyka bezpośrednio kształtu ustrojowego całego państwa, funkcjonowania jego centralnej administracji, zatem musi uwzględniać specyficzne, historyczne i polityczne uwarunkowania danego kraju.

Dla odrodzonej przed stu laty Rzeczypospolitej podstawowym wyzwaniem było „pozszywanie” kraju z części znajdujących się ponad wiek w strukturach państw zaborczych. Ujednolicanie, centralizowanie i zacieranie regionalnych różnic było oczywistym nakazem chwili. Mimo wielkich wysiłków, poważnych sukcesów i ambitnych projektów reform, aż do końca II Rzeczypospolitej granice województw nadal pokrywały się z granicami rozbiorowymi.

Po drugiej wojnie światowej kluczowym wyzwaniem okazało się włączenie w strukturę państwa ziem, które przez setki lat były częściami innego państwa i na dodatek zostały ogołocone z dotychczasowych mieszkańców. Ponownie idea jak najgłębiej rozumianej unitarności, ze wszystkimi jej konsekwencjami, stała się polską racją stanu. Jednak, pomimo faktu, że polska przestrzeń powstawała z części rozwijających się w różnych systemach politycznych i prawnych, należy z całą siłą podkreślić, że w Polsce nie występują żadne czynniki typowe dla specyfiki państw federalnych. Nie ma istotnych zróżnicowań etnicznych czy wyznaniowych, nie ma tradycji funkcjonowania samodzielnych bytów politycznych, nie ma wreszcie wielkiego, bezkresnego terytorium. Wręcz przeciwnie – pod względem etnicznym, językowym i religijnym Polska nigdy w swej historii nie była krajem tak jednolitym, jak obecnie. Uwagi te oznaczają, że głosy krytyki, jakoby programy regionalizacji miały prowadzić do federalnego modelu państwa, a ostatecznie do jego rozpadu, są zupełnie oderwane od realiów. Jedyne tego typu tradycje to autonomia Galicji

Powiaty i województwa utworzono jako samorządy innego „rodzaju”, a nie innego „szczebla” względem gmin. Pomiędzy różnymi kategoriami samorządów nie ma zatem zależności hierarchicznej. Te ustrojowe realia zmienił system wydatkowania funduszy europejskich uznający wyjątkową rolę województw, co ustawiło gminy i powiaty w pozycji petenta. Skutecznie złamało to doktrynę „równoległości” samorządów.

– funkcjonującej w ramach wielkiej i wielonarodowej liberalnej monarchii oraz autonomia Śląska w okresie międzywojennym, wynikająca ze specyficznej sytuacji narodowościowej. Nie były to jednak byty państwowe, ale terytoria o pewnym poziomie samodzielności – w przypadku Galicji nie większej niż każdy z pozostałych „krajów” cesarstwa. Można nawet na tym

tle postawić tezę, że nieco mocniejsze zaakcentowanie regionalnych tradycji czy regionalnej specyfiki ożywiłoby konkurencję województw i wzbogaciło ich tożsamość.

Mówiąc o oryginalności polskiego modelu regionu, należy podkreślić, że jest to wciąż projekt otwarty, który powinien być diagnozowany i debatowany. Taka debata oznacza dyskusję o roli i modelu centrum decyzyjnego państwa oraz, co konieczne, o relacjach podmiotu regionalnego z pozostałymi samorządami. Ta ostatnia kwestia jest nadzwyczaj delikatna. Nasze reformy samorządowe rozpoczęły się – jak wiadomo – od reformy komunalnej. Polskie gminy nie tylko są najstarszym samorządem, ale są także silne organizacyjnie, politycznie i finansowo. Powiaty i województwa utworzono w 1998 r. jako samorządy innego „rodzaju”, a nie innego „szczebla”. To właściwie był warunek ich powstania. Pomiędzy różnymi kategoriami samorządów nie ma zatem zależności hierarchicznej. Te ustrojowe realia zmienił w ostatniej dekadzie system wydatkowania funduszy europejskich

uznający wyjątkową rolę województw, co ustawiło gminy i powiaty w pozycji petenta. Skutecznie złamało to doktrynę „równoległości” samorządów. Każda dyskusja o przyszłości regionów musi zatem, obok relacji „centrum – region”, rozważać także relację „region – samorządy lokalne”. Paradoksalnie, to samorządy lokalne mogą być większym przeciwnikiem reform regionalnych niż rząd centralny.

Myśląc o przyszłości regionów, boleśnie odczuwamy brak głębszych badań i analiz ich funkcjonowania oraz ocen dorobku. Wydaje się, że sprawność w wydatkowaniu środków europejskich przesłania wszystkie inne ich funkcje, w tym naczelne zadanie, jakim jest budowanie regionalnej wspólnoty. Mimo to warto pokusić się o kilka tez dotyczących ich pożądanых przekształceń i możliwych przyszłych zadań. Tezy te wynikają z trzech deficytów, które można określić jako: luka kompetencyjna, luka strukturalna i luka koncepcyjna.

Luka kompetencyjna

Jest ona pochodną systematycznej, a szczególnie szybko postępującej w ostatnich latach, redukcji praw i instrumentów, którymi regiony do tej pory dysponowały, oraz identyfikowania całej puli takich zadań, co do których można mieć poważne przypuszczenia, że mogłyby one być z powodzeniem i bez większych trudności przejęte z rąk administracji rządowej.

Wypełnienie tej luki kompetencyjnej powinno się stać w najbliższej politycznej przyszłości przedmiotem swoistej „egzekucji dóbr i praw”. Należy tu wymienić: ponowne przejęcie gospodarowania środkami na ochronę zdrowia (regionalne kasy chorych), przywrócenie autonomii wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, uporządkowanie odpowiedzialności za regionalny transport zbiorowy (m.in. podział i komunalizację spółki PKP Przewozy Regionalne), przejęcie ośrodków doradztwa rolniczego i przekształcenie ich w instytucje wspierające transformację terenów wiejskich, pełne włączenie środków Funduszu Pracy w nurt regionalnej polityki rynku pracy, odsunięcie resortu kultury od decyzji personalnych w samorządowych instytucjach kultury, likwidację systemu lokalnych grantów prowadzonych przez resorty kultury czy infrastruktury, których rozdział dubluje funkcje regionów i podważa zasady prowadzenia regionalnej polityki rozwoju, a także, być może, przejęcie administrowania tzw. „dwucyfrowymi” drogami krajowymi o kluczowym znaczeniu dla regionów itd.

Luka kompetencyjna wpływa na rozmycie obrazu samorządu regionalnego w opinii publicznej. Większość społeczeństwa wciąż nie rozpoznaje specyfiki i istoty zadań tego samorządu.

Luka kompetencyjna wpływa na rozmycie obrazu samorządu regionalnego w opinii publicznej. Większość społeczeństwa wciąż nie rozpoznaje specyfiki i istoty zadań tego samorządu, co jest o tyle zrozumiałe, że są one z reguły wywzlane z szerszego spektrum zagadnień, ograniczone do jakiegoś wąskiego zakresu i opierają się na współdecydowaniu (typowy przykład: samorząd wojewódzki udziela zezwoleń na prowadzenie hurtowego handlu alkoholem, ale tylko do 18%).

Luka strukturalna

Polityczni liderzy regionalni są nadal postaciami mało znanymi. To kontrast w stosunku do burmistrzów i prezydentów miast; zwłaszcza prezydenci metropolii są ważnymi figurami krajowej sceny politycznej. Wydaje się, że przyczyny tych strukturalnych słabości samorządu regionalnego wynikają z jego formuły politycznej i systemu wyborczego. Sejmiki nie są w pełni reprezentatywne, a na dodatek, z powodu małej liczby radnych – bardziej podatne na korupcję polityczną. Można zaryzykować twierdzenie, że zmiana ordynacji wyborczej na mieszaną, w której oddaje się dwa głosy (jeden na listę partyjną otwieraną przez kandydata na marszałka, a drugi na kandydata w okręgu jednomandatowym), podniosłaby identyfikację mieszkańców z władzami regionalnymi. Kandydat na marszałka startowałby wówczas w każdym okręgu wyborczym, zaś podwojenie liczby deputowanych ułatwiłoby z nimi kontakt i umożliwiło wyborczy start i funkcjonowanie w samorządzie wojewódzkim różnych lokalnych aktywistów i autorytetów. Przy dzisiejszym systemie wyborczym są całe powiaty, które nie mają, i zapewne nigdy mieć nie będą, swojego radnego wojewódzkiego, zaś ugrupowania lokalne praktycznie nie mają większych szans wyborczych.

Reforma strukturalna, poza systemem wyborczym, powinna objąć także model organu władzy wykonawczej. Dziś jest on oparty o model gminy z pierwszej fazy reformy komunalnej. Na czele województwa stoi wieloosobowy zarząd, podejmujący decyzje kolegialnie, choć przez lata szereg ustaw zdążył nadać już pewne kompetencje wyłącznie marszałkowi. Marszałek jest nadto szefem urzędu regionalnego, co oznacza, że członkowie zarządu – poniekąd jego zastępcy – nie mają żadnego wpływu na aparat wykonawczy, nie podejmują żadnych własnych decyzji i nie ponoszą żadnej indywidualnej odpowiedzialności. Na dodatek powołuje ich sejmik, a nie marszałek. W koalicyjnych układach, gdy członkowie zarządu są jednocześnie radnymi (a jest to już reguła), tworzy to węzły nie do rozsypiania. To, co było dobre dla małej gminy, w dużym regionie staje się koszmarem. Zarządy powinny w zasadzie obradować w permanencji, gdyż muszą podejmować kilka tysięcy uchwał rocznie.

Pamiętajmy, że w UE funkcjonuje 7–8 państw mniejszych niż przeciętne polskie województwo! Zarządzanie urzędem bezpośrednio przez marszałka staje się fikcją, gdy chodzi o tysiąc lub więcej pracowników. W tej sytuacji zarysowuje się logiczne wyjście w postaci kilkusobowej regionalnej rady ministrów oraz ministrów, którzy, kierując swoimi resortami, podejmują decyzje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Tylko niektóre rozstrzygnięcia byłyby zastrzeżone do zbiorowej decyzji regionalnej rady ministrów. Można się przy tym zastanowić, czy nie wykluczyć możliwości łączenia teki ministra z funkcją radnego.

Do zakresu reform strukturalnych należy także refleksja nad finansowaniem samorządu regionalnego. Jest to bowiem samorząd o najśłabszych podstawach fiskalnych, który to fakt skutecznie zakrywa gospodarowanie olbrzymimi środkami europejskimi. Ale pamiętajmy, środki pomocowe to głównie dystrybucja. Wiele zmieniałaby w tym zakresie opisana wcześniej „egzekucja dóbr i praw”. Ale prawdziwy przełom przyniosłaby fundamentalna decyzja uznająca podatki PIT, CIT, podatki od nieruchomości i po-

datek rolny za podatki samorządowe. Oznaczałoby to odwrócenie sytuacji, w której zasadniczo samorządy mają udział w podatkach ogólnokrajowych, i przejście do modelu, w którym to

Region jest samorządem o najśłabszych podstawach fiskalnych, który to fakt skutecznie zakrywa gospodarowanie olbrzymimi środkami europejskimi. Ale pamiętajmy, środki pomocowe to głównie dystrybucja.

rząd może mieć udział w podatkach samorządowych. Konsekwencją byłby inny system redystrybucji, a więc ulokowanie subwencji na poziomie województwa samorządowego i ulokowanie w regionie decyzji o zwolnieniach czy kształtowaniu stawek samorządowych podatków. Nic tak nie wiąże wyborcy i władzy, jak finanse, a zwłaszcza władztwo podatkowe. Jeśli regiony mają, zgodnie z celem ich powołania, generować rozwój gospodarczy i przyspieszać przemiany cywilizacyjne, to nasuwa się pytanie, czy nie powinny mieć udziału w podatku od nieruchomości albo chociaż od nieruchomości komercyjnych. Ten cały blok postulatów i pytań należy także poszerzyć o refleksję nad aparatem skarbowym – czy region nie powinien dysponować instytucją do pobierania podatków samorządowych?

Tak oto dochodzimy do trzeciego deficytu w funkcjonowaniu regionów samorządowych.

Luka koncepcyjna

Jest ona odzwierciedlona w braku lub wątpliwości rozważań nad rolą samorządu regionalnego w dłuższej perspektywie, kiedy nastąpi obniżenie roli funduszy

europiejskich, a wzrośnie znaczenie polityki klimatycznej, zdrowotnej, demograficznej (w tym senioralnej i migracyjnej), metropolitalnej czy innowacyjnej. Problem sprowadza się do dwóch pytań. Pierwsze: jak postrzegać globalne wyzwania? Drugie: jaką rolę w obliczu tych wyzwań mogą odegrać regiony, biorąc pod uwagę stopień ich gotowości kompetencyjnej, wyposażenia w narzędzia do prowadzenia polityk publicznych oraz możliwość nawiązywania synergicznych aliansów z innymi aktorami polityki rozwoju, głównie rządem centralnym i samorządami lokalnymi?

Odpowiadając na pierwsze pytanie – o wyzwania – warto podkreślić trzy z nich, z zastrzeżeniem, że nie jest to lista ani pełna, ani hierarchiczna. Ma ona charakter wywoławczy, inspiracyjny.

Po pierwsze regiony stają w obliczu **nierówności i starzenia się społeczeństwa**. Szybko rośnie populacja osób w wieku poprodukcyjnym. Rodzi to presję na wzrost obciążeń podatkowych związanych z rosnącymi kosztami systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Jednocześnie może to hamować inwestycje, np. w obszarze edukacji. Już w pierwszej dekadzie XXI w. wydatki państw UE na edukację i opiekę we wczesnym dzieciństwie były ponad 10-krotnie niższe od wydatków kierowanych na rynek pracy, system emerytalny lub opiekę zdrowotną. Warto w tym kontekście zdać sobie sprawę, że według prognoz w Polsce, począwszy od 2050 r. liczba osób

Luka koncepcyjna jest odzwierciedlona w braku lub wątpliwości rozważań nad rolą samorządu regionalnego w dłuższej perspektywie, kiedy nastąpi obniżenie roli funduszy europejskich, a wzrośnie znaczenie polityki klimatycznej, zdrowotnej, demograficznej, metropolitalnej czy innowacyjnej.

w wieku poprodukcyjnym będzie dwa razy większa od liczby osób w wieku przedprodukcyjnym, a około roku 2047 liczba osób powyżej 80. roku życia zacznie być większa od liczby osób w wieku 25–34 lata (teraz jest prawie 3,5-krotnie niższa). Już teraz w wielu

branżach zaczyna brakować pracowników, a rynek pracy staje się coraz bardziej uzależniony od migrantów, którzy odgrywają rosnącą rolę w społeczeństwie jako studenci, pracownicy, konsumenci, przedsiębiorcy, inwestorzy czy podatnicy. Długofalowe zarządzanie migracjami, w tym tworzenie przyjaznego regionalnego otoczenia społecznego dla migracji, jak również przemysłana mobilizacja zasobów pracy stają się kluczowymi zadaniami publicznymi. Kiedyś trzonem polityki zatrudnienia było wprowadzanie młodych ludzi na rynek pracy. Dziś i jutro wyzwaniem będzie zapewnienie aktywnej obecności seniorów i migrantów na rynku pracy.

Po drugie regiony stają wobec **degradacji środowiska i zmian klimatu**. Częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych (m.in. fale upałów, nawalne deszcze, sztormy) wzrośnie, a ich skutki będą coraz poważniejsze (m.in. wzrost średniej temperatury, susze, wzrost poziomu morza). Większość tych zjawisk stwarza

istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia ludzi oraz dla sprawnego funkcjonowania gospodarki (np. w zakresie dostaw energii elektrycznej). Ich koszty są już ogromnym – i szybko rosnącym – obciążeniem dla mieszkańców, regionalnej gospodarki i środowiska, a ich negatywny wpływ jest dużo większy niż sugerują oficjalne, czystko księgowe statystyki. Skalę wyzwania na świecie dobrze obrazują dane, zgodnie z którymi w latach 2008–2016 z powodu katastrof naturalnych przesiedlono na świecie 227,6 mln osób (prawie 4 razy więcej niż z powodu wojen). Zdolność do przewidywania ekstremalnych zjawisk pogodowych, a przede wszystkim do ich skutecznej prewencji i niwelowania skutków staje się nieodzownym kierunkiem działań publicznych. Już dziś pilnym zadaniem staje się przegląd większości polityk prowadzonych na szczeblu regionalnym (i lokalnym) pod kątem ich wpływu na przemiany klimatyczne.

Po trzecie regiony muszą umieć sobie radzić z nieuchronną **cyfryzacją życia**. Z jednej strony choć powinna się ona przyczynić do poprawy jakości usług publicznych, to jednak, by w pełni ją wykorzystać jako czynnik pozytywnych zmian, potrzebne są wysokie umiejętności. Ale ich poziom jest niski i sprawia, że dostępne już technologie – pozwalające np. istotnie poprawić funkcjonowanie systemu zdrowia, edukacji, transportu, administracji – nie są właściwie wykorzystywane (np. przez starszych lekarzy i nauczycieli o niskich kompetencjach i słabszych zdolnościach adaptacyjnych). Z drugiej zaś trzeba się zabezpieczyć przed potencjalnie „niszczycielską” mocą cyfryzacji. Jeszcze niedawno wierzono, że rozwój technologii cyfrowych podniesie jakość demokracji: działalność publiczna miała się stać bardziej transparentna, a kontrola społeczna – masowa, tymczasem w erze mediów społecznościowych obserwujemy kryzys debaty publicznej. Widzimy też pogłębiające się różnice generacyjne na tle cyfryzacji, w tym kryzys empatii. Może to znacznie pogarszać perspektywy dla grup zagrożonych wykluczeniem (np. na rynku pracy). Poprzeczka kompetencji cyfrowych, pozwalających sprawnie poruszać się w rzeczywistości społeczno-gospodarczej, szybko się podnosi. Pojawia się więc regionalne zadanie publiczne, jakim jest edukacja i inkluzja poprzez kompleksowe programy rozwoju umiejętności cyfrowych.

Jaka mogłaby być odpowiedź polskich regionów na tak zarysowane wyzwania? Czy w regionach toczy się refleksja w tym kierunku? Wydaje się, że tak, choć zbyt

Polskie regiony powinny jasno określić, że ich ambicją jest jak najszybsze wyjście z klubu najbiedniejszych regionów w UE, w którym większość z nich tkwi. Powinny się odłączyć od „kroplówki” unijnej i zacząć traktować środki UE jako „dopalacz” dla przedsięwzięć nowatorskich, ryzykownych, o wysokiej stopie zwrotu, podnoszących zdolność regionalnych gospodarek do konkurowania w świecie.

wolno, mało systematycznie i bez konkluzji. Poniżej zarysowujemy kilka kierunków myślenia, które być może pogłębią tę refleksję. Najpierw jednak jedno istotne zastrzeżenie: polskie regiony powinny jasno określić, że ich ambicją jest jak najszybsze **wyjście z klubu najbiedniejszych regionów w UE**, w którym większość z nich tkwi. Powinny się odłączyć od „kroplówki” unijnej i zacząć traktować środki UE jako „dopalacz” dla przedsięwzięć nowatorskich, ryzykownych, o wysokiej stopie zwrotu, podnoszących zdolność regionalnych gospodarek do konkurencyjności w świecie. Poczyniwszy to zastrzeżenie, możemy sformułować co najmniej trzy obszary działań istotnych dla pozytywnej przyszłości wspólnot regionalnych.

Po pierwsze warto się skupić na budowie **silnej bazy podatkowej** umożliwiającej prowadzenie skutecznej polityki rozwoju. Taka baza może powstać w zdrowym ekosystemie gospodarczym, którego ważnym współgospodarzem powinien być region. Tylko wtedy, gdy jest ona dostatecznie mocna i stabilna, mieszkańcy mogą korzystać z dobrej jakości usług publicznych. Weźmy dwa przykłady. W obliczu starzenia się społeczeństwa, chorób cywilizacyjnych oraz rosnącego deficytu kadr medycznych konieczna jest zasadnicza reorientacja **polityki zdrowotnej**. Ochrona zdrowia powinna być traktowana jak inwestycja. Wymaga to istotnej zmiany świadomości społecznej w stronę indywidualnej odpowiedzialności za zdrowie. W centrum należy postawić promocję zdrowia i zdrowego stylu życia (głównie przez edukację i profilaktykę zdrowotną). Nieodzowne jest też wdrożenie nowego modelu zarządzania w systemie opieki zdrowotnej zrywającego z patologiami w leczeniu zamkniętym, w systemie udzielania świadczeń w trybie nagłym oraz w podstawowej opiece zdrowotnej, która powinna być skierowana na profilaktykę i edukację pacjenta. Z kolei w obszarze **polityki edukacyjnej** należy poważnie zainwestować w kompetencje uczniów i – co coraz ważniejsze – w kompetencje dorosłych, głównie te związane z kreatywnością, umiejętnością pracy w zespole, uczenia się, dzielenia się wiedzą, krytycznego, nieszablonowego myślenia czy inteligentnego wykorzystania nowych technologii. Coraz istotniejsze staje się także wsparcie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (tych zdolnych, tych z zaburzeniami emocjonalnymi czy też imigrantów). Potrzebna jest zmiana postrzegania kształcenia zawodowego i wzmocnienie doradztwa edukacyjno-zawodowego. Wobec szybkich przemian technologicznych i zmiennego popytu na kwalifikacje kluczowe dla gospodarek regionalnych będzie elastyczne profilowanie oferty kształcenia ustawicznego. Należy wreszcie zapewnić kreatywne wsparcie nauczycieli, przełamując ich deficyty w zakresie wykorzystania współczesnych metod i narzędzi edukacyjnych.

Po drugie niezbędne jest wytworzenie w regionach **wielokulturowego klimatu** sprzyjającego wzmocnieniu kapitału społecznego, który jest jednym z istotniejszych czynników rozwoju w dłuższej perspektywie. Sprzyja on budowie zdolności

do współpracy, wzrostowi zaufania, zaangażowaniu szerszego spektrum partnerów w kwestie publiczne oraz ułatwia przyciąganie talentów – i zatrzymanie „własnych”. Ludzie, którzy rozumieją i akceptują heterogeniczność świata, mają większą szansę na szczęśliwe i spełnione życie, w tym osiągane sukcesy zawodowe. Łatwiej stają się pełnymi obywatelami: świadomymi, włączającymi się, przejmującymi się sprawami współobywateli. Warto przy tym pamiętać o specyfice pokoleń Y i Z, które zwracają coraz większą uwagę na pozapłacowe, „pozapracowe” i pozakonsumpcyjne aspekty życia, a więc m.in. na społeczne zaangażowanie pracodawcy, na możliwość samorealizacji i wysoki poziom autonomii. Poza tym rozwój nowych technologii zmieni charakter pracy, jej cel i formę. Na rynku pracy upowszechni się m.in. robotyzacja, odmiejscowienie, umiędzynarodowienie oraz podejście projektowe. Można się też spodziewać tendencji do rezygnacji z przechodzenia na emeryturę, a także nieustannej konieczności podnoszenia kwalifikacji. Tak więc, aby uniknąć negatywnych zjawisk na rynku pracy (brak kompetencji czy pracowników) potrzebujemy m.in. odpowiedzialnej i konsekwentnej regionalnej polityki senioralnej, a także dalekowzrocznej regionalnej polityki migracyjnej, która umożliwi pełne i świadome wykorzystanie potencjału imigrantów dla ekonomicznego, społecznego i kulturowego rozwoju regionów.

Po trzecie regiony powinny nieustannie budować swą **odporność** (*resilience*) na negatywne skutki zmian klimatycznych, a także na inne kryzysy. Chodzi o zbudowanie trwałej zdolności do absorpcji, odreagowania i zaadaptowania się do zewnętrznych szoków – bez negatywnych skutków dla poziomu dobrobytu. Niezbędne jest przy tym zaangażowanie sektora publicznego, biznesu, organizacji społecznych i obywateli, w tym włączenie kapitału prywatnego do realizacji ważnych publicznych przedsięwzięć rozwojowych. Konkurencja globalna nie może wypchnąć polskich regionów na margines głównych procesów gospodarczych. Potrzebne jest roztropne wsparcie adaptacji przedsiębiorstw do działania w warunkach gospodarki cyfrowej, niskoemisyjnej i cyrkularnej, czyli takiej, w której wszystkie składniki łańcucha produkcyjnego są w obiegu tak długo, jak to możliwe, a masa odpadów jest ograniczona do minimum, a więc gospodarki, w której wygrywa się optymalizacją, oszczędnością i ponownym wykorzystaniem zasobów. Zilustrowaniu skali tego wyzwania dobrze służą dane WWF, według których ludzkość konsumuje teraz 1,6 razy więcej zasobów niż pozwalają na to możliwości regeneracyjne Ziemi, gdyby zaś cała populacja świata żyła na poziomie krajów wysoko rozwiniętych, wskaźnik ten zbliżyłby się do 4. Tylko w Polsce 1% redukcji zużycia materiałów i energii w gospodarce oznacza (według Deloitte) dodatkowo prawie 20 mld zł rocznie na rozwój. Regiony powinny więc aktywnie zaangażować się w długi i trudny proces stopniowego rozdzielania

wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów. Jest to w istocie proces przemiany społecznej polegającej na upowszechnianiu nowych zachowań konsumpcyjnych związanych z zakupem, użytkowaniem i utylizacją produktów. Od codziennych zachowań i wyborów w dużej mierze zależy bowiem to, w jakiej sytuacji środowiskowej, społecznej i gospodarczej będą żyły nasze dzieci i wnuki. Szczególnym obszarem

Regiony powinny wspierać, koordynować, inspirować, a także współinwestować wszelkie przedsięwzięcia innowacyjne, przyjmując zasadę, że innowacje zaczynają się tam, gdzie zaczyna się nasza odpowiedzialność za warunki i jakość życia następnych pokoleń.

zwiększonej aktywności regionów powinna być także, powiązana z gospodarką cyrkularną, redukcja emisji gazów cieplarnianych w energetyce, transporcie i rolnictwie. Niezbędne są wielotorowe działania związane m.in. z oszczędzaniem energii i jej pro-

dukcją w oparciu o źródła odnawialne, z radykalnym uatrakcyjnieniem transportu zbiorowego i wsparciem różnych form mobilności aktywnej, z upowszechnieniem współdzielenia dóbr (np. rowery cargo) czy wreszcie z redukcją marnotrawienia żywności i ograniczeniem spożycia mięsa. Generalnie regiony powinny wspierać, koordynować, inspirować, a także współinwestować wszelkie przedsięwzięcia innowacyjne, przyjmując zasadę, że innowacje zaczynają się tam, gdzie zaczyna się nasza odpowiedzialność za warunki i jakość życia następnych pokoleń.

Konkluzje – wejście na wyższy poziom

Trzeba mieć świadomość, że wiele z wymienionych wyzwań nie zamyka się w sztywnych granicach administracyjnych i choć nie ma możliwości skutecznego stawienia im czoła wyłącznie na poziomie regionalnym, to z pewnością konieczna jest regionalna odpowiedź na te wyzwania. Oczywiście, potrzebne są także dobre (np. krajowe, europejskie) ramy regulacyjne oraz efektywna wielopoziomowa i wielosektorowa współpraca.

Wydaje się, że regiony powinny wziąć dużo większą niż dotychczas odpowiedzialność za realizację polityk publicznych w obszarze zdrowia, edukacji, rynku pracy, zarządzania migracjami i wiekiem oraz kultury, innowacji, klimatu i transportu publicznego. W obecnych warunkach nie jest to możliwe. Regiony są bowiem „administratorami” fragmentów tych polityk, dzieląc się pracą w tym zakresie – w sposób mało przejrzysty i efektywny – głównie z administracją rządową, a w mniejszym stopniu – z samorządami lokalnymi.

Przejdźcie od roli, często ubezwłasnowolnionego, „administratora” do roli aktywnego „kreatora” tychże polityk wymaga bardzo istotnych zmian w ustrojowym

usytuowaniu regionów, ale także istotnego wzmocnienia fiskalnego, regulacyjnego i organizacyjnego administracji regionalnej.

Po pierwsze **realna władza podatkowa** powinna trafić na poziom regionalny po to, by stworzyć pas transmisyjny (związek przyczynowo-skutkowy) między działaniami publicznymi na rzecz wzmocnienia gospodarki regionalnej a dochodami publicznymi wynikającymi z tych działań. Innymi słowy: chodzi o to, by wyraźniej niż dotąd powiązać odpowiedzialność za rozwój regionu z realnymi możliwościami kreowania i dostarczania usług publicznych o oczekiwanej jakości.

Po drugie kluczowe **wektory polityki regionalnej**, określone m.in. w strategii rozwoju województwa, planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz w wynikających z nich programach i planach strategicznych (np. w zakresie ochrony środowiska, ochrony parków krajobrazowych, gospodarki opadami, ochrony przed hałasem, transportu zbiorowego, zaopatrzenia w energię), powinny – po stosownych negocjacjach i uzgodnieniach – być wiążące dla wszystkich partnerów publicznych i prywatnych w regionie. Ułatwi to koordynację i realizację wielu długofalowych przedsięwzięć mających niekiedy fundamentalne znaczenie dla trwałego zabezpieczenia interesów rozwojowych regionów.

Po trzecie regiony muszą wzmocnić i sprofesjonalizować **aparat wykonawczy**, który po 20 latach jest zdecydowanie silniejszy, niż myślano o tym w roku 1998, tworząc województwa samorządowe, ale który jest jednak – w obecnym kształcie i formule – niezdolny do sprostaania zarysowanym wyżej wyzwaniom i kierunkom działań. Działa on jak dość sprawna maszyna do dystrybucji środków UE, zarządzania drogami, szpitalami, jednostkami kultury i przewozami pasażerskimi oraz innymi mniejszymi zadaniami. Maszyna obdarzona już pewną „inteligencją” i sprawnością, ale z pewnością niezdolna do konceptualizacji i realizacji kompleksowych, długofalowych, zaawansowanych systemowo i organizacyjnych, a także skomplikowanych własnościowo i prawnie przedsięwzięć rozwojowych. Maszyna, której brakuje choćby aparatu diagnostycznego (systemu inteligencji regionalnej) z prawdziwego zdarzenia. Jego zręby dopiero się tworzą i to być może tylko w kilku województwach.

Przejście od roli, często ubezwłasnowolnionego, „administratora” do roli aktywnego „kreatora” polityk publicznych w obszarze m.in. zdrowia, edukacji czy rynku pracy wymaga bardzo istotnych zmian w ustrojowym usytuowaniu regionów, ale także istotnego wzmocnienia fiskalnego, regulacyjnego i organizacyjnego administracji regionalnej.



DR PIOTR ŻUBER

doktor ekonomii, pracownik Uniwersytetu Warszawskiego na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych, ekspert ds. polityki regionalnej w UE, Gruzji i Serbii. Był dyrektorem Departamentu w kilku ministerstwach odpowiedzialny za przygotowanie polskiego systemu polityki regionalnej, dokumentów programowych dotyczących Polityki Spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych, a także za monitorowanie i ocenę tych dokumentów i polityk publicznych. Członek różnych organów europejskich i krajowych zajmujących się kwestiami spójności i terytorialnych, w tym Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

Jak wykuwały się polskie regiony?

Polskie doświadczenia wskazują na to, że kluczem do udanej decentralizacji są zaufanie oraz sprawny system współpracy i koordynacji instytucjonalnej na poziomie strategicznym. Istotny wpływ na sukces polskich samorządów wojewódzkich miało również to, że były to instytucje nowe, które nie odziedziczyły niewłaściwych wzorców polskiej kultury administracyjnej nasiąkniętej duchem gospodarki planowanej. W jaki sposób „wykuwały” się polskie regiony oraz polska polityka regionalna? Co było ich najważniejszymi katalizatorami? Wreszcie – jakie są dziś największe wyzwania stojące przed polskim samorządem regionalnym?

Transformacja ustrojowa rozpoczęta w 1989 r. po upadku realnego socjalizmu stworzyła warunki do wprowadzenia znaczących zmian w sposobie działania państwa oraz polskiej struktury społeczno-gospodarczej. W niniejszym tekście postaram się spojrzeć krytycznie na jeden z czynników zmian, jakim niewątpliwie było **utworzenie samorządu terytorialnego, w tym w szczególności samorządu regionalnego.**

Został on wprowadzony do systemu zarządzania państwem w latach dziewięćdziesiątych XX w. w pełni świadomie jako jeden z niezbędnych czynników **wspomagających demokratyzację i zwiększanie efektywności działania państwa.** W powszechnej opinii w większości przypisanych ról samorząd terytorialny sprawdził się dobrze, niemniej jednak dzisiaj – w dobie wzrastających zagrożeń dla demokracji liberalnej opartej na trójpodziale władzy i wolności jednostki oraz pokus

wprowadzania prostszych (przynajmniej takie się wydają), zcentralizowanych mechanizmów działania państwa – powstaje pytanie o nową rolę i dalsze funkcjonowanie samorządu terytorialnego, w tym w szczególności samorządu wojewódzkiego. Jeśli już nie poszerzanie demokracji i udział w modernizacji kraju (bo te role już się wyczerpały?), to co dalej? Jaka powinna być nowa rola samorządu terytorialnego, w tym w szczególności poziomu regionalnego?

Decentralizacja jako jeden z najważniejszych czynników udanej modernizacji państwa

Już od końca lat siedemdziesiątych XX w. w warunkach ostrego kryzysu społeczno-gospodarczego PRL narastało, początkowo wśród środowiska akademickiego, a później także wśród całego społeczeństwa, przekonanie o potrzebie podjęcia radykalnych działań na rzecz zmian w funkcjonowaniu państwa. Chodziło przy tym nie tylko o demontaż systemu realnego socjalizmu (i towarzyszącego mu scentralizowanego systemu planowania nakazowo-rozdziałczego) i zastąpienie go kapitalizmem opartym na zasadach demokracji liberalnej, ale także – a może przede wszystkim – o podjęcie takich **działań modernizacyjnych**, które spowodują przeobrażenia społeczne, gospodarcze i kulturowe, pozwalające Polsce na przewycięzenie nawarstwionego **przez stulecia zapóźnienia cywilizacyjnego**.

Praktycznie od samego początku transformacji w Polsce przyjmowano, że duże znaczenie dla procesu modernizacji cywilizacyjnej – obok zmian systemu politycznego (wprowadzenie demokracji przedstawicielskiej) oraz wdrożenia programu liberalizacji gospodarczej (znanej dziś pod skrótową nazwą planu Balcerowicza) – będzie miało podjęcie kompleksowych i radykalnych kroków w zakresie **decentralizacji systemu zarządzania państwem i upodmiotowienie struktur lokalnych** oraz podjęcie **kompleksowego programu działań rozwojowych** w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym (o charakterze inwestycyjnym, ale nie tylko). Realizację tych zamierzeń miała wspomóc jak najszybsza i pełna integracja europejska.

I faza reformy terytorialnej. Rola samorządu gminnego w modernizacji kraju

Decentralizację systemu zarządzania państwem i wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w procesach rozwojowych postrzegano od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. jako całkowitą zmianę filozofii działania państwa. Rezygnowało ono wówczas ze swojej omnipotencji i upodmiotawiało wspólnoty terytorialne (początkowo tylko lokalne), które w granicach obowiązującego prawa i zgodnie z zasadą

subsydiarności zaczynały się zajmować dostarczaniem tych dóbr i usług, które mają kluczowe znaczenie dla ich funkcjonowania i zadowolenia mieszkańców.

W ramach tej filozofii, która znalazła się u podstaw zapisów ustaw samorządowych i Konstytucji z 1997 r., podstawowe znaczenie mają nie działania rządu i jego scentralizowanych agend (w których jakoś w warunkach kryzysu społeczno-gospodarczego i upadku gospodarki planowej powszechnie wątpiono), ale **aktywność wspólnot terytorialnych – społeczeństwa** ogniskującego się wokół wybieralnych w procesie demokratycznym

Decentralizację systemu zarządzania państwem i wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w procesach rozwojowych postrzegano od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. jako całkowitą zmianę filozofii działania państwa, które rezygnowało ze swojej omnipotencji, upodmiotawiając wspólnoty terytorialne.

przedstawicieli samorządu terytorialnego. Decentralizacja była więc postrzegana jako niezbędny element poszerzania demokracji, nośnik wolności obywatelskich (poprzez zwiększenie możliwości działania jednostek), a także czynnik zwiększający efektywność gospodarowania zasobami publicznymi. Władze samorządowe wyposażone w mandat społeczny i objęte kontrolą demokratyczną z założenia podejmują bowiem takie działania i decyzje, które najlepiej służą mieszkańcom zamieszkującym gminy czy inne jednostki terytorialne.

Samorząd gminny, który funkcjonuje do dziś w mało zmienionej formie, został przywrócony już na samym początku transformacji w 1990 r. i został dosyć dobrze wyposażony w prawne możliwości działania. Ze względu na pojawienie się w przestrzeni publicznej nowych, silnych (dzięki mandatowi społecznemu, zakresowi spraw oraz odpowiedniemu do zadań zapewnieniu dochodów własnych) i licznych podmiotów – aktorów gry o rozwój – system zarządzania sprawami publicznymi w Polsce **doznał rewolucyjnych zmian.** W miejsce systemu przekazującego wytyczne z góry na dół, opartego na władzy jednej partii i scentralizowanego, nieefektywnego nakazowo-rozdzielczego planowania gospodarczego konieczna stała się nauka współdziałania i współpracy pomiędzy różnymi typami podmiotów: jednostkami samorządowymi, centralnymi instytucjami państwa oraz ich agendami działającymi w terenie.

Przyczyny utworzenia regionów

Z perspektywy czasu utworzenie i funkcjonowanie samorządu gminnego jest uważane za jedną z najbardziej udanych reform systemu polityczno-gospodarczego po roku 1990. Niemniej jednak dosyć wcześnie stało się jasne, że w kontekście wyzwań

związanych z transformacją systemu gospodarczego, funkcjonowaniem otwartej gospodarki rynkowej oraz z procesem integracji europejskiej liczba spraw, które mogą być skutecznie organizowane i zarządzane na poziomie kilku tysięcy gmin, w szczególności w tak dużym kraju jak Polska, i ich zakres są ograniczone. Stopniowo narastało więc przekonanie o potrzebie wprowadzenia dodatkowego szczebla zarządzania sprawami publicznymi – o charakterze mieszanym, samorządowo-rządowym. Szczebel ten miał się znaleźć między poziomem gminnym a krajowym, natomiast miały mu zostać powierzone istotne zadania, którymi lepiej zarządzać na tym poziomie, np. w zakresie organizacji opieki zdrowotnej, edukacji, kultury, transportu itp.

W utworzeniu samorządu wojewódzkiego odpowiedzialnego za duże jednostki administracyjnej o wielkości NUTS 2 (w miejsce istniejących 49 małych województw)¹ widziano także szansę na prowadzenie w Polsce nowoczesnej polityki regionalnej opartej na wzorcach pochodzących z Unii Europejskiej. Rozróżniano przy tym politykę ukierunkowaną do wewnątrz nowo utworzonych jednostek administracyjnych (polityka intra-regionalna) oraz politykę prowadzoną w regionie z poziomu krajowego na rzecz rozwoju całego kraju (polityka inter-regionalna).

Celem działań polityki regionalnej początkowo miało być m.in.: powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego, zatrzymanie deprecjacji wyposażenia infrastrukturalnego, odnowienie parku maszynowego przedsiębiorstw, zatrzymanie dramatycznie pogłębiających się od końca lat siedemdziesiątych XX w. różnicowań w wyposażeniu infrastrukturalnym, a w dalszym etapie – stopniowa odbudowa siły konkurencyjności Polski i jakości życia społeczeństwa.

W pierwszych latach transformacji nie było oczywiście warunków (czytaj: środków, ale także zainteresowania politycznego) na wprowadzenie takiego programu w życie, niemniej jednak prowadzono systematyczne analizy wpływu zmiany ustroju na zjawiska społeczno-gospodarcze, w tym także w wymiarze przestrzennym. Dość wcześnie okazało się, że mechanizm rynkowy nie pobudza samoczynnie procesów restrukturyzacji i potrzebne są – dodatkowe w stosunku do przedstawionej listy zadań – **działania osłonowe i prowzrostowe, dające szanse na restrukturyzację i strukturalne dopasowanie w pierwszej kolejności na obszarach, w których załamała się dotychczasowa baza gospodarcza** oraz pojawiło się wysokie bezrobocie. Zidentyfikowano m.in. upadek regionów zależnych od surowców i przemysłu tradycyjnego, upadek bazy ekonomicznej miast dotychczas specjalizujących się w produkcji zależnej od rynku wschodniego (np. w zakresie przemysłu lekkiego), zapaść społeczno-gospodarczą miast monofunkcyjnych, stan klęski

.....
1 Liczba proponowanych województw wahała się w przedziale 8 do 25 jednostek.

społecznej na obszarach, w których zlikwidowano PGR-y, a także zacołanie infrastrukturalne i społeczne obszarów tradycyjnego rolnictwa.

Zdawano sobie przy tym sprawę, że ze względu na priorytet działań związanych ze zmianami ustrojowymi **wdrożenie programu działań inwestycyjnych**, zmierzających do pobudzania upadających regionów i przezwyciężenia nawarstwiających się różnicowań w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego czy kapitału ludzkiego bądź też wsparcia dla rozwoju centrów aktywności gospodarczych, **trzeba będzie odłożyć w czasie** (aczkolwiek pewne działania osłonowe wdrażano, w szczególności w wypadku gmin zagrożonych bezrobociem strukturalnym i regionów surowcowych) z powodu braku nowych struktur i kadr oraz braku środków finansowych.

Rozwiązaniem, które miało zapewnić zwiększenie zdolności administracyjnych do właściwej identyfikacji potrzeb terytorialnych oraz skutecznego zarządzania polityką regionalną, było utworzenie samorządów wojewódzkich. Począwszy już od 1994 r. początkowo w ramach Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Regionalnej Polski, a później ds. Polityki Strukturalnej, w ramach administracji rządowej oraz z udziałem szerokiego grona ekspertów zagranicznych i krajowych prowadzono prace nad przygotowaniem koncepcji systemu programowania i realizacji polityki regionalnej. Kluczową rolę miał w niej odegrać samorząd regionalny. Koncepcje te wpłynęły na formułę prawną funkcjonowania samorządu terytorialnego i na długie lata nadały kształt polityce regionalnej w Polsce, choć finanse na programy w sferze realnej miały dopiero nadejść w momencie przystąpienia Polski do UE. Utworzenie 16 mieszanych rządowo-samorządowych województw 1 stycznia 1999 r. jawi się więc **jako kolejny konsekwentny i przemysłany krok w kierunku poszerzenia demokracji oraz zwiększenia efektywności i skuteczności działań modernizacyjnych Państwa.**

Integracja Europejska a kwestia regionalna

Integrację ze strukturami europejskimi od początku transformacji postrzegano jako wielowymiarowy proces zwiększający szansę na powodzenie procesu modernizacji państwa i zakorzenienia systemu demokracji przedstawicielskiej. Miałoby się to odbywać w wyniku przejmowania porządku prawnego UE, dostosowania sposobu funkcjonowania instytucji do wzorców państw członkowskich oraz – co w największym stopniu zdominowało dyskusje publiczne początku XXI w. – także bezpośredniego udziału w realizacji polityk europejskich.

Szczególnym zainteresowaniem cieszyła się w tym kontekście europejska Polityka Spójności, w której upatrywano efektywnego instrumentu wzmacniającego

decentralizację funkcji państwa, poprawę jakości administracji (choć początkowo ten wątek był najmniej doceniany) oraz finansowania działań rozwojowych podejmowanych zarówno przez rząd, samorządy terytorialne oraz, początkowo w mniejszym zakresie, poszczególne podmioty gospodarcze i społeczeństwo obywatelskie.

Europejska polityka regionalna, od 1988 r. przeznaczająca w nowym systemie organizacyjnym olbrzymie środki finansowe na rozbudowę i modernizację infrastruktury, działania rozwojowe i restrukturyzacyjne dla pracowników, bezrobotnych i przedsiębiorstw, a także szerzej ujmowane dostosowania strukturalne w najbiedniejszych regionach europejskich, stanowiła atrakcyjne narzędzie mo-

Integrację ze strukturami europejskimi od początku transformacji postrzegano jako wielowymiarowy proces zwiększający szansę na powodzenie procesu modernizacji państwa i zakorzenienia systemu demokracji przedstawicielskiej.

dernizacji. Zdawano sobie sprawę, że skuteczne wykorzystywanie jej zasobów zależy od posiadania odpowiednich struktur administracyjnych nie tylko zdolnych do sprawnego wydatkowania środków (jak bowiem pokazują doświadczenia różnych krajów

członkowskich UE, można to robić także w systemie scentralizowanym), ale także umiejących to robić efektywnie. A zatem w prowadzeniu działań rozwojowych należało wykorzystać zróżnicowane terytorialnie zasoby we współpracy z lokalnie zakorzenionymi podmiotami gospodarczymi i aktywnym społeczeństwem. Tak więc utworzenie województw, w których kluczową rolę w programowaniu (a później realizacji) działań rozwojowych miał odegrać samorząd wojewódzki, należy także postrzegać jako świadomy krok w kierunku maksymalizacji **korzyści z integracji europejskiej**. Co więcej – był to też krok do jak najlepszego przygotowania się do wykorzystania środków UE do wielowymiarowej modernizacji państwa, wykraczającej poza wąsko rozumiane sprawne wykorzystanie dostępnych środków unijnych. Notabene do dzisiaj to podejście odróżnia Polskę od wszystkich innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE pod roku 2004.

Funkcjonowanie regionów po roku 1999

W wyniku przeprowadzenia drugiej fazy reformy terytorialnej w 1999 r. (utworzenie samorządowych powiatów i 16 dużych województw samorządowo-rządowych) system zarządzania państwem **nabrał cech systemu wieloszczeblowego**, w którym realizacja zadań została podzielona pomiędzy różne jednostki publiczne operujące w różnych układach terytorialnych. Zdawano sobie sprawę, że aby decentralizacja odegrała pozytywną rolę w modernizacji państwa i zachowała sprawność

systemu, musi jej towarzyszyć wytworzenie się **zaufania międzyinstytucjonalnego** oraz utworzenie **sprawnego systemu współpracy i koordynacji instytucjonalnej** na poziomie strategicznym (np. w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), w ramach realizacji różnych polityk publicznych (np. w postaci komitetów monitorujących i innych ciał koordynacyjnych w ramach polityki spójności) oraz na poziomie realizacji różnych przedsięwzięć i projektów w zakresie zadań zleconych czy współfinansowanych przez samorząd terytorialny.

W rzeczywistości **po wprowadzeniu II etapu reformy samorządowej** brak zaufania między podmiotami samorządowymi i agencjami rządowymi, rywalizacja zamiast oczekiwanej współpracy i początkowo słabe mechanizmy instytucjonalnej koordynacji spowodowały, że na początku XXI w. istniało realne zagrożenie osłabienia popularności idei samorządności. Okazało się, że do dobrze znanego problemu sektorowości podejścia w ramach polityk rządowych doszedł problem walki o kompetencje i zabezpieczenie adekwatnych do zadań środków finansowych. Szybko okazało się, że samorządy wojewódzkie wyposażone w kompetencje związane z prowadzeniem polityki rozwoju (polityki intraregionalnej) nie miały wystarczających instrumentów koordynacji i zabezpieczonych środków finansowych na jej realizację, ale też – co lepiej widać z perspektywy 20 lat – brakowało potencjału administracyjnego (przywództwa, kadr, kultury administracyjnej, instytucji) do prowadzenia skutecznych działań rozwojowych.

W 1999 r. zdawano sobie sprawę, że kluczem do udanej decentralizacji jest wytworzenie się zaufania międzyinstytucjonalnego oraz sprawnego systemu współpracy i koordynacji instytucjonalnej na poziomie strategicznym.

Sytuacja uległa zmianie dopiero z chwilą wejścia Polski do UE – rola samorządu regionalnego zaczęła stopniowo rosnąć, osiągając apogeum w połowie drugiej dekady XXI w. Stało się to głównie na skutek rozpoczęcia od 2004 r. realizacji europejskiej Polityki Spójności, która okazała się nie tylko potężnym zastrzykiem finansowym dla realizacji zamierzeń inwestycyjnych, ale także – a może przede wszystkim – **nośnikiem zmian w funkcjonowaniu całego państwa**. Mam tu na myśli takie płaszczyzny, jak planowanie, realizacja i efektywność polityk publicznych, wprowadzenie nowych zasad i norm określających standardy działania instytucji publicznych oraz ich interakcji ze społeczeństwem, w końcu wsparcie tych idei, które nie mogły znaleźć pełnego zakorzenienia w naszym systemie ze względu na dużą rolę historycznie ukształtowanych przyzwyczajeń i filozofii unikania niewymaganych prawem działań (np. orientacja na osiągnięcie celów, partnerstwo, rozwój mechanizmów współpracy). Przyniosło to odbudowę wiary w skuteczność państwa i wzrost zaufania do instytucji publicznych.

Niewątpliwie istotnym kamieniem milowym we wzmacnianiu roli samorządu regionalnego jako czynnika rozumianej wieloaspektowo modernizacji kraju była decyzja Rządu RP o powierzeniu mu zarządzania Regionalnymi Programami Operacyjnymi w ramach wieloletniej europejskiej perspektywy finansowej 2007–2013. Widziano w tym posunięciu zarówno możliwość zwiększenia efektywności zarzą-

Samorządy wojewódzkie będące nowymi instytucjami – a więc niedziedziczące „złych” przyzwyczajeń polskiej kultury administracyjnej nasiąkniętej duchem gospodarki planowej – dosyć szybko, dzięki przejęciu know-how i wzorców obowiązujących w ramach europejskiej Polityki Spójności, stały się istotnym graczem gry o rozwój i nośnikiem modernizacji Polski.

dzania środkami unijnymi i lepszego dostosowania interwencji do potrzeb wynikających ze znacznego przeszerzennego zróżnicowania sytuacji społeczno-gospodarczej i potencjału terytorialnego (zgodnie z kształtującą się wtedy w Europie koncepcją *place-based*), jak i dalsze wzmocnienie samorządności terytorialnej. W konse-

kwencji miało to przynieść większą aktywność i zaangażowanie w sprawy rozwoju, zarówno władz wojewódzkich, jak i identyfikujących się z nią lub z regionem obywateli.

Z perspektywy czasu można ocenić, że te rachuby się spełniły – samorządy wojewódzkie będące nowymi instytucjami – a więc niedziedziczące „złych” przyzwyczajeń polskiej kultury administracyjnej nasiąkniętej duchem gospodarki planowej – dosyć szybko, w wyniku przejęcia *know-how* i wzorców obowiązujących w ramach europejskiej Polityki Spójności, stały się istotnym graczem gry o rozwój i nośnikiem modernizacji Polski w wymiarze społecznym, gospodarczym i kulturowym. Dzięki swojej kluczowej roli w procesach zarządzania środkami UE na poziomie wojewódzkim stały się ważnym podmiotem i partnerem gmin, powiatów oraz partnerów społeczno-gospodarczych zarządzającym sporą częścią spraw publicznych w województwie, a także partnerem rządu w realizacji działań modernizacyjnych i rozwojowych.

Warto zauważyć, że pomimo dosyć słabego startu w pierwszych latach po utworzeniu województw, wynikającego z nieufności administracji i ustawodawcy oraz braków kadrowych, a także gdzieś wygórowanych oczekiwań po stronie władz samorządowych, dzięki angażowaniu regionów w procesy zarządzania środkami UE samorządy wojewódzkie stały się nie tylko ważnym szafarzem dóbr, ale także istotnym podmiotem systemu społeczno-gospodarczego i politycznego.

Decydująca dla wzmocnienia roli samorządu regionalnego w tym procesie okazała się przy tym nie sama literatura polskiego i przepisów unijnych, kluczowe było **wytworzenie mechanizmów instytucjonalnej i nieformalnej współpracy** – wszyscy uczestnicy programowania i wdrażania polityki regionalnej pochodzący

z różnych programów i poziomów decyzyjnych (rząd, region, gminy) mieli poczucie konieczności wspólnego poszukiwania w polskich warunkach nowych rozwiązań związanych z efektywnym funkcjonowaniem systemu polityki spójności oraz zapewnienia jak najlepszej sprawności w realizacji projektów, na które przecież czekały gminy, przedsiębiorstwa i obywatele.

Wyzwań związanych z realizacją polityki spójności nie brakowało i nie brakuje do dzisiaj – dotyczą one zarówno spraw strategicznych – wyznaczania celów rozwojowych w odniesieniu do priorytetów UE, w tym celów dotyczących zarówno rozwoju regionalnego, kształtu systemu instytucjonalnego, jak i określania spójnego systemu prawa i procedur wdrażania poszczególnych projektów itd.

Z czasem *de facto* okazało się, że ta intensywna, stała **wspólna praca** (jako wyższa forma współpracy) na rzecz polityki spójności, prowadzona przy udziale różnych podmiotów, przyniosła owoce wykraczające poza samą politykę regionalną: Polska należy do najszybciej rozwijających się krajów UE, wszystkie regiony – choć w różnym tempie – nadrabiają zapóźnienia cywilizacyjne, polskie przedsiębiorstwa należą do najbardziej aktywnych i ekspansywnych w całej UE, a polskie społeczeństwo to w zdecydowanej większości euroentuzjaści.

Pozytywna ocena roli samorządu wojewódzkiego w tych procesach zaowocowała zwiększeniem stopnia utożsamiania się mieszkańców z regionem i wytworzeniem się, podobnie jak działo się to w krajach Europy Zachodniej, „pozytywnych” regionalizmów – dumy z regionu zamieszkania, choć oczywiście identyfikacja z własną gminą jest na ogół znacznie większa.

Samorząd regionalny. Wyzwania na przyszłość

Wydaje się, że dotychczasowa rola samorządu regionalnego w procesach modernizacyjnych kraju się zmienia. Polska wkroczyła w drugiej dekadzie XXI w. w nową fazę rozwoju – modernizacja, tak jak ją widziano po upadku PRL, już się dokonała. Żyjemy w czasie próby przededefiniowywania celów polityki oraz sposobu działania instytucji państwa. Wynika to z jednej strony z nowego statusu i siły Polski osiągnięty dzięki udanej modernizacji, a z drugiej z próby znalezienia odpowiedzi na nowe wyzwania społeczno-gospodarcze, środowiskowe i polityczne o charakterze globalnym i ogólnoeuropejskim. W pewnym stopniu, podobnie jak się to dzieje w wielu innych państwach europejskich, próby te podważają sens wcześniejszych działań w zakresie budowy systemu demokracji przedstawicielskiej, decentralizacji, trójpodziału władzy, a tym samym – integracji europejskiej. Sądzę jednak, że biorąc pod uwagę zakorzenienie pewnych wartości nie tyle w systemie

politycznym, ile w społeczeństwie (do czego przyczyniła się decentralizacja), należy się raczej przygotowywać do nowej fazy dyskusji na temat funkcjonowania w pełni demokratycznej Polski w zmienionym świecie. Nie precyzując, jak powinna wyglądać przyszła rola polskich regionów w tym układzie, myślę, że należy uwzględnić w rozważaniach następujące kwestie:

- **Mechanizmy demokracji przedstawicielskiej wymagają ewolucji** tak, aby efektywnie odpowiadać na nowe makrowyzwania i oczekiwania społeczeństwa. Dotyczy to także przejrzenia mechanizmów funkcjonowania samorządów terytorialnych, w tym – a może w szczególności – samorządów regionalnych. Tylko wtedy będzie możliwe zachowanie dotychczasowych zdobyczy w demokracji państwa i zwiększenie zaufania do instytucji publicznych.
- **Integracja europejska nie jest już tak istotnym jak wcześniej motorem zmian systemowych w Polsce** – będzie mogła nadal odgrywać pozytywną rolę pod warunkiem naszego większego i konstruktywnego udziału w tworzeniu projektu europejskiego. Regiony powinny się stać aktywnym uczestnikiem tych procesów pod warunkiem zmiany filozofii (i budowy odpowiednich mechanizmów) „brania” na współudział w tworzeniu wspólnych rozwiązań.
- **Wizja dalszego społeczno-gospodarczego rozwoju Polski musi nadal uwzględniać wymiar terytorialny** – wynika to nie tyle ze zróżnicowań w poziomie rozwoju mierzonymi PKB na mieszkańca lub innymi wskaźnikami dotyczącymi gospodarki, środowiska czy społeczeństwa, ile przede wszystkim ze wsparcia i wykorzystania unikatowego kapitału terytorialnego w celu zapewnienia odpowiedniej jakości życia, co jest możliwe wyłącznie z udziałem podmiotów biorących udział w jego tworzeniu (władza, nauka, biznes, społeczeństwo). Regiony nadal są najbardziej odpowiednim poziomem do tworzenia takich ekosystemów.
- **Rola Polityki Spójności w Polsce się zmienia** – środki wydatkowane w jej ramach nadal będą stanowiły dużą część publicznych wydatków inwestycyjnych także na poziomie samorządów terytorialnych, choć jej wpływ na poprawę funkcjonowania polityk publicznych i administracji się zmniejsza. Samorządy regionalne, które zbudowały zazwyczaj bardzo sprawne systemy zarządzania środkami UE, mogą i powinny być obdarzone większą rolą w prowadzeniu działań rozwojowych państwa, zarówno inwestycyjnych, jak i koordynacyjnych, między różnymi politykami realizowanymi ze szczebla europejskiego, krajowego i lokalnego.



LIDIA WÓJTOWICZ

dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. W Urzędzie pracuje od początku jego powstania. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Od entuzjazmu do profesjonalizmu

W ostatnich dwóch dekadach polska samorządność regionalna przeszła bardzo długą drogę. Na początku – gdy województwa nie miały jeszcze nawet swoich siedzib – siłą napędową urzędników był entuzjazm wynikający z przekonania o możliwości przeprowadzenia realnych zmian. Później rozpoczął się konsekwentny marsz w kierunku profesjonalizacji, którego katalizatorem było wstąpienie do Unii Europejskiej. Dziś, choć regiony mają już znacznie silniejszą pozycję niż tuż po reformie, nadal nie zostały wyposażone w odpowiednie dochody własne, przez co są bardzo uzależnione od czynników zewnętrznych – polskich oraz europejskich. Blokuje to ich ogromny potencjał.

Entuzjazm i prowizoryczność

Na początku był głównie entuzjazm. I to on pomógł wystartować jednemu z ważniejszych w historii Polski samorządowej projektów, jakim było utworzenie w 1998 r. dużych samorządowych województw. Cóż byśmy zrobili bez tej pasji w ludziach? Czy ktoś jeszcze pamięta ten początek bez „prawie wszystkiego”? A jest co wspominać...

Na zasoby kadrowe młodziutkich województw składały się wtedy – po wyborach w październiku 1998 r. – osoby wchodzące w skład pierwszych zarządów województw – to po pierwsze. Zresztą w 1998 r. członkowie zarządów prawie trzy miesiące pracowali bez wynagrodzenia. Czy ktoś może sobie wyobrazić w dzisiejszej „kulturze opakowań, która gardzi zawartością” podobną sytuację? Wydaje się to nieprawdopodobne.

Po drugie do powstających 1 stycznia 1999 r. urzędów marszałkowskich (jednostek pomocniczych zarządów województw) przekazano pracowników z ówczesnych urzędów wojewódzkich. W warmińsko-mazurskim oznaczało to 85 osób przyzwyczajonych do funkcjonowania w specyficznym rygorze administracji rządowej. Dołączyły one do kilku innych pracowników przejętych po dawnym społecznym sejmiku albo zatrudnionych ze względu na doświadczenie pracy w administracji samorządowej. Patrząc z perspektywy czasu, należy stwierdzić, że przede wszystkim to doświadczenie, zrozumienie, czym jest samorząd, oraz determinacja okazały się kluczowe w pierwszym okresie jego funkcjonowania. Pomogły rozpocząć pracę i unikać zasadniczych błędów w działaniu.

Większość województw nie posiadała swojego lokum ani komputerów, ani tym bardziej samochodów służbowych. Urzędnicy zasiadali do zniszczonych biur z lat sześćdziesiątych/siedemdziesiątych i podejmowali działanie. Na szczęście funkcjonowali w przyjaznym, wspierającym środowisku. Wówczas to polskie „Razem” było oczywistością i rzeczywistością.

Początki planowania strategicznego

Reforma 1998 r. powierzyła samorządowym województwom przede wszystkim zarządzanie rozwojem regionu. To główne zadanie prawie natychmiast pchnęło wszystkich na tory planowania strategicznego. Kluczowy dla ukończenia tych prac był rok 2000. Województwa, wspomagane przez naukowców, prześcigały się w przygotowaniu swoich pierwszych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego.

Po dwudziestu latach doświadczeń na tym polu trzeba przyznać, że nie były to procesy doskonałe. Ich podstawowa słabość objawiała się w niedoskonałości, żeby

W nowo powstałych regionach zapał i optymizm wynikały z przekonania, że oto jest nadzieja na wydostanie się wreszcie z „szarości” – na przeprowadzenie realnych zmian. Wszyscy mieli bowiem w pamięci bezużyteczne, wręcz fikcyjne planowanie w gospodarce socjalistycznej.

nie powiedzieć w brakach w statystyce. Główny Urząd Statystyczny przeliczył co prawda podstawowe dane w układzie nowych województw, ale tylko dla 1995 r., a następnie regularne badania prowadził dopiero od 1998 r. Zazdrość brała, gdy się porównywało tę sytuację

z krajami europejskimi, w których planiści regionalni dysponowali wieloletnimi ciągami danych statystycznych wskazującymi już na jakieś trendy.

Inny mankament to świeża jeszcze pamięć o planowaniu w gospodarce socjalistycznej – bezużytecznym, wręcz fikcyjnym, bo bez przełożenia na realne decyzje ekonomiczne i społeczne. Zaletą tamtego okresu zaś były zapał i optymizm

wynikające z przekonania, że oto jest nadzieja na wydostanie się wreszcie z „szałości” – na przeprowadzenie realnych zmian. Samorządowe województwa ustawodawca wyposażył w prawo decydowania o swoim rozwoju. Pierwsze środki finansowe pochodziły z budżetu państwa obiecane w podpisanych z województwami w 2001 r. kontraktach wojewódzkich oraz z budżetu europejskiego w ramach programów przedakcesyjnych typu PHARE NOWA ORIENTACJA, ISPA, SAPARD itp.

Nie bez wpływu pozostawała świadomość negocjowania członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej we Wspólnocie Europejskiej i realna perspektywa napływu naprawdę znaczących środków finansowych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej. To uskrzydliło ludzi i motywowało do tej pionierskiej pracy. Wartość dodaną procesu planowania strategicznego w tamtym okresie stanowiły nabywanie nieznanych dotąd w skali kraju wiedzy i umiejętności oraz poznawanie się instytucji i ludzi w nowych, dużych regionach, nawiązywanie współpracy procentujące potem przez długi czas.

Kolejne lata egzystowania samorządowych województw przynosiły coraz to inne zadania i aktywności. Trzeba przyznać, nie zawsze trafnie tu umiejscawiane, niezwiązane bowiem z podstawową funkcją zarządzania rozwojem. Powoli województwo obrastało więc w obowiązki i kadre. Ta ostatnia podlegała intensywnym szkoleniom, dzięki czemu rosły kompetencje. Organizacja coraz lepiej sobie radziła mimo trudności powodowanych nie w pełni przeprowadzonymi w 1998 r. reformami.

Wejście do UE – nowa jakość

Rok wstąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej przyniósł nową jakość i to w wielu aspektach. Najważniejsza zmiana zaszła chyba w sferze zarządzania, bo przecież dobre zarządzanie jest podstawą rozwoju gospodarki. I tu pojawiły się nowe standardy działania – właściwie niby znane, ale jakże często wówczas w Polsce jeszcze ignorowane. Zasada *pacta sunt servanda* obecna w polskim Kodeksie cywilnym, choć w rzeczywistości dość niefrasobliwie traktowana, nabrała właściwego sobie znaczenia. Zatem nauka rozpoczęła się od podstawowych zdawałoby się kwestii: przestrzegania terminów i postanowień umów, tworzenia procedur i świadomości konieczności ich stosowania, prowadzenia polityki rozwoju opartej na dowodach, a nie lobbingu różnych grup interesów, budowania realnego partnerstwa na wszystkich etapach zarządzania rozwojem, poczynając od jego planowania, przez etap operacyjny, po etap zarządzania już konkretnymi projektami itp.

Konsekwentnie kształtował się system zarządzania rozwojem Polski. Okazało się, że w administracji publicznej, a już w samorządowej na pewno, jest także miejsce na kreatywność, nowoczesne i innowacyjne myślenie oraz działanie, adekwatne dotychczas bardziej dla działalności biznesowej. W świecie, w którym panuje wszechobecna konkurencja praktycznie o wszystko, miejsce początkowej bezwarunkowej współpracy zajęła konkurencja także między samorządowymi województwami. Na początku koncentrowała się wokół środków finansowych, pomysłów i inicjatyw, ciekawych przedsięwzięć – nie była jeszcze zabarwiona polityką. Raczej pozytywna, a z pewnością nie destrukcyjna.

Drugi, nie mniej istotny aspekt polskiego członkostwa we Wspólnocie to duże środki finansowe z funduszy europejskich. W efekcie niedokończenia reformy

Po wejściu do UE okazało się, że w administracji publicznej, a już w samorządowej na pewno, jest także miejsce na kreatywność, nowoczesne i innowacyjne myślenie oraz działanie, adekwatne dotychczas bardziej dla działalności biznesowej.

w dziedzinie finansów publicznych samorządowe województwa nie zostały wyposażone w wystarczające dochody, by samodzielnie i skutecznie prowadzić politykę rozwoju wewnątrz województwa. Pieniądze

europejskie stały się więc w pewnym sensie substytutem i znaczącym źródłem zasilenia budżetów na realizację strategii rozwoju województw. Przy czym trzeba w tym miejscu podkreślić charakter powstałych strategii. Zawierają one średnio-terminowe koncepcje rozwoju województw, a nie samorządów województw. To obliuguje wszystkie podmioty funkcjonujące w województwach do angażowania się w ich realizację, współuczestniczenia nie tylko w procesie planistycznym, wykonawczym, ale także monitorującym.

Dylematy finansowe

Od 2004 r. korzystamy z pieniędzy europejskich w ramach trzech już perspektyw finansowych Unii Europejskiej (wieloletnich budżetów UE). Pierwsza dotyczyła lat 2004–2006. Przygotowano wówczas kilka programów operacyjnych wyłącznie na poziomie krajowym. Województwa korzystały bezpośrednio z funduszy strukturalnych w ramach jednego programu – Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Nie zarządzały samodzielnie tymi środkami finansowymi, lecz wydatkowały je jako instytucje pośredniczące, wybierając w konkursach najlepsze projekty do finansowania.

Ten czas, jak i następny, tj. lata 2007–2013, wiązał się z zaspokajaniem najpilniejszych potrzeb w regionach, w okresie tym niełatwo było – w obliczu ich

rozmiaru – dokonywać wyborów strategicznych. W warmińsko-mazurskim strategia rozwoju była dla nich zatem podstawowym drogowskazem. W tym drugim etapie regiony pełniły już zasłużenie funkcję instytucji zarządzających środkami europejskimi przeznaczonymi na inwestycje (EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), a w wypadku Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), funduszy: rolnego i rybackiego, nadal pozostawały instytucjami pośredniczącymi.

O ile EFS w dobiegającej końca perspektywie 2014–2020 jest obecny w regionalnych programach operacyjnych, o tyle nie powiodła się regionom podejmowana zgodnie od lat próba zregionalizowania dwóch ostatnich. Nie ma ku temu niestety żadnych racjonalnych przesłanek.

Fundusz rolny w części dotyczącej rolnictwa bez wątpienia powinien być wydatkowany z poziomu krajowego, ale w części rozwoju obszarów wiejskich powinien być w całości programowany i wydatkowany przez regiony. Jest ku temu kilka powodów. Samorządowe województwa odpowiadają za rozwój całych swoich terytoriów, a rozwój obszarów wiejskich (kompetencja dzielona zresztą z administracją rządową) to jeden z terytorialnych wymiarów polityki regionalnej. Posiadanie w swym ręku większej liczby instrumentów umożliwiłoby regionom lepsze, bardziej efektywne osiągnięcie obranych w strategiach rozwoju celów.

Obszary wiejskie w Polsce mają różne oblicza, nie tylko dlatego że Polska to duży kraj. Wieś popegeerowska z kilkusethektarowymi gospodarstwami funkcjonuje obok drobnych, zaledwie kilkuhektarowych; oba działają w odmiennych warunkach. Wieś o funkcjach wyłącznie turystycznych ma inne potrzeby, natomiast tereny wiejskie wokół miast zupełnie inne. Nie jest więc możliwe dobre zaplanowanie rozwoju wsi w całej Polsce z poziomu krajowego – jest ona zbyt różnorodna. Właściwe ministerstwo zaś broni się nadal. Trudno tu więc będzie o „Razem”.

Pierwsze dwie perspektywy finansowe UE wiązały się z zaspokajaniem najpilniejszych potrzeb w regionach, w tym czasie niełatwo było – w obliczu ich rozmiaru – dokonywać wyborów strategicznych.

Co przed regionami?

Proces planowania strategicznego towarzyszy województwom nieustannie, odpowiednio do zmieniającego się otoczenia, jak chociażby rozwój koncepcji inteligentnych specjalizacji, a także przeobrażeń zachodzących wewnątrz. Jedną z istotnych przyczyn aktualizacji strategii rozwoju województw są niezmiennie uwarunkowania europejskie. To, co dzieje się we Wspólnocie Europejskiej, istotnie wpływa na kraje członkowskie oraz na regiony. Zatem przed każdym okresem

programowania w UE rząd oraz województwa przystępują do weryfikacji swoich planów strategicznych. Dzieje się tak również teraz, bo w nadchodzących latach będziemy musieli sprostać nowym i do tego trudnym wyzwaniom. Jednym z nich jest mniejszy budżet europejski w latach 2021–2027 oraz jeszcze większa niż kiedykolwiek chęć jego centralizacji, zwłaszcza tu w kraju. Potrzeba więc ponownie jedności i solidarności wszystkich województw, by obronić *status quo*, czyli poziom co najmniej 30% polskiej alokacji środków europejskich do wdrożenia przez województwa w ramach regionalnych programów operacyjnych. Po to przecież budowaliśmy przez lata nasz potencjał instytucjonalny.

Polskie województwa nadal potrzebują pieniędzy na swój rozwój, ponieważ wciąż jeszcze nie zostały wyposażone w odpowiednie dochody własne, a na reformę finansów publicznych nie ma na razie co liczyć. Przed nami już kolejne niełatwe zadanie, tj. integracja planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym. Jednak nie z takimi wyzwaniami regiony sobie już radziły. „Bo jak nie my, to kto?”

*W trosce o Rozwój Regionów
W jubileuszowym, 10-tym roku Ich istnienia
My – dziesięcioletni dyrektorowie
Dbający o rozwój, ład i strategię
Naszych Małych Ojczyzn*

Apelujemy!

*Do Rządu Centralnego i Ministerstw
— o zaprzestanie niecných kłowań
w niezależność i samodzielność Regionów wymierzonych*

*Do Komisji Europejskiej
— o zaniechanie kontroli i rozliczeń raz już pieniędzy podarowanych
— bo kto daje i odbiera...*

*Do Marszałków
— o stworzenie 16 drugich Irlandii w jednej Polsce,
czyli wzmożenie wysiłków idących w kierunku uczynienia z Regionów
krajów mlekiem i miodem płynących*

*Do Mediów
— o porzucenie tematów w rodzaju kolejnej kłótni Dody i Radka Majdana
(choć ona śpiewała premierowi w „Teraz my”, a on jest radnym partii miłościwie nam panującej)
i zajęcie się poważnymi sprawami, takimi jak nowa koncepcja
Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*

*Do Mieszkańców
— by pamiętali, iż mój dom, moja twierdza – to moja Mała Ojczyzna – Region*

*Do Nas samych
— byśmy o rozwój i prosperitę regionów w dobie kryzysu walczyli
do ostatniej kropli atramentu w piórze, do ostatniego euro,
do ostatniego tchu!*

Ku pomysłowości Regionów

Wiwat, wiwat, wiwat!

*Niżej podpisani
Najstarsi Stażem
Najmłodsi Duchem*

*L. Wojtowski Zbigniew Wymoch
T. Parteka Piotr Wolucki*

*Lidia Wójtowicz, Warmińsko – Mazurskie
Tomasz Parteka, Pomorskie
Jacek Woźniak, Małopolska*

Apel na 10-lecie polskich regionów

NSZZ

REGIONALISTÓW

Komitet Założycielski

~~po~~ wykonany

na kartonem

na GAZIE (OWE)

13"

- Date: 23/11/06
1. Mieczysław Zoski (prez.)
 2. TOMASZ PARTKA
 3. Elżbieta BIENKOWSKA
 4. Jolita Wójcik
 5. JACEK WOZIŃIAK
 6. JAN KUWIEK
 7. A.M. KOSTECKI (CZŁONEK STALY)
 8. Jolita Stulec
 9. Grzegorz Dobrowolski
 10. Paweł Sulewski

NSZZ Reg,

str. 2

11. Radosław Motyka
12. Piotr Ciechanin
13. Jan Dadois
14. Tomasz Kuczyński
15. Krzysztof Radzielski
16. Karol Bednarski
17. Joanna Urbanowicz
18. Dariusz Bielecki
19. Elżbieta Łasiewicz
20. Cezary Sołtys
21. Jolita RODZIN
22. Robert Zdobych
23. Daniel Bodurka
24. Marcin Podgórski
25. Anna Długo
26. Krzysztof Fort
27. Piotr Zima
28. Monika Dąbek

Komitet Założycielski NSZZ Regionalistów, 23.11.2006 r.



PROF. TOMASZ PARTEKA

profesor zwyczajny Politechniki Gdańskiej. W latach 1999–2011 kierował Departamentem Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Województwa Pomorskiego. Odpowiadał za wykonanie pierwszej (po reformie samorządowej) strategii rozwoju województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego regionu. Do 2019 r. członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, w przeszłości członek Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Specjalizuje się m.in. w badaniach i planowaniu przestrzennym makroregionów, regionów i aglomeracji (metropolii). Autor wielu publikacji z zakresu planowania przestrzennego, zarządzania strategicznego, rozwoju regionów metropolitalnych, spójności terytorialnej, strategii rozwoju regionalnego i lokalnego.



JACEK WOŹNIAK

związany z samorządem województwa od początku jego istnienia. W latach 1999–2018 był dyrektorem i zastępcą dyrektora departamentów odpowiedzialnych za politykę rozwoju w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, Małopolskiego i Urzędzie Miasta Krakowa. Zainicjował wypracowanie założeń regionalnej polityki miejskiej w Województwie Małopolskim, jednej z pierwszych takich inicjatyw podjętych przez polskie regiony. Autor koncepcji i organizator Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, a także koncepcji Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych. Organizator i pomysłodawca, wraz z prof. Antonim Kuklińskim, cyklu Konferencji Krakowskich (2008–2016). Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Zespołu Problemowego ds. Zintegrowanej Polityki Rozwoju Polski i Europy oraz Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów. Doradca Związku Miast RP.

Jak zbudowaliśmy regiony z krwi i kości?

„Druga” reforma samorządowa jest historycznym sukcesem naszego kraju – powstałe raptem 20 lat temu województwa są dziś jednostkami silnymi, niezbędnymi z perspektywy polskiej polityki rozwojowej, stawianymi nieraz za wzór na forum europejskim. Przejście tej drogi było możliwe w dużej mierze dzięki grze zespołowej – jej uczestnicy, zarówno ci ze strony rządowej, jak i regionalnej, szybko uświadomili sobie, że tylko grając razem, współpracując ze sobą, można z europejskiego tortu uszczknąć jak najwięcej. Jakie jeszcze czynniki odegrały kluczową rolę w procesie kształtowania i rozwoju polskich regionów? Jakie są współcześnie najważniejsze wyzwania, przed którymi stoją, i jak im skutecznie stawić czoła?

Piszący te słowa byli współtwórcami polityki regionalnej od jej narodzin w 1998 r., czyli od utworzenia powiatów i 16 województw samorządowych. Mając taki bagaż doświadczeń i wspomnień, łatwo popaść w znany skądinąd nurt kombatancki i marudzenia weteranów: „bo za naszych czasów...” Ciekawsze wydaje się retrospektywne spojrzenie i odpowiedź na pytanie: jak to się udało? Słusznie się bowiem uznaje, że reforma samorządowa, szczególnie ta dotycząca utworzenia województw, jest historycznym sukcesem Polski. Marka „polskich regionów” jest też zauważana na forum europejskim – zarówno przez członków Unii Europejskiej, jak i kandydatów pragnących należeć do tego klubu. Mało kto dziś pamięta, że 16 polskich regionów zostało powołanych do życia po 10 latach od utworzenia samorządu gminnego. Wykorzystano tym samym atut doświadczeń z wcześniejszej reaktywacji samorządu lokalnego. Jednocześnie obciążeniem było, że od po-

czątku toczono potyczki o samorządność województw. Od początku także zarysowały się podziały kompetencyjne na trzech polach: region – gmina, marszałek – wojewoda, regiony – miasta wojewódzkie.

Kto jest kim?

Marszałek województwa, Sejmik – nazwy były piękne, odwołujące się do pojęć z czasów II, a nawet I Rzeczypospolitej. Kłopot był taki, że nikt na początku nie rozróżniał, kto jest kim w tym nowym regionalnym bycie. Pamiętamy, że były to czasy, kiedy dla ludzi w niektórych środowiskach rada narodowa nadal była synonimem najważniejszego urzędu w terenie. Pamiętam oficjalną korespondencję przesłaną z pewnego urzędu centralnego zaadresowaną na: „Szanowny Pan Marszałek Sejmiku Województwa Podkarpackiego”. I nie był to bynajmniej pierwszy rok działalności samorządu województwa. Zabawne były sytuacje, gdy

Konia z rzędem temu, kto rozróżniał 20 lat temu kompetencje następujących podmiotów: marszałek – przewodniczący sejmiku – wojewoda? Czym ma się zajmować marszałek, jaka jest jego relacja wobec wojewody, jakie są zadania obu urzędów? A może one się dublują? Po co nam nowi urzędnicy?

przedstawiano naszych marszałków za granicą. W krajach anglosaskich skojarzenie ze słowem „marshall” jest jednoznaczne: wysoki funkcjonariusz policji, zatem nieraz prowadziło to do konfuzji, gdy gospodarze, widząc zaproszenie na spotkanie, spodziewali się kogoś w mundurze,

a okazywało się, że przyjeżdżał po prostu gospodarz regionu. Pojawił się także problem, jak nazywać polskie województwa w innych językach? „Malopolska Region”? A może lepiej przetłumaczyć: „Lesser Poland”? „Region” czy też może „voivodeship”? Skoro i tak za granicą nikt nie zna tych bytów, więc może lepiej się odwołać do najbardziej rozpoznawalnej na świecie marki polskiego miasta – „Krakow Region”?

Źródeł nieporozumień było wiele. Konia z rzędem temu, kto rozróżniał 20 lat temu kompetencje następujących podmiotów: marszałek – przewodniczący sejmiku – wojewoda? Czym ma się zajmować marszałek, jaka jest jego relacja wobec wojewody, jakie są zadania obu urzędów? A może one się dublują? Po co nam nowi urzędnicy? Prawdą jest przy tym, że szczególnie przez dwie pierwsze kadencje samorządu województwa polskie prawo sprzyjało sporom kompetencyjnym, co prowadziło do ewidentnej rywalizacji na linii marszałek – wojewoda w kwestiach tego, kto ma kompetencje, aby zajmować się poszczególnymi segmentami polityki rozwoju. Dobrym przykładem takiego dualizmu był pierwszy program Polityki

Spójności w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), w którym zarządowi województwa powierzono co prawda rolę instytucji uczestniczącej we wdrażaniu, ale z „asekuracją” wojewody, który akceptował decyzje o wyborze projektów oraz nadzorował finanse, certyfikację i monitoring programu.

W tamtych czasach pojawiały się jeszcze argumenty, że nadmierne uprawnienia samorządów wojewódzkich mogą prowadzić do federalizacji państwa, „landyzacji” wzorem Niemiec – jednym słowem, że może to stanowić zagrożenie dla koncepcji jednolitego państwa unitarnego. Szybko jednak te głosy ucichły, ponieważ polska doktryna ustrojowa od czasów odzyskania niepodległości w 1918 r. nigdy nie dawała przyzwolenia na takie myślenie (wyjątkiem był statut Sejmu Śląskiego). Samorząd województwa – jako poważny i przy tym nowy byt – musiał zostać odpowiednio osadzony w polskiej tradycji kulturowej. Zatem rozpoczęła się praca heraldyków, powstały oznaki powagi urzędu: nowe herby, chorągwie województwa, laska marszałkowska. Nic tak nie rozbudza emocji jak symbole. W Małopolsce (gdzie jak nie tu?) pojawił się nawet pomysł na zaprojektowanie stroju galowego odwołującego się do tradycji kontuszowej, a także łańcucha. Nie został zrealizowany.

Choroby wieku dziecięcego

Nowe ambitne struktury wojewódzkie chciały oczywiście podjąć aktywność międzynarodową. Ich emanacją miały być placówki zagraniczne, wzorowane na przedstawicielstwach niektórych europejskich regionów w Brukseli (dopiero później nabyliśmy wiedzę, że istnieją w UE regiony, które utrzymują swoje przedstawicielstwa także przy stolicy swojego państwa, jak w wypadku Hiszpanii, zresztą państwa o ustroju *de facto* federalnym).

Pierwsze pomysły były takie, by każdy polski region miał własne przedstawicielstwo. Taka dziecięca choroba, potrzeba odróżniania się na każdym poziomie. Szybko jednak przekalkulowano: przeciętnie polskie województwo było wówczas stać najwyżej na wynajęcie jednego pokoiku i zatrudnienie jednego pracownika. Podjęto decyzję, że lepiej postępować zgodnie z porzekadłem: „kupą mości panowie”. Pierwszymi regionami, które zdecydowały się na współpracę, były te na wschód od Wisły, tak powstał funkcjonujący do dziś Dom Polski Wschodniej w Brukseli. Z perspektywy czasu widać, że były to dalekowzroczne działania – obecnie działające, często profesjonalnie, przedstawicielstwa polskich województw w Brukseli sprzyjają wzmacnianiu rozpoznawalności, pozyskują cenne informacje na temat

unijnych funduszy, programów z nowymi źródłami finansowania, poprawiają efektywność funkcjonowania w sieci instytucji europejskich, partnerstw z innymi regionami i instytucjami międzynarodowymi, jednym słowem: kotwiczą nas w Europie. Nikt już teraz nie wyobraża sobie, że mogłoby być inaczej.

Pamiętajmy, że zaledwie kilka polskich województw mogło wprost odwołać się do spuścizny województw z czasów I lub II Rzeczypospolitej. Cała resz-

Wysiłek niemal wszystkich polskich regionów w pierwszej kadencji szedł w dużej mierze na zbudowanie identyfikacji, a więc także – poczucia tożsamości, wzbudzenia dumy z przynależności do wspólnoty regionalnej.

ta została nazwana i wyrysowana na mapie w sposób mniej lub bardziej umowny, bez jednoznacznej konotacji historycznej. Także województwo małopolskie zostało zbudowane na planie pięciu poprzednich małych

województw. Wysiłek niemal wszystkich polskich regionów w pierwszej kadencji szedł zatem w dużej mierze na zbudowanie identyfikacji, a więc także – poczucia tożsamości, wzbudzenia dumy z przynależności do wspólnoty regionalnej. W Małopolsce np. wszystkie inwestycje, w które angażował się budżet województwa, były oznaczane specjalnymi tablicami z herbem regionu. Tak oznakowane zostały więc niemal wszystkie miasteczka. Jeszcze obecnie, po ponad 15 latach, można gdzieś tam spotkać takie banery. Jednak mimo podejmowanych wysiłków jeszcze podczas drugiej kadencji zdarzała się korespondencja adresowana do „Marszałka Sejmiku”.

Miraż kontraktu

Pierwszej edycji kontraktów wojewódzkich towarzyszył wielki entuzjazm, że oto mamy narzędzie do prowadzenia polityk publicznych opartych na przejrzystych, w domyśle: racjonalnych, przesłankach, w dodatku z zastosowaniem partycypacji i równorzędności partnerów w negocjacjach. Kontrakt miał być sposobem na uporządkowanie myślenia strategicznego i zarządzania polityką rozwoju w Polsce. Ówczesny pełnomocnik rządu ds. reformy finansów publicznych Jerzy Miller mawiał, nieco ironicznie, że przecież w Polsce codziennie zawierane są liczne kontrakty: setki wójtów, burmistrzów jeżdżą codziennie do stolicy i takie umowy nieustannie są negocjowane i podpisywane w gabinetach ministrów...

Wzorowano się na Francji, państwie o silnych tradycjach centralistycznych, o silnej pozycji przedstawiciela rządu w terenie (prefekt) i tradycyjnie silnej administracji. Jego rolą w tym państwie było przede wszystkim zabezpieczenie realizacji celów rządu centralnego w regionie. W Polsce entuzjazm przy wprowadzaniu

kontraktu wojewódzkiego był ogromny, wszyscy zdawali się ulegać urokowi złudzenia, że można, zgodnie z formułą umowy quasi-cywilnej, wynegocjować, uzgodnić i podpisać wiążący dokument, który uregułuje całość polityk rządu wobec danego województwa. Nie wzięto jednak pod uwagę, że polityka polskiego rządu (każdego) jest raczej luźnym zbiorem sektorowych polityk prowadzonych przez poszczególne resorty, gdzie postulat „terytorializacji” polityk publicznych, a więc dedykowania ich konkretnemu obszarowi w postaci wiązek zintegrowanych, komplementarnych działań, będzie daleki od zrealizowania nawet 20 lat później. Nie wzięto także pod uwagę czynnika ludzkiego – okazało się, że żadna ekipa rządząca nie jest chętna do dzielenia się władzą i samoograniczania się, a taka jest przecież konsekwencja poddania się rygorom formalnie podpisanej umowy.

Urok kontraktu okazał się nadspodziewanie trwały, ich kolejne edycje były podejmowane przez wszystkich kolejnych ministrów właściwych w sprawach rozwoju regionalnego. Patrząc na ten proces z dzisiejszej perspektywy, widzimy, jak kolejne edycje kontraktów (teraz już terytorialnych) uczyły nas stosowania zintegrowanego podejścia (tak mocno oczekiwanego przez Komisję Europejską w perspektywie finansowej 2021–2027), prowadzenia polityk w formule *evidence-based policy* i negocjacji. Warto było!

Na gruzach

Władze samorządowe gmin po 10 latach działania miały już wypracowane nowe kompetencje wójtów i rad gmin, procedury, służby publiczne, zapracowały na szacunek mieszkańców. Władze regionalne musiały to wszystko stworzyć, od początku mając w spadku jedynie „gruzowisko” pozostawione przez wojewodów 49 województw. Warto o tym przypominać. Na czym polegało owo „gruzowisko”? W województwie pomorskim, jak we wszystkich innych, dokonano podziału majątku pomiędzy nowych (z grona 16) wojewodów i pierwszych marszałków. Nazewnictwo było piękne. Marszałek – czyli hufce zbrojne (majątek), szable (głosy radnych wybierających personę), infrastruktura władzy (sprzęt i środki techniczne), dyrektorzy wydziałów stali się dyrektorami departamentów. Pierwsza potyczka rozegrała się na polu lokalowym. „Nowi” wojewodowie odziedziczyli po „starych” w miarę luksusowe gabinety, faksy, samochody itd. Wspominam z rozczuleniem pierwszą zagraniczną podróż służbową do portowego landu Schlezwik–Holsztyn, w którą piszącego te słowa Tomasza Partekę, pierwszego dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego, zabrał marszałek województwa pomorskiego Jan Zarębski. Jechaliśmy jego prywatnym BMW, ponieważ odziedziczone po podziale sprzętu

z wojewodą 10-letnie daewoo nubira było w takim stanie, że mogło się rozpaść jeszcze przed przekroczeniem granicy. W „moim” departamencie uzyskałem kadry liczące trzech urzędników (z czego dwoje przed emeryturą) z dawnego urzędu wojewódzkiego oraz jednego młodego chłopaka tuż po studiach, który znalazł pracę w biurze sejmiku województwa gdańskiego (sprzed reformy). Głównym jego atutem był laptop pochodzący z jakichś darów zagranicznych. W drugim tygodniu naszej pracy laptop został skradziony przez złodziei, którzy weszli do pomieszczeń departamentu po rynn timer. Następnego dnia laptop odnieśli policjanci. Znalaziono go w krzakach obok urzędu. Nawet złodzieje mieli lichą praktykę: na szczęście dopiero eksperymentowali w okradaniu urzędów.

Powoli zdobywaliśmy doświadczenie w tworzeniu podstaw planowania rozwoju województwa. Od początku w województwie pomorskim forsowałem koncepcję planowania zintegrowanego, a więc społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Kamieniami milowymi były więc dokumenty: strategia rozwoju i plan zagospodarowania przestrzennego.

Deklaracja niepodległości regionalnej

Wyzwaniem było udzielenie praktycznej odpowiedzi na pytanie, po co właściwie są samorządowe województwa? Według ustawy sprawa była jasna: aby prowadzić politykę rozwoju. Co to jest jednak polityka rozwoju? Nie było to wówczas pojęcie oczywiste. Dopóki nie było województw samorządowych, nie było jej podmiotu, zatem o polityce rozwoju można było tylko pisać, nie można było jednak jej prowadzić. Nie było więc praktycznych doświadczeń.

Piszący te słowa Jacek Woźniak miał możliwość uczestniczyć w tworzeniu zrębów samorządu regionalnego z dwóch perspektyw. Po pierwsze w 1998 r.

Jednym z pierwszych dylematów było, czy ważniejsze jest, aby przede wszystkim szybko i sprawnie wydawać fundusze (paradygmat absorpcji), czy też – aby rozdysponowywać je przede wszystkim efektywnie (wysoka wartość dodana). Pomimo napisanych na ten temat tomów ewaluacji nadal nie ma jednoznacznego rozstrzygnięcia.

pracował w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Departamencie Reform Ustrojowych Państwa, u śp. prof. Michała Kuleszy, gdzie prowadzono przygotowania do reformy samorządowej. Kluczowe założenie brzmiało: jeśli myślimy poważnie o akcesji do Wspólnot Europejskich (Unia Europejska jeszcze nie istniała), po-

trzebujemy silnych – w skali krajowej i europejskiej – regionów, mających potencjał do prowadzenia polityki rozwoju. Rok później, jako najmłodszy wówczas

w kraju dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, miał możliwość, stojąc niejako po drugiej stronie, brać udział w kreowaniu polityki rozwoju. Tu wszystko było robione po raz pierwszy, ekscytujące, nowe i pełne wyzwania. Pierwszą edycję strategii regionalnych w Małopolsce nazwaliśmy – później – „deklaracją niepodległości”, co oddaje ducha czasu. Projekt pierwszego Regionalnego Programu Operacyjnego, pierwsze negocjacje programu z Komisją Europejską, po raz pierwszy postawiony w praktyce decyzyjny dylemat: czy ważniejsze jest, aby przede wszystkim szybko i sprawnie wydawać fundusze (paradygmat absorpcji), czy też – aby rozdyponowywać je przede wszystkim efektywnie (wysoka wartość dodana). Pomimo napisanych na ten temat tomów ewaluacji nadal nie ma jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Ważną i ciekawą inicjatywą, wspierającą system strategicznego zarządzania regionem, był projekt zorganizowania Obserwatoriów Polityki Rozwoju. Struktury te, ulokowane najczęściej w urzędach marszałkowskich, miały tworzyć zaplecze analityczne dla samorządu województwa, budować pamięć instytucjonalną, wzmacniać kompetencje regionu, jego suwerenność decyzyjną i pozycję partnerską w relacjach z rządem i innymi podmiotami, w tym Komisją Europejską. Celem było wprowadzenie jako zasady działania stałego pomiaru efektów polityk publicznych oraz poprawa jakości polityk rozwoju. W Małopolsce chcieliśmy ponadto zorganizować regionalny *think-tank* i wprowadzić refleksję na temat uwarunkowań, kontekstów i kierunków rozwoju do debaty publicznej. Wyrazem tych aspiracji jest realizowany nieprzerwanie od 2008 r. cykl Konferencji Krakowskich oraz licząca kilkadziesiąt wydanych drukiem pozycji Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju.

Z czasem w samorządach wojewódzkich rosło także zainteresowanie problematyką miejską. Jak napisał dyrektor Andrzej Porawski w Karcie Krakowskiej, przyjętej podczas I Kongresu Polityki Miejskiej w 2017 r.: „(...) Pionierem było województwo małopolskie, które już w roku 2010 w ramach Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju opracowało delimitację obszarów funkcjonalnych miast («Małopolskie miasta – funkcje, potencjał i trendy rozwojowe»), a w r. 2013 opublikowało opracowanie pt. «Polityka miejska województwa małopolskiego» (...)”.

Tworzyliśmy środowisko regionalistów, uczyliśmy się nowego, nieznanego dotąd w Polsce zawodu, mieliśmy wielkie szczęście, mogąc współpracować z tak wybitnymi postaciami nauki, jak profesorowie: Jacek Szlachta, ikona planowania strategicznego w Polsce, Tadeusz Markowski, Grzegorz Gorzelak, Janusz Zaleski, Andrzej Klasik, Aleksander Noworól, Jarosław Górniak, Marek Kozak i wielu

innych. Realną płaszczyzną współpracy okazał się Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, w którym szeroko otwarto drzwi dla praktyków-regionalistów. Wielu z nas skorzystało z tej okazji. Wszystko to budowało nasze środowisko, umożliwiało transfer akademickiej wiedzy i refleksji. Po stronie administracji rządowej mieliśmy wówczas takich partnerów, jak dyrektorzy Piotr Żuber, przez wiele lat budujący doktrynę polskiej polityki regionalnej, Renata Calak, Daniel Baliński i wielu innych. Reprezentowali administrację centralną, promując jednocześnie partnerskie podejście bazujące na założeniu, że samorząd województwa to równoprawna część władzy publicznej w Polsce, a w polityce rozwoju nie powinno być podziału na „my” i „oni”.

Krojenie tortu

Dobrze powiedzieć: „strategia najważniejsza”, ale jak ją stworzyć? Z sejmiku samorządowego województw pomorskiego mieliśmy sygnały, że to prosta sprawa, na zasadzie: „ja ze szwagrem – nie takie rzeczy robiliśmy”. Poziom lokalny miał już rozwinięte zaplecze eksperckie, którego głównym filarem była Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Był to znakomity pomysł założycieli: prof. Jerzego Regulskiego, prof. Waleriana Pańko i sędziego Jerzego Stępnia. To ta niezależna od rządu organizacja była pierwszym źródłem wiedzy. Regiony takiego wsparcia nie miały. Wprawdzie istniała Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, która ma także swój udział w kreowaniu zaplecza eksperckiego, ale to była jednak struktura rządowa, nieodporna na zmiany gabinetów i w końcu została zlikwidowana. A szkoda. Wtedy to mieliśmy (my, czyli kadra zarządzająca planowaniem strategicznym w regionach) po raz pierwszy dostęp do kontaktów zagranicznych. To było ciekawe doświadczenie. Na przykład w Hiszpanii wysoki urzędnik ministerstwa transportu przywitał nas frazą o takiej mniej więcej treści: „Hiszpania niedawno przystąpiła do Unii Europejskiej, Polska stara się o członkostwo. «Tort» środków unijnych jest jeden. Gdy do Unii wejdzie tak duży kraj jak Polska, to kawałek «hiszpański» będzie mniejszy. Ponieważ kazali mi was przyjąć, to jestem na to gotów. Opowiem wam wobec tego o budowie linii dużych prędkości Madryt–Sewilla, bo wiem, że was na takie rozwiązania nie stać”. I miał rację!

Sojusznicy ze Szkocji i Danii

O wiele lepszym doświadczeniem było rozwinięcie doradztwa eksperckiego w ramach programu pomocowego dla krajów aplikujących do Unii: PHARE. Wtedy

mogliśmy nieco uszczknąć z „tortu” unijnego, ale dzięki wiedzy ekspertów unijnych. Konstrukcja tego komponentu PHARE była świetna. Każdy z regionów otrzymał „przydział” grupy ekspertów z któregoś kraju członkowskiego. Zostały podpisane umowy twinningowe określające zasady współpracy. Szkocja została wybrana partnerem województwa pomorskiego. Był to doskonały transfer pomocowy. Szkoci naprawdę chcieli nam pomóc, łamiąc wszelkie bariery mentalnościowe i kulturowe. Dialog był bardzo szczery, a nawet praktyczny. Jeden ze świetnych ekspertów, emerytowany główny negocjator programów operacyjnych UE dla Szkocji, powiedział: „Macie ogromny potencjał entuzjazmu i mały zasób wiedzy o regułach negocjacji z Komisją Europejską. Po pierwsze kupcie dużo największych segregatorów, bo będziecie w kółko wozić tony papierów. Po drugie – nie myślcie, że urzędnicy (biurokraci) Komisji Europejskiej są mądrzejsi od was. Będą robić wszystko, żebyście tego nie odkryli. To jest walka i trzeba walecznych serc!” To działało jak ostroga. Warsztaty prowadzone przez Szkotów (głównie z Glasgow) były empatyczne i sojusznicze. Teraz to się wydaje śmieszne, ale wtedy standardowa unijna struktura dokumentu strategii wydawała się niezwykle skomplikowana. Mieszały się wizje z celami, projekty z działaniami, tabele finansowe zaś były wiedzą tajemną. Z całą odpowiedzialnością mogę powiedzieć, że obecna dobra pozycja rozwojowa województwa pomorskiego jest sukcesem pomorsko-szkockim. Inne województwa także miały „swoich” bliźniaków. Śląskie miało świetnego doradcę z Francji. Bardzo wpłynął na standard zarządzania rozwojem. Był też mentorem dla młodej, raczkującej kadry. Ośmielę się zaryzykować tezę, że sukces Elżbiety Bieńkowskiej jako komisarza Unii Europejskiej miał mocne podstawy w twinningu z Francuzami. Do tego dochodziła głęboka wiedza ówczesnego samorządowego marszałka śląskiego Jana Olbrychta.

Na Podkarpaciu w ramach tej samej umowy twinningowej otrzymaliśmy wsparcie duńskiego eksperta. Do pracy stawiał się tydzień po utworzeniu urzędu marszałkowskiego, gdy cały „mój” (Jacka Woźniaka) departament składał się z pięciu osób. Można więc sobie wyobrazić, ile wymagało determinacji, aby ćwiczyć się w pisaniu programu zgodnego z wymaganiami funduszy strukturalnych, przygotowując się do przyszłej, wówczas jeszcze niepewnej akcesji. Był rok 1999. Duńczyk uczył nas o wskaźnikach, matrycy logicznej, ewaluacji i monitoringu, co brzmiało nieraz jak bajka o żelaznym wilku, do tego nominowana w ECU, gdyż euro jeszcze nie istniało! Gdy jednak dwa lata później opracowywaliśmy pierwszy plan rozwoju dla programu PHARE, byliśmy na Podkarpaciu w gotowości.

Regionalizacja funduszy

W 2007 r. Polska wprowadziła najbardziej zdecentralizowany system dystrybucji funduszy UE ze wszystkich nowych krajów członkowskich (co pozostaje aktualnym stwierdzeniem także w roku 2020), przekazując najwięcej kompetencji na poziom regionalny. To był katalizator. W efekcie nastąpiły szybki awans i silne wzmocnienie pozycji regionów. Zarządy województw zaczęły pełnić funkcje „szoferów darów europejskich” – jak mówi tytuł książki prof. Swianiewicza. To wtedy właśnie zachodzące w regionach procesy „emancypacji” nabrały ogromnej dynamiki, dokonując faktycznego przełamania zasady niezależności pomiędzy szczeblem lokalnym a wojewódzkim. Jak mawiał Jan Olbrycht: „fundusze UE zmieniły ustrój samorządowy w Polsce”.

Warto podkreślić, że pełnienie przez urzędy marszałkowskie funkcji Instytucji Zarządzających umożliwiało nie tylko dystrybucję ogromnych funduszy wewnątrz regionu, ale także szybką i efektywną naukę polityki rozwoju. Zdecydowana większość polityk realizowanych przez polskie województwa była (i nadal jest) współfinansowana z funduszy Polityki Spójności, a przecież właśnie ta polityka stanowiła wzorzec dla innych polityk krajowych w zakresie standardów zarządzania strategicznego, opartego na koncepcji *evidence-based policy*.

Z perspektywy czasu wiemy, że nie pieniądze były tu najważniejsze, kluczowe było uczenie się, budowanie systemu instytucjonalnego, doktryny, narzędzi, metodyki pracy, tego wszystkiego, co określa się mianem „zdolności administracyjnych”. I to teraz z powodzeniem eksportujemy jako polską myśl regionalną do innych krajów będących na początku drogi do struktur europejskich.

Gra w jednej drużynie

W pierwszych latach przed przystąpieniem do Unii Europejskiej dostaliśmy więc potężną kropłówkę wiedzy o programowaniu rozwoju regionalnego. Każdy region miał (i ma) swoje doświadczenia. Na szczęście nie nastąpiły znane skądinąd egoizm i niechęć do dzielenia się wiedzą. Bardzo szybko zawiązała się sieć kontaktów, seminariów i warsztatów wszystkich regionów. Nikt wtedy nie mówił o networkingu, ale to po prostu funkcjonowało. Nie byłoby to możliwe bez partnerskiej współpracy z ówczesnym Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Wszyscy szybko sobie uświadomiliśmy, że tylko grając zespołowo (regiony i rząd), możemy najwięcej „uszczknąć” z tego tortu europejskiego, bo razem doszliśmy do wiedzy i umiejętności *know-how*. Niezwykłe były wspólne warsztaty kończone nieformalnymi

spotkaniami (skany!). To sprawia, że sieć dyrektorów departamentów rozwoju regionalnego (województw i resortu) nadal funkcjonuje. „Ojcem chrzestnym” tej sieci był niewątpliwie dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej ministerstwa Piotr Żuber. I oto historia się powtarza. Piotr Żuber jest dziś doradcą rządu Gruzji w misji przystąpienia tego kraju do Unii Europejskiej. Ten sam proces moderują polscy eksperci w Chorwacji, Rumunii, Bułgarii i na Ukrainie. Metoda PHARE okazała się trwała i dobrze służy regionom Europy.

Wszyscy szybko sobie uświadomiliśmy, że tylko grając zespołowo (regiony i rząd), możemy „uszczknąć” z tego tortu europejskiego najwięcej, bo razem doszliśmy do wiedzy i umiejętności know-how.

Wyzwania

Retrospektywne spojrzenie na 20 lat aktywności województw pozwala na sformułowanie kilku kluczowych wyzwań pojawiających się przed polskimi regionami. Od sposobu, w jaki teraz udzielą na nie odpowiedzi, będzie zależała ich rola i pozycja w systemie ustrojowym, administracyjnym i politycznym Polski na wiele kolejnych lat. Nie można bowiem nie brać pod uwagę, że jednym z możliwych scenariuszy jest marginalizacja samorządu województwa, którego funkcje i model działania stają się nieadekwatne do szybko zmieniających się uwarunkowań. Co więcej, kontekst zewnętrzny jest taki, że ani w Europie, ani w Polsce nie ma „mody” na regionalizm. Dzisiaj prawie nikt nie używa często spotykanego jeszcze 10 lat temu określenia „Europa regionów”. Jest to zrozumiałe, gdy obserwuje się dynamikę procesów w takich regionach Europy, jak Katalonia, Szkocja czy Walonia oraz Flandria.

Ani w Europie, ani w Polsce nie ma „mody” na regionalizm. Dzisiaj prawie nikt nie używa często spotykanego jeszcze 10 lat temu określenia „Europa regionów”.

Zatem przed polskimi regionami stoją szczególnie takie wyzwania, jak:

- **Budowanie silnych instytucji** – z wyraźnie określonymi zasadami, systemem wartości, na których opierają swe działania, trwałych, tzn. także zachowujących pamięć instytucjonalną, oraz niepodatnych na cykliczne zmiany polityczne. Instytucji uczących się, tzn. opierających swoją pozycję i efektywność na umiejętności budowania wiedzy i efektywnego jej wykorzystywania dla potrzeb regionu. To wyzwanie wychodzi również naprzeciw postulatowi przekształcania województw w regiony wiedzy.
- **Wzmacnianie kapitału terytorialnego** bazującego na wielości podmiotów w regionie, powiązanych sieciami intensywnych kontaktów, relacji i przepływów,

oraz na kapitale ludzkim o wysokiej jakości, mocno zakotwiczonym w przestrzeni i kapitale społecznym. Takie niematerialne czynniki rozwijają się w wyniku pozarynkowej współpracy, intensywnych kontaktów oraz narastania wzajemnego zaufania. W teorii współczesnej ekonomii regionalnej kapitał terytorialny przyjmuje się za jeden z najważniejszych zasobów rozwojowych.

- **Przygotowanie regionów do nowej roli**, w której samorząd województwa występuje nie tyle jako dystrybutor funduszy UE, ile jako koordynator, stymulator, podmiot wspierający działania prorozwojowe, łączący różne środowiska, zasoby rozwojowe, instrumenty. To wyzwanie odwołuje się do unikatowych potencjałów endogenicznych danego terytorium. Kryteriami oceny samorządu województwa będą tu sprawność i efektywność tworzenia relacji, budowania partnerstw i koalicji w celu podejmowania zintegrowanych działań, uruchamiania zróżnicowanych, innowacyjnych montażu finansowych oraz umiejętność wielopoziomowego zarządzania.
- **Wzmacnianie umiejętności współpracy**, szczególnie z miastami, także z innymi podmiotami samorządu terytorialnego, adekwatnie do struktury osadniczej regionu, oparte na zasadzie partnerstwa. Wraca tu postulat opracowania i posługiwania się przez województwa regionalną polityką miejską. Odrębnego podejścia będzie wymagać ułożenie odpowiednich relacji z miastami wojewódzkimi, szczególnie z metropoliami, w tym zakresie regiony nie unikną konkurowania z tymi ośrodkami. Istotą wyzwania jest tu zatem znalezienie dla samorządu województwa nowego miejsca w wielopoziomowej strukturze dostarczania usług publicznych w regionie.
- **Rozwijanie umiejętności współpracy w różnych układach terytorialnych**, przekraczających granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego, a więc w obszarach funkcjonalnych, charakteryzujących się wspólnymi cechami i wzajemnymi powiązaniami. Jest to istotne w związku ze wzrastającym znaczeniem podejścia terytorialnego w polityce rozwoju, szczególnie w relacjach miasto centralne – otaczający je miejski obszar zurbanizowany, a także w innych strukturach funkcjonalno-przestrzennych.
- **Dostosowanie się regionów do wyzwań globalnych**, takich jak zmiany klimatyczne, zanieczyszczenie środowiska, demografia (to nieprawda, że będzie nam przybywać emerytów, według analiz Związku Miast Polskich za około 3–5 lat w Polsce będzie ubywać także emerytów), zmiany na rynkach pracy (w tym powszechność telepracy), rozwój gospodarki 4.0 (w tym robotyzacja, sztuczna inteligencja, algorytmy uczące się), zmiany stylu życia, w tym wzrastająca mobilność ludności, przyspieszająca informatyzacja społeczeństw. Także

konieczność innego podejścia do konkurencyjności gospodarczej w skali globalnej, uwzględniająca to, że nowe zjawiska gospodarcze, społeczne i kulturowe wymagają wyraźnego przewartościowania sposobu działania.

Proces budowy regionów to – według prof. Antoniego Kuklińskiego – klasyczny „proces długiego trwania”. W ciągu tych 20 lat wydarzyło bardzo wiele się pozytywnych rzeczy: polskie województwa się wzmocniły, stały się bardzo ważnym i co najważniejsze – niezbędnym już w Polsce aktorem „gry o rozwój”. Można więc zaryzykować

W ciągu ostatnich 20 lat polskie województwa się wzmocniły, stały się bardzo ważnym i co najważniejsze – niezbędnym już w Polsce aktorem „gry o rozwój”.

stwierdzenie, że postulat sformułowany przez prezesa Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową Jana Szomburga, który w 2010 r. proponował, aby w Polsce stworzyć „regiony z krwi i kości”, został już w zasadzie spełniony. Wydaje się, że tak jest obecnie.

Zarysowane wyzwania opierają się na założeniu, że obecna silna pozycja regionów zostanie utrzymana, a być może nawet wzmocniona, gdyż zmieniająca się szybko rzeczywistość wymaga odwagi w myśleniu i działaniu – zgodnie z tezą sformułowaną przez Józefa Piłsudskiego, że zwyciężyć i spocząć na laurach to kłeska. Pandemia koronawirusa dobitnie pokazuje, że w obecnych czasach potrzebna jest odwaga zarówno w myśleniu, jak i w działaniu.



STANISŁAW BIENIAS

od 2013 r. współtworzy niezależną organizację non-profit IDEA Rozwoju oraz kieruje firmą badawczą IDEA Instytut. Prowadzi badania ewaluacyjne na rzecz krajowych i zagranicznych instytucji publicznych. W latach 2004–2013 naczelnik Krajowej Jednostki Ewaluacji w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Koordynował prace blisko 60 jednostek ewaluacyjnych zlokalizowanych w ramach instytucji zarządzających i pośredniczących we wdrażaniu Polityki Spójności w naszym kraju. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Kultura ewaluacji – na czym polega i dlaczego jej potrzebujemy?

Polsce jak nigdy wcześniej potrzebny jest dziś model prowadzenia polityk publicznych bazujący na faktach – nie na przypuszczeniach. Podejmowanie decyzji co do kształtu i zakresu projektowanych programów na podstawie twardych dowodów pochodzących z badań ewaluacyjnych może pozwolić na wypracowanie konsensusu w bardzo zaognionym dyskursie politycznym. Niezależnie bowiem od tego, po której stronie ktoś się znajduje, wszystkim nam zależy na pozytywnych efektach społeczno-gospodarczych.

Ewaluacja to badanie o charakterze społeczno-ekonomicznym, którego celem jest oszacowanie wielkości efektów i jakości wdrażania interwencji publicznych (projektów, programów i strategii).

Ewaluacja została zaszczipiona w Polsce przez Unię Europejską wraz z uruchomieniem procesu akcesyjnego. Jej dynamiczny rozwój w naszym kraju jest nierozzerwalnie związany z realizacją polityki spójności. W początkowym okresie ewaluacja była kojarzona z rodzajem kontroli i traktowana z nieufnością. Następnie zaczęła zastępować (kulejący w pierwszych latach członkostwa) monitoring, by z czasem w coraz większym stopniu pełnić funkcję, do której została stworzona.

Ewaluacja nie jest bowiem rodzajem kontroli czy audytu, które sprawdzają zgodność realizacji wydatków publicznych z obowiązującym prawem i procedurami. Ewaluacja nie jest też monitoringiem, który przede wszystkim mierzy to, co możemy zaobserwować. Ewaluacja (a szczególnie rzetelna ewaluacja) pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytanie, co by było, gdybyśmy nie realizowali danego programu czy strategii? Czy bez tej interwencji obserwowane zmiany u beneficjentów

wsparcia byłyby takie same, mniejsze, a może (co też się zdarza!) większe? Dobra ewaluacja powinna dostarczyć rzetelnych informacji, dlaczego dana interwencja działa lub nie. Jakie czynniki wzmacniają wpływ badanego programu, a jakie go osłabiają.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania skłania do refleksji, czy kontynuować realizację danego typu interwencji, zaniechać jej wdrażania czy też

Ewaluacja powinna pozwolić na udzielenie odpowiedzi na pytanie, co by było, gdybyśmy nie realizowali danego programu czy strategii? Czy bez tej interwencji obserwowane zmiany u beneficjentów wsparcia byłyby takie same, mniejsze, a może (co też się zdarza!) większe?

dalej realizować, ale pod warunkiem wprowadzenia pewnych modyfikacji. Na tę refleksję i dyskusję trzeba znaleźć czas i miejsce, a udział w niej muszą wziąć osoby decyzyjne. Jeżeli udaje się to zrobić, a konkluzje znajdując odzwierciedlenie w konkretnych

decyzjach co do kształtu i zakresu polityk publicznych, możemy mówić o w pełni rozwiniętej kulturze ewaluacyjnej. Tym samym realizujemy model prowadzenia polityk publicznych oparty na dowodach (*evidence-based policy*), a nie przypuszczeniach czy subiektywnych przeświadczeniach urzędników lub polityków.

Wydaje się, że teraz – jak nigdy wcześniej – potrzebny jest Polsce taki model prowadzenia polityk publicznych. Oparcie decyzji co do kształtu i zakresu projektowanych programów na twardych dowodach pochodzących z badań ewaluacyjnych może pozwolić na znalezienie konsensusu w bardzo zaognionym dyskursie politycznym. Niezależnie bowiem od strony, po której znajdujemy się w tym sporze, wszystkim nam zależy, by finansowane z środków publicznych programy i projekty przynosiły pozytywne efekty dla społeczeństwa. Rzetelna ewaluacja może nam w tym pomóc.



DR JAN SZOMBURG

doktor nauk ekonomicznych, współzałożyciel oraz Prezes Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, inicjator Kongresu Obywatelskiego oraz Przewodniczący Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego. Promotor publicznej refleksji i debaty nad tożsamością i wspólnotowością Polaków. Współtwórca polskiej myśli transformacyjnej dotyczącej gospodarki. Autor wielu opracowań na temat kulturowych przesłanek i uwarunkowań rozwoju. Wydawca serii wydawniczej „Wolność i Solidarność” (od 2005 r.). W latach 80. zaangażowany w gdańską „Solidarność”, w stanie wojennym współpracował z podziemiem. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego.

Regiony jutra – odporność i współrozwój

Dziś mocniej niż kiedykolwiek czujemy, że wszyscy płyniemy na jednej łódce, którą z łatwością może zachwiać wirus pandemiczny, gospodarczy, klimatyczny czy, niestety, także polityczny. Chcąc się skutecznie bronić przed zagrożeniami, zachowując przy tym jednocześnie zdolność do konkurowania i rozwoju, musimy wspólnie zbudować regionalne i lokalne systemy odpornościowo-rozwojowe. Na czym powinny one polegać? Jaka powinna być ich filozofia? Co ich wdrożenie będzie oznaczało dla naszego regionalnego i lokalnego „zorganizowania się”?

Jak za mniej zrobić więcej? Takie pytanie stoi dziś przede wszystkim przed władzami samorządowymi, ale także właściwie przed każdym z nas. Przyjmując to, co jest (bo tego nie zmienimy), musimy szeroko otworzyć nasze źródła energii i kreatywności, by stworzyć nową przyszłość, by **zdefiniować nasz świat na nowo**. Zacząć powinniśmy od refleksji, **jakie mamy zasoby i czego rzeczywiście potrzebujemy do życia**. W jakich warunkach – nazwijmy to ogólnie kulturowo-organizacyjnych – możliwe będzie **zarówno zapewnienie sobie lepszej odporności na wszelkie zakłócenia i szoki zewnętrzne, jak i stworzenie możliwości rozwoju mimo ograniczonych zasobów**¹.

Wierzę, że odpowiedzią na to wyzwanie jest stworzenie modelu rozwojowego opartego na **syntezie indywidualnej wolności, odpowiedzialności i zaradności ze zdolnością do myślenia i działania zbiorowego**, gdzie dźwignią rozwojową staje

.....
1 Pomijam tutaj kryzys polityczny związany z wyborami prezydenckimi, który może mieć kluczowe znaczenie i którego skutki mogą ograniczyć pole realizacji przedstawionej tutaj wizji.

się kultura dialogu i współpracy, gdzie władze samorządowe starają się rozwiązywać problemy rozwojowe nie ponad społeczeństwem ani nawet dla społeczeństwa, ale **RAZEM ze społeczeństwem**, w nowym podziale ról.

Teraz, w czasie pandemii, **ten rysujący się nowy model rozwojowy stał się oczywistą koniecznością**. Środków będzie mniej, a wyzwania będą trudniejsze, bardziej złożone. Pandemia w żaden sposób nie uchyla wyzwań klimatyczno-ekologicznych, demograficznych czy technologicznych. Co więcej, wydaje się, że ryzyka pandemiczne (nawet jeśli zaczną nam towarzyszyć w sposób stały), dla naszego przetrwania są mimo wszystko mniej fundamentalne niż wyzwania klimatyczno-środowiskowe.

Potrzebne jest stworzenie regionalnych i lokalnych **SYSTEMÓW ODPORNOŚCIOWO-ROZWOJOWYCH** we współpracy z powiatami i gminami. Jedno-

Dziś, w czasie pandemii potrzebujemy modelu rozwojowego opartego na syntezie indywidualnej wolności, odpowiedzialności i zaradności ze zdolnością do myślenia i działania zbiorowego.

cześnie musimy zachować zdolność do konkutowania i rozwoju, ale już w nieco innej filozofii niż dotychczas. Teraz czeka nas **nowa wielka transformacja**, której kamieniem

węgielnym nie będzie już jedynie indywidualny sukces, ale budowa całych ekosystemów rozwoju opartych na nieco innej filozofii życia i pracy, na **tworzeniu produkcyjnych obiegów zamkniętych** oszczędzających zasoby nasze i naszej planety, na skracaniu łańcucha dostaw (produkcja bardziej lokalna) oraz na budowie **zbiorowej odporności (resilience)** wobec zagrożeń związanych z pandemią czy skutkami zmian klimatyczno-środowiskowych.

W warunkach ograniczonych zasobów **musimy szukać nowej zdolności do rozwiązywania problemów przez to, co oferuje nam „pomiędzy”**. Zadbanie o „pomiędzy” oznacza troskę o to, co dzieje się „na stykach” różnych zasobów, instytucji, sektorów, talentów itd., oraz wykorzystanie tego, co oferują różnorodne formy współdziałania i współpracy – huby, pomosty, sieci. Podstawą musi być kultura dialogu, konsensusu i lojalnego partnerstwa. Co to wszystko oznacza dla regionalnego ZORGANIZOWANIA SIĘ? Oto najważniejsze zmiany, których musimy dokonać:

1. KONIEC Z PODZIAŁEM NA WŁADZĘ I SPOŁECZEŃSTWO

Władza samorządowa tylko razem ze społeczeństwem może rozwiązywać najważniejsze problemy. I tu nie chodzi o to, że przedstawiciele społeczeństwa pomogą uszlachetnić politykę władz samorządowych. Nie! Tu chodzi o synergię realnych masowych zachowań społecznych z tym, co robi (w sensie

regulacyjnym i inwestycyjnym) władza samorządowa. Już teraz znajdziemy takie przykłady – rozproszoną obywatelską energetykę, małą obywatelską retencję wodną, segregację odpadów i ich powtórne wykorzystywanie, redukcję marnotrawstwa żywności czy ostatnio – zjawisko masowej samopomocy i samoorganizacji w okresie pandemii. Obszarów takich synergii mogłoby być jednak zdecydowanie więcej – kompasem powinna być **idea prosumenckich regionów i miast**, czyli łączenia roli producenta i konsumenta. Polityka publiczna i środki publiczne dziś już nie wystarczą. Musimy stworzyć całościowy mechanizm obronno-rozwojowy, integrujący politykę publiczną z milionami polityk prywatnych i rodzinnych i przekładający ją na codzienną praktykę działania. Tradycyjna polityka będzie dalej tracić na znaczeniu, coraz większe znaczenie dla polityk publicznych będą miały faktyczne zachowania konsumenckie, producenckie, życiowe i polityczne obywateli.

Władza samorządowa tylko razem ze społeczeństwem może rozwiązywać najważniejsze problemy. I tu nie chodzi o to, że przedstawiciele społeczeństwa pomogą uszlachetnić politykę władz samorządowych. Nie! Tu chodzi o synergię realnych masowych zachowań społecznych z tym, co robi władza samorządowa.

2. KONIEC Z PODZIAŁEM NA SEKTORY

Dotychczasowy, zbyt silny podział na sektory jest marnowaniem naszych zasobów, inwencji, talentów i energii. Zdolność do rozwiązywania problemów będzie wymagała wyjścia z logiki wąskiego patrzenia przez pryzmat: biznesu, nauki, edukacji, administracji czy kultury. Wszyscy musimy wyjść ze swych silosów sektorowych i nauczyć się myśleć i działać w kategoriach **wspólnych interesów** (dóbr wspólnych). Musimy zrozumieć, że **wszystkie sektory są współzależne**, a **podejmowanie współpracy jest konieczne** nawet wówczas, gdy efekty są niepewne, a rozkład korzyści niedodefiniowany. Biznes „nie robi łaski”, myśląc w kategoriach społecznych, nauka działając w kategoriach rozwiązywania problemów i wyzwań rozwojowych otoczenia, a administracja dbając o wygodę i bezpieczeństwo mieszkańców czy obywateli. Tylko **horyzontalny system** komunikacji, współpracy, współodpowiedzialności może dać nam siłę, mądrość i efektywność, której potrzebujemy. Szybko zresztą zobaczymy, że myślenie horyzontalne jest po prostu **opłacalne dla nas wszystkich**. Myślenie biznesu

Uświadommy sobie naprawdę, że jesteśmy współzależni. Że wirus gospodarczy, pandemiczny czy klimatyczny nie wybiera i będzie dotykał nas wszystkich.

w kategoriach społecznych pokazuje swoją opłacalność w wymiarze ekonomicznym, nauka bez ścisłej więzi z otoczeniem oligarchizuje się i zamiera, a społeczeństwo nie zaspokoi swoich potrzeb, pomijając rachunek biznesowy.

3. KONIEC Z DOMINACJĄ I EKSPLOATACJĄ. ROZPOCZYNAMY ERĘ PARTNERSTWA WE WSPÓLNOTOWOŚCI

Kiedy przestawimy się z logiki dominacji na logikę współpracy i partnerstwa, szybko zobaczymy, **ile środków dotychczas marnowaliśmy**. Trochę rozpieściły i zdemoralizowały nas środki unijne, które często pozwalały nam pozorować współpracę i działać nieefektywnie. Wobec sytuacji niszczącej eksploatacji zasobów czy destrukcyjnej rywalizacji nastawionej na zniszczenie konkurenta, a nie budowanie sytuacji *win-win*, nie mamy jednak zewnętrznego usprawiedliwienia. Zmiana reguł gry zależy od nas samych, naszej świadomości, a właściwie – **uświadomienia sobie, jak bardzo jesteśmy współzależni**.

Jaki jest zatem **warunek wstępny** stworzenia regionalnych i lokalnych Systemów Odpornościowo-Rozwojowych? **Uświadomienie** sobie, że naprawdę **jesteśmy współzależni**. Że wirus gospodarczy, pandemiczny czy klimatyczny nie wybiera i będzie dotykał nas wszystkich.

K O N G R E S



OBYWATELSKI

INFORMACJA O KONGRESACH OBYWATELSKICH

zorganizowanych w latach 2005–2019

I KONGRES OBYWATELSKI

2005 r. (700 uczestników)



W stronę rozwoju opartego na wartościach i dialogu

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

2007 r. (1130 uczestników)

Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność

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 w 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

2008 r. (800 uczestników)



Jaka modernizacja Polski?

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

2009 r. (1000 uczestników)

Razem wobec przyszłości

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

V KONGRES OBYWATELSKI

2010 r. (900 uczestników)



Idea Polski XXI wieku. Podmiotowi Polacy – Podmiotowa Polska

Sesje tematyczne V Kongresu Obywatelskiego

- Rozwój, ale jaki? Cele i zasady rozwoju
- Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.?
- Jak poprawić rządzenie Polską w XXI w.? Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia oraz partycypację obywatelską?
- Drogi rozwoju kulturowego Polaków
- Przestrzeń dla komunikacji i dialogu Polaków. Warunki konieczne dla dobrej komunikacji i dialogu Polaków
- Interesy Polski w Europie i na świecie
- Rozwój lokalny. Bariery i stymulanty
- Edukacja XXI w. Cele, miejsca, metody
- Polskie style życia. Między miastem a wsią
- Talenty Polaków. W czym możemy być najlepsi?



VI KONGRES OBYWATELSKI

2011 r. (1100 uczestników)

Jaki rozwój, jaka edukacja w XXI wieku – Wielkie Przewartościowanie

Sesje tematyczne VI Kongresu Obywatelskiego

- Po co nam społeczeństwo?
- Zrównoważony rozwój Polski – jak zrealizować niechciany cel?
- Jak odnieść sukces na rynku globalnym?
Strategie i kompetencje przedsiębiorstw oraz państwa
- Czy rolnictwo i przemysł spożywczy mogą być szansą rozwojową Polski w XXI wieku?
- Szanse młodego pokolenia – czas na strategie zbiorowe?
- Czy potrzebujemy „przewrotu kopernikańskiego” w edukacji?
- Potencjał edukacji pozaszkolnej – jaki jest, jak go wykorzystać?
- Jak wykorzystać środki Unii Europejskiej do budowy kapitału ludzkiego i społecznego w latach 2014–2020?

VII KONGRES OBYWATELSKI

2012 r. (1300 uczestników)



Postawy i umiejętności kluczem do rozwoju Polaków i Polski

Sesje tematyczne VII Kongresu Obywatelskiego

- Innowacyjność i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw – gdzie leży pies pogrzebany?
- Przyszłość polskiej edukacji – scenariusze rozwoju
- Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?
- Co znaczy „człowiek kulturalny” – w poszukiwaniu źródeł postaw i umiejętności
- Społeczna odpowiedzialność uczelni – jak ją rozumieć, jak realizować?
- Budowa wspólnot lokalnych – jakich kompetencji potrzebuje, a jakich uczy?
- Strategiczne projekty energetyczne – czy stać nas na dialog i porozumienie?

Warsztaty:

- Jaki klucz kompetencyjny dla rozwoju innowacyjności młodych Polaków?
- Jak być podmiotowym w cyberświecie?



VIII KONGRES OBYWATELSKI

2013 r. (1100 uczestników,
1000 wejść na transmisję on-line)

Jaka modernizacja Polski – od budowy infrastruktury do nowych postaw i zachowań?

Sesje tematyczne VIII Kongresu Obywatelskiego

- Jaka wizja rozwoju Polski – cele, zasady, sekwencja
- Drogi do innowacyjnej Polski
- Polska ekspansja na Europę i świat – czy i jak to zrobić?
- Oddolny „przewrót kopernikański” w edukacji – na ile to możliwe i jak to robić?
- Obywatelska modernizacja Polski – jak wykorzystać tę szansę?
- Więcej spójności, mniej segregacji – jak to zrobić?
- Praca w Polsce – jak zbudować lepszy rynek pracy?
- Miasta przyjazne mieszkańcom – jak uczynić je dobrym miejscem do życia?
- Konflikt jako dobro wspólne?
- Drogi do lepszego państwa – lekcje z historii

IX KONGRES OBYWATELSKI

2014 r. (1000 uczestników)



Polska jutra. Jak rozwinąć nasze skrzydła?

Sesje tematyczne IX Kongresu Obywatelskiego

- Narodowy Coaching w edukacji, kulturze i biznesie – jak rozwinąć nasze skrzydła?
- Jak budować pomosty pomiędzy Polakami?
- Rola polskich czempionów w pobudzaniu innowacyjności i ekspansji zagranicznej małych i średnich przedsiębiorstw
- Umiejętność umiędzynarodowienie uczelni – jak to zrobić dobrze?
- Jaki rozwój polskich miast – czas na nową doktrynę?
- System sprawiedliwości dla obywateli – jak to zrobić?
- Jak włączyć emigrację do rozwoju Polski?

Pokaz filmu *Alphabet* (reż. Erwin Wagenhofer, Austria/Niemcy, 2013)
połączony z dyskusją, zorganizowany we współpracy z Akademią Dokumentalną



X KONGRES OBYWATELSKI

2015 r. (900 uczestników)

Polska jutra. Możemy być lepsi!

Sesje tematyczne X Kongresu Obywatelskiego

- Na jakich wartościach oprzeć rozwój Polski?
- Polska gospodarka – czas na ekosystemy rozwoju
- Edukacja dla rozwoju. Jakich postaw i kompetencji potrzebujemy i jak je rozwijać?
- Cyfrowa szansa – co zrobić, aby zaawansowane usługi IT stały się polską specjalizacją?
- Sport dla zdrowia, rozwoju osobistego i budowy więzi społecznych
- Jakiej przestrzeni publicznej potrzebujemy?
- Polska lokalna – jak się rozwijać?
- Czas na godną pracę i lepszy rynek pracy
- Las – źródło tożsamości, edukator i kreator więzi
- Co możemy zaoferować Europie i światu?

XI KONGRES OBYWATELSKI

2016 r. (1200 uczestników)



Dojrzała Polska – lepsza Polska!

Sesje tematyczne XI Kongresu Obywatelskiego

- Dojrzałe elity – co to znaczy i jak je budować?
- Młodzi i starzy – wyjdźmy z hipokryzji i stereotypów
- Edukacja do dojrzałości – co to znaczy i jak to robić?
- Cyfrowa rewolucja w polskiej gospodarce.
Przemysł 4.0 – ekonomia współdzielenia – *Big Data*
- Biznes i nauka – na co postawić? Jak zapewnić równowagę i synergię rozwoju?
- Jak budować wspólnoty lokalne – w oparciu o tożsamość, interesy czy wspólne projekty?
- Rewitalizacja naszych miast – kierunki i mechanizmy
- Przyroda – przestrzeń aktywności Polaków
- Unia Europejska i migracje – polskie interesy i współodpowiedzialność

Pokaz filmu *Lo i stało się. Zaduma nad światem w sieci* (reż. Werner Herzog)



XII KONGRES OBYWATELSKI

2017 r. (800 uczestników)

Partnerska i wspólna Polska. Szacunek – Uczciwość – Współpraca

Sesje tematyczne XII Kongresu Obywatelskiego

- My Polacy – kim jesteśmy? Jaka jest nasza tożsamość? Jaki jest sens Polskości?
- Edukacja do rozumienia siebie i świata
- Wizja Polski na 100 lat niepodległości. Głos młodych
- Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?
- Dla kogo i jakie państwo?
- Rozwój lokalny oparty na partnerstwie
- Wpływ rewolucji cyfrowej na demokrację i społeczeństwo
- Partnerstwo edukacji, nauki i biznesu dla interdyscyplinarności i sukcesu „na styku” – idea dwupółkulowej Polski

Pokaz filmu *Czy czeka nas koniec* i dyskusja – partnerstwo przyrody i rozwoju gospodarczego

XIII KONGRES OBYWATELSKI

2018 r. (450 uczestników)



Siła lokalności – siła Polski Na czym polega? Jak ją wykorzystać?

Sesje tematyczne XIII Kongresu Obywatelskiego

- Jakie miasta dla budowania żywych i kreatywnych wspólnot lokalnych?
- Edukacja do odkrywania lokalności i współkształtowania świata, który nas otacza
- Nowe technologie dla rozwoju lokalnej tożsamości, wspólnotowości i gospodarki
- Rola animatorów kultury w budowaniu lokalnej tożsamości i kapitału symbolicznego. Debata międzypokoleniowa
- Terapia narodowa – w kierunku dojrzałości
- Lokalne dobro wspólne – czym jest i jak je tworzyć
- Przemysł 4.0 szansą na stworzenie nowej przewagi konkurencyjnej Polski opartej na lokalności oraz małych i średnich przedsiębiorstwach
- Polskie etosy regionalne i ich znaczenie z perspektywy ogólnonarodowej



XIV KONGRES OBYWATELSKI

2019 r. (600 uczestników)

Jakie „Razem” Polaków w XXI wieku – wokół zasad, celów czy zagrożeń?

Sesje tematyczne XIV Kongresu Obywatelskiego

- Kultura obywatelska – czym jest, jakie jest jej znaczenie i jak ją budować?
- Zmiany klimatyczno-środowiskowe – co nas czeka i jak się do tego wspólnie przygotować?
- Rozwój proinnowacyjny Polski – jakich postaw i kompetencji oraz kultur współdziałania potrzebujemy?
- Idea prawdy – czy jest nam jeszcze potrzebna?
- Polskie regiony – 20 lat doświadczeń samorządności
- Jaka demokracja lokalna? W kierunku demokracji partycypacyjnej
- Jakie „Razem” w edukacji po reformie i protestach nauczycieli?
- Debata młodych: Ratunek dla klimatu i powietrza – poprzez indywidualne zachowania czy zmiany systemowe?
- Razem dla czystego transportu
- Polskie regiony wobec wyzwań przyszłości

KONGRES OBYWATELSKI

2005–2019



**Razem w czternastu Kongresach
wzięło udział:**

960

panelistów

ponad 12 900

uczestników, przedstawicieli administracji centralnej i lokalnej, NGO's, biznesu, środowisk naukowych, organizacji studenckich, młodzieży oraz społeczeństwa obywatelskiego z różnych części Polski

Materiały kongresowe i więcej o kongresach na stronie

www.kongresobywatelski.pl

PUBLIKACJE Z SERII „WOLNOŚĆ I SOLIDARNOŚĆ”

2005–2020

Wszystkie publikacje z serii „Wolność i Solidarność” są dostępne do pobrania na stronie <https://www.kongresobywatelski.pl/category/dorobek/ksiazki/>

WIZJA I ROZWÓJ POLSKI – SPOJRZENIE CAŁOŚCIOWE

- *Idea partnerskiej i wspólnej Polski*, nr 78, Gdańsk 2018
- *Polacy i Polska wobec wyzwań dojrzałości*, nr 74, Gdańsk 2017
- *Polska jutra – możemy i chcemy być lepsi*, nr 67, Gdańsk 2016
- *Jak rozwinąć nasze skrzydła? Narodowy Coaching*, nr 61, Gdańsk 2015
- *Jaka modernizacja Polski: od budowy infrastruktury do nowych postaw i zachowań?*, nr 54, Gdańsk 2014
- *Postawy i umiejętności kluczem do rozwoju Polaków i Polski*, nr 50, Gdańsk 2013
- *Rozwój i edukacja. Wielkie przewartościowanie*, nr 42, Gdańsk 2011
- *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI wieku?*, nr 28, Gdańsk 2010
- *Cele i zasady rozwoju*, nr 27, Gdańsk 2010
- *Jaka podmiotowość Polski w XXI wieku?*, nr 26, Gdańsk 2010
- *W poszukiwaniu wizji Polski XXI wieku. Forum Idei*, nr 24, Gdańsk 2010

ROZWÓJ KULTUROWO-SPOŁECZNY: TOŻSAMOŚĆ – WARTOŚCI – WSPÓLNOTOWOŚĆ

- *Jakie „Razem” Polaków w XXI wieku?*, nr 85, Gdańsk 2020
- *Terapia narodowa – w kierunku dojrzałości*, nr 77, Gdańsk 2017
- *Młodzi vs. starzy – międzypokoleniowy konflikt czy partnerstwo?*, nr 72, Gdańsk 2017
- *Na jakich wartościach oprzeć rozwój Polski?*, nr 70, Gdańsk 2016
- *Jak budować pomosty między Polakami?*, nr 62, Gdańsk 2015
- *Jak napędzić obywatelską modernizację Polski?*, nr 58, Gdańsk 2014
- *Jak odbudować polskie społeczeństwo?*, nr 56, Gdańsk 2014
- *Czy konflikt może być dobrem wspólnym?*, nr 55, Gdańsk 2014
- *Forum rozwoju charakterów i postaw*, nr 46, Gdańsk 2012
- *Kultura – Polityka – Rozwój. O kulturze jako „dźwigni” rozwoju społecznego polskich metropolii i regionów*, nr 44, Gdańsk 2012

- *Jak wykorzystać środki UE do budowy kapitału ludzkiego i społecznego w latach 2014–2020?*, nr 39, Gdańsk 2011
- *Kompetencje dla rozwoju. Głos polskich think tanków*, nr 37, Gdańsk 2011
- *Podmiotowość dla rozwoju*, nr 35, Gdańsk 2011
- *Polskie style życia. Między miastem a wsią*, nr 31, Gdańsk 2010
- *Jak poprawić komunikację i dialog Polaków?*, nr 30, Gdańsk 2010
- *Jak uszlachetnić nasze Polski*, nr 25, Gdańsk 2010
- *Co nas łączy, a co dzieli?*, *Opinie Polaków*, nr 21, Gdańsk 2009
- *Polska rodzina. Jaka jest, jak się zmienia?*, nr 20, Gdańsk 2009
- *Jakie Razem Polaków w XXI wieku? Wspólnota tożsamości, zasad czy działań?*, nr 14, Gdańsk 2009
- *Portret młodego pokolenia*, nr 13, Gdańsk 2009
- *Polacy – w pułapce autostereotypów?*, nr 18, Gdańsk 2009
- *W poszukiwaniu portretu Polaków*, nr 12, Gdańsk 2009
- *Jak poprawić dialog Polaków*, nr 4, Gdańsk 2005
- *Jakie elity są potrzebne Polsce*, nr 3, Gdańsk 2005

EDUKACJA DLA ROZWOJU INDYWIDUALNEGO I ZBIOROWEGO

- *Edukacja do rozumienia siebie i świata*, nr 79, Gdańsk 2018
- *Edukacja do dojrzałości*, nr 73, Gdańsk 2017
- *Kompetencje przyszłości – jakich postaw i umiejętności potrzebujemy?*, nr 68, Gdańsk 2016
- *Przewrót kopernikański – oddolnie zmieniamy polską edukację*, nr 53, Gdańsk 2014
- *Jaka przyszłość polskiej edukacji*, nr 49, Gdańsk 2012
- *Jakich metakompetencji potrzebują Polacy. Przesłania Forum Kompetencji VI Kongresu Obywatelskiego*, nr 41, Gdańsk 2011
- *Pakt dla szkoły. Zarys koncepcji kształcenia ogólnego*, nr 40, Gdańsk 2011
- *Przyszłość na 3+. Głos uczniów*, nr 38, Gdańsk 2011
- *Jak wykorzystać potencjał edukacji pozaszkolnej w Polsce?*, nr 36, Gdańsk 2011
- *Talenty Polaków*, nr 32, Gdańsk 2010
- *Edukacja dla rozwoju*, nr 22, Gdańsk 2010
- *Priorytety edukacji Polaków w XXI wieku*, nr 15, Gdańsk 2009,
- *Jakie szkolnictwo wyższe w roku 2030?*, nr 16, Gdańsk 2009

ROZWÓJ GOSPODARCZY

- *Druga transformacja polskiej gospodarki*, nr 80, Gdańsk 2018
- *Polska ekspansja na Europę i świat – jak to zrobić?*, nr 59, Gdańsk 2014
- *Kultura organizacyjna kluczem do innowacji i konkurencyjności przedsiębiorstw*, nr 47, Gdańsk 2012
- *Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030*, nr 17, Gdańsk 2009
- *Infrastruktura dla skoku cywilizacyjnego*, nr 9, Gdańsk 2008

W KIERUNKU INNOWACYJNOŚCI

- *Idea dwupółkulowej Polski. Nauka – biznes – edukacja*, nr 81, Gdańsk 2018
- *Biznes i nauka – wyzwanie dojrzałego ekosystemu*, nr 75, Gdańsk 2017
- *Czempiony dla innowacyjności Polski*, nr 64, Gdańsk 2015
- *Drogi do innowacyjnej Polski*, nr 57, Gdańsk 2014

JAK ROZWINĄĆ SKRZYDŁA POLSKI LOKALNEJ I REGIONALNEJ

- *Polskie regiony – droga i przyszłość*, nr 86, Gdańsk 2020
- *Siła lokalności – siła Polski*, nr 83, Gdańsk 2019
- *Polskie etosy regionalne i ich znaczenie z perspektywy ogólnonarodowej*, nr 82, Gdańsk 2018
- *Polska lokalna – jak się rozwijać?*, nr 69, Gdańsk 2016
- *Budowa wspólnot lokalnych – jakich kompetencji uczy, a jakich potrzebuje?*, nr 48, Gdańsk 2012
- *Rozwój lokalny. Bariery i stymulanty*, nr 33, Gdańsk 2010
- *Idea polskich miast*, nr 23, Gdańsk 2010
- *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, nr 19, Gdańsk 2009
- *Jak tworzyć regiony z krwi i kości*, nr 6, Gdańsk 2008

DOBRE RZĄDZENIE: PAŃSTWO I ADMINISTRACJA

- *Wymiar sprawiedliwości – jak go zbliżyć do obywateli?*, nr 63, Gdańsk 2015
- *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?*, nr 45, Gdańsk 2012
- *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?*, nr 29, Gdańsk 2010

MIGRACJE

- *Jak włączyć emigrację do rozwoju Polski?*, nr 65, Gdańsk 2015
- *Migracje – szanse czy zagrożenia?*, nr 1, Gdańsk 2005

DROGI ROZWOJU POMORZA

- *Partnerskie Pomorze dla demokracji i rozwoju*, nr 84, Gdańsk 2019
- *Pomorze i Polska – razem wobec trudnego świata*, nr 76, Gdańsk 2017
- *Lepsze życie Pomorzan. Pasje – Obywatelska wspólnota – Europa*, nr 71, Gdańsk 2016
- *Jakość życia Pomorzan*, nr 66, Gdańsk 2016
- *Energia Pomorzan – skąd ją czerpać i jak z niej korzystać?*, nr 60, Gdańsk 2014
- *Pomorskie miasta – jak je kształtować dla dobra wspólnego?*, nr 52, Gdańsk 2013
- *Dobro wspólne – lepsza jakość życia*, nr 51, Gdańsk 2013
- *Pomorze – jakie wartości, jaki rozwój?*, nr 43, Gdańsk 2012

RADA PROGRAMOWA KONGRESU OBYWATELSKIEGO



dr Jan Szomburg

Przewodniczący Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową



Bogdan Rogala

Wiceprzewodniczący Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
Prezes Zarządu Signify Poland Sp. z o.o.



Witold Radwański

Wiceprzewodniczący Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
Prezes Zarządu Krokus Private Equity Sp. z o.o.



Katarzyna Zawodna

Wiceprzewodnicząca Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
Prezes Zarządu Skanska CDE Sp. z o.o.



prof. Małgorzata Bogunia-Borowska

Instytut Socjologii, Uniwersytet Jagielloński



Stefan Dunin-Wąsowicz

Członek Zarządu Towarzystwa Opieki nad Ociemniałymi w Laskach



dr hab. Maciej Duszczyk

Prorektor ds. naukowych, Uniwersytet Warszawski



Robert Firmhofer

Dyrektor Centrum Nauki Kopernik



dr Bogusław Grabowski

Ekonomista, członek Rady Polityki Pieniężnej w latach 1998–2004



Andrzej Halesiak

Ekspert ds. gospodarczych



Jacek Kajut

Prezes Zarządu Vector Sp. z o.o. (twórca marki Vector)



prof. Paweł Kubicki

Instytut Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński



prof. Mariusz Orłowski

Virginia Tech



Luk Palmen

Prezes InnoCo Sp. z o.o.



Marcin Skrzypek

Działacz społeczno-kulturalny w Lublinie, Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”



Stefan Widomski

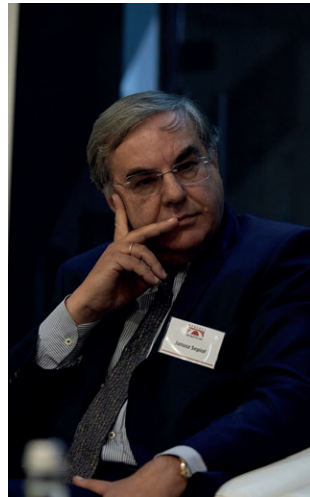
Były Wiceprezes Nokia Group



Jakie „Razem” Polaków w XXI wieku – wokół zasad, celów czy zagrożeń?

Sesje tematyczne XIV Kongresu Obywatelskiego

- **Kultura obywatelska** – czym jest, jakie jest jej znaczenie i jak ją budować?
- **Zmiany klimatyczno-środowiskowe** – co nas czeka i jak się do tego wspólnie przygotować?
- **Rozwój proinnowacyjny Polski** – jakich postaw i kompetencji oraz kultur współdziałania potrzebujemy?
- **Idea prawdy** – czy jest nam jeszcze potrzebna?
- **Polskie regiony** – 20 lat doświadczeń samorządności
- Jaka **demokracja lokalna**? W kierunku demokracji partycypacyjnej
- Jakie **„Razem” w edukacji** po reformie i protestach nauczycieli?
- **Deбата młodych**: Ratunek dla klimatu i powietrza – poprzez indywidualne zachowania czy zmiany systemowe?
- Razem dla **czystego transportu**
- **Polskie regiony** wobec wyzwań przyszłości





Grzegorz Grzelak

Wiceprzewodniczący
Sejmiku Województwa
Pomorskiego

Cierpimy na brak rozstrzygnięcia podstawowego dylematu dotyczącego ogólnej koncepcji samorządu wojewódzkiego: czy jest on przede wszystkim elementem decentralizacji systemu zarządzania państwem czy raczej formą autonomicznej organizacji wspólnoty mieszkańców.



prof. Paweł Swianiewicz
Uniwersytet Warszawski

Jak wyobrazić sobie województwa kiedy fundusze unijne zdecydowanie stracą na znaczeniu? Potrzebny jest nam dziś namysł nad ich rolą w dłuższej perspektywie.



prof. Grzegorz Gorzelak
Uniwersytet Warszawski

Przykładanie nadmiernej uwagi do funduszy płynących z Unii Europejskiej może się okazać paraliżujące w przyszłym okresie programowania, w którym Polska otrzyma wyraźnie mniej środków niż poprzednio. Możemy się spodziewać częstych reakcji typu „imposybilizmu finansowego”, tłumaczącego zaniechania działań w obliczu szczupłości środków unijnych. Byłoby to niezwykle szkodliwe dla gmin, regionów i dla całego kraju.



Lidia Wójtowicz
Dyrektor Departamentu
Polityki Regionalnej
Urzędu Marszałkowskiego
Województwa
Warmińsko-Mazurskiego

Po wejściu do Unii Europejskiej okazało się, że w administracji publicznej, a już w samorządowej na pewno, jest także miejsce na kreatywność, nowoczesne i innowacyjne myślenie oraz działanie, adekwatne do tychczas bardziej dla działalności biznesowej.



dr Piotr Żuber
Uniwersytet Warszawski

Samorządy wojewódzkie będące nowymi instytucjami – a więc niedziedziczące „złych” przyzwyczajeń polskiej kultury administracyjnej nasiąkniętej duchem gospodarki planowej – dosyć szybko, dzięki przejęciu know-how i wzorców obowiązujących w ramach europejskiej Polityki Spójności, stały się istotnymi elementami gry o rozwój i nośnikiem modernizacji Polski.

K O N G R E S

OBYWATELSKI

Obchody 20-lecia Samorządności Regionalnej

Podczas XIV Kongresu Obywatelskiego (19 X 2019 r., Warszawa) odbyły się uroczyste Obchody 20-lecia Samorządności Regionalnej, na których w sposób szczególny doceniliśmy samą ideę, jak również osoby, które budowały i nadal budują polską samorządność regionalną.

Refleksji nad polską samorządnością i wspólnotowością regionalną służyły dwie sesje tematyczne:

- **Polskie regiony: 20 lat doświadczeń samorządności regionalnej**
- **Polskie regiony: wobec wyzwań przyszłości**

W wydarzeniu wzięli udział m.in. czołowi – byli oraz obecni – polscy samorządowcy, przedstawiciele administracji centralnej i regionalnej, a także eksperci ds. regionalnych reprezentujący świat nauki.

Niniejsza książka zbiera owoce tej debaty.

WYDAWCA



WSPÓŁGOSPODARZE OBCHODÓW

Mazowsze.
serce Polski



PARTNERZY

 **POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI**

 **KULCZYK
INVESTMENTS**

**CENTRUM
NAUKI
KOPERNIK**

ISBN: 978-83-7615-149-6