Pomorski Thinkletter nr 2(13)/2023

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?

Dlaczego regiony są kluczem do drugiej fali modernizacji Polski?

Jak połączyć zieloną transformację z transformacją instytucjonalno-kulturową?

Nowa geografia rozwoju regionalnego – jakie siły napędowe i kierunki?

Dlaczego musimy połączyć planowanie przestrzenne z rozwojem gospodarczym?

Jak budować siłę kapitałową regionów?

Redakcja

dr Jan Szomburg
dr Piotr Żuber
Jan M. Szomburg
Adam Leśniewicz
Katarzyna Eron
Elian Strugała

Współpraca

Marcin Wandałowski

Wydawca

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ul. Do Studzienki 63
80-227 Gdańsk
tel. +48 58 524 49 30
ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Partnerzy

Samorząd Województwa Pomorskiego

Gdańsk

Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku
Spółka Samorządu Województwa Pomorskiego

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności

Maritex Electronic Components

Base Group

Partnerzy numeru

Mazowsze. serce Polski

Podkarpackie przestrzeń otwarta

Wielkopolska

Samorząd Województwa Wielkopolskiego

Kujawy Pomorze

Lubuskie Warte zachodu

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

KPZK PAN

Spis treści

Wprowadzenia 14

Rola regionów wobec wyzwań przyszłości 24

- Perspektywa Unii Europejskiej 25
- Głosy liderów samorządowych 45
- Głosy naukowców i ekspertów 80

Wspólnoty regionalne – proces dojrzewania 131

Zintegrowane podejście do planowania rozwoju regionów 147

Jaka geografia rozwoju regionalnego Polski? 174

Rola regionów wobec wyzwań klimatyczno-środowiskowych 204

Regiony a wieloośrodkowa Polska 220

Jak budować siłę kapitałową regionów? 244

W numerze

WPROWADZENIA

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski 15

dr **Jan Szomburg**, Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Nasz kraj staje dziś przed wyzwaniem drugiej wielkiej modernizacji (klimatyczno-technologiczno-kulturowej). Musimy umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjne, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju. Dokonując tej nowej transformacji, będziemy musieli równocześnie szukać innego modelu konkurencyjności. Prawdziwym motorem tych przemian mogą się ponownie stać samorządowe regiony, które dojrzały przez 25 lat swojego istnienia i mają szansę odegrać kluczową rolę w stymulacji i koordynacji działań w ramach nowego paradygmatu rozwoju.

Regiony dla obywatelskiej i samorządnej Rzeczpospolitej 18

prof. **Jerzy Buzek**, Poseł do Parlamentu Europejskiego, b. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, b. Premier RP

Decentralizacja władzy w postaci stworzenia samorządów wojewódzkich i powiatowych stanowiła klucz do utworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest współodpowiedzialność za sprawy publiczne. Samorządność to nie tylko rozwój materialny, ale również społeczno-moralny, dla którego tak ważne jest poczucie wspólnotowości. Do tworzenia dobra wspólnego potrzebna jest solidarność wszystkich obywateli – na wzór wciąż kulturowo obecnej „Solidarności".

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ PRZYSZŁOŚCI

Perspektywa Unii Europejskiej

Jaka rola regionów w przyszłości Unii Europejskiej? 26

Thomas Wobben, Dyrektor ds. prac legislacyjnych, Europejski Komitet Regionów

Rola regionów i regionalizmu w polityce Unii Europejskiej ulegała na przestrzeni lat istotnym przemianom. Rozpoczynająca się obecnie dyskusja na temat kształtu polityki spójności po 2027 roku jest dobrą okazją, by zastanowić się, jakie funkcje powinny pełnić regiony w kontekście współczesnych wyzwań oraz jak dalej zapewniać spójność w sytuacji rosnących dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi obszarami.

POLSKIE REGIONY

Stanowisko Zarządu ZWRP w sprawie przyszłej Polityki Spójności Unii Europejskiej 33

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Stanowisko Zarządu ZWRP jest skierowane do Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także do: Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CPMR), Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR), Stowarzyszenia Eurocities, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (AEBR), Zgromadzenia Regionów Europy (AER), jak również do: stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych w krajach UE i krajach współpracujących. Otwiera dyskusję wokół tego, w jaki sposób zapewnić wysoką rangę Polityce Spójności UE po 2027.

W kierunku strategicznej decentralizacji 36

prof. **Maciej Kisilowski**, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Wiedniu (Central European University)

U źródła kryzysu demokracji w Polsce, jak i wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, leży pogłębiający się spór ideologiczny między progresywnymi i konserwatywnymi wizjami dobrego państwa i społeczeństwa. Jedną z najbardziej obiecujących i realistycznych ustrojowych odpowiedzi na ten kryzys może być strategiczna decentralizacja, czyli przenoszenie decyzyjności w pewnych obszarach polityki publicznej na poziom miast i regionów, a przez to szersze włączenie samorządu w system podziału i równoważenia władzy w państwie. Czy polscy samorządowcy są gotowi na przejęcie roli „aniołów-stróży polskiej demokracji"?

Głosy liderów samorządowych

Zmieniająca się rola samorządów. Co dalej? Zagrożenia spowodowane zapędami centralizacyjnymi 46

Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Od tego momentu poprawa jakości życia mieszkańców stała się najważniejszym celem działań władz samorządowych. Forsowana obecnie recentralizacja władzy wpływa natomiast negatywnie na efektywność ich funkcjonowania. Jeśli chcemy nadal nazywać się demokratycznym państwem prawa, którego podstawą jest subsydiarność i samorządność, musimy przeciwstawić się tendencjom recentralizacyjnym, a także pogłębić społeczną debatę odnośnie do kompetencji władzy centralnej.

Miejsce Polski w Europie silnych regionów 51

Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego, Wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Regionów

Polskie regiony, jako beneficjenci środków unijnych, przyczyniły się do efektywnego realizowania polityki rozwoju. To właśnie województwa wdrażały największe inwestycje, przeprowadzając skuteczne zmiany cywilizacyjne w naszym kraju. Po 2020 roku najistotniejszą kwestią dla Unii Europejskiej jest zmierzanie w stronę idei spójności społecznej. Na czym dokładnie ona polega? W jaki sposób umiejętnie wcielić ją w życie? Jaką rolę w tym procesie odgrywa Wielkopolska?

Jak regiony odmieniły Polskę? – przykład Pomorza 55

Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego

To właśnie 25 lat temu – wprowadzając samorządowe reformy instytucjonalne – w zasadniczy sposób zmieniliśmy współczesny obraz społeczno-gospodarczy kraju. Dlaczego udało się polskim regionom zmniejszyć dystans do innych obszarów Unii Europejskiej? Jak wyglądało to z perspektywy województwa pomorskiego? Na co dziś powinniśmy patrzeć, myśląc o dalszym rozwoju? Gdzie są najważniejsze „rafy", których powinniśmy unikać?

Jaka polityka rozwoju? Podkarpacka perspektywa 64

Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego

Działania wojenne prowadzone w Ukrainie mają ogromny wpływ na funkcjonowanie województwa podkarpackiego. Władze samorządowe na tym obszarze wspierają naród ukraiński nie tylko w zakresie pomocy humanitarnej, ale także w wymiarze gospodarczym i politycznym oraz rozwoju powiązań infrastrukturalnych. Ponadto prowadzą aktywną współpracę transgraniczną i makroregionalną, a także wdrażają nowy program finansowany ze środków Unii Europejskiej.

Współpraca transgraniczna regionów – doświadczenia Lubuskiego 68

Elżbieta Anna Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego

Współpraca transgraniczna województw ma zarazem wizerunkowe i rozwojowe znaczenie. Regiony Polski zachodniej są mocno zaangażowane w relacje polsko-niemieckie, czego dowodem jest szereg inicjatyw podejmowanych po obu stronach granicy. Jak wyglądają owe relacje, czym się charakteryzują i co wnoszą do życia społecznego w regionach?

Postawmy na „regionalne strategie bezpieczeństwa żywnościowego" 73

Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Kryzysy przeszłe (COVID-19), teraźniejsze (wojna w Ukrainie) i ich przyszłe konsekwencje dowodzą, że towarzyszący obywatelom komfort związany z nieograniczonym dostępem do żywności może być złudny. W obliczu globalnego zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego potrzebne są regulacje na poziomie europejskim i krajowym. Co jest więc kluczem do zapewnienia zaopatrzenia w żywność? Jak regiony mogą się przygotować do tego zadania? Jak może wyglądać „regionalna strategia bezpieczeństwa żywnościowego"?

Głosy naukowców i ekspertów

Silne regiony kluczem do odnowy idei integracji europejskiej? 81

dr **Piotr Żuber**, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Zasadność procesu regionalizacji, wspieranego przez europejską politykę spójności, w przypadku wielu państw członkowskich była podawana w wątpliwość. Polska jednak potrafiła odnaleźć się w tych działaniach, umiejętnie korzystając do tego z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego. Obecnie wdrażany model integracji i sposób wdrażania polityk europejskich traci na swojej atrakcyjności dla wielu państw członkowskich, ponieważ przyczynia się raczej do wzmacniania centralizacji, traktując kraje podzielone na konkretne struktury terytorialne jako klientów, a nie równoprawnych uczestników przemian. Czy możliwy jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności w rozwoju i integracji europejskiej? Jaką rolę w tym procesie ma do odegrania Polska?

Mocniejsze regiony – lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości 86

prof. **Tomasz Komornicki**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk

Cały świat stoi dziś w obliczu ogromnych wyzwań o charakterze m.in. klimatycznym, geopolitycznym czy demograficznym. Wydarzenia z ostatnich lat – z pandemią COVID-19 na czele – uświadomiły nam, że same państwa nie dadzą rady skutecznie stawić czoła współczesnym megatrendom. Niezbędne będą też działania na poziomie regionalnym, na którym spojrzenie globalne łączy się z lokalnym oraz gdzie przekraczane są granice – nie zawsze przecież skorych do współpracy – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też powinniśmy dążyć do wzmacniania polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale i podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz wybranych polityk sektorowych.

Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości 93

prof. **Jerzy Korczak**, Uniwersytet Wrocławski

Istotna rola regionów stanowi jedną z podstaw zjednoczonej Europy. Akcesja Polski do Unii wymagała przystosowania ustroju terytorialnego i administracyjnego do układu, w którym rolę regionu miało odgrywać województwo. Po 25 latach od tej reformy warto zadać pytanie, jak z tego zadania wywiązały się nowo powstałe terytorialne struktury. Czy udało się stworzyć w Polsce zupełnie nową politykę regionalną? Jakie zagrożenia i wyzwania stoją przed naszymi regionami?

Województwo samorządowe – punkt wyjścia i proponowane zmiany 98

dr **Grzegorz Grzelak**, Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego

Dla demokratycznego państwa prawnego samorządy w Polsce pełnią kluczową rolę nie tylko jako środek zaradczy na kwestie problemowe gmin czy regionów. Ich funkcja sięga dalej – są punktem łączącym obywateli zarówno pod względem tożsamościowym, jak i w zakresie poczucia sprawczości. Warto więc zastanowić się, jak wygląda aktualny stan samorządności w Polsce? Z pewnością państwo nie może działać efektywnie wraz z centralizacją zadań publicznych. Jakie więc zagrożenia niesie za sobą recentralizacja i jak jej przeciwdziałać? Kto i jakie zmiany w tej kwestii proponuje?

Tyle centrum, ile konieczne, tyle samorządu, ile możliwe 105

Jarosław Makowski, Radny Miasta Katowice, b. Radny Sejmiku Województwa Śląskiego, Prezes Instytutu Obywatelskiego

Doświadczenie wojny w Ukrainie, skutkujące ponadpokoleniowym, oddolnym zaangażowaniem obywateli w pomoc uchodźcom pokazuje, że Polacy są coraz bardziej świadomi wagi społecznego zaangażowania. Chętnie wykorzystują swój potencjał, realizując zasadę partycypacji obywatelskiej. Model ten najpełniej mogą jednak rozwijać w państwie zdecentralizowanym i samorządnym, zogniskowanym na ruch ze strony mieszkańców małych ojczyzn. Jak mądrze wykorzystać ich wiedzę i doświadczenie? W jaki sposób realizować zasadę samorządności i pomocniczości? Czy istnieje przepis na nową Polskę?

W kierunku podmiotowych regionów 110

prof. **Paweł Churski**, Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Trudno sobie wyobrazić programowanie i realizację polityki regionalnej bez upodmiotowionych kompetencyjnie i finansowo regionów. Bezsprzecznie polski samorząd regionalny jest fundamentem prawidłowego funkcjonowania tejże polityki w naszym kraju. Niestety jego pozycja na przestrzeni ostatnich 25 lat ulegała licznym zmianom, co nie zawsze sprzyjało poprawie efektywności podejmowanych działań rozwojowych, finansowanych ze środków publicznych. Co zrobić, by samorząd regionalny został uznany za partnera, a nie wyłącznie wykonawcę wprowadzanych centralnie rozwiązań?

Centrum – przedsiębiorstwa – regiony: dawne dylematy w nowych uwarunkowaniach 115

prof. **Grzegorz Gorzelak**, Polska Akademia Nauk

Postępujące tendencje centralistyczne w polityce gospodarczej stopniowo zmniejszają autonomię samorządów terytorialnych. Prowadzi to do ograniczania decyzyjności władz lokalnych, którym zabiera się zdolność do odpowiadania na realne potrzeby danych obszarów. W ten sposób podważone zostają także zasady wolnego rynku oraz udziału niezależnych przedsiębiorstw w regionalnym rozwoju gospodarczym. Czy istnieje koncepcja skutecznie rozbijająca ten szkodliwy układ zależności? W jaki sposób powinna przebiegać modelowa współpraca w relacjach: centrum, przedsiębiorstwa i regiony?

Jaka rola regionów w polityce transportowej? 120

dr **Michał Wolański**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

prof. **Marcin Wołek**, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

Polskie województwa rządowo-samorządowe zostały powołane w okresie przedakcesyjnym, gdy jednoszczeblowy model samorządu w pełni ujawnił swoje ograniczenia. Jednym z głównych zadań administracji samorządowej na tym szczeblu było przygotowanie, a następnie zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi – te jednak, w zakresie transportu, są obecnie ograniczane. Tymczasem przejście od polityki nakierowanej przede wszystkim na budowę infrastruktury do polityki mobilności jest jednym z wyzwań strategicznych Polski, regionów oraz miejskich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to m.in. integrację rozwoju infrastruktury z planowaniem przestrzennym i systemowe wsparcie przyjaznych środowisku środków transportu. Nowa rola regionów w polityce transportowej powinna być zatem związana ze znacznie silniejszym niż do tej pory zintegrowaniem rozwoju kolei i planowania przestrzennego. Aby to osiągnąć, należy przypisać samorządom regionalnym znaczny wpływ na inwestycje kolejowe. Drugim ważnym postulatem jest systemowe wzmocnienie dochodów sektora samorządowego.

O potrzebie regionalnej polityki imigracyjnej 127

prof. **Wojciech Janicki**, Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

Od 2022 roku – z powodu wybuchu wojny w Ukrainie – obserwujemy wzmożony napływ imigrantów do Polski. Nasz kraj nieoczekiwanie stał się państwem imigracji netto. Dodatkowo zmagamy się również z migracjami ludności wewnątrz kraju, które pogłębiają regionalne różnice rozwojowe. Pomimo tego nie posiadamy odpowiednich regulacji prawnych, jednoznacznie wyznaczających kierunek państwowej polityki migracyjnej, nie mówiąc nawet o jej regionalnym wymiarze. Jak więc zatrzymać proces wyludniania się obszarów peryferyjnych? Czy imigranci pomogą nam zasypać demograficzną lukę?

WSPÓLNOTY REGIONALNE – PROCES DOJRZEWANIA

http://www.is.uw.edu.pl

Wspólnoty regionalne – dlaczego ich potrzebujemy? 132

prof. **Jerzy Bartkowski**, Katedra Socjologii Polityki, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

Polskie regiony zdobyły własną tożsamość. Wykształciły własny potencjał realizacyjny, innowacyjny, kapitałowy. Dobre wykorzystanie ich możliwości może wzmocnić centrum, sankcjonując przy tym pozycję regionu jako autonomicznego i równoprawnego partnera w tych relacjach. W jaki sposób doprowadzić do zmiany w myśleniu o regionalizmie? Dlaczego samodzielność regionów jest tak istotna? Jak wykorzystać schedę po romantykach i pozytywistach, realizując wyzwania przyszłości?

Wspólnoty regionalne fundamentem rozwoju Polski 137

prof. **Cezary Obracht-Prondzyński**, Uniwersytet Gdański, Prezes Instytutu Kaszubskiego

Reforma powołująca do życia 16 samorządowych województw budziła szereg kontrowersji. W ramach jednych obszarów administracyjnych znalazły się obok siebie tereny często bardzo zróżnicowane wewnętrznie. Przykład województwa pomorskiego pokazuje, że konsekwentna polityka władz regionalnych przełożyła się na wykształcenie prawdziwej i głębokiej regionalnej tożsamości. Czy możemy jednak mówić o powstaniu regionalnej wspólnoty obywatelskiej? Co jest obecnie największym hamulcem dla rozwoju regionów w tym kierunku? Wreszcie: jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?

Pomorska wspólnota regionalna 143

Mariusz Szmidka, redaktor naczelny tygodnika „Zawsze Pomorze”

Pomorze jest unikatowym regionem, na którego rozwój – jak chyba nigdzie indziej w skali Polski – pracują tak będący tu „od zawsze” autochtoni: Kaszubi czy Kociewiacy, jak również przybywający tu przyjezdni, w tym m.in. powojenni kresowiacy czy mniejszość ukraińska. Wszyscy oni na poziomie społecznym i ekonomicznym stanowią doskonale dopasowane do siebie elementy układanki, o czym świadczą m.in. wysoka jakość życia czy liczne sukcesy gospodarcze naszego regionu. Czy owe puzzle da się jednak ułożyć w spójną całość również na płaszczyźnie kulturowo-tożsamościowej?

ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO PLANOWANIA ROZWOJU REGIONÓW

Polityka regionalna – jak powinno wyglądać planowanie zintegrowane? 148

prof. **Tadeusz Markowski**, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Jednym z największych wyzwań polityki regionalnej jest próba odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce powinno wyglądać planowanie zintegrowane. Właściwym rozwiązaniem wydaje się być połączenie działań na rzecz przemian społeczno-gospodarczych z planowaniem przestrzennym. Równie istotne jest uczynienie tegoż rozwoju zrównoważonym – opartym o działania wyważone i długofalowe. Jak zatem skutecznie włączyć strategie scalające do procesu rozwoju regionów?

Jak połączyć ekonomię z przestrzenią? 154

Janusz Sepioł, Architekt Miejski Rzeszowa, b. senator RP, b. Marszałek Województwa Małopolskiego, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Jedną z głównych przesłanek reformy regionalnej podjętej przez rząd Jerzego Buzka było utworzenie podmiotów funkcjonujących poniżej rządu centralnego, które wezmą na siebie znaczącą część odpowiedzialności za przyspieszenie rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Miało to nastąpić m.in. poprzez lepsze wykorzystanie zasobów oraz uwarunkowań lokalnych, a także większą samodzielność kreowania polityki rozwoju. Dlatego wśród zasadniczych kompetencji, ale i zadań nowo utworzonych województw znalazło się przygotowywanie i uchwalanie regionalnych strategii rozwoju. Jaka powinna być obecnie ich rola? Co pozwoli w pełni wykorzystać potencjał przestrzenno-ekonomiczny regionów?

Uzbroić i skoordynować politykę przestrzenną regionów 159

dr **Maciej Zathey**, Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Samorząd Województwa Dolnośląskiego; Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej UPWr

Mijające właśnie ćwierćwiecze powołania samorządowej administracji regionalnej w Polsce nakłania do szeregu refleksji. Ważne jest, by podjąć rozważania wokół trzech kontekstów: pierwotnego założenia reformy, procesu nadawania i odbierania kompetencji administracji regionalnej, a także zderzenia z coraz potężniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Bo choć autonomiczne regiony stanowią istotę sprawnie funkcjonującego państwa, to istnieje przy tym spore niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania na skutek wprowadzania wielu podejść do polityki rozwoju. Do tego mnogość problemów, takich jak postępujący kryzys peryferii i małych miast czy kryzys klimatyczny mogą powodować liczne trudności w zarządzaniu samorządami. Jak zatem powinna wyglądać odpowiedź regionów na współczesne wyzwania cywilizacyjne?

Zintegrowana polityka rozwoju szansą na dbałość o przestrzeń i należyte warunki życia 163

dr **Elżbieta Kozubek**, Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Narastający chaos przestrzenny, rozlewanie się miast czy degradacja historycznego dziedzictwa krajobrazowego to jedne z wielu namacalnych przykładów, z jak głębokim kryzysem planowania rozwoju mamy do czynienia w całej Polsce. Szansą na radykalną poprawę sytuacji może być wprowadzenie w życie zintegrowanej polityki rozwoju na wszystkich szczeblach administracji. Jak to zrobić? Czy zintegrowane podejście w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz polityki rozwoju jest możliwe? Jakie są najistotniejsze bariery na tej drodze?

Województwo lubelskie wobec wyzwań planowania zintegrowanego 167

Bogdan Kawałko, Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Dualny model transformacji terytorialnej, który oddziela założenia planowania przestrzennego od społeczno-gospodarczego, nie przystaje do wyzwań i kształtu obecnej polityki regionalnej. Stąd tak głęboka potrzeba opracowania modelu współpracy, umożliwiającego pełne wykorzystanie potencjału samorządów oraz zmniejszenie izolacji hamującej zrównoważony i spójny rozwój regionalny. Dyskusja o integrowaniu polityki rozwoju koncentruje się na trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej. Jakie wyzwania można odnotować w ramach poszczególnych przestrzeni integracji? W jaki sposób doprowadzić do ich skutecznej realizacji? Jaką strategię działania obrało województwo lubelskie?

JAKA GEOGRAFIA ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI?

Jaka geografia rozwoju polskich regionów? 175

prof. **Bolesław Domański**, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

prof. **Grzegorz Micek**, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

Rozwój polskiej gospodarki w ostatnich dekadach wiązał się ze znaczną geograficzną koncentracją firm i inwestycji. Te zaś lokowano najczęściej na zachodzie kraju oraz w największych ośrodkach miejskich i ich otoczeniu. Dobrze znany jest nam cywilizacyjny podział na Polskę zachodnią i wschodnią, a także dysproporcje między obszarami metropolitalnymi a peryferyjnymi. Różnice te nie należą do przeszłości. Czy możemy jednak spodziewać się szybszego rozwoju obszarów peryferyjnych? Jak na te uwarunkowania wpływa pandemia COVID-19, napływ imigrantów do Polski czy transformacja energetyczna? Wreszcie – w jaki sposób rozsądnie wykorzystać nowe trendy, pojawiające się w lokalizacji inwestycji oraz lokalnej przedsiębiorczości?

Gospodarka sieciowa nową szansą rozwoju regionów 179

dr inż. **Jarosław Tworóg**, Wiceprezes Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji

Rozwój technologii sieciowych i realizacja strategii Zielonego Ładu przyspieszyły procesy decentralizacji działalności gospodarczej. Powstały nowe możliwości uruchomienia potencjału rozwojowego drzemiącego w przedsiębiorczości lokalnej. To dobry czas na intensyfikację aktywności gospodarczej społeczności żyjących poza dużymi miastami – na peryferiach. Aby otworzyć samorządom terytorialnym nowe możliwości tworzenia i skutecznej realizacji innowacyjnych polityk gospodarczych, potrzebna jest wizja i spójne z nią otoczenie prawno-regulacyjne.

Podlasie – własne zasoby źródłem rozwoju 188

Janusz Szewczuk, doradca strategiczny Związku Miast Polskich

Podlasie stanowi dobry przykład regionu rozwijającego się w oparciu o własne, endogeniczne zasoby oraz szeroko zakrojoną współpracę w kręgu lokalnych partnerów. W takim modelu – między innymi – tworzone są rozbudowane łańcuchy budowy regionalnych produktów, a dystrybucja korzyści jest rozprowadzana do wielu miejscowych aktorów, co zwiększa lokalne przepływy finansowe, zmniejszając strumień pieniędzy „wypływający" na zewnątrz. Jakie czynniki zadecydowały o tym, że w województwie podlaskim sprawdziły się i rozpowszechniły elementy takiego właśnie modelu rozwoju? Czym region ten wyróżnia się na tle kraju? Czy „odtworzenie" jego drogi byłoby możliwe również w innych polskich województwach?

Lubelskie i Polska Wschodnia w obliczu wojny w Ukrainie 193

Bogdan Kawałko, Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

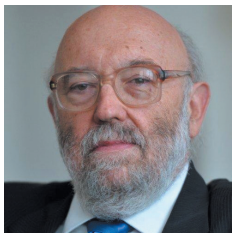
Rosyjska inwazja na Ukrainę ma ogromny wpływ na sytuację geopolityczną Europy. Wschodnią flankę Unii Europejskiej stanowią polskie regiony przygraniczne. Jakie więc wyzwania przed nimi stoją? Jak może wyglądać współpraca polsko-ukraińska po zakończeniu konfliktu zbrojnego? Czy jesteśmy gotowi wziąć udział w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy?

Podkarpacie i Polska Wschodnia – jakie perspektywy? 200

dr **Paweł Wais**, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego

Kryzysy związane z pandemią COVID-19 czy wojną w Ukrainie miały ogromny wpływ na sytuację gospodarczą Polski Wschodniej. Choć odcisnęły one negatywne piętno na wielu kwestiach społeczno-gospodarczych, to z perspektywy województwa podkarpackiego jawią się one jako szansa na rozwój regionu. Co ważne, potrzebna jest współpraca między samorządami a przedsiębiorcami w podjęciu kluczowych decyzji mających wpływ na przyszłość Polski Wschodniej.

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ KLIMATYCZNO-ŚRODOWISKOWYCH



Polityka klimatyczna a polityka regionalna 205

dr **Andrzej Kassenberg**, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju

Dynamiczne zmiany klimatu, których jesteśmy dziś świadkami, wymuszają na nas rewizję podejścia do polityki regionalnej. Jej nowy kształt mógłby sprowadzać się do budowania siły regionu od dołu – w oparciu m.in. o lokalne struktury zapewniające zaopatrzenie w energię i żywność, miejscowe usługi transportowe czy zabezpieczenie regionalnego środowiska przyrodniczego przed utratą różnorodności biologicznej. Czy jesteśmy na to gotowi?

Uwolnijmy (zieloną) energię regionów 209

Stanisław Szultka, Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

W kontekście kryzysu klimatycznego oraz uwarunkowań polityczno-gospodarczych konieczne jest umieszczenie transformacji energetycznej na liście priorytetów. Inicjatywy w tym kierunku są powoli podejmowane. Zaobserwować możemy trendy, takie jak: intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii, kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski czy decentralizacja energetyki. Duży potencjał dla rozwoju energetyki odnawialnej posiada województwo pomorskie, m.in. ze względu na, większe niż w innych regionach, możliwości wykorzystania energii wiatrowej. Jaką rolę w tym procesie pełni Samorząd Województwa Pomorskiego? Na czym polega idea wysp energetycznych? Jakie zmiany należałoby przeprowadzić na poziomie legislacyjnym by przyspieszyć ten proces?

Trendy środowiskowe a rozwój regionów 214

dr **Paulina Legutko-Kobus**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy

Paradygmat rozwoju zrównoważonego, wdrażany do polityki rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym, podkreśla znaczenie przemian społeczno-gospodarczych, uwzględniających uwarunkowania środowiskowe. Z jednej strony obserwujemy wzrost gospodarczy, z drugiej zaś musimy mieć świadomość ograniczoności zasobów oraz zwiększającej się presji na środowisko. Jego jakość w dużej mierze determinuje dobrostan i poziom życia ludzi. Dlatego tak ważne jest uwzględnienie w polityce rozwoju kwestii związanych z zapobieganiem kryzysowi klimatycznemu. Tyczy się to również skali regionalnej.

REGIONY A WIELOOŚRODKOWA POLSKA

Idea Polski policentrycznej 221

prof. **Przemysław Śleszyński**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Jednym z nielicznych pozytywnych skutków tragicznej strony polskiej historii: wojen, rozbiorów oraz licznych zmian granic, jest policentryczny system osadniczy. To najkorzystniejszy – z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju – układ, w którym ośrodki większe „nie zjadają" mniejszych i w którym pomiędzy poszczególnymi miastami zachodzą największe efekty synergii. Ten zasób nie został nam jednak dany raz na zawsze – aby móc dalej z niego czerpać, należy odpowiednio zadbać o jego utrzymanie. W jaki sposób?

Regionalna polityka miejska wobec wyzwań przyszłości 233

Jacek Woźniak, doradca Związku Miast Polskich

Regionalna polityka miejska wymaga większej uwagi ze strony samorządów, gdyż stanowi źródło rozwoju obszarów zurbanizowanych. Jej znaczenie rośnie wraz z ogólnoświatowym wzrostem znaczenia miast, w których żyje coraz większa populacja ludzi (także w Polsce). Dobra regionalna polityka miejska powinna, oprócz samego ukierunkowania na miasta, brać pod uwagę wyzwania przyszłości oraz sprzyjać budowaniu współpracy w zakresie miejskich obszarów funkcjonalnych. Upowszechnienie takiego podejścia w polskich regionach daje nadzieję na efektywniejsze rozwiązywanie ich problemów.

Region i metropolia – jak się ułożyć? 240

prof. **Rafał Matyja**, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wprowadzenie pod koniec XX wieku nowego podziału administracyjnego Polski zamknęło – jak się okazało – perspektywę stworzenia rzeczywistych metropolii. Jednostek na miarę kilku największych aglomeracji, czyli przestrzeni wspólnego rozwiązywania problemów, które wymagają współpracy na obszarze wielu gmin i powiatów. Po latach prowizorycznego rozwiązania doczekała się jedynie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Prowizorycznego, bo ustanawiającego stosunkowo niewielki zakres działania opartego o zasadę dobrowolności. Co należy zrobić, by wyrugować metropolitalny narcyzm, pomijający potrzeby prowincji? Jak powinna wyglądać zaktualizowana mapa kraju?

JAK BUDOWAĆ SIŁĘ KAPITAŁOWĄ REGIONÓW?

O potrzebie samodzielności finansowej regionów 245

dr **Maciej Bukowski**, Prezes Zarządu WiseEuropa

Poszczególne regiony w Europie i na świecie cechują się mniej lub bardziej ograniczoną autonomią finansową. Z pewnością możemy powiedzieć, że im większa niezależność, tym większe korzyści nie tylko dla danego terytorium, ale też dla gospodarki krajowej. Jakie więc szanse rozwojowe mogą uzyskać regiony dzięki niezależności finansowej oraz jakie działania mogą się do tego przyczynić?

Jak finansować rozwój z poziomu regionów? 249

Paweł Chorąży, Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich, Bank Gospodarstwa Krajowego

W rozwój polskich regionów są zaangażowane instytucje na szczeblu zarówno europejskim, jak i krajowym. Warto również zwrócić uwagę na instrumenty finansowe będące w dyspozycji bezpośrednio województw. Jak powinny funkcjonować regionalne instytucje finansowe w polskim ekosystemie rozwojowym? Jakie wyzwania stoją przed Regionalnymi Funduszami Rozwoju?

Po co nam siła kapitałowa regionów? 253

dr **Marek Ignor**, Prezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju

Do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, a także sprawne regionalne podmioty, które będą w stanie nim profesjonalnie zarządzać. Na czym polega siła kapitałowa regionów, czemu ona służy i jak ją budować? Jakie są role instrumentów i instytucji finansowych w politykach regionów? Jakie znaczenie w kontekście rozwoju województw mają regionalne instytucje finansowe?

Siła kapitału regionalnego – pomorskie doświadczenia 257

dr **Magdalena Pronobis**, Wiceprezeska Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

Regionalne fundusze rozwoju to instytucje nie całkiem nowe – obecne na mapie rozwojowej kraju od połowy ubiegłej dekady. Pomorski Fundusz Rozwoju był tym pierwszym, który zapoczątkował falę powstawania w województwach tego typu instytucji, których jest dziś czternaście. Przez ten okres obrót pieniężny pomorskiego funduszu wyniósł ponad pół miliarda złotych i wpisał się on na trwałe w realizację polityki rozwoju województwa. Nie oznacza to jednak końca możliwości kapitału regionalnego, ale ich początek – regionalne fundusze rozwoju mają potencjał by odegrać znacznie szerszą rolę w rozwoju polskich regionów, a tym samym kraju. Ich działalność to emanacja zasad partnerstwa i subsydiarności w praktyce samorządowej.

Lokalne rynki kapitałowe narzędziem regionalnej polityki rozwoju? 261

Olgierd R. Dziekoński, architekt, urbanista, ekspert w zakresie gospodarki lokalnej i samorządności

Małe i średnie przedsiębiorstwa są podstawą lokalnej gospodarki. Mimo to często brakuje, koniecznego dla ich rozwoju, finansowania zewnętrznego na odpowiednim poziomie. Warto zatem zadbać o powstawanie lokalnych funduszy kapitałowych, które w sposób oddolny wpłynęłyby na MŚP, zapewniając przestrzeń do współpracy między przedsiębiorcami i miejscowymi inwestorami. Jak powinien przebiegać taki proces? Jakie korzyści przyniesie regionalnej polityce rozwoju?

WPROWADZENIA

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski

dr Jan Szomburg
Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową,
Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Nasz kraj staje dziś przed wyzwaniem drugiej wielkiej modernizacji (klimatyczno-technologiczno-kulturowej). Musimy umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjne, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju. Dokonując tej nowej transformacji, będziemy musieli równocześnie szukać innego modelu konkurencyjności. Prawdziwym motorem tych przemian mogą się ponownie stać samorządowe regiony, które dojrzały przez 25 lat swojego istnienia i mają szansę odegrać kluczową rolę w stymulacji i koordynacji działań w ramach nowego paradygmatu rozwoju.

Samorządowe regiony miały ogromny **udział w wielkim sukcesie modernizacyjno-rozwojowym** Polski ostatnich trzech dekad. Bez nich wykorzystanie środków unijnych i cała polityka rozwojowa byłyby z pewnością dużo gorsze.

Decydując się 25 lat temu na tę reformę, pod przywództwem ówczesnego premiera, Jerzego Buzka, czuliśmy, że **zasada pomocniczości**, którą wyrażają województwa samorządowe, jest nam potrzebna, by nie zmarnować historycznej szansy i dokonać skoku modernizacyjnego w ramach integracji z Unią Europejską. Ta wiara w skuteczność decentralizacji i zasady pomocniczości wynikała również z żywej jeszcze wówczas pamięci, jak bardzo nieefektywne było scentralizowane i resortowe państwo PRL, którego niewydolność doprowadziła do rozwojowego zapóźnienia Polski.

Nasz kraj staje dziś przed wyzwaniem drugiej **wielkiej modernizacji**. Tym razem musimy jej dokonać razem z całą Europą, a nawet z całym światem. Przed nami **transformacja klimatyczno-technologiczno-kulturowa** o (być może) egzystencjalnym charakterze dla gatunku ludzkiego i naszej cywilizacji. Transformacja, która jednocześnie wpisuje się w tworzący się nowy podział świata na część demokratyczną i autorytarną oraz w walkę między tymi światami przy użyciu różnych narzędzi, w tym m.in. w postaci zielonego protekcjonizmu.

Po upadku komunizmu określenie „transformacja" było zarezerwowane dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej i dotyczyło wprowadzenia demokracji, rynku, zachodniego paradygmatu rozwojowego opartego na ciągłym wzroście Produktu Krajowego Brutto, czyli produkcji i konsumpcji. **Dziś transformacji wymaga cały model rozwojowy Europy i świata.** A my — będąc krajem cały czas w procesie nadrabiania wspomnianych zaległości w modernizacji „starego typu" — musimy umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjne, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju. Dokonując tej nowej transformacji, będziemy zatem musieli równocześnie szukać innego modelu konkurencyjności. Polska nie może już dalej efektywnie rywalizować w Europie i na świecie przy wykorzystaniu taniej (a dobrze wykwalifikowanej) siły roboczej czy poprzez produkcję przemysłową opartą na energii z paliw kopalnych.

> **Polska nadrabia cały czas zaległości w procesie modernizacji „starego typu", musimy jednak umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjne, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju, aby sprostać wyzwaniom drugiej fali modernizacji, którą przechodzi Europa i świat.**

Aby przejść z sukcesem przez ten proces, znów będziemy potrzebować kompetencji i siły naszych regionów. Również **środki unijne** mogą nam w tym pomóc, ale czas na bardziej twórcze, podmiotowe podejście do tych nowych wyzwań, które nas czekają (m.in. kryzys klimatyczny, ekologia, nowe technologie, demografia). Sektorowe programy klimatyczne generowane z UE będą służyły ogólnemu procesowi mitygacji zmian klimatycznych, ale same mogą wywołać pewne „turbulencje" na dole (np. wycofanie silników spalinowych a transport na terenach wiejskich). Siłą rzeczy nie są one obliczone na optymalne wykorzystanie (komponowanie) endogenicznych zasobów. To możemy uzyskać tylko z pogłębionej, autentycznej samorządności na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Musimy przy tym poszerzyć nasze rozumienie, czym jest **istota modernizacji, co tak naprawdę oznacza pojęcie „skok cywilizacyjny"**, którym tak lubimy się posługiwać. Dotychczas — właściwie na wszystkich szczeblach — przywiązywaliśmy zbyt dużą wagę do tzw. „twardych" czynników rozwoju — zwłaszcza do infrastruktury technicznej (symbolem mogą być tysiące kilometrów wylanych asfaltów). Dziś czas na dostrzeżenie „miękkich" czynników rozwoju — łącznie ze sposobami myślenia (*mindset*), wzorcami postaw, kulturami organizacyjnymi czy wzorcami dialogu i współdziałania.

> **Czas na dostrzeżenie „miękkich" czynników rozwoju – łącznie ze sposobami myślenia (*mindset*), wzorcami postaw, kulturami organizacyjnymi czy wzorcami dialogu i współdziałania.**

Sprostanie wyzwaniom przyszłości wymaga szerokiego wykorzystania potencjału obywateli — np. w roli prosumentów — łączenia zasobów różnych sektorów, które dotychczas działały w logice osobnej — np. energetyki, rolnictwa, zarządzania wodą, ekologii, usług publicznych, a nawet rozrywki — w zupełnie nowe kombinacje produkcyjno-konsumenckie. Tworzenie różnych „obiegów zamkniętych" oszczędzających zasoby i energię (dystrykty kompleksowego wytwarzania), a jednocześnie generujących nowe relacje, budujących lokalną oraz regionalną tkankę społeczną i ekonomiczną. Tu już nie chodzi tylko o integrację samych polityk publicznych, ale także o **integrację polityk publicznych z prywatnymi** — indywidualnymi, rodzinnymi, grupowymi, biznesowymi.

Ta cała wielka transformacja klimatyczno-technologiczno-kulturowa, która nas czeka, musi też umiejętnie łączyć zarządzanie pionowe: UE — kraj — region — gmina — obywatel, z **zarządzaniem horyzontalnym**, poziomym, międzysektorowym. Dlatego samorządne regiony, które stworzyliśmy w Polsce 25 lat temu, mają tu do odegrania znowu jedną z kluczowych ról — stymulacji i koordynacji w ramach nowego paradygmatu rozwoju. W modelu scentralizowanym ta integracja 2.0 rozwoju jest niepomiernie trudniejsza, podobnie jak wyzwolenie oddolnego zaangażowania, kreatywności i odpowiedzialności społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie warunków gospodarczych, klimatyczno-środowiskowych i kulturowych, dla tak złożonych wyzwań najlepsza będzie Polska wieloośrodkowa, z podmiotowymi regionami. Taka Polska pozwoli wykuwać takie odpowiedzi na wyzwania przyszłości, które będą uwzględniały specyfikę regionalnych i lokalnych zasobów, uwarunkowań i aspiracji. Wobec niepewności i złożoności ważne będzie regionalne eksperymentowania, różne „pilotaże" instytucjonalno-regulacyjne, które po weryfikacji praktycznej będą mogły „promieniować" na cały kraj. Innymi słowy — ważny będzie proces samouczenia się instytucjonalnego.

> **W szczególności liderzy samorządowi muszą oprzeć się pokusie klientelizmu, w którym najważniejszym pytaniem jest to, „ile komu damy", a otworzyć się na grę pod tytułem „co i jak chcemy wspólnie osiągnąć", dzieląc się tym samym odpowiedzialnością za przyszłość lokalnych i regionalnych wspólnot.**

Samo stworzenie ram prawnych (kompetencji) i ram finansowych dla rozwoju regionów oraz stworzenie im praktycznej przestrzeni działania jednak nie wystarcza. To widać już po dotychczasowych doświadczeniach. Potrzebna jest oddolna aktywność obywateli, nowa, wyższa kultura polityczna oraz odpowiedzialne przywództwo liderów i elit, uświadomienie sobie wspólnoty losu i wyzwań, tego, że gramy razem o coś więcej niż sama władza czy sama konsumpcja. Polskie regiony sprawdziły się, ale wyzwania przyszłości wymagają wybicia się na jeszcze większą dojrzałość — stworzenia warunków dla jeszcze pełniejszej obywatelskości obywateli i bardziej służebnie nastawionej władzy. W szczególności liderzy samorządowi muszą oprzeć się pokusie klientelizmu, w którym najważniejszym pytaniem jest to, „ile komu damy", a otworzyć się na grę pod tytułem „co i jak chcemy wspólnie osiągnąć", dzieląc się tym samym odpowiedzialnością za przyszłość lokalnych i regionalnych wspólnot. Klientelizm z natury rzeczy usztywnia cały system i obniża jego efektywność oraz motywację do kreatywnego zaangażowania obywateli, organizacji społecznych i biznesu. Jako całe społeczeństwo musimy stworzyć nową kulturę życia publicznego — więcej wymagać od siebie i od władzy. Od strony systemowej też jest dużo do zrobienia — pisze o tym wiele współautorów niniejszej publikacji. Trzeba dokończyć tę reformę sprzed 25 lat, uwzględniając dotychczasowe doświadczenie i wyzwania przyszłości, i wreszcie wprowadzić ład w planowaniu przestrzennym.

Serdecznie dziękuję wszystkim autorkom i autorom, którzy w tej publikacji podjęli wysiłek namysłu nad rolą regionów w przeszłości i w przyszłości. W szczególności dr. Piotrowi Żuberowi, który był naszym wsparciem w tym przedsięwzięciu, oraz wszystkim partnerom instytucjonalnym.

Na koniec specjalne wyrazy uznania i szacunku kieruję do prof. Jerzego Buzka, „ojca" reformy regionalnej, Polaka, który w całym swoim życiu kierował się ideą dobra wspólnego.

O autorze

Dr **Jan Szomburg** — współzałożyciel, wieloletni Prezes, a obecnie Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, inicjator Kongresu Obywatelskiego. Promotor publicznej refleksji i debaty nad tożsamością i wspólnotowością Polaków. Doktor nauk ekonomicznych. Współtwórca polskiej myśli transformacyjnej dotyczącej gospodarki. Autor wielu opracowań na temat kulturowych przesłanek i uwarunkowań rozwoju. Wydawca serii wydawniczej „Wolność i Solidarność" (od 2005). W latach 80. zaangażowany w gdańskiej „Solidarności", w stanie wojennym współpracował z podziemiem. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego.

Regiony dla obywatelskiej i samorządnej Rzeczpospolitej

prof. Jerzy Buzek
Poseł do Parlamentu Europejskiego, b. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, b. Premier RP

Decentralizacja władzy w postaci stworzenia samorządów wojewódzkich i powiatowych stanowiła klucz do utworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest współodpowiedzialność za sprawy publiczne. Samorządność to nie tylko rozwój materialny, ale również społeczno-moralny, dla którego tak ważne jest poczucie wspólnotowości. Do tworzenia dobra wspólnego potrzebna jest solidarność wszystkich obywateli – na wzór wciąż kulturowo obecnej „Solidarności".

Dwudziesta piąta rocznica ustanowienia samorządowych województw w Polsce, a także wzmocnienia ich roli oraz znaczenia przez samo tylko zmniejszenie liczby województw z 49 do 16, jest dobrą okazją do oceny wpływu samorządności obywatelskiej i rzeczywistej decentralizacji państwa na warunki rozwojowe kraju oraz bilansu zysków i strat, które ta zmiana przyniosła.

Rozpocznę od istotnego stwierdzenia, że decyzje podejmował wtedy rząd koalicyjny, którego zaplecze polityczne, wszystkie partie oraz organizacje obywatelskie powoływały się na dziedzictwo Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność". Naturalne niejako było więc, że punktem odniesienia decyzji rządowych był program NSZZ „S" z I Zjazdu w 1981 roku zatytułowany „Rzeczpospolita Samorządna". Odniesiono się tam do sytuacji panującej wówczas w Polsce, a którą charakteryzowały jednoznacznie takie fragmenty: „Dotychczasowy sposób rządzenia krajem oparty na wszechwładzy centralnych instytucji partyjno-państwowych prowadził kraj do ruiny (...) Państwo ma służyć człowiekowi, a nie panować nad nim; organizacja państwowa ma służyć społeczeństwu i nie może być utożsamiana z jedną partią polityczną".

Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać — zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w rok po utworzeniu NSZZ „Solidarność" — w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem, co zapisano w sposób następujący: „Chcemy rzeczywistego uspołecznienia systemu zarządzania i gospodarowania. Dlatego dążymy do Polski samorządnej (...) Dzisiejsza sytuacja kraju postawiła przed nami konieczność stworzenia programu o różnym zakresie (...) programu drogi do samorządnej Rzeczypospolitej". W tekście programu zawarto szereg zapisów uściślających zasady działania i wagę samorządu terytorialnego, zapisów zgodnych zresztą, jak się potem okazało, z opublikowaną później Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (EKST). Program zawiera w podsumowaniu ważne zdanie: „Droga ku samorządnej Rzeczypospolitej jest jedyną drogą, by Polska — silna wewnętrznie — stała się wiarygodna jako równorzędny partner dla innych narodów".

Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać – zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w 1981 roku – w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem.

Nic w tym dziwnego, że rząd, kierujący się takim przesłaniem, oparł przemianę zarządzania państwem na idei głębokiej decentralizacji i obywatelskiej samorządności oraz na wprowadzeniu samorządowych województw, a także dodatkowo samorządowych powiatów. Należy przypomnieć, że wcześniej, w 1990 roku, wprowadzono w pełni samorządowy szczebel gminny, a dokonał tego Senat, Sejm i rząd, w których byli wprawdzie obecni przedstawiciele ustępującego systemu, ale programowo zdecydowaną przewagę miały koncepcje wypracowane przez NSZZ „S".

Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne — decyzje podejmowaliśmy wszak po 16 latach od Zjazdu „S". Swój wpływ miały również lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce, pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu, w tym wnioski z przygotowywania wspomnianej EKST. Fundamentalne znaczenie miały również nasze intensywne przygotowania do akcesji do Unii Europejskiej — przyszłe członkostwo wymagało zasadniczych zmian strukturalnych w kluczowych dla funkcjonowania państwa i gospodarki sektorach: opieka zdrowotna, edukacja, system emerytalny czy górnictwo. Z pewnością jednak największą wagę przywiązywaliśmy do reformy administracyjno-samorządowej. Warto dodać, że rząd, którym miałem zaszczyt kierować w latach 1997-2001, prowadził przez cały ten okres negocjacje akcesyjne z Unią Europejską, przygotował stanowisko Polski we wszystkich 29 obszarach negocjacyjnych i ostatecznie zamknął zdecydowaną większość z nich. Dostosowaliśmy też prawo krajowe do rozwiązań unijnych w ramach niemal 200 aktów legislacyjnych. Naszym następcom pozostawiliśmy niewielką część zadania, co wymagało już tylko jednego roku negocjacji.

Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne, ale przede wszystkim lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce i pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu oraz nasze intensywne przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!" — to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom. Warto dziś przywołać to przekonanie, które towarzyszyło nam na progu naszej niepodległości, potem przy odzyskiwaniu państwa, a następnie gdy podejmowaliśmy się reform. Chodzi o przekonanie, że warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości. Bo demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.

„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!" – to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom.

Zasadnicze cele reformy samorządowej i administracji publicznej zostały przez mój rząd określone jako: zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej; podniesienie jakości wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi; tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego; tworzenie wspólnoty obywatelskiej i samorządowej, której członkowie mają prawo do uczestnictwa w jej zarządzaniu, współdecydowania o wyborze władz, o finansach i o majątku wspólnoty; a także prawo do posiadania informacji.

Dla sprawnego działania systemu samorządowego konieczne było wprowadzenie ustaw dodatkowych. Równolegle więc uchwaliliśmy ustawę o reprywatyzacji nieobciążającej bieżącego budżetu państwa i przewidującej częściowy zwrot zagarniętego bezprawnie mienia, aby na trwałe uwolnić samorządy od niepewności majątkowych. Ustawę tę zawetował ówczesny Prezydent RP, komplikując na lata sytuację majątkową samorządów. Wprowadziliśmy natomiast w życie pierwszą, zasadniczą ustawę o dostępie do informacji publicznej, która zapewniała transparentność działania władz publicznych — rządowych i samorządowych — oraz właściwą kontrolę społeczną. Ustawa ta jest niestety przez kolejne ekipy rządowe systematycznie rozwadniana. Kolejnym strategicznym rozwiązaniem, na które się wówczas zdecydowaliśmy, była ustawa o służbie cywilnej. I w tym przypadku nasi następcy rozpoczęli demontaż jej zasadniczych założeń natychmiast po przejęciu władzy.

W trakcie prac rządowych i parlamentarnych istotnym problemem stało się ustalenie nowego zasadniczego podziału terytorialnego Polski. Prace naukowców i polityków solidarnościowych trwały przez cały okres od 1990 roku, a więc wcześniejszej reformy gminnej. Wymienię tu nazwiska: Michała Kuleszy, Jerzego Regulskiego, Jerzego Stępnia, Mirosława Steca, Jana Rokity, choć to dalece nie wyczerpuje listy. Proponowano najpierw stworzenie ośmiu dużych regionów, nawiązujących w zasadzie do wielkich historycznych dzielnic Polski, jak: Pomorze, Wielkopolska, Mazowsze, Podlasie, Małopolska czy Śląsk. Uzyskanie jednak politycznego poparcia w sejmie, przy przejściu z 49 na zaledwie 8 województw, okazało się niemożliwe.

> **Warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości.**

Rząd zaproponował podział na 12 województw, ale i tak posłowie i obywatele walczyli o to, aby do tej dwunastki dodać przynajmniej to województwo, które reprezentowali. Parlamentarne boje skończyły się dodaniem kujawsko-pomorskiego, opolskiego i lubuskiego, a więc przyjęciem ustawy z podziałem Polski na 15 województw. Propozycji tej zdecydowanie sprzeciwił się jednak Prezydent RP. Po dodaniu województwa świętokrzyskiego zawarto ostatecznie kompromis polityczny i uchwalono ustawę o zasadniczym podziale terytorialnym, która zmniejszyła liczbę województw z 49 do 16; utworzono też 308 samorządowych powiatów, a 65 miast uzyskało prawo wykonywania na swoim terytorium zadań gminy i powiatu, tworząc tak zwane miasta na prawach powiatu.

Z największym uznaniem myślę dzisiaj o około 100 posłankach i posłach koalicji rządzącej, którzy zagłosowali za tą regulacją, chociaż ich województwo nie znalazło się liście tych czterech, o które rozszerzono pierwotną propozycję rządową. Za decyzją o utworzeniu 16 regionów zagłosowali też wszyscy posłowie koalicji rządzącej, będący ówcześnie członkami NSZZ „S", co warte jest podkreślenia, skoro podział terytorialny Związku opierał się na rozdrobnionych regionach (jest tak zresztą nadal).

Decyzja o utworzeniu 16 dużych regionów i nadania im statusu samorządowego, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykły impuls wzrostu. W tym kontekście wszelkie ewentualne próby ponownego rozdrobnienia należałoby traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.

> **Demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.**

Reforma administracji publicznej skutkowała nie tylko zmniejszeniem liczby wojewodów oraz urzędów ich obsługujących, ale generalnie nowym podziałem zadań publicznych w państwie wraz ze zmianą systemu finansów publicznych. Przede wszystkim to marszałek województwa, wybierany przez sejmik samorządowy i ściśle z nim współpracujący, stał się gospodarzem regionu odpowiedzialnym za budżet, administrację, majątek i przepływ środków finansowych, zwłaszcza europejskich, które decydowały o warunkach rozwojowych całego regionu. Wojewoda natomiast stał się wyłącznie reprezentantem rządu na terenie województwa i miał jedynie uprawnienia do kontrolowania zgodności z prawem decyzji samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych na danym terenie.

> **Decyzja o utworzeniu 16 dużych samorządowych regionów, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykły impuls wzrostu. Pomysły ponownego rozdrobnienia należy traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.**

Dalszy etap reformy administracyjno-samorządowej zakładał powstanie metropolii oraz włączenie organizacji pozarządowych, finansowanych z budżetu samorządu, do wykonywania szczególnie wrażliwych społecznie usług publicznych.

Byliśmy przekonani, że istota decentralizacji i budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych, a rządzący o zapędach dyktatorskich nigdy się na taką decentralizację nie zdobędą. Po przejęciu przez naszych następców odpowiedzialności za kraj ogromne środki na opiekę zdrowotną (dzisiaj dziesiątki miliardów złotych), transferowane naszą decyzją do Regionalnych Kas Chorych, ponownie scentralizowano w postaci niewydolnego Narodowego Funduszu Zdrowia. Zdemontowano też system zintegrowanego zarządzania na szczeblu powiatu, wzmacniając kompetencje i finanse wojewody, i cofając przy tym zmianę do wcześniejszej relacji wojewoda — urzędy rejonowe. Przewidując te zagrożenia pod koniec kadencji, już jako rząd mniejszościowy reprezentujący partie: Ruch Społeczny AWS, Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, Partię Chrześcijańskich Demokratów i Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, wprowadziliśmy dodatkową, całościową ustawę o finansowaniu samorządów, popartą w sejmie przez byłego koalicjanta — Unię Wolności. Ustawa ta, oprócz radykalnej decentralizacji funduszy centralnych i agencji dysponujących mieniem na rzecz samorządów, zawierała także klauzulę wykluczającą możliwość obciążania samorządów dodatkowymi zadaniami bez przydzielenia im odpowiednich środków czy też ograniczania wpływów decyzją władz centralnych. Ustawę tę również zawetował Prezydent RP – z wielką szkodą dla finansowania zadań samorządowych.

> **Byliśmy przekonani, że istota budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych.**

Zarządzanie przez samorządowe województwa programami i projektami współfinansowanymi ze środków unijnych stało się testem na merytoryczną dojrzałość marszałka i jego urzędu oraz sejmiku, na umiejętność zdobywania i wprowadzania w życie nowatorskich rozwiązań, nowych pojęć i nowych metod zarządzania. Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej", a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni. Formułowano projekty, których wykonanie generowało tworzenie i finansowanie kolejnych projektów rozwojowych, a więc uzyskiwano pożądany efekt domina — projekty stawały się podstawą finansowania coraz to nowych rozwiązań modernizacyjnych.

Podstawowe pytanie dotyczyło tego, jak finansować rozwój czy dbać o tworzenie miejsc pracy, gdy środki unijne z dofinansowaniem budżetowym nie są w stanie spełnić dynamicznych planów rozwojowych. Samorządy wojewódzkie dobrze realizowały te oczekiwania i w ocenach unijnych przez minione ćwierćwiecze zdobyły opinię samorządów najlepiej wypełniających długofalowe działania rozwojowe na swoim terenie. Dzięki temu nie tylko wykorzystywaliśmy dostępne nam środki, ale również postawiliśmy na tworzenie silnych powiązań pomiędzy biznesem, nauką i administracją. Bez uzyskiwania wpływów z podatków od przedsiębiorców trudno byłoby zapewnić finansowanie i przy tym liczyć na przyszły rozwój. Takie działania są także największym wyzwaniem stojącym przed polskimi samorządami, zwłaszcza wojewódzkimi.

Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej", a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni.

Kolejnym wyzwaniem dla naszych wspólnot pozostaje niski kapitał społeczny, a w konsekwencji niewielki poziom społecznego zaangażowania i wzajemnego zaufania. Ów niski kapitał społeczny jest ograniczeniem dla naszej samorządności. Czy aby nie uwierzyliśmy, że tak jak niewidzialna ręka rynku rozwiąże wiele dylematów gospodarczych, tak niewidzialna ręka demokracji zbuduje za nas kapitał społeczny?

Samorząd to przestrzeń budowania określonych wartości, takich jak dobro wspólne, które niekoniecznie oparte jest na sumie interesów indywidualnych, bo często interes wspólny wyrasta poza tę sumę, a dobrym tego przykładem była właśnie trudna decyzja rządu o zmniejszeniu liczby województw w naszym kraju z 49 do 16. Samorząd to też przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Wszystkie one są przeciwwagą dla zinstytucjonalizowanego, skrajnie upartyjnionego, świata polityki oraz pozwalają przetrwać czasy kryzysu i zagrożenia. Przede wszystkim zaś są one nośnikiem sensu społecznego życia i gwarancją naszej przyszłości.

W moim przekonaniu w samorządności, a także w kulturze politycznej i administracyjnej, wyraża się nasza możliwość budowania wolności i demokracji, których sens czujemy najlepiej wtedy, kiedy możemy za nie współodpowiadać. Oznacza to możliwość osobistego zaangażowania w rozwiązywanie — na zasadach *pro publico bono* — spraw publicznych; spraw dotyczących życia naszej rodziny, wspólnoty lokalnej, regionu czy wreszcie całego kraju. 25 lat temu w samorządności regionalnej pokładaliśmy nadzieje na szybki rozwój, nowoczesność i zapewnienie obywatelom bezpiecznych, dostatnich warunków życia. Nie ulega żadnej wątpliwości, że to się naszym regionom — naszym samorządowym województwom — udało. Dziś w kontekście współodpowiedzialności za Unię Europejską takie rozumienie samorządności powinno też inspirować nas do poszukiwania kierunków rozwoju oraz kształtowania standardów działania publicznego w skali całej Europy.

> **Samorząd to przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Te wartości są nie tylko nośnikiem sensu społecznego życia, ale i gwarancją naszej przyszłości.**

Przyszłość bowiem musimy i możemy budować nie tylko na odpowiednich materialnych środkach, ale również na zaufaniu i poczuciu wspólnotowości, i to w różnych wymiarach, a więc na tych doświadczeniach, których historycznym i kulturowym źródłem była „Solidarność". Wielka wspólnota nadziei, podmiotowości i wzajemnego zaufania.

O autorze

Prof. **Jerzy Buzek** — Poseł do Parlamentu Europejskiego od 2004 r., a w latach 2009-2012 jego Przewodniczący. W PE zasiada w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, której pracami kierował w latach 2014-2019. Od 2014 r. przewodniczy Europejskiemu Forum Energii. W 2016 r. *Euractiv* uznał go za jedną z trzech najbardziej wpływowych osób europejskiej polityki energetycznej. Zwycięzca rankingów dziennika „Rzeczpospolita" na najlepszego polskiego europosła w 2008 i 2018 r. W latach 1997-2001 Premier RP. Rząd, którym kierował, przeprowadził reformy: górnictwa, administracji, oświaty, zdrowia i emerytalną oraz rozpoczął negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Kawaler Orderu Orła Białego.

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ PRZYSZŁOŚCI

Perspektywa Unii Europejskiej

Jaka rola regionów w przyszłości Unii Europejskiej?

Thomas Wobben
Dyrektor ds. prac legislacyjnych, Europejski Komitet Regionów

Rola regionów i regionalizmu w polityce Unii Europejskiej ulegała na przestrzeni lat istotnym przemianom. Rozpoczynająca się obecnie dyskusja na temat kształtu polityki spójności po 2027 roku jest dobrą okazją, by zastanowić się, jakie funkcje powinny pełnić regiony w kontekście współczesnych wyzwań oraz jak dalej zapewniać spójność w sytuacji rosnących dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi obszarami.

Niniejszy tekst odzwierciedla jedynie opinię autora i niekoniecznie reprezentuje opinię Komitetu Regionów.

Kiedy poproszono mnie o napisanie krótkiego artykułu na temat roli regionów w Unii Europejskiej, od razu pomyślałem o roli, jaką odgrywają one w procesie decyzyjnym UE lub we wdrażaniu jej kluczowych polityk. Jako pracownik Europejskiego Komitetu Regionów (KR) poświęcam wiele czasu na analizowanie wpływu polityk i programów UE na miasta i regiony Unii oraz na refleksję, co należy zrobić, aby je ulepszyć.

Po głębszym zastanowieniu nabrałem wątpliwości, czy skupienie się na konkretnych programach i politykach UE byłoby wystarczające. Wydaje mi się zasadne rozpocząć od odpowiedzi na następujące pytania.

- Czym jest region w Europie?
- Dlaczego regiony mają znaczenie?
- Jaką rolę odgrywają one w UE, szczególnie w promowaniu spójności?

Czym jest region w Europie?

Nie istnieje jednolita definicja regionu w Europie. Chociaż termin ten jest powszechnie używany i ogólnie rozumiany, nie ma wspólnej definicji uznawanej przez wszystkie państwa członkowskie UE i środowisko akademickie[1]. Stoi to w ostrym kontraście z rolą i definicją państwa członkowskiego. Również definicja miasta, choć daleka od jednolitości[2], jest znacznie bardziej spójna niż termin „region". Region można zdefiniować jako:

[1] D. Štoková, *Regions in the EU after the Lisbon Treaty* (Master's thesis), Prague 2011, https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/33821/DPTX_2010_2__0_292768_0_105562.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 22.06.2023].

[2] Zob. Urban Data Platform Plus, https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/what-is-a-city#harmonised-definitions-of-cities [dostęp: 22.06.2023].

1. jednostkę statystyczną, odzwierciedloną w nomenklaturze jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS)[3], dzielącą terytorium gospodarcze UE na regiony na trzech różnych poziomach: NUTS 1, 2 i 3, przechodząc odpowiednio od większych do mniejszych jednostek terytorialnych. Powyżej poziomu NUTS 1 znajduje się poziom „krajowy" — państwa członkowskie;
2. obszar funkcjonalny obejmujący teren o wspólnych cechach i funkcjach. Taka definicja jest często używana do opisania współzależności między różnymi podmiotami (tj. transgranicznych lub w odniesieniu do powiązań miejsko-wiejskich);
3. obszar kulturowy określony przez wspólne cechy kulturowe, takie jak język;
4. obszar administracyjny lub polityczny, któremu powierzono określone obowiązki, z własnymi kompetencjami i uprawnieniami na danym terytorium, często w połączeniu z wybranymi instytucjami w celu sprawowania demokratycznej kontroli.

UE stosuje wszystkie cztery definicje „regionów". W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[4] termin ten jest wymieniony 89 razy, w tym w odniesieniu do KR. Dla przykładu odnosi się on do „dziedzictwa regionalnego" (art. 13), „władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych" (art. 123), „różnorodności regionalnej" (art. 167), „regionów" (art. 167), „społeczności lokalnych i regionalnych" (art. 170), „nierównowagi regionalnej" (art. 176) oraz „wymiaru lokalnego i regionalnego" (Protokół nr 2 Traktatu w sprawie pomocniczości). Ponadto Traktat mówi o regionach w kontekście ich szczególnych cech, takich jak np. regiony najbardziej oddalone, regiony opóźnione w rozwoju, regiony górskie lub regiony przemysłowe. Wyraźnie pokazuje to, że chociaż nie ma jednej uniwersalnej definicji na poziomie UE, wymiar regionalny w polityce Unii jest silnie reprezentowany.

Dlaczego regiony mają znaczenie?

Odpowiedź na to pytanie leży również w czterech wymiarach terminu „regiony":

1. klasyfikacja regionalna jest potrzebna, aby uchwycić różnice terytorialne wykraczające poza poziom lokalny, pozwalające nakreślić specyficzne cechy danego terytorium oraz umożliwić uzyskanie danych porównawczych dotyczących konkretnej sytuacji terytorialnej w UE;
2. wymiar regionalny również jest potrzebny, aby zidentyfikować powiązania między jednostkami lokalnymi — np. między miastem a wsią — oraz specyficzne cechy geograficzne lub gospodarcze;
3. wymiar kulturowy odzwierciedla chęć poszanowania różnorodności kulturowej i tożsamości w UE;
4. wymiar polityczny i administracyjny ma na celu zapewnienie, że polityki UE są opracowywane i wdrażane na poziomie najbliższym obywatelowi.

Polityczny i administracyjny wymiar regionu stał się bardziej istotny w teorii ekonomii w latach 90. — w odpowiedzi na konieczność sprostania wyzwaniu rosnących różnic terytorialnych i wzrostu urbanizacji w wielu państwach członkowskich. Debata naukowa skupiła się na wyzwaniu zapewnienia harmonijnego rozwoju UE jako całości, co było jednocześnie zgodne z podstawami gospodarki społecznej i jednolitego rynku europejskiego.

Polityczny i administracyjny wymiar regionu stał się bardziej istotny w latach 90. – w odpowiedzi na konieczność sprostania wyzwaniu rosnących różnic terytorialnych i wzrostu urbanizacji w wielu państwach członkowskich.

[3] Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background [dostęp: 22.06.2023].

[4] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF [dostęp: 22.06.2023].

W niedawnym raporcie European Policy Centre[5] stwierdzono, że w całej UE istnieją znaczne różnice regionalne, od heterogeniczności społecznej po terytorialną. Tej różnorodności często towarzyszą dysproporcje, które wpływają na poziomy rozwoju w różnych obszarach geograficznych i regionach UE. Różnice te występują nie tylko między państwami członkowskimi Unii, ale także w ich obrębie, np. pod względem regionalnego PKB lub wyników zdrowotnych. Ta wielowarstwowość oznacza, że różne regiony geograficzne UE mają różne potrzeby polityczne.

Jaką rolę odgrywają regiony w UE, szczególnie w promowaniu spójności?

Od samego początku proces integracji europejskiej cierpiał na coś, co zostało nazwane „ślepotą na wewnętrzny podział kompetencji w państwach członkowskich"[6]. Działo się tak głównie dlatego, że polityka europejska była uważana za obszar polityki zagranicznej, a ta druga tradycyjnie należała do wyłącznych prerogatyw państw narodowych[7].

Owa „ślepota terytorialna" zmieniła się jednak z czasem z następujących powodów:

1. regiony i potrzeba zajęcia się nierównościami regionalnymi uzyskały wyższy priorytet w politykach UE — np. w polityce spójności;
2. regiony uznano za kluczowe podmioty promujące np. innowacje ukierunkowane terytorialnie lub „decydujące o odporności" (*resilience*);
3. regiony (wraz z gminami i miastami) były aktywniej zaangażowane w przygotowywanie i ocenę prawodawstwa europejskiego, w szczególności poprzez ustanowienie Komitetu Regionów;
4. regiony zaczęły manifestować wspólne interesy i organizować się na szczeblu UE;
5. pozostawienie „w tyle" najbiedniejszych regionów podsyciło antyunijne protesty i „geografię niezadowolenia".

Chociażby z tych względów regiony odgrywają coraz większą rolę w niwelowaniu podziałów terytorialnych i pełnią kluczową rolę w zbliżaniu UE do jej obywateli. Wymiar regionalny ma szczególne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Znajduje to potwierdzenie w ostatnich zaleceniach OECD dotyczących polityki rozwoju regionalnego[8].

W oparciu o te zalecenia regiony mają zasadnicze znaczenie dla:

1. projektowania i wdrażania zintegrowanej oraz zrównoważonej strategii rozwoju regionalnego dostosowanej do różnorodnej przestrzeni lokalnej;
2. ukierunkowania działań politycznych na odpowiednią skalę terytorialną w celu uwzględnienia wszystkich rodzajów współzależności między regionami i w ich obrębie, w tym poprzez partnerstwa korzystne dla obu stron;
3. aktywnego angażowania społeczności regionalnych i lokalnych oraz interesariuszy w całym cyklu kształtowania polityki — w celu gromadzenia, a także współtworzenia wiedzy potrzebnej do określenia potrzeb regionów i wykorzystania ich szczególnych atutów;
4. wykorzystywania polityki rozwoju regionalnego w celu przeciwdziałania asymetrycznemu wpływowi globalnych megatrendów oraz zapewnienia zrównoważonej i sprawiedliwej transformacji ekologicznej;
5. promowania dostępności i jakości porównywalnych w skali międzynarodowej danych i wskaźników w różnych skalach terytorialnych w celu informowania o polityce rozwoju regionalnego i tworzenia ram na potrzeby podejmowania decyzji;

[5] *EU regions with legislative powers: Exploring the appetite, capacity and direction for EU policy influencing and delivery*, European Policy Centre, https://www.epc.eu/content/PDF/2021/EPE_EA_Basque_EU_regions_with_legislative_powers_clean3.pdf [dostęp: 22.06.2023].

[6] H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, Frankfurt am Main 1966, s. 248.

[7] J. Kottmann, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, European Law Review 2001, s. 159.

[8] Zob. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0492 [dostęp: 22.06.2023].

6. ustanowienia dobrych zasad funkcjonowania wielopoziomowego systemu zarządzania w celu wspierania spójnej polityki rozwoju regionalnego;
7. wzmocnienia zdolności administracyjnych, strategicznych i technicznych w zakresie opracowywania i wdrażania polityki rozwoju regionalnego na szczeblu krajowym oraz niższym;
8. mobilizowania zróżnicowanych, zrównoważonych i trwałych zasobów finansowych w celu odpowiedniego finansowania polityki rozwoju regionalnego na szczeblu krajowym i niższym;
9. promowania uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności w polityce rozwoju regionalnego, aby zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów publicznych i wzmocnić zaufanie do rządów krajowych i regionalnych;
10. wspierania skutecznych mechanizmów zarządzania ukierunkowanego na wyniki, które promują politykę rozwoju regionalnego opartą na dowodach (ang. *evidence-based policy*).

Jakie są obecne wyzwania dla europejskich regionów?

Istnieje szereg wyzwań tematycznych, z którymi europejskie regiony będą musiały się zmierzyć w nadchodzących latach:

1. postępujące zmiany technologiczne w gospodarce prowadzące do koncentracji wysoko płatnych miejsc pracy w dużych miastach i obszarach metropolitalnych kosztem peryferii. Tworzy to również podział na wysoko płatne stanowiska kierownicze i nisko płatne stanowiska usługowe. Europejski Indeks Konkurencyjności Regionalnej z 2022 r. pokazuje duże różnice w konkurencyjności regionalnej w UE[9]. Ogólnie rzecz biorąc, regiony, w których znajdują się duże obszary miejskie, osiągają dobre wyniki, szczególnie w przypadku regionów stołecznych, podczas gdy w innych regionach utrzymują się istotne luki — i to pomimo znacznej poprawy w regionach słabiej rozwiniętych[10];
2. masowa transformacja w wielu regionach przemysłowych w odpowiedzi na zmiany klimatu ma duży wpływ na te regiony, w których zlokalizowane są takie gałęzie przemysłu, jak: koksownictwo i rafinacja ropy naftowej, chemikalia, metale nieszlachetne, w szczególności stal i aluminium, minerały niemetaliczne, m.in. cement, papier i masa celulozowa, a także pojazdy silnikowe. Czterdzieści jeden regionów europejskich jest najbardziej narażonych na transformację, w oparciu o ich udział w zatrudnieniu sektorowym i emisje na mieszkańca. Wiele narażonych regionów znajduje się w Europie Środkowej (w tym w Czechach, Niemczech, na Węgrzech i w Polsce)[11];
3. przyspieszające zmiany demograficzne spowodowały, że w 2020 roku 34% populacji UE mieszkało w „kurczących się" regionach. Wskaźniki dla poszczególnych państw członkowskich nie oddają dużego zróżnicowania wewnątrz poszczególnych krajów. Wielu członków UE posiada regiony zarówno ze wzrastającą liczbą populacji, jak i regiony wyludniające się[12];
4. pogłębiająca się przepaść między miastem a wsią oznacza, że regiony wiejskie mają starszą populację i są bardziej narażone na zmniejszanie liczby mieszkańców. W 2020 roku 62% ludności wiejskiej mieszkało w „kurczących się" regionach, w porównaniu z zaledwie 15% ludności miejskiej;
5. przyspieszająca rewolucja cyfrowa stanowi wyzwanie dla wielu regionów: podczas gdy dostęp do szybkiego łącza szerokopasmowego ma 2 na 3 mieszkańców miast, na wsi jest to tylko 1 na 6 mieszkańców. Regiony wiejskie często wykazują niższy poziom wykształcenia i mniejszy dostęp do wysokiej jakości infrastruktury IT, takiej jak szybkie łącze szerokopasmowe. Zasięg sieci o bardzo wysokiej przepustowości na obszarach wiejskich jest znacznie niższy niż na obszarach miejskich (70% w porównaniu do 37%)[13];

[9] European Commission (2023), *EU Regional Competitiveness Index 2.0*, REGIO Working Paper 01/23, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2022.

[10] European Commission (2023), *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/swd_regional_trends_growth_convergence_en.pdf [dostęp: 22.06.2023].

[11] Zob. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/35247cc7-en/index.html?itemId=/content/publication/35247cc7-en [dostęp: 22.06.2023].

[12] European Commission (2023), op. cit.

[13] Digital Economy and Society Index 2022.

6. stałym problemem jest rosnąca przepaść pomiędzy regionami w zakresie poziomu innowacyjności. Wydatki na innowacje, badania i rozwój pozostają silnie skoncentrowane w północno-zachodnich państwach członkowskich oraz w stolicach państw i innych regionach metropolitalnych[14].

> **W najbliższych latach europejskie regiony będą musiały się zmierzyć m.in. z takimi wyzwaniami, jak: dysproporcje rozwojowe pomiędzy regionami oraz obszarami zurbanizowanymi i wiejskimi, przyspieszające zmiany demograficzne, wykluczenie cyfrowe czy brak równowagi w zakresie wsparcia innowacji oraz badań i rozwoju.**

Niezbędne będzie znalezienie wiarygodnych odpowiedzi na te i inne wyzwania, aby zapewnić regionom w Europie wystarczające narzędzia do zarządzania zmianami. Jest to również kluczowe pytanie w debacie na temat przyszłości polityki spójności.

Debata na temat przyszłości polityki spójności po roku 2027 już się rozpoczęła

Wraz z publikacją przez KE w 2022 roku 8. raportu w sprawie spójności[15] i utworzeniem grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. polityki spójności, rozpoczęła się debata na temat przyszłości tej polityki, która koncentruje się między innymi na następujących pytaniach.

- Jaka jest przyszła narracja dla polityki spójności?
- Jak możemy ukształtować ogólne ramy polityki na poziomie UE, aby skutecznie wspierać spójność?
- Jak możemy połączyć niezbędną elastyczność w czasie i miejscu z długoterminowymi celami polityki?
- W jaki sposób można wzmocnić zasady partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania?
- Jaką przyszłą metodę realizacji możemy znaleźć, aby połączyć uproszczenie z efektywnym wykorzystaniem funduszy?

Wraz z głównymi europejskimi stowarzyszeniami terytorialnymi[16], Komitet Regionów ponownie uruchomił #CohesionAlliance[17] (Sojusz na rzecz Spójności) na sesji plenarnej w październiku 2022 roku, aby utrzymać proaktywną rolę w debacie na temat przyszłości spójności. Zgodnie z deklaracją „Debata na temat przyszłości polityki spójności rozpoczyna się teraz!"[18] przyjętą podczas wznowienia, nowy punkt ciężkości sojuszu #CohesionAlliance koncentruje się na zróżnicowanych i ważnych aspektach, które są konieczne dla dyskusji na temat przyszłości polityki spójności. Przede wszystkim takich jak: przezwyciężenie rozdrobnienia funduszy polityki spójności, poprawa i uproszczenie jej realizacji oraz wzmocnienie zdolności budowania potencjału, przy jednoczesnym potwierdzeniu kluczowych zasad leżących u podstaw polityki spójności, takich jak podejście ukierunkowane terytorialnie, zasada zarządzania współdzielonego, partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania.

Wraz z trwającą debatą na temat przyszłości polityki spójności stało się oczywiste, że potrzebujemy silnej narracji, która musi uświadamiać, że kosztem braku spójności byłaby zdezintegrowana Europa. Jacques Delors napisał w 1989 r., że „polityka wspólnotowa w dziedzinie regionalnej i strukturalnej byłaby konieczna w celu promowania optymalnej alokacji zasobów do równomiernego rozłożenia korzyści z dobrobytu na całą

[14] European Commission (2023), op. cit.

[15] Zob. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en [dostęp: 22.06.2023].

[16] Zob. The Assembly of European Regions (AER), Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), La Conférence des Assemblées Législatives des Régions d'Europe (CALRE), The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), The Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) oraz EUROCITIES.

[17] Zob. https://cor.europa.eu/en/engage/pages/cohesion-alliance.aspx [dostęp: 22.06.2023].

[18] Zob. https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/cohesion-alliance.aspx#Documents [dostęp: 22.06.2023].

Wspólnotę (...)". W tym kontekście regionalny wymiar innych polityk wspólnotowych powinien być brany pod uwagę"[19]. Polityki wspólnotowe, wspierające szeroko zrównoważony rozwój, są rzeczywiście niezbędnym uzupełnieniem jednolitego rynku europejskiego.

Dlatego właśnie, w kontekście debaty na temat przyszłości polityki spójności po 2027 roku, konieczna jest jej polityczna koncepcja, która z jednej strony ponownie połączy wysiłki państw UE w duchu przywołanych słów Jacquesa Delorsa i która wytworzy znów presję na ocenianie wszystkich polityk UE pod kątem oceny ich roli w promowaniu spójności. Spójność nie jest polityką społeczną, której celem byłoby naprawienie niezamierzonych skutków terytorialnych spowodowanych przez inne polityki. Zasada „nie szkodzić spójności" musi być przestrzegana i skutecznie monitorowana przez wszystkie polityki UE.

Zasada „nie szkodzić spójności" musi być przestrzegana i skutecznie monitorowana przez wszystkie polityki UE.

Jak niedawno napisał Kevin Morgan[20], potrzebujemy nowej równowagi między kierunkowością a pomocniczością w polityce spójności. Kierunkowość jest potrzebna, aby wskazać jasną drogę do celu naszej podróży, tak jak przykładowo robi to obecnie UE w przypadku priorytetów Europejskiego Zielonego Ładu. Aktywna pomocniczość jest natomiast potrzebna, aby zaoferować przyjazne dla użytkownika menu opcji priorytetowych, z których decydenci szczebla niższego niż krajowy mogą wybierać priorytety, które są dostosowane do ich wyjątkowej sytuacji i współgrają z nią.

Kryzys związany z COVID-19 pokazał nam, jak szybko polityka spójności była w stanie zareagować (przez długi czas była to realnie jedyna polityka UE zdolna podjąć działanie tak szybko). Komitet Regionów, wraz ze wszystkimi innymi instytucjami UE, poparł niezbędne zmiany prawne w rekordowym czasie.

Istnieje jednak ryzyko, że wraz z coraz większą liczbą środków *ad hoc* i transferów z polityki spójności do innych (centralnie zarządzanych) programów, główny cel polityki, jakim jest osiągnięcie spójności poprzez długoterminowe inwestycje i zmiany strukturalne, zostanie utracony. Istnieje również wyraźne niebezpieczeństwo, że kryzys doprowadzi do większej centralizacji i „ślepoty terytorialnej".

Polityka spójności jest jedyną polityką, w której zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa są wpisane w jej ramy prawne. Zasady te muszą zostać utrzymane, a stworzony przez Komisję Europejską w 2014 roku „Europejski Kodeks Postępowania w zakresie Partnerstwa" (ang. *The European Code of Conduct on Partnership*) musi zostać wzmocniony poprzez powiązanie go z zaleceniami OECD dotyczącymi inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach administracji[21] oraz z wytycznymi dotyczącymi skutecznej decentralizacji[22]. Oznacza to również, że konieczny jest większy udział obywateli oraz ściślejsza współpraca z partnerami społecznymi w ramach wzmocnionego modelu partnerstwa.

Polityka spójności jest jedyną polityką, w której zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa są wpisane w jej ramy prawne. Konieczny jest większy udział obywateli oraz ściślejsza współpraca z partnerami społecznymi w ramach wzmocnionego modelu partnerstwa.

[19] *Report on economic and monetary union in the European Community*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf [dostęp: 22.06.2023].

[20] Zob. https://econpapers.repec.org/paper/hhslucirc/2023_5f001.htm [dostęp: 22.06.2023].

[21] *Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm [dostęp: 22.06.2023].

[22] *Ten Guidelines for Effective Decentralisation Conducive to Regional Development*, https://www.oecd.org/eurasia/countries/ukraine/Ten-Guidelines-for-Effective-Decentralisation-Conducive-to-Regional-Development.pdf [dostęp: 22.06.2023].

Wyzwania związane z transformacją ekologiczną i cyfrową mają głęboki wpływ na wszystkich obywateli i miejsca w UE i mogą prowadzić do większych podziałów społecznych i terytorialnych. Polityka spójności — jak dotąd — była w dużej mierze postrzegana jako instrument inwestycyjny, który ma pomóc państwom członkowskim i regionom sprostać tym wyzwaniom i złagodzić ich skutki.

Europejska misja na rzecz spójności z konkretnymi ambicjami opartymi na lokalnych/regionalnych zobowiązaniach i silnym wsparciu na wszystkich szczeblach rządowych mogłaby stać się centralnym elementem konsolidacji podwójnej transformacji Europy, aby nikogo i żadnego regionu nie pozostawić w tyle. Mogłaby ona opierać się na ambitnej wizji neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla zmian socjotechnicznych w połączeniu z wymaganymi zmianami instytucjonalnymi (zarówno legislacyjnymi, jak i organizacyjnymi), opartymi na oddolnej ocenie możliwości i potrzeb. Mogłaby ona zapewnić zaangażowanie wszystkich szczebli rządowych w pośredniczenie i organizowanie procesów transformacji w ramach różnych sektorów i między nimi, a także opierać się na transformacyjnej polityce innowacji ukierunkowanej terytorialnie. Tak rozumiana misja na rzecz spójności mogłaby być również częścią nowych wspólnych ram strategicznych obejmujących wszystkie polityki i fundusze UE mające wymiar terytorialny i propagować w ten sposób spójność jako zasadę naczelną.

Są to jedynie wstępne pomysły na przyszły kształt polityki spójności po 2027 roku. Imponujący sukces polskich regionów w dogonieniu innych regionów UE i wykorzystaniu funduszy na zieloną i cyfrową transformację wyraźnie pokazuje potencjał tej polityki. Przeciwdziałanie podziałom gospodarczym, społecznym i terytorialnym w Europie pozostaje jednak ciągłym wyzwaniem i jest ściśle związane z naszymi wartościami demokratycznymi i jednolitym rynkiem europejskim.

Europejskie regiony (a także gminy i miasta) będą musiały odgrywać aktywną rolę w podejmowaniu wyzwań i zapewnianiu, że nikt i żaden region nie pozostanie w tyle.

O autorze

Thomas Wobben — absolwent studiów z ekonomii i nauk politycznych w Kolonii. Karierę zawodową rozpoczął od reprezentowania interesów organizacji sektora społecznego i organizacji młodzieżowych w Brukseli.

W 1993 r. dołączył do struktur administracyjnych kraju związkowego Saksonia-Anhalt, gdzie był odpowiedzialny za współpracę biznesową w ramach Unii Europejskiej, innowacje i współpracę międzyregionalną.

W 1995 r. został oddelegowany do Biura Łącznikowego Saksonii-Anhalt w Brukseli, gdzie odpowiadał głównie za politykę regionalną i rozwój projektów europejskich.

Od września 1999 r. do marca 2012 r. był dyrektorem Przedstawicielstwa Saksonii-Anhalt przy Unii Europejskiej.

W 2012 r. dołączył do Europejskiego Komitetu Regionów jako dyrektor ds. polityki horyzontalnej i współpracy, a obecnie jest dyrektorem ds. prac legislacyjnych w komisjach COTER (Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE), ECON (Komisja Polityki Gospodarczej) i SEDEC (Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury).

Stanowisko Zarządu ZWRP w sprawie przyszłej Polityki Spójności Unii Europejskiej

POLSKIE REGIONY

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowisko Zarządu ZWRP jest skierowane do Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także do: Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CPMR), Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR), Stowarzyszenia Eurocities, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (AEBR), Zgromadzenia Regionów Europy (AER), jak również do: stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych w krajach UE i krajach współpracujących. Otwiera dyskusję wokół tego, w jaki sposób zapewnić wysoką rangę Polityce Spójności UE po 2027.

Polityka Spójności UE post-2027. Końcowy projekt Stanowiska Regionów PL, uzgodniony przez ZE EiKPS w dniu 25.05.2023.

Biorąc pod uwagę, że:

a) od blisko 20 lat Polityka Spójności jest w Polsce jednym z głównych źródeł finansowania rozwoju, w tym inwestycji publicznych, a także impulsem do pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych;

b) Polskie Regiony są aktywnymi i bardzo doświadczonymi współkreatorami i realizatorami polityki rozwoju, w tym Polityki Spójności, dostrzegającymi obszary tematyczne, w których przyniosła ona znaczące pozytywne skutki, jak i te, gdzie jej znaczenie okazało się mniejsze od spodziewanego;

c) w 2024 roku Komisja Europejska opublikuje 9. Raport Kohezyjny, w którym zaproponuje kształt Polityki Spójności po 2027 roku;

jak również w obliczu:

d) asymetrycznych terytorialnie szoków, których doświadczamy w ostatnich latach w całej UE w wyniku wielowymiarowych kryzysów;

e) dynamicznie zmieniających się uwarunkowań i megatrendów globalnych;

f) długofalowych wyzwań stojących przed kolejnymi pokoleniami Europejczyków;

g) dziejowej potrzeby integracji Ukrainy, Mołdawii i państw Bałkanów Zachodnich z UE;

Polskie Regiony włączają się w dyskusję na temat warunków brzegowych, jakie powinny być spełnione, by Polityka Spójności wzmocniła swą rolę jako katalizatora i stabilizatora pozytywnych zmian strukturalnych we wszystkich regionach UE.

W przekonaniu, że kluczowe cele Polityki Spójności są wciąż aktualne, przedstawiamy nasze pierwsze stanowisko w tej sprawie.

I. Jako traktatowy filar Polityka Spójności UE powinna:

1. stanowić główną politykę inwestycyjną UE zapewniającą długofalowy impuls rozwojowy oraz wsparcie dla strukturalnej transformacji regionów;
2. niwelować nadmierne napięcia i dysproporcje rozwojowe między obszarami wzrostu a obszarami stagnacji oraz przełamywać negatywne tendencje społeczno-gospodarcze na obszarach doświadczających marginalizacji, szczególnie na obszarach przygranicznych, w tym na zewnętrznych granicach UE;
3. dysponować budżetem adekwatnym do wyzwań (finansowa masa krytyczna), utrzymując co najmniej obecny udział w strukturze wieloletnich ram finansowych UE;
4. synergicznie współdziałać z innymi politykami/funduszami UE, być przez nie uzupełniana (a nie zastępowana), a także zintegrować się z II filarem Wspólnej Polityki Rolnej;
5. operować jednym funduszem (Europejski Fundusz Spójności Terytorialnej) kierowanym do wszystkich regionów UE (NUTS 2);
6. uwzględniać inne oprócz „PKB *per capita*" (np. dochód rozporządzalny gospodarstw domowych) miary poziomu rozwoju regionów oraz siłę wewnątrzregionalnych zróżnicowań przy określaniu skali i zasad wsparcia;
7. zapewniać wiodącą rolę władz regionalnych w przygotowaniu i zarządzaniu programami, co przybliży UE do obywateli (subsydiarność, decentralizacja, uspołecznienie) oraz umożliwi uwzględnienie zróżnicowanych terytorialnie problemów, potencjałów, potrzeb, wyzwań i celów;
8. upowszechniać zindywidualizowane podejście do kształtowania programów regionalnych, co będzie sprzyjać wzrostowi efektywności interwencji i upowszechnianiu dobrych praktyk zarządzania;
9. promować koncentrację tematyczną bez narzucania regionom struktury alokacji zasobów, a także umożliwiać im skuteczne reagowanie na zmiany otoczenia w trakcie realizacji programów (swobodniejsze przesunięcia środków);
10. podnosić odporność i zdolność reagowania regionów na szoki zewnętrzne, jednak bez finansowego angażowania się w bieżące zarządzanie kryzysami;
11. wzmacniać podmiotowość oraz zdolność instytucjonalną i finansową władz regionalnych i lokalnych jako kluczowych aktorów procesów rozwojowych, integrujących różne wiązki polityk publicznych kierowanych do wspólnot tworzących obszary funkcjonalne;
12. sprzyjać realizacji oddolnych, partnerskich i zintegrowanych przedsięwzięć kompleksowo odpowiadających na potrzeby i problemy różnych obszarów funkcjonalnych, aktywizując ich specyficzne potencjały.

II. Polityka Spójności UE powinna skoncentrować się na następujących zagadnieniach:

13. przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, poprawa jakości środowiska, transformacja energetyczna, poprawa bezpieczeństwa energetycznego;
14. redukcja negatywnych skutków zmian demograficznych (starzenie się i depopulacja, w tym odpływ talentów);
15. poprawa warunków życia — unowocześnienie infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost jakości i dostępności kluczowych usług publicznych (m.in. edukacja, zdrowie, rynek pracy, integracja społeczna, kultura, mobilność), a także konwersja obszarów zdegradowanych;
16. przeciwdziałanie wykluczeniu w każdej formie (społeczne, zawodowe, cyfrowe, zdrowotne, transportowe) oraz wsparcie otwartego, obywatelskiego społeczeństwa ludzi kreatywnych, kooperatywnych i z wysokimi kompetencjami;

17. budowa ekosystemów wspierających transformację gospodarki w stronę:
    a) zeroemisyjnych, bezodpadowych, zdigitalizowanych i zapewniających bezpieczeństwo dostaw przemysłów i usług stosujących innowacje technologiczne i nietechnologiczne, oparte na specyficznych zasobach i potencjałach terytorialnych;
    b) zdolnego do tworzenia trwałych i wysokiej jakości miejsc pracy sektora MŚP.

III. Mechanizm zarządzania Polityką Spójności UE powinien mieć następujące cechy:

18. pełna gotowość — uwzględniających wnioski z refleksji strategicznej i praktyki wdrażania — ram legislacyjnych na poziomie UE najpóźniej do połowy 2027 roku;
19. definiowanie i „kontraktowanie" efektów zamiast rozliczania wydatków;
20. stosowanie analogicznych zasad (np. kwalifikowalność wydatków), jak w innych politykach realizowanych w ramach zarządzania współdzielonego oraz brak dyskryminacji względem programów zarządzanych centralnie (np. pomoc publiczna);
21. odejście od reguły n+3 w przypadku stosowania instrumentów terytorialnych (promowanie zintegrowanych, wieloaspektowych i kompleksowych projektów);
22. większa swoboda (efektywność operacyjna) w realizacji programów i schematów wsparcia oraz podporządkowanie ich strategicznym celom, m.in. poprzez:
    a) redukcję obciążeń, m.in. dzięki adaptacji mechanizmów wdrożeniowych z okresu pandemii oraz zastosowaniu rozwiązań charakterystycznych dla Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (kompleksowe projekty o szerokim zakresie tematycznym);
    b) zwiększenie możliwości łączenia różnych form wsparcia;
    c) odejście od prymatu formuły konkurencyjnej przy dystrybucji środków na rzecz oddolnie przygotowanych i regionalnie uzgadnianych (negocjowanych) wiązek projektów;
    d) rozwój schematów grantowych ułatwiających małym podmiotom aplikowanie o środki, a także realizację projektów standardowych;
    e) otwarcie możliwości realizacji projektów pilotażowych/eksperymentalnych, w których ryzyko niepowodzenia będzie akceptowalne.

Niniejsze stanowisko kierujemy przede wszystkim do:
Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także do:
Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CPMR), Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR), Stowarzyszenia Eurocities, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (AEBR), Zgromadzenia Regionów Europy (AER), jak również do:
stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych w krajach UE i krajach współpracujących.

Wyrażamy gotowość współpracy i wymiany informacji z ww. instytucjami i organizacjami, a także z innymi zainteresowanymi podmiotami, na rzecz zapewnienia wysokiej rangi Polityki Spójności w UE po 2027 roku.

W kierunku strategicznej decentralizacji

prof. Maciej Kisilowski
Uniwersytet Środkowoeuropejski w Wiedniu
(Central European University)

U źródła kryzysu demokracji w Polsce, jak i wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, leży pogłębiający się spór ideologiczny między progresywnymi i konserwatywnymi wizjami dobrego państwa i społeczeństwa. Jedną z najbardziej obiecujących i realistycznych ustrojowych odpowiedzi na ten kryzys może być strategiczna decentralizacja, czyli przenoszenie decyzyjności w pewnych obszarach polityki publicznej na poziom miast i regionów, a przez to szersze włączenie samorządu w system podziału i równoważenia władzy w państwie. Czy polscy samorządowcy są gotowi na przejęcie roli „aniołów-stróży polskiej demokracji"?

Co łączy „radykalnie centrowego" Prezydenta Francji Emmanuela Macrona i prawicową Premier Włoch Giorgię Meloni z 28 polskimi naukowcami, przedsiębiorcami i aktywistami, w tym z autorem niniejszego komentarza, którzy wspólnie opracowali wydaną niedawno książkę *Umówmy się na Polskę*[1]? W kilku słowach: wiara w potencjał decentralizacji w rozwiązaniu kluczowych dylematów współczesnej demokracji.

Pierwsze sugestie, że Macron może namawiać rodaków do przynajmniej częściowego odejścia od francuskiej tradycji centralizacji pojawiały się już w jego pierwszej kadencji. Jednak sugestie te wydają się ostatnio nabierać bardziej konkretnych form. Zeszłej jesieni w zainicjowanych przez Prezydenta Francji konsultacjach społecznych, w ramach tzw. Narodowej Rady ds. Odbudowy (*Conseil National de la Refondation* — CNR), pomysły decentralizacyjne odgrywały istotną rolę. Macron wspominał o tym w udzielonym 11 maja wywiadzie dla „L'Opinion"[2]. Od początku konsultacji Prezydent Francji wskazuje konkretnie na perspektywę zwiększenia roli miejscowego prawodawstwa oraz większej samodzielności finansowej władz lokalnych[3].

Przedstawione w lutym br. propozycje rządu Meloni są jeszcze bardziej zaawansowane niż francuskie plany. Jego celem jest wdrożenie, dopuszczonej w art. 116 włoskiej konstytucji, asymetrycznej autonomii regionów, czyli przekazania chętnym regionom niektórych kompetencji w drodze umów zawieranych z rządem centralnym[4].

[1] Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, Znak, Kraków 2023.

[2] Wywiad z Emmanuelem Macronem: https://www.lopinion.fr/dossiers/linterview-exclusive-demmanuel-macron-a-lopinion [dostęp: 22.06.2023].

[3] *Emmanuel Macron chce napisać „nowy rozdział decentralizacji"*: https://www.lagazettedescommunes.com/829942/emmanuel-macron-veut-ecrire-un-nouveau-chapitre-de-la-decentralisation/ [dostęp: 22.06.2023].

[4] Komunikat prasowy Rady Ministrów: https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-19/21687 [dostęp: 22.06.2023].

Umówmy się na Polskę — książka, która ukazała się dokładnie w dniu wspomnianego wywiadu Prezydenta Macrona — wpisuje się w ten europejski nurt. Choć akurat włoską wizję regionalnej autonomii wspomniana książka mocno krytykuje (wraz z prof. Antonim Dudkiem i prof. Anną Wojciuk piszemy, że decentralizacja asymetryczna ma się do decentralizacji tak jak krzesło elektryczne do krzesła[5]), to bezsprzeczny pozostaje fakt, na którym skupić się chcę w niniejszym komentarzu, że demokratyczny świat stoi na progu nowej fali zainteresowania decentralizacją.

> **Decentralizacja ma znaczny potencjał w rozwiązaniu kluczowych dylematów współczesnej demokracji.**

Dwie polityki

Niewątpliwą przewagą języka angielskiego jest występujące w tym języku fundamentalne rozróżnienie między dwoma aspektami pojęcia „polityka": *politics*, czyli interakcja i gra o władzę między aktorami oraz siłami na demokratycznej scenie politycznej; a także *policy*, czyli sztuka tworzenia polityk publicznych tworzących funkcjonalne i efektywne rozwiązania kolektywnych problemów[6]. *Policy* jest z definicji technokratyczna i w jakiejś mierze idealistyczna, bo zakłada, że powodem, dla którego dobre rozwiązania są wcielane w życie, jest to — że są dobre. *Politics* jest natomiast ultrarealistyczna. W tej wizji rozwiązania są wdrażane, bo ich zaistnienie jest w interesie polityków oraz reprezentowanych przez nich grup wyborców.

> **W języku angielskim jest ważne rozróżnienie: *politics*, czyli interakcja i gra o władzę między aktorami oraz siłami na demokratycznej scenie politycznej; *policy*, czyli sztuka tworzenia polityk publicznych tworzących funkcjonalne i efektywne rozwiązania kolektywnych problemów.**

Dotychczasowe polskie reformy samorządowe oraz szersza dyskusja o roli regionów w zarządzaniu państwem i Unią Europejską koncentrują się bardziej na idealistycznej i technokratycznej perspektywie polityki — *policy*. Jej ideową reprezentacją jest słynna zasada pomocniczości, w myśl której władze wyższego szczebla powinny włączać się w realizację zadań publicznych tylko wówczas, gdy wspólnoty niższego szczebla nie są w stanie efektywnie zrealizować danego zadania. W przypadku tej zasady niejako automatycznie dorozumianym założeniem jest to, że zarówno władze lokalne, jak i „pomocnicze" wobec nich centrum (czy też instytucje europejskie) zgadzają się co do celów podejmowanych działań[7]. Innymi słowy, wszystkie poziomy władzy podzielają jedną koncepcję dobra wspólnego, skonkretyzowaną przekonaniem o istotności danego zadania publicznego. Kwestią do rozstrzygnięcia jest jedynie to, kto najlepiej owo zadanie wykona.

> **Dotychczasowe polskie reformy samorządowe oraz szersza dyskusja o roli regionów w zarządzaniu państwem i Unią Europejską koncentrują się bardziej na idealistycznej i technokratycznej perspektywie polityki – *policy*.**

[5] A. Dudek, M. Kisilowski, A. Wojciuk, *Rzeczpospolita naszych marzeń* w: op. cit., red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, s. 45-46.

[6] Zob. M. Kisilowski, I. Kisilowska, *Administrategia*, Studio EMKA, Warszawa 2016, s. 104.

[7] Ten optymizm co do możliwości uzyskania całkowitego porozumienia społecznego, w związku z definicją dobra wspólnego, wpisuje się w szerszą, korporatystyczną wizję państwa, w ramach której wykształciła się zasada pomocniczności: zob. M. Kisilowski, *Prawo Sektora Pozarządowego: Analiza Funkcjonalna*, LexisNexis 2008, s. 63-64.

W czasie pierwszej i drugiej reformy samorządowej w 1990 i 1997 roku to założenie można było uznać za realistyczne. Po upadku komunistycznej dyktatury Polska stała się liderem krajów mających ambicje szybkiego dołączenia do państw demokratycznego Zachodu. Do Zachodu przeżywającego, jak się wydawało, okres liberalnego konsensusu, który Francis Fukuyama nazwał „końcem historii"[8]. Ta słynna fraza nie miała rzecz jasna oznaczać końca wydarzeń historycznych, tylko koniec fundamentalnych sporów o model dobrego państwa. Liberalna demokracja straciła, jak wówczas twierdzono, ostatniego w swej historii ideologicznego konkurenta — dyktaturę proletariatu.

Koniec „końca historii"

Dziś wiemy, że zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie ta optymistyczna wizja ignorowała wyraźnie widoczne zalążki nowego sporu ideologicznego. Miejsce zmagań demokracji z komunizmem krok po kroku zajmował nowy rozdźwięk. Po jednej jego stronie mamy progresywną wizję liberalnej demokracji jako ustroju coraz bardziej ambitnie rozwijającego zakres chronionej przez państwo wolności jednostki, a także gwarantujący równość wobec prawa niezależnie od indywidualnych wyborów życiowych. Po drugiej stronie natomiast rośnie sprzeciw wyborców o poglądach konserwatywnych, którzy nie są skłonni dołączyć do przyspieszającego pociągu zmian społecznych i cywilizacyjnych.

> **Przez optymistyczną wizję, że liberalna demokracja straciła ostatniego w swej historii ideologicznego konkurenta – dyktaturę proletariatu – zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie zignorowano zalążki nowego sporu ideologicznego.**

W Polsce pierwszymi sygnałami tego pogłębiającego się rozdźwięku były spory o aborcję we wczesnych latach 90. Gdy wydawało się, że nieidealny kompromis z 1993 roku te spory rozwiązał, podobne problemy wróciły ze zdwojoną siłą przy okazji prac nad nową konstytucją. Jej twórcy wydawali się wręcz zaskoczeni skalą konserwatywnego oporu wokół bardzo umiarkowanego w swej treści dokumentu, zawierającego szereg kompromisów i ustępstw na rzecz prawej strony polskiej sceny politycznej. Mimo tych gestów, Konstytucja z 1997 roku została zatwierdzona w referendum niewielką większością głosów, przy niskiej frekwencji i głośnym sprzeciwie Kościoła Katolickiego.

Podobne zalążki nowego wielkiego sporu ideologicznego widać było też w „starych" demokracjach Zachodu. W USA upadek norm ponadpartyjnej współpracy, widoczny w latach 90. w sporach Szefa Izby Reprezentantów Newta Gingricha z Prezydentem Billem Clintonem, postępował wraz z rozchodzeniem się opinii wyborców partii Demokratycznej i Republikańskiej w kluczowych sprawach publicznych. We Francji, w 2002 roku, kraj doznał szoku po tym, jak skrajnie prawicowy kandydat Frontu Narodowego, Jean-Marie Le Pen, przeszedł do drugiej tury wyborów prezydenckich. We Włoszech prawicowe rządy Silvio Berlusconiego w latach 90. i pierwszej dekadzie lat 2000. były w jakiejś mierze prekursorem rosnącego w siłę nowego typu prawicowej polityki.

Era nowej polaryzacji

Wyborcze zwycięstwa Victora Orbana na Węgrzech w 2010, Jarosława Kaczyńskiego w Polsce w 2015 roku, a przede wszystkim Donalda Trumpa w USA w roku 2016 przyczyniły się do uznania przez znaczną część polityków i komentatorów, że krótki okres liberalnego konsensusu dobiegł końca. Zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie wyborcy, i reprezentujące ich elity polityczne, coraz widoczniej dzielą się na wspomniany wcześniej szeroki oraz wewnętrznie zróżnicowany obóz progresywny obejmujący partie od lewicy aż po mainstreamową chadecję, stojących w kontrze z bardziej radykalnymi konserwatystami kontestującymi zasadnicze kierunki ewolucji naszych liberalnych demokracji.

[8] F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, „The National Interest" nr 16 (1989), s. 3-18.

> **Wyborcze zwycięstwa Victora Orbana na Węgrzech w 2010, Jarosława Kaczyńskiego w Polsce w 2015 roku, a przede wszystkim Donalda Trumpa w USA w roku 2016 przyczyniły się do uznania przez znaczną część polityków i komentatorów, że krótki okres liberalnego konsensusu dobiegł końca.**

Obie strony tej nowej zimnej wojny[9] żywią nadzieję, że ich ideologiczni adwersarze znikną albo zgodzą się schować swoje poglądy polityczne „do kieszeni". Wyrazem tego typu nadziei są chociażby konserwatywne oczekiwania, że osoby LGBT+ przestaną „obnosić się" ze swoją tożsamością, a z drugiej strony, równie naiwne w swej istocie, progresywne pragnienie, by religijność stała się dla przedstawicieli prawicy „kwestią prywatną". Nadzieje te są płonne, ponieważ obydwie strony progresywno-konserwatywnego sporu etycznego, ideologicznego i cywilizacyjnego mają jednoznacznie polityczne cele (w zarysowanym wcześniej znaczeniu *politics*), tzn. chcą, by ważne dla nich wartości i interesy były uznane, chronione i wspierane przez aparat państwa.

Głębokość autentycznych różnic między progresywną a konserwatywną wizją państwa oraz społeczeństwa często jest bagatelizowana, sprowadzana do protekcjonalnego (wobec obydwu stron) zwrotu „kwestie światopoglądowe". Innym zabiegiem retorycznym jest charakteryzowanie przeciwnej wobec komentującego strony jako „populistycznej" — słabo zdefiniowanego pojęcia sugerującego pewną nieracjonalność albo ignorancję oponentów.

> **Głębokość autentycznych różnic między progresywną a konserwatywną wizją państwa oraz społeczeństwa często jest bagatelizowana, sprowadzana do protekcjonalnego (wobec obydwu stron) zwrotu „kwestie światopoglądowe".**

W rzeczywistości jednak różnice między dwoma obozami ideologicznymi dotyczą nie tylko praw kobiet czy osób nieheteronormatywnych, ale wielu innych kluczowych dla przeciętnego człowieka zagadnień. W polskim kontekście dysproporcje te dotyczą modelu edukacji (wpływ rodziców i religii na szkołę, roli krytycznego myślenia w programie nauczania, znaczenia dyscypliny i hierarchii w szkole), polityki gospodarczej (w tym np. handlu w niedzielę oraz stosunku do międzynarodowych korporacji), ochrony zdrowia (aborcji, sposobu odpowiedzi na pandemie, in vitro, klauzul sumienia), polityki kulturalnej, migracyjnej, energetycznej i ochrony środowiska czy wymiaru sprawiedliwości. Zasadniczo, i coraz głębiej, różni nas też podejście do kluczowych aspektów naszej historii, np. wypadku lotniczego w Smoleńsku z 2010 roku, Okrągłego Stołu czy postaw polskiego społeczeństwa wobec Holocaustu. Podobne spory o historię i tożsamość widać też w wielu państwach Europy Zachodniej, w szczególności w dyskusjach o odpowiedzialności Francji, Wielkiej Brytanii czy Holandii za kolonializm albo w debatach o roli strukturalnego rasizmu w historii Stanów Zjednoczonych.

> **Specjalistom od polityki regionalnej – polityki w znaczeniu *policy* – trudno zrozumieć fundamentalne znaczenie sporów ideologicznych, m.in. dlatego, że wielu z nich reprezentuje umiarkowane, centrowe poglądy w wielu sprawach.**

[9] Zob. M. Kisilowski, *Demokraci potrzebują strategii na nową zimną wojnę*, „Gazeta Wyborcza", 29.05.2023, https://wyborcza.pl/7,75968,29813218,nauka-jaka-plynie-z-wyborow-w-turcji-strategia-demokratow.html [dostęp: 23.06.2023].

Specjalistom od polityki regionalnej — polityki w znaczeniu *policy* — trudno zrozumieć fundamentalne znaczenie tych sporów, m.in. dlatego, że wielu z nich reprezentuje umiarkowane, centrowe poglądy w wielu wspomnianych wyżej sprawach. Być może, gdyby nie tysiące rakiet wycelowanych w siebie nawzajem przez wrogie supermocarstwa podczas poprzedniej zimnej wojny, umiarkowani socjaldemokraci, np. w krajach skandynawskich, też mogliby nie zauważyć zaciętości sporu pomiędzy komunizmem a kapitalizmem. Błąd myślenia „racjonalnych centrystów" opiera się tutaj na niezrozumieniu ekonomii politycznej głębokiego sporu ideologicznego. Do tego, by on trwał i się pogłębiał, nie potrzebujemy, by wszystkie obywatelki i obywatele mieli zdecydowanie progresywne lub konserwatywne poglądy. Warunkiem wystarczającym jest jedynie to, że politycy reprezentujący obóz konserwatywny czy progresywny nie są w stanie wygrać bez wsparcia swojego „twardego elektoratu" — bazy wyborców reprezentujących poglądy bezkompromisowe.

> **Do tego, by spór ideologiczny trwał i się pogłębiał, nie potrzebujemy całkowitej polaryzacji. Wystarczy, że politycy reprezentujący obóz konserwatywny czy progresywny nie będą w stanie wygrać bez wsparcia swojego „twardego elektoratu" – bazy wyborców reprezentujących poglądy bezkompromisowe.**

Patrząc z tej perspektywy, spór o rolę państwa w gospodarce z drugiej połowy XX wieku można uznać, z punktu widzenia technokratycznej *policy*, w istocie za łatwiejszy do rozwiązania niż obecną przepaść między progresywistami a konserwatystami. „Pieniądze przecież łatwo się dzieli, a interwencję państwa w gospodarce można stopniować"[10]. Ważne wartości, symbole, pamięć i tożsamość, o które dziś walczą coraz bardziej wobec siebie wrogie obozy ideologiczne, są znacznie mniej podatne na „kompromis w pół drogi". Bolesnym tego przykładem jest klęska zarówno tzw. kompromisu aborcyjnego, jak i zdecydowane odrzucenie przez polską prawicę kompromisowej preambuły do Konstytucji z 1997 roku, autorstwa m.in. Tadeusza Mazowieckiego, odwołującej się do obywateli „zarówno wierzących w Boga (...) jak i nie podzielających tej wiary".

Trendy globalizacyjne pogłębiają tylko opisany rozdźwięk pomiędzy progresywnymi a konserwatywnymi obywatelkami i obywatelami w ustroju demokratycznym. W swojej istocie bowiem globalizacja to splot zmian technologicznych, ekologicznych i ekonomicznych, które z jednej strony zwiększają rolę państw i rządów w regulowaniu istotnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, a z drugiej zmuszają do podejmowania kluczowych decyzji w wielu obszarach polityki publicznej (*policy*) na coraz wyższych poziomach. Nie da się uniknąć katastrofy klimatycznej, skutecznie walczyć z pandemiami, rozwiązać problemów masowej migracji lub uniknąć powtórki kryzysu finansowego z 2008 roku bez skoordynowania działań władz publicznych na poziomie globalnym czy chociażby europejskim. Wpływ decyzji podejmowanych na poziomie ogólnoświatowego konsensusu jest politycznie asymetryczny, ponieważ większość globalnych interwencji w tych dziedzinach reprezentuje progresywny, a nie konserwatywny, nurt myślenia. Jeśli dodamy do tego, w europejskim kontekście, jurysprudencję Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka — również reprezentujące zdecydowanie progresywny nurt — to łatwo nam zauważyć, że konserwatywni wyborcy mają powody czuć się w jakimś sensie osaczeni przez instytucjonalny „imposybilizm" uniemożliwiający im realizację własnych celów politycznych.

> **Trendy globalizacyjne pogłębiają tylko opisany rozdźwięk pomiędzy progresywnymi a konserwatywnymi obywatelkami i obywatelami w ustroju demokratycznym.**

[10] Ibidem.

Strategiczna decentralizacja jako odpowiedź

Punktowa, dobrze zaprojektowana decentralizacja może być jedną z niewielu dostępnych ustrojowych odpowiedzi na wyzwania opisanego wyżej konserwatywno-progresywnego sporu. Musi to być jednak decentralizacja „strategiczna", to znaczy wyznaczająca obszary do przeniesienia na poziom województw czy miast na prawach województw według bardzo świadomie przyjętego klucza. I nie może być nim już wyłącznie funkcjonalność, do której tak przywykli eksperci od polityki regionalnej. Traci ona bowiem znaczenie jako kryterium decyzyjne, gdy nie zgadzamy się co do celów działania władz publicznych.

> **Punktowa, dobrze zaprojektowana decentralizacja może być jedną z niewielu dostępnych ustrojowych odpowiedzi na wyzwania konserwatywno-progresywnego sporu.**

Kryterium nowej strategicznej decentralizacji musi być poszukiwanie nie tyle obszarów jakiejś szczególnej samorządowej sprawności, co raczej dostępnych obszarów przede wszystkim demokratycznej sprawczości — pól, na których, w dobie globalizacji i obecnego prawa europejskiego oraz kontynentalnych standardów praw człowieka, wciąż może funkcjonować konkurencja polityczna (*politics*). Innymi słowy, decentralizacja strategiczna celowo balansuje, albo nawet „kontruje", nasilające się technologiczne, ekologiczne, ekonomiczne i cywilizacyjne trendy centralizacyjne po to, by zmniejszyć negatywny wpływ tych obiektywnych trendów na nasze demokracje. Mówiąc jeszcze inaczej, chodzi o to, aby przynajmniej w części zapobiec „wyjaławianiu się demokracji" (ang. *hollowing out democracy*) i aby — chociaż w niektórych obszarach — dać zarówno wyborcom progresywnym, jak i konserwatywnym możliwość realizacji swoich celów politycznych — niezależnie od tego, jak bardzo cele te mogą nam się nie podobać.

Wspomniana już książka *Umówmy się na Polskę* wieńczy współprowadzony przeze mnie wraz z prof. Anną Wojciuk wieloletni projekt badawczy zmierzający do identyfikacji tych obszarów w polskich warunkach. Mimo że niektórzy komentatorzy określają zarysowaną w tej książce wizję ustrojową jako radykalną, w istocie jej efektem jest dość nieznaczne przesunięcie zadań publicznych w stosunku do tych, które już dziś samorząd wykonuje. Biorąc pod uwagę istotniejsze kwestie, proponujemy przeniesienie do samorządowych województw, niezwiązanych z energetyką i obronnością spółek skarbu państwa, lasów państwowych, uczelni publicznych i instytucji naukowych, takich jak IPN czy PAN oraz, pozostających jeszcze w gestii centrum, instytucji kultury. Po realizacji „wariantu maksimum" naszej propozycji, wciąż ponad 55% wydatków publicznych pozostałoby w gestii administracji centralnej. To wyraźnie pokazuje wspomniane współczesne ograniczenia przybliżania władzy do obywateli — liczba obszarów polityki publicznej (*policy*), w których da się to zrobić jest już dziś mocno ograniczona.

> **Strategiczna decentralizacja chce dać zarówno wyborcom progresywnym, jak i konserwatywnym możliwość realizacji swoich celów politycznych.**

Analogicznie do wizji Prezydenta Macrona, w obszarach zdecentralizowanych samorządy miałyby uzyskać nie tylko prawo wykonywania zadań publicznych, ale znacznie szersze niż dzisiaj kompetencje prawodawcze, tj. możliwość samodzielnego regulowania sposobu wykonywania tych zadań, a także znacznie większą autonomię finansową. Te dwa nowe wymiary decentralizacji chcielibyśmy zrealizować, wzmacniając samorząd wojewódzki. Województwa, a także pewna liczba największych miast na prawach województw, stałyby się głównymi prawodawcami w kwestiach samorządowych. Miasta i regiony miałyby dużą swobodę w regulowaniu programów nauczania, struktury szkolnictwa ogólnego (np. kwestii istnienia gimnazjów),

regulacji polityki kulturalnej, ustroju szkolnictwa wyższego, a także wielu kwestii związanych z polityką gospodarczą i rolną. Zadania te wsparte byłyby znacznie większym procentem tzw. dochodów własnych, powstałych w wyniku przekształcenia podatków PIT i CIT w podatki regionalne, analogiczne do istniejących już podatków lokalnych.

Wyjście z demokratycznej pułapki

Oczywiście, nawet w tych zdecentralizowanych obszarach swoboda realizacji wizji i celów politycznych przez samorządy byłaby mocno ograniczona. Samorządy w naszej propozycji pozostają częścią unitarnego państwa ze wspólnym wymiarem sprawiedliwości strzegącym zgodności prawa miejscowego z konstytucją, ustawami i rozporządzeniami oraz prawem międzynarodowym, w tym unijnym, oraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Dodatkowo, nasza propozycja zakłada powołanie nowej instytucji koordynacyjnej — Kolegium Województw — w której przedstawiciele wszystkich województw i miast na prawach województw ustalaliby ogólnopolskie standardy w obszarach zdecentralizowanych.

> **Samorządy mają pozostać częścią unitarnego państwa ze wspólnym wymiarem sprawiedliwości strzegącym zgodności prawa miejscowego z konstytucją, ustawami i rozporządzeniami oraz prawem międzynarodowym, w tym unijnym, oraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka.**

Jeszcze istotniejsze byłyby zapewne realia ekonomii politycznej. W kwestiach zdecentralizowanych wszystkie województwa startowałyby bowiem w naszej wizji z tego samego punktu wyjścia — czyli z obecnego stanu prawnego, który proponowana reforma z mocy prawa uczyniłaby normami prawa miejscowego w każdym regionie czy mieście. Każda zmiana tego stanu prawnego musiałaby być zaakceptowana nie tylko przez wzmocnione sejmiki wojewódzkie, ale przez nowo powołaną reprezentację gmin: senat wojewódzki złożony ze wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z danego regionu, dysponujących głosem ważonym liczebnością reprezentowanej populacji. W takim systemie jakiekolwiek odstępstwa od ogólnopolskiego modelu będą musiały mieć mocne regionalne poparcie społeczne.

W rezultacie, nasza propozycja może zagwarantować zdrową równowagę pomiędzy potrzebą oddania obywatelom (tam, gdzie jest to jeszcze możliwe) realnej demokratycznej sprawczości politycznej (*politics*) z ważnym funkcjonalnie celem uniknięcia nadmiernych różnic międzyregionalnych w politykach publicznych (*policy*). Ustrojowe zachęty do koordynowania samorządowych polityk zostaną bowiem pominięte tylko w sprawach o szczególnym politycznym znaczeniu dla regionalnych wspólnot.

Jak w swoim komentarzu do *Umówmy się na Polskę* pisze prof. Kalypso Nicolaidis z European University Institute we Florencji, takie rozwiązanie może stworzyć „gęsto splecioną powiązaniami policentryczną Polskę”[11]. Taka Polska to być może najlepszy dostępny sposób rozwiązania trudnych dylematów rosnącej ideologicznej przepaści między konserwatystami a progresywistami. Zamiast gry o wszystko na poziomie centralnym, i powtarzających się cyklów politycznych rewolucji i kontrrewolucji, decentralizacja pozwoli wykształcić mniej czarno-białą, bardziej subtelną mozaikę sposobów radzenia sobie z kwestiami politycznie nas dzielącymi. Jak ilustrują znajdujące się w drugiej części książki fabularyzowane rozdziały o „województwach marzeń”, w proponowanej przez nas nowej umowie społecznej różnice między województwami dotyczyć mogą nie tylko „twardych” polityk publicznych, ale i ważnych dla obywatelek i obywateli kwestii symbolicznych, przyjętej przez władze publiczne oficjalnej narracji, sposobu rozłożenia akcentów i wyborów priorytetów.

[11] K. Nicolaidis, *Europejski sen o Polskich Marzeniach* w: op. cit., red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, s. 392.

> **Zamiast gry o wszystko na poziomie centralnym, i powtarzających się cyklów politycznych rewolucji i kontrrewolucji, decentralizacja pozwoli wykształcić mniej czarno-białą, bardziej subtelną mozaikę sposobów radzenia sobie z kwestiami politycznie nas dzielącymi.**

Wzmocnione samorządy województw i największych miast mogłyby zostać włączone w system podziału i równoważenia władzy w centrum. Drogą do tego byłby powrót do rozważanej jeszcze w 1990 roku idei samorządowego Senatu RP, w którym — w naszej koncepcji — zasiadaliby samorządowi wojewodowie oraz prezydenci miast na prawach województw. Nowy Senat, decydujący większością reprezentowanych przez Wojewodów-Senatorów obywatelek i obywateli RP, powinien mieć silniejsze, niż dzisiejszy Senat, prawo weta wobec ustaw — w wersji minimum, przynajmniej tych mających wpływ na kompetencje i pozycję jednostek samorządu terytorialnego.

Czy jesteśmy gotowi?

Jeśli samorządność jest rzeczywiście najlepszą dostępną receptą na trudny do rozwiązania konflikt pomiędzy progresywnym a konserwatywnym modelem dobrego życia i dobrego społeczeństwa, to strategiczna decentralizacja części prawodawstwa i finansów publicznych staje się bardzo realną perspektywą demokratycznej adaptacji w państwach Unii Europejskiej. Dlatego już dziś czas zacząć przygotowywać się do nowej roli „demokratycznych aniołów stróży", jaką samorządy i samorządowcy będą musieli pełnić w strategicznie zdecentralizowanym państwie unitarnym. Wejście w tę rolę nie musi być wcale dla środowiska samorządowego łatwe. Technokratyczna polityka (*policy*) jest dla wielu polskich włodarzy, a także szerszego środowiska ekspertów polskiej polityki regionalnej, bezpieczna i w jakimś sensie wygodna. Czy jesteśmy w stanie sobie wyobrazić dzisiejszych marszałków województw jako Wojewodów-Senatorów — po Prezydencie, Premierze i ministrach, najważniejszych funkcjonariuszy publicznych w państwie?

> **Czy jesteśmy w stanie sobie wyobrazić dzisiejszych marszałków województw jako Wojewodów-Senatorów – po Prezydencie, Premierze i ministrach, najważniejszych funkcjonariuszy publicznych w państwie?**

Moim zdaniem połączenie cennego, wykształconego po 1989 roku, etosu samorządowca-dobrego gospodarza z nową rolą wyraziciela oczekiwań Polek i Polaków również w trudniejszym i bardziej ryzykownym obszarze polityki-*politics*, jest możliwe. Przykłady politycznie odważnych decyzji samorządowców można znaleźć nawet w obecnym systemie w Polsce. Optymizmem też napawa perspektywa zdecentralizowanych państw europejskich takich jak Austria (w której na stałe mieszkam) czy Niemcy, gdzie progresywne regiony i miasta współistnieją z regionami głęboko konserwatywnymi. Te przykłady pokazują, że w europejskim systemie prawnym jest miejsce na strategiczną decentralizację, i to — jak widzimy z kolei po propozycjach z unitarnych Włoszech czy Francji — niekoniecznie w modelu federalnym. Kluczem jest jednak zrozumienie, że utrzymanie wiary zdecydowanej większości obywateli i obywatelek w szansę realizacji przynajmniej części ważnych dla nich politycznych postulatów to konieczny warunek demokratycznej stabilności w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej. Strategiczna decentralizacja jest, w mojej ocenie, najbardziej obecnie realistyczną reformą ustrojową przybliżającą nas do takiej stabilności.

O autorze

Prof. **Maciej Kisilowski** — profesor prawa i strategii na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Wiedniu. Naukowo zajmuje się strategicznym podejściem do prawa i polityki, publikując w trzech dyscyplinach: prawie, zarządzaniu i naukach politycznych. Współautor artykułów naukowych w wiodących czasopismach, w tym w „Law and Social Inquiry" oraz „Business and Society", oraz czterech książek, w tym „Administrategii" wydanej w pięciu językach (wyd. pol. Studio Emka 2016). Jego komentarze publikowane były m.in. w „Los Angeles Times", „Foreign Policy", „Politico", „Project Syndicate" i „Haaretz". Jest współtwórcą i wiceprezesem stowarzyszenia Inkubator Umowy Społecznej (IUS) i współredaktorem (wraz z prof. Anną Wojciuk) „Umówmy się na Polskę" (Znak 2023) — książki prezentującej kompleksową propozycję reform ustrojowych przygotowaną przez IUS. Absolwent uniwersytetów Yale, Princeton i Inseadu.

Głosy liderów samorządowych

Zmieniająca się rola samorządów. Co dalej? Zagrożenia spowodowane zapędami centralizacyjnymi

Adam Struzik
Marszałek Województwa Mazowieckiego

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Od tego momentu poprawa jakości życia mieszkańców stała się najważniejszym celem działań władz samorządowych. Forsowana obecnie recentralizacja władzy wpływa natomiast negatywnie na efektywność ich funkcjonowania. Jeśli chcemy nadal nazywać się demokratycznym państwem prawa, którego podstawą jest subsydiarność i samorządność, musimy przeciwstawić się tendencjom recentralizacyjnym, a także pogłębić społeczną debatę odnośnie do kompetencji władzy centralnej.

Kształtowanie samorządności w pierwszych dekadach wolnej Rzeczpospolitej

Jednym z najważniejszych celów reform ustrojowych lat 90. XX wieku w Polsce była decentralizacja kompetencji, zadań, odpowiedzialności i finansów publicznych w ramach systemu zarządzania rozwojem kraju. Cel ten przyświecał reformie samorządu terytorialnego już na początku III RP, gdy wprowadzono samorządne gminy. Pozytywne doświadczenia związane z ich funkcjonowaniem dały podstawy do kontynuowania procesu decentralizacji, który miał miejsce pod koniec lat 90. w postaci reformy powiatowej i wojewódzkiej. Warto podkreślić, że Konstytucja RP — uchwalona 2 kwietnia 1997 r. — nie przesądzała kształtu i struktury samorządu terytorialnego w Polsce, ale dawała zielone światło reformom samorządowym. Mechanizmy decentralizacji oraz stosowanie zasady pomocniczości, o której jest mowa w preambule do ustawy zasadniczej, miały priorytetowe znaczenie dla zapewnienia stabilnego i efektywnego funkcjonowania wspólnot lokalnych i regionalnych.

Rezultatem zmian ustrojowych było rozpoczęcie przygotowań Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej. Pojawiła się potrzeba utworzenia podmiotów zdolnych do realizacji strategicznych zadań polityki regionalnej — dużych inwestycji infrastrukturalnych, podejmowania decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym czy określania kierunków rozwoju regionu. W sumie, było to kilkanaście lat niełatwych przygotowań, przede wszystkim pod względem prawnym i instytucjonalnym, ale także społecznym oraz mentalnym. Bezpośrednio po wejściu w życie reformy administracyjnej, nowe jednostki samorządu terytorialnego musiały wypracować efektywne struktury i procedury działania, w tym współpracy pomiędzy wszystkimi poziomami zarządzania. Założenia reformy oparte były o zasadę pomocniczości — zadania publiczne powinny być wykonywane możliwie najbliżej obywatela, na poziomie stosownym do natury danego zadania.

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Realizacja założenia o utworzeniu „dużych" województw, z władzą samorządową o silnym mandacie, po wejściu Polski do UE, stworzyła regionom m.in. możliwości partnerskiej współpracy międzynarodowej, pełnienia funkcji zarządczych w stosunku do regionalnych programów operacyjnych, a także skutecznego korzystania z innych instrumentów europejskiej polityki regionalnej. W polskich reformach znalazły odzwierciedlenie zasady Europejskich Kart: Samorządu Lokalnego oraz Samorządu Regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem zasady subsydiarności. Pod koniec XX wieku regiony zaczęły budować — rozwinięte w późniejszych latach — umiejętności efektywnego wykorzystywania posiadanego potencjału oraz realnego oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy swojego terytorium. Wzmocniony został proces budowania tożsamości regionalnej, tak ważny dla integracji społeczności wokół wspólnych celów.

> **Realizacja założenia o utworzeniu „dużych" województw, z władzą samorządową o silnym mandacie, po wejściu Polski do UE, stworzyła regionom m.in. możliwości partnerskiej współpracy międzynarodowej czy pełnienia funkcji zarządczych w stosunku do regionalnych programów operacyjnych.**

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. istotnym zadaniem samorządów wojewódzkich stało się zarządzanie funduszami europejskimi poprzez regionalne programy operacyjne. Pozwoliło to na bardziej skuteczne zarządzanie rozwojem i wdrażanie regionalnej polityki rozwoju, przy udziale i współpracy samorządów lokalnych. Dobrym przykładem takiej współpracy w perspektywie finansowej 2014-2020 mogą być instrumenty terytorialne, takie jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne czy realizowane w województwie mazowieckim Regionalne Inwestycje Terytorialne. Istotną rolę we wdrażaniu tych instrumentów odgrywały bowiem zarówno samorząd wojewódzki, zapewniając strategiczne, finansowe i organizacyjne ramy do współpracy, jak i samorządy lokalne, uzgadniające wspólne cele, opracowujące strategie i realizujące projekty. W przypadku Samorządu Województwa Mazowieckiego, coraz większe znaczenie zyskują również programy wsparcia realizowane ze środków własnych, na przykład „Mazowiecki instrument wsparcia zadań ważnych dla równomiernego rozwoju województwa mazowieckiego", w ramach którego od 2019 roku ponad miliard złotych zostało przeznaczonych na wsparcie powiatów i gmin w realizacji setek projektów.

Tendencje recentralizacyjne – chęć osłabienia samorządu terytorialnego?

W ostatnich latach w Polsce mamy do czynienia z nasileniem się tendencji recentralizacyjnych i dążeniem do przejmowania uprawnień oraz kompetencji samorządu przez administrację centralną. Po 2015 r. koalicja rządząca, nieprzychylnie oceniająca procesy decentralizacyjne i wzmacnianie samorządowych władz lokalnych i regionalnych, za pomocą kolejnych zmian ustawowych, krok po kroku, odbudowuje scentralizowaną tzw. Polskę resortową, odbierając zadania jednostkom samorządu terytorialnego i przekazując je organom administracji rządowej lub podmiotom jej podległym. Wykorzystuje przy tym często przyśpieszoną ścieżkę legislacyjną i poselskie projekty ustaw, aby uniknąć obowiązku rzetelnego i pogłębionego procesu konsultacji i opiniowania, m.in. przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Skala wprowadzonych po 2015 r. zmian ustawowych, mających na celu ograniczenie kompetencji bądź odebranie zadań samorządom, jest niestety alarmująca. Wystarczy, by wymienić przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zarządzaniem ich finansami; przejęcie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie" zarządzania istotnymi dla rolnictwa kwestiami, połączone z likwidacją wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych czy przesunięcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom wojewódzkim ośrodków doradztwa rolniczego.

> **Skala wprowadzonych po 2015 r. zmian ustawowych, mających na celu ograniczenie kompetencji bądź odebranie zadań samorządom, jest niestety alarmująca.**

Niekorzystne zmiany i rozwiązania można zaobserwować także w sferze budżetowej. Na samorządy przerzuca się koszty w najbardziej newralgicznych sferach usług publicznych, do których należy np. edukacja czy ochrona zdrowia, nie zapewniając przy tym odpowiednich środków finansowych na realizację zadań, co ewidentnie stanowi naruszenie zasady subsydiarności. Liczne zmiany podatkowe, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich latach, często nieprzemyślane i wprowadzane bez systemowych rekompensat, przyniosły w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji finansowej wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, dla których jedynym wyjściem z trudnej sytuacji pozostaje zwiększanie lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedaż majątku. W strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego spada udział dochodów własnych i subwencji, rośnie zaś udział — pierwotnie najmniejszych — dotacji. Tym samym władza centralna próbuje ograniczać udział samorządów w podatkach na rzecz mechanizmu dotacyjnego. Bez wahania można stwierdzić, że jest to drugi, obok legislacyjnego, systemowy mechanizm centralizacji władzy w naszym kraju.

> **Liczne zmiany podatkowe, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich latach, często wprowadzane bez systemowych rekompensat, przyniosły w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji finansowej wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, dla których jedynym wyjściem z trudnej sytuacji pozostaje zwiększanie lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedaż majątku.**

Istniejąca nierównowaga finansowa między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi ma dalekosiężne, negatywne skutki dla równoważenia rozwoju naszego kraju, co widać w zamierzeniach inwestycyjnych poszczególnych poziomów władzy publicznej. Z jednej strony, planowane i realizowane są olbrzymie inwestycje centralne. Część z nich to inwestycje wątpliwe, słabo przygotowane, niektóre realizowane są mimo oporu lokalnej społeczności. Z drugiej strony, ze względów finansowych, dramatycznie kurczą się możliwości realizacji inwestycji na poziomie lokalnym. Obecnie nawet największe miasta mają problemy z finansowaniem bardzo potrzebnych projektów związanych z transportem publicznym. Na lepsze czasy czekają, np. inwestycje tramwajowe, ponieważ brakuje pieniędzy nawet na wkład własny. Mniejsze ośrodki, jednak bardzo ważne w skali regionalnej, np. Płock czy Radom, tym bardziej boją się podejmować takich projektów inwestycyjnych. Samorządy wszystkich poziomów nie mają wystarczających środków na realizację niezbędnych inwestycji — remontów i modernizacji istniejących dróg, poprawy bezpieczeństwa, budowy chodników i ścieżek rowerowych. Wyczekiwane projekty obwodnic mniejszych miejscowości czy nowych przebiegów dróg są odkładane w czasie.

Kryzys finansów samorządowych, będący efektem działań centralistycznych, uniemożliwi realizację celu, który powinien być wspólny dla władzy centralnej i samorządów — poprawy jakości życia mieszkańców. Programy transferów społecznych, jakkolwiek bardzo potrzebne, nie zastąpią inwestycji w innych obszarach, takich jak ochrona zdrowia, transport czy edukacja. Żeby ludziom żyło się lepiej, potrzebne są nowoczesne drogi, szpitale, szkoły, wygodniejszy transport publiczny — w tych obszarach rola samorządów jest kluczowa.

> **Wytworzona nierównowaga finansowa między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi ma dalekosiężne, negatywne skutki dla równoważenia rozwoju naszego kraju.**

Decentralizacja zadań publicznych w obliczu nowych wyzwań rozwojowych

W obliczu aktualnych wyzwań, takich jak pandemia koronawirusa COVID-19 i jej skutki czy konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, można z całą stanowczością stwierdzić, że samorządy zdały niełatwy egzamin z szybkiego reagowania na pojawiające się niespodziewanie kryzysy. To często samorządy, będące bliżej obywateli i lepiej znające ich problemy oraz potrzeby wynikające z lokalnej specyfiki, potrafiły efektywnie nieść pomoc tam, gdzie nie zdążyła jeszcze przez długi czas zorganizować jej administracja centralna. Nie można nie wspomnieć o spontanicznej reakcji społeczności lokalnych, przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych, które wspólnie z samorządami zapewniały wsparcie dla najbardziej potrzebujących w tym trudnym czasie.

> **To często samorządy, będące bliżej obywateli i lepiej znające ich problemy oraz potrzeby wynikające z lokalnej specyfiki, potrafiły efektywnie nieść pomoc tam, gdzie nie zdążyła jeszcze przez długi czas zorganizować jej administracja centralna.**

Powyższa obserwacja i nasze doświadczenia wskazują, że w dyskursie publicznym należy, o wiele silniej niż dotychczas, przeciwstawić się obecnym tendencjom recentralizacyjnym, jak również pogłębić debatę dotyczącą potrzeby dalszej decentralizacji zadań i kompetencji władz publicznych w Polsce. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście coraz większej liczby nowych wyzwań rozwojowych, które w odmienny sposób będą dotykać poszczególne terytoria kraju i regionów, jak np. zmiany klimatyczne czy transformacja energetyczna. W tym miejscu chciałbym podkreślić kluczową rolę samorządów wojewódzkich w efektywnej dystrybucji środków unijnych, które swoje doświadczenia mogłyby przenieść także na zarządzanie pulą funduszy z Krajowego Planu Odbudowy, na uruchomienie którego wciąż czekamy. Nie można również ignorować podnoszonego od lat problemu, jakim jest zbyt słabe umocowanie ustawowe opracowywanego na poziomie wojewódzkim planu zagospodarowania przestrzennego, co przekłada się na chaos przestrzenny i brak koordynacji polityki przestrzennej na obszarze całego regionu. Samorządy mają także wiele do powiedzenia w kwestiach związanych z sektorem ochrony zdrowia, ponieważ od lat wspierają z własnych środków szpitale wojewódzkie i powiatowe. Zamiast dotacji z poziomu centralnego, których mechanizm dystrybucji nie jest często do końca transparentny, samorządy powinny otrzymywać subwencje pozwalające na pokrycie rzeczywistych kosztów delegowanych im zadań, tak aby móc efektywnie zarządzać własnymi dochodami i przeznaczać je na cele rozwojowe. Tylko silne samorządy, posiadające odpowiednie kompetencje i środki finansowe, będą w stanie efektywnie zmierzyć się z niespodziewanymi wyzwaniami rozwojowymi.

> **Należy pogłębić debatę dotyczącą potrzeby dalszej decentralizacji zadań i kompetencji władz publicznych w Polsce, gdyż jest to istotne w kontekście coraz większej liczby nowych wyzwań rozwojowych, które w odmienny sposób będą dotykać poszczególne terytoria kraju i regionów, jak np. zmiany klimatyczne czy transformacja energetyczna.**

Polska w latach 90. XX w. weszła na trudną, ale — jak widzimy dzisiaj — bardzo owocną ścieżkę zmiany kierunku rozwojowego z gospodarki centralnie sterowanej i ustroju socjalistycznego do nowoczesnego, demokratycznego państwa prawa, będącego częścią wspólnoty europejskiej, którego podstawą jest m.in. decentralizacja władzy publicznej, subsydiarność i samorządność. Mając na uwadze wpływ tej

reformy na rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz samorządności w Polsce, nie można pozwolić na zaprzepaszczenie blisko trzydziestoletniej pracy wszystkich osób biorących udział w jej realizacji, a nawet — w obliczu postępującego zagrożenia centralizacją — należy sięgać do argumentów, wartości i ideałów, które przyświecały nam na początku tej drogi.

O autorze

Adam Struzik — lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Wieloletni członek Komitetu Regionów i jego prezydium. Animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej. Inicjator projektów i programów związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, e-rozwojem, bezpieczeństwem. Angażuje się w sprawy regionu, jego zrównoważony oraz dynamiczny, wieloaspektowy rozwój, dba o efektywną strategię prorozwojową oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego. Promuje ideę samorządności, stawia na współpracę, kształtując społeczną kreatywność oraz lokalne partnerstwo w myśl zasady rzetelne informowanie — otwarte słuchanie. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Za swoją działalność wyróżniony wieloma odznaczeniami. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamorzadowy.pl. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin.

Miejsce Polski w Europie silnych regionów

Marek Woźniak
Marszałek Województwa Wielkopolskiego, Wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Regionów

Polskie regiony, jako beneficjenci środków unijnych, przyczyniły się do efektywnego realizowania polityki rozwoju. To właśnie województwa wdrażały największe inwestycje, przeprowadzając skuteczne zmiany cywilizacyjne w naszym kraju. Po 2020 roku najistotniejszą kwestią dla Unii Europejskiej jest zmierzanie w stronę idei spójności społecznej. Na czym dokładnie ona polega? W jaki sposób umiejętnie wcielić ją w życie? Jaką rolę w tym procesie odgrywa Wielkopolska?

Już na samym początku trzeba podkreślić, że samorząd terytorialny w Polsce stanowi wartość kultury politycznej Zachodu. Jest odzwierciedleniem demokratyzacji oraz decentralizacji, nawiązując tym samym do takich idei Europy Zachodniej, jak wolność i pluralizm społeczny. W konstrukcji trójszczeblowej organizacji działalności administracyjnej zapewniony jest udział obywateli w rozwiązywaniu problemów. To z całą pewnością standardy zachodnioeuropejskiego państwa prawa, w którym mieszkańcy społeczności lokalnych i regionalnych legitymizują samorząd do działania na rzecz poprawy jakości życia.

> **Samorząd terytorialny w Polsce jest odzwierciedleniem demokratyzacji oraz decentralizacji, nawiązując tym samym do takich idei Europy Zachodniej, jak wolność i pluralizm społeczny.**

Unia Europejska to Europa regionów. To regiony są najważniejszym podmiotem prowadzenia polityki rozwoju we współczesnej Europie. Dlatego wprowadzenie drugiego etapu reformy w 1998 roku przybliżyło Polskę do akcesji do Unii Europejskiej. Generalnie, do 2004 roku uchwalono ok. 270 ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej. Integracja europejska była traktowana jako ostateczne przełamanie — ukształtowanego po II wojnie światowej — dwubiegunowego podziału Europy i włączenie się w nurt tradycji europejskich. Nie bez znaczenia był również fakt, że pełnoprawne członkostwo we Wspólnocie Europejskiej miało sprzyjać szybszemu nadrabianiu zapóźnień cywilizacyjnych okresu PRL-u i stanowić dźwignię rozwojową polskich regionów.

Dla wsparcia transformacji politycznej oraz gospodarczej państw Europy Środkowej i Wschodniej, Unia Europejska przygotowała kilka programów. Polska korzystała z funduszu PHARE (ang. *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*). Innymi ważniejszymi finansowymi instrumentami przedakcesyjnymi były fundusze ISPA (przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej — ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, czyli odpowiednik Funduszu Spójności) i SAPARD (specjalny przedakcesyjny Program

na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich — ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). W ich ramach polskie samorządy do 2003 roku wydały odpowiednio: PHARE — 0,60 mld euro, ISPA — 1,29 mld euro, SAPARD — 0,69 mld euro.

> **Unia Europejska to Europa regionów. To regiony są podmiotem prowadzenia polityki rozwoju regionalnego we współczesnej Europie.**

Polska, ze względu na swój znaczący potencjał demograficzny i relatywnie niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, po akcesji stawała się stopniowo największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W latach 2004-2006 bezpośrednio do samorządów zaadresowany był ZPORR (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego). Jego rolą było przede wszystkim wsparcie w rozwoju podstawowej infrastruktury i budowanie potencjału instytucjonalnego, dlatego środki w ramach ZPORR nie miały tak charakterystycznej dla kolejnych perspektyw finansowych koncentracji tematycznej. Można śmiało postawić tezę, że sukces wdrażania środków unijnych w ramach polityki rozwoju zawdzięcza się w dużej mierze polskim regionom. Od 2007 roku w pełni upodmiotowiono województwa, nadając im status Instytucji Zarządzających środkami unijnymi. Sam wymiar terytorialny wszedł do kanonu debaty politycznej Unii, jego prawodawstwa, wychodząc poza politykę rozwoju regionalnego — aktualnie wymiar terytorialny jest obecny także w polityce interregionalnej.

> **Można śmiało postawić tezę, że sukces wdrażania środków unijnych w ramach polityki rozwoju zawdzięcza się w dużej mierze polskim regionom.**

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 do 2020 roku, łączna wysokość wsparcia finansowego z UE, jaką otrzymały samorządy w Polsce, wyniosła 226,3 mld zł, stanowiąc 37% wartości wszystkich wydatków majątkowych (tj. 611,6 mld zł) poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). W tym samym czasie dotacje inwestycyjne z budżetu państwa dla JST wyniosły tylko ok. 57 mld zł. Z unijnych funduszy najbardziej korzystały samorządy województw, dla których unijne wsparcie stanowiło aż 62,1% wydatków inwestycyjnych — udział ten wynika m.in. z faktu, iż samorządy województw wdrażały największe inwestycje z zakresu transportu, służby zdrowia czy edukacji. Wsparcie z funduszy europejskich generuje prawie dwukrotnie większe wydatki inwestycyjne (wkład własny, koszty niekwalifikowane). Należy uznać, że mamy do czynienia z wpływem nie tylko ilościowym, ale także jakościowym. Wynika to ze stawianych przez Unię Europejską wymagań dotyczących choćby ochrony środowiska i klimatu, rozwoju sieci transportowych czy dostępności mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych. Sprzyja to szybszemu nadrabianiu zapóźnień cywilizacyjnych, ułatwiając polskim regionom spełnienie kryteriów konwergencji. Wielkopolska przeszła właśnie z grupy regionów słabo rozwiniętych do kategorii regionów przejściowych[1].

> **Stawiane przez Unię Europejską wymagania dotyczące choćby ochrony środowiska i klimatu, rozwoju sieci transportowych czy dostępności mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych sprzyjają szybszemu nadrabianiu zapóźnień cywilizacyjnych, ułatwiając polskim regionom spełnienie kryteriów konwergencji.**

[1] Zob. *Wpływ środków UE na inwestycje lokalne i regionalne w Polsce*, analiza Związku Miast Polskich, https://www.miasta.pl/aktualnosci/unia-europejska-stymuluje-inwestycje-samorzadowe [dostęp: 14.06.2023].

Jednym z głównych celów wsparcia UE, wyrażonym w Traktacie o Unii Europejskiej, jest wzmacnianie spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty, w szczególności przez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju regionów i zrównoważony wzrost gospodarczy w skali całej UE. Uwagę zwraca fakt, że od akcesji Polski do Unii Europejskiej sposób podejścia do wsparcia i realizacji polityki rozwojowej uległ kilku istotnym modyfikacjom i reorientacjom. Wynikały one w głównej mierze ze zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych w Europie, które nie odzwierciedlały zakładanych postępów w realizacji polityki spójności. Strategia Lizbońska i Strategia Europa 2020 znacznie się od siebie różnią. Po roku 2008, wskutek głębokiego kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej, zwiększyło się znaczenie finansowania dostępnego w ramach polityki spójności. Przedstawiona w Strategii Europa 2020 unijna polityka rozwoju na okres drugiej dekady XXI w. koncentrować się miała na przezwyciężeniu recesji i jej skutków oraz transformacji gospodarki UE w bardziej zieloną, innowacyjną, z wysokim poziomem zatrudnienia i spójności społecznej. O ile w Strategii Lizbońskiej główną rolę odgrywała gospodarka, o tyle w Strategii Europa 2020 starano się zachować proporcje między ekonomicznym, społecznym i środowiskowym wymiarem przez wzmocnienie ostatnich dwóch oraz zapewnienie, że wszyscy obywatele odniosą korzyści z wdrażania tejże strategii[2].

Po 2020 roku unijna polityka rozwoju akcentuje kwestie społeczne i spójność społeczną. Istotna jest neutralność klimatyczna, bezpieczeństwo energetyczne, cyfryzacja i innowacje. Pandemia, wojna w Ukrainie, kryzysy gospodarcze czy wręcz wpisanie się kryzysów w naturalny pejzaż polityki — ale również przyspieszenie megatrendów, takich jak zmiany klimatyczne i cyfryzacja — sprawiły, że polityka spójności w nowej pespektywie wymagała znaczącej rewizji. Powstałe niedawno programy odbudowy i uruchomione „środki kryzysowe" zrodziły pytania dotyczące osiągnięcia właściwej równowagi między krótko- i długoterminowymi celami polityki. Jednocześnie podnoszono głosy o rosnącej roli redystrybucyjnej środków unijnych względem jej roli stymulującej, utrzymujące się dysproporcje wśród regionów Europy czy niezdolność niektórych regionów do nadrobienia zaległości pomimo znacznego wsparcia przez niemal dwie dekady. W efekcie, w nowej perspektywie finansowej, zrezygnowano z formułowania nadrzędnej strategii na rzecz powstawania strategii dziedzinowych.

Przepisy unijne ewoluowały w kierunku większej elastyczności zarządzania i dystrybucji środków. Uwypuklono rolę pożyczkowych instrumentów finansowych. Należy podkreślić, że Wielkopolska jest prekursorem wdrażania instrumentów finansowych, wyprzedzając aktualne zalecenia i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz stając się przykładem *good practice* — nie tylko dla polskich regionów. Analizy finansowe, ewaluacje, prognozy czy po prostu doświadczenie naszego regionu dowodzą, że rozwój instrumentów finansowych tworzy stabilne narzędzia pozwalające na samodzielne kreowanie polityki regionalnej przez województwo w przyszłości.

> **Wielkopolska jest prekursorem wdrażania instrumentów finansowych, wyprzedzając aktualne zalecenia i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz stając się przykładem *good practice* – nie tylko dla polskich regionów.**

Biorąc pod uwagę sumę doświadczeń ostatnich lat, ale i obecne oraz wciąż pojawiające się nowe wyzwania, polityka spójności wymaga przeprojektowania po 2027 roku. Polskie regiony już dziś włączają się w debatę o kształcie przyszłej polityki spójności. Powinna ona stanowić główną politykę inwestycyjną UE, ponieważ zapewnia — czego dowodzą liczne sprawozdania podsumowujące wdrażanie środków unijnych — długofalowy impuls rozwojowy i zmiany strukturalne regionów[3]. Regiony powinny pozostać głównym podmiotem realizacji polityki spójności z gwarancją adekwatnego wsparcia finansowego na realizację jej celów, takich jak

[2] M. Sulmicka, *Strategia „Europa 2020" — postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego" nr 85/2011, Warszawa 2011.

[3] Środki polityki spójności zapewniają długofalowy rozwój, ale model jej realizacji wymaga modyfikacji. Efekty wynikające z interwencji strukturalnej Unii Europejskiej są mniejsze niż można byłoby oczekiwać przy lepszym ukierunkowaniu całej interwencji.

przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, transformacja energetyczna, redukcja negatywnych zmian demograficznych, wzrost jakości i dostępności do kluczowych usług społecznych czy przeciwdziałanie wykluczeniu. Należy utrzymać wiodącą rolę polityki spójności, jako polityki niwelowania nadmiernych napięć oraz dysproporcji rozwojowych między obszarami wzrostu i stagnacji. Istotne jest, aby synergicznie współdziałała ona z innymi politykami i funduszami UE — była przez nie uzupełniana, a nie zastępowana. Ostatnie lata wdrażania środków unijnych skłoniły nas do sformułowania postulatu kierowania się zasadą koncentracji tematycznej, ale bez narzucania regionalnej struktury alokacji zasobów. Regiony powinny mieć możliwość skutecznego reagowania na zmiany otoczenia w trakcie wdrażania środków i programów.

> **Biorąc pod uwagę sumę doświadczeń ostatnich lat, ale i obecne oraz wciąż pojawiające się nowe wyzwania, polityka spójności wymaga przeprojektowania po 2027 roku.**

Mechanizm zarządzania polityką spójności potrzebuje przemodelowania w kierunku kontraktowania efektów, zamiast rozliczania wydatków. Regiony nie mogą być zakładnikami poziomu absorbcji środków — zamiast tego winny wzmacniać swoją rolę kreatora polityki rozwoju. W ramach zarządzania współdzielonego powinny istnieć takie same zasady i standardy (np. w zakresie kwalifikowalności wydatków) oraz brak dyskryminacji względem programów zarządzanych centralnie (np. w zakresie pomocy publicznej). Natomiast w przypadku stosowania instrumentów terytorialnych, regułę „n+3" można zastąpić promocją zintegrowanych, wieloaspektowych i kompleksowych projektów.

> **Regiony nie powinny być zakładnikami poziomu absorbcji środków – zamiast tego winny wzmacniać swoją rolę kreatora polityki rozwoju.**

Polskie regiony są gotowe do dyskusji na temat wyzwań dla Europy, przyszłej polityki spójności oraz niezbędnych reform administracyjnych czy ustrojowych, które ustabilizują demokrację w kraju. Jeśli nadal chcemy być istotnym graczem w procesie tworzenia Europy silnych regionów, pilna i konieczna jest kontynuacja reform, wynikających z potrzeby większej samodzielności finansowej samorządów.

O autorze

Marek Woźniak — absolwent archeologii na Wydziale Historii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Ukończył również Podyplomowe Studium Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Podyplomowe Studium Polityki i Zarządu Lokalnego na Wydziale Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Od 1990 roku pracuje na rzecz samorządu: na poziomie gminy, powiatu, regionu. W październiku 2005 roku objął funkcję Marszałka Województwa Wielkopolskiego, którą pełni nieprzerwanie od pięciu kadencji. Aktywnie uczestniczy w pracach Związku Województw RP.

Od lutego 2006 roku Marszałek Woźniak jest członkiem Europejskiego Komitetu Regionów w Brukseli. W kwietniu 2008 roku objął stanowisko Przewodniczącego polskiej delegacji do Europejskiego Komitetu Regionów, został także wybrany na Wiceprzewodniczącego i członka Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów, które to funkcje pełni do tej pory. Był również Wiceprzewodniczącym Grupy Europejskiej Partii Ludowej (EPL) w Europejskim Komitecie Regionów.

Wielokrotnie nagradzany za działalność publiczną.

Jak regiony odmieniły Polskę? – przykład Pomorza

Mieczysław Struk
Marszałek Województwa Pomorskiego

To właśnie 25 lat temu – wprowadzając samorządowe reformy instytucjonalne – w zasadniczy sposób zmieniliśmy współczesny obraz społeczno-gospodarczy kraju. Dlaczego udało się polskim regionom zmniejszyć dystans do innych obszarów Unii Europejskiej? Jak wyglądało to z perspektywy województwa pomorskiego? Na co dziś powinniśmy patrzeć, myśląc o dalszym rozwoju? Gdzie są najważniejsze „rafy", których powinniśmy unikać?

Rocznica 25-lecia powołania 16 samorządowych województw jest dobrą okazją do refleksji nad rolą regionów w realizacji polityk publicznych. Warto, żebyśmy zadali sobie pytania zarówno o dostarczanie mieszkańcom usług, jak i kreowanie rozwoju w ramach nadanych kompetencji, w tym poprzez nawiązywanie wielopoziomowej współpracy z partnerami.

W dość powszechnym ujęciu wskazuje się na zaangażowanie regionów, wraz z samorządami innych szczebli, w osiągnięcie przez nasz kraj bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego, który dokumentują twarde dane statystyczne. Bardzo często — i słusznie — wiąże się te osiągnięcia z uczestnictwem Polski w procesach integracyjnych, w szczególności z członkostwem w Unii Europejskiej. W przypadku regionów i innych jednostek samorządu terytorialnego bardzo ważne było w tym kontekście sprawne wykorzystanie możliwości związanych z uczestnictwem w programach polityki spójności UE. Te dwa aspekty — niemający precedensu skok cywilizacyjny odzwierciedlony we wszelkich statystykach oraz powiązana z tym, do pewnego stopnia, sprawność w realizacji inwestycji i przedsięwzięć rozwojowych współfinansowanych ze środków UE — to istotne sprawy. Są one również aktualne w kontekście dorobku rozwojowego Pomorza.

> **W dość powszechnym ujęciu wskazuje się na zaangażowanie regionów w osiągnięcie przez nasz kraj bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego, który dokumentują twarde dane statystyczne.**

Skok rozwojowy Pomorza

Pierwszym istotnym wskaźnikiem, który to potwierdza, jest produkt krajowy brutto (PKB). Według wstępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, w 2021 r. wartość PKB dla naszego województwa wyniosła 157,5 mld zł, podczas gdy w 2004 r. było to zaledwie 52,6 mld zł. Ów trzykrotny wzrost jest świadectwem dynamicznego rozwoju gospodarczego Pomorza i potwierdza jego mocną pozycję w Polsce.

Systematyczny wzrost wartości PKB przekłada się również na zamożność mieszkańców regionu. W 2021 r. wyniosła ona 66,8 tys. zł[1], co, w porównaniu z 2004 r. (24 tys. zł), stanowi ponad 2,5-krotny wzrost. Zwiększenie zamożności przyczyniło się do poprawy warunków i standardu życia mieszkańców regionu — co zauważają sami Pomorzanie. Wstępne wyniki badania dotyczącego postaw, zachowań i oczekiwań mieszkańców Pomorza, przeprowadzonego w 2022 r. na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego[2], okazały się bardzo pozytywne w odniesieniu do oceny jakości życia. Aż 90% ankietowanych jest zadowolonych ze swojej aktualnej sytuacji życiowej oraz warunków życia w naszym regionie, a 55% uważa, że jakość życia na Pomorzu jest wyższa niż w innych częściach kraju.

> **Trzykrotny wzrost PKB jest świadectwem dynamicznego rozwoju gospodarczego Pomorza i potwierdza jego mocną pozycję w Polsce.**

Również istotny jest fakt, że, znacznie zmniejszyliśmy dystans do średniego poziomu PKB w UE. W momencie przystąpienia do Unii wartość PKB na jednego mieszkańca w województwie pomorskim stanowiła zaledwie 50% średniej unijnej. W 2021 r. osiągnęliśmy już 75% tej wartości. Świadczy to o coraz większej konwergencji Pomorza z innymi regionami UE pod względem zamożności. Ten pozytywny trend jest w dużej mierze rezultatem dynamicznego rozwoju gospodarczego regionu i efektywnego wykorzystania dostępnych środków unijnych.

> **W momencie przystąpienia do Unii wartość PKB na jednego mieszkańca w województwie pomorskim stanowiła zaledwie 50% średniej unijnej. W 2021 r. osiągnęliśmy już 75% tej wartości.**

Ważnym aspektem rozwoju gospodarczego Pomorza jest działalność eksportowa. Region odgrywa istotną rolę w kraju jako centrum handlowe i logistyczne dzięki dogodnemu położeniu nad Morzem Bałtyckim. W latach 2004-2021 wartość eksportu województwa pomorskiego wzrosła ponad trzykrotnie — do 71,8 mld zł, co świadczy o rosnącej konkurencyjności pomorskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych. Dla porównania, w 2004 r. wynosiła 22,2 mld zł.

Istotną cechą pomorskiej gospodarki jest również ponadprzeciętna przedsiębiorczość. Liczba działalności gospodarczych oraz nowo powstałych firm stale rośnie, co przekłada się na tworzenie kolejnych miejsc pracy. W 2022 r. zarejestrowano w regionie 28,7 tys. nowych podmiotów gospodarczych.

Mamy również coraz większy potencjał do budowania innowacyjności. Stosunek nakładów na działalność badawczo-rozwojową (B+R) w relacji do PKB w 2021 r. wyniósł 1,84%, co uplasowało Pomorskie na trzecim miejscu w Polsce. W 2004 r. wskaźnik ten wynosił jedynie 0,48%. Na tle kraju wyróżniamy się szczególnie pod względem odsetka innowacyjnych przedsiębiorstw usługowych — jesteśmy drugim największym miejscem ich koncentracji.

Oczywiście, na powyższe osiągnięcia złożyło się wiele ważnych przyczyn i czynników, do których zaliczyłbym wrodzoną przedsiębiorczość Polaków i Pomorzan oraz możliwości, jakie dało im uczestnictwo we wspólnym europejskim rynku. Osiągnięcia gospodarcze Pomorza nie byłyby możliwe bez interwencji środków unijnych, w szczególności pochodzących z polityki spójności w kolejnych perspektywach finansowych UE[3], w tym kolejnych edycjach Regionalnego Programu Operacyjnego.

[1] Szacunki wstępne GUS.

[2] *Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorzan*, Instytut Kaszubski, Fundacja IBRIS, 2022/2023.

[3] Perspektywy: 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020.

Na osiągnięcia regionu złożyło się wiele kluczowych przyczyn i czynników, do których zaliczyłbym wrodzoną przedsiębiorczość Polaków i Pomorzan oraz możliwości, jakie dało im uczestnictwo we wspólnym europejskim rynku.

Fundusze europejskie od 2004 r. są jednym z głównych źródeł finansowania polityki rozwoju regionu. Interwencję unijną widać we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego — począwszy od wzmocnienia bazy infrastrukturalnej (drogowej, kolejowej, transportu publicznego, środowiskowej, energetycznej), poprzez rozwój gospodarczy (wsparcie przedsiębiorstw, wzmacnianie procesów innowacyjnych, otoczenia biznesu, rozwój turystyki, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, rybactwa i rybołówstwa), skończywszy na rozwoju społecznym (wsparcie dla ludzi, infrastruktury społecznej, kultury, zdrowia, edukacji, usług publicznych; jak również rewitalizacja miast czy wspieranie lokalnych społeczności).

Od przystąpienia do UE województwo pomorskie pozyskało ponad 59 mld zł z funduszy europejskich, dzięki którym zrealizowano ponad 40 tysięcy projektów. Środki unijne umożliwiły ważne dla jego zrównoważonego rozwoju inwestycje takie jak: budowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, rozbudowa Portu Lotniczego w Gdańsku, portów morskich w Gdańsku i Gdyni, realizacja pomorskich odcinków tras S6 i S7, przebudowy dróg wojewódzkich i linii kolejowych, utworzenie Europejskiego Centrum Solidarności, Gdańskiego Teatru Szekspirowskiego, Pomorskiego Parku Naukowo-Technologicznego w Gdyni, inkubatora STARTER w Gdańsku czy Centrum Kompetencji STOS Politechniki Gdańskiej i tysięcy mniejszych, ale równie ważnych dla społeczności regionalnej inwestycji.

Od przystąpienia do UE województwo pomorskie pozyskało ponad 59 mld zł z funduszy europejskich, dzięki którym zrealizowano ponad 40 tysięcy projektów.

Fundusze europejskie to również tysiące projektów społecznych przeznaczonych na rozwój nowoczesnej edukacji, miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 i wychowania przedszkolnego. Ze wsparcia pozwalającego unowocześnić zaplecze dydaktyczne korzystają również szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, a rozwój edukacji zawodowej w regionie to jeden z kluczowych obszarów wspieranych ze środków europejskich. Warto wskazać, że rozbudowa infrastruktury szkolnej idzie w parze z projektami wspierającymi rozwój uczniów i nauczycieli. Fundusze europejskie to także współpraca szkół i placówek kształcenia zawodowego z pracodawcami poprzez organizację staży i praktyk.

Członkostwo w UE, a dla regionów w szczególności udział w wielopoziomowym zarządzaniu w ramach polityki spójności, w tym powierzenie im odpowiedzialności za przygotowanie i realizację regionalnych programów operacyjnych, to również wielka szkoła budowania zdolności instytucjonalnych. Polskie regiony musiały stworzyć w tym celu zupełnie nowe struktury oraz wdrożyć procedury oparte na unijnych zasadach transparentności i partnerstwa. Co ważne — decentralizacja systemu wdrażania programów polityki spójności w Polsce spowodowała, że w znacznej mierze ta nauka nie miała charakteru klasycznej relacji „nauczyciel — uczniowie", ale raczej samodzielnego testowania różnych rozwiązań i uczenia się od siebie nawzajem w formule *peer-to-peer*.

Decentralizacja systemu wdrażania programów polityki spójności w Polsce spowodowała, że w znacznej mierze ta nauka nie miała charakteru klasycznej relacji „nauczyciel – uczniowie", ale raczej samodzielnego testowania różnych rozwiązań i uczenia się od siebie nawzajem w formule *peer-to-peer*.

Nowa kultura instytucjonalna

Chciałbym najpierw podzielić się pewną generalną refleksją dotyczącą roli polskich regionów w budowaniu na przestrzeni ostatnich 25 lat dorobku instytucjonalnego. Jest to żywotnie ważny, choć mniej uchwytny, czynnik, który pozwolił odnieść sukces polskim regionom. Oprócz sprawnych instytucji i transparentnych procedur decyzyjnych mam tutaj na myśli stworzenie wydajnych sieci współpracy oraz mechanizmów wielopoziomowego zarządzania, a także wypracowanie standardów organizowania debaty publicznej dla wsparcia procesów decyzyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, mamy tu do czynienia ze swego rodzaju regułami gry, według których toczy się życie publiczne w regionach i które objęte są odpowiednim poziomem akceptacji jego interesariuszy.

Zdolność do reformy w tym zakresie bardzo dobrze koresponduje z naturą samorządu na szczeblu regionalnym. W realizacji swoich zadań w większym stopniu musi on bazować na zdolnościach koordynacyjnych i upowszechnianiu dobrych praktyk, czyli na swoistym *soft power*, a nie na twardych kompetencjach typowych dla relacji hierarchicznego zwierzchnictwa i podporządkowania (*hard power*).

Województwo, rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa, którą tworzą jej mieszkańcy na określonym terytorium[4], działa jako jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania na poziomie ponadlokalnym, wspierając społeczności gmin i powiatów w rozwoju oraz dostarczaniu mieszkańcom usług publicznych. W myśl zasady subsydiarności województwo realizuje nie tylko zadania własne, ale pełni rolę wspierającą, koordynującą i integrującą działania społeczności lokalnych na pozostałych poziomach administracji samorządowej na swoim obszarze.

Samorząd województwa wykonuje szereg zadań o charakterze regionalnym[5], jednak kluczowym zadaniem samorządu województwa jest kreowanie i realizacja polityki rozwoju regionalnego, przede wszystkim poprzez opracowanie i realizację strategii rozwoju województwa stanowiącej główne narzędzie planowania strategicznego oraz umożliwiającej koordynację, na poziomie regionalnym, działań prowadzonych w ramach swoich kompetencji przez inne różnorodne podmioty.

Realizacja ww. zadań wymaga nie tylko alokowania odpowiednich zasobów z budżetu województwa, poszukiwania różnych źródeł finansowania dla zamierzeń rozwojowych, ale przede wszystkim budowania odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, zdolności do definiowania i realizacji polityki rozwoju, a także nawiązywania współpracy i tworzenia efektywnych sieci dialogu z interesariuszami oraz partnerami regionalnymi na różnych poziomach zarządzania.

> **Realizacja zadań powierzonych samorządom wojewódzkim wymaga budowania odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, nawiązywania współpracy i tworzenia efektywnych sieci dialogu z regionalnymi partnerami i interesariuszami.**

Partnerstwo i wielopoziomowe sieci współpracy

Potencjał instytucjonalny regionu w wymiarze wielosektorowym z udziałem podmiotów, które chcą wspólnie realizować cele rozwojowe, jest więc jednym z najważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność województwa.

[4] Art. 1 i 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.).

[5] W szczególności w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, kultury i turystyki, pomocy społecznej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu zbiorowego i dróg czy rynku pracy.

Nie bez powodu zasada wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa została wskazana w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 (SRWP)[6] na pierwszym miejscu. Zasada ta oznacza, że w procesie realizacji SRWP należy wzmacniać współpracę podmiotów, która prowadzi do zintegrowanej i uzgodnionej realizacji inicjatyw rozwojowych, do poprawy koordynacji podejmowanych działań, a także do zwiększonej efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, z uwzględnieniem zaangażowania w procesy decyzyjne i wykonawcze partnerów społecznych oraz gospodarczych (w tym przedstawicieli przedsiębiorców, nauki i sektora pozarządowego). Wdrożenie tej zasady oznacza, że priorytetowe dla realizacji SRWP 2030 powinny być przedsięwzięcia sieciowe — o skali ponadlokalnej, będące efektem trwałej współpracy wielu podmiotów, a także ukierunkowane na realizację przedsięwzięć łączących potrzeby instytucji publicznych z kapitałem, wiedzą i doświadczeniem partnerów prywatnych — w konsekwencji prowadzące do zwiększenia efektywności interwencji publicznej.

> **Potencjał instytucjonalny regionu w wymiarze wielosektorowym jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność województwa.**

Doświadczenie strategicznego planowania na Pomorzu wskazuje, że jednym z największych wyzwań dla regionalnej polityki rozwoju jest nie tyle zdefiniowanie strategicznych celów rozwoju w regionalnych dokumentach strategicznych, co ustanowienie skutecznego systemu ich realizacji.

Samorząd Województwa Pomorskiego przeszedł długą drogę budowy systemu realizacji strategii rozwoju. Pierwsza Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego, przyjęta w 2000 r., definiowała szerokie portfolio celów i priorytetów rozwojowych, szczególnie w zestawieniu z ograniczonymi możliwościami realizacyjnymi. Należy podkreślić, że stanowiła ona znakomity poligon, który był pierwszym etapem w wypracowywaniu oryginalnej, pomorskiej metodyki planowania strategicznego.

> **Jednym z największych wyzwań dla regionalnej polityki rozwoju jest nie tyle zdefiniowanie strategicznych celów rozwoju w regionalnych dokumentach strategicznych, co ustanowienie skutecznego systemu ich realizacji.**

Wejście Polski w struktury UE diametralnie zmieniło również podejście do programowania i realizacji polityk rozwojowych. W wyniku włączenia zarządów województw w system realizacji polityki spójności i przyznania im roli instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi — a co za tym idzie, również pewnej autonomii w określaniu kierunków finansowania unijnego — nastąpił rozwój idei programowania rozwoju. Realizacja regionalnego programu operacyjnego wymagała ustanowienia rozbudowanego systemu instytucjonalnego zarówno w zakresie przygotowania i wynegocjowania programu z Komisją Europejską, jak i w zakresie systemu wyboru i oceny projektów czy też monitorowania i ewaluacji efektów podejmowanej interwencji. Doświadczenia, kompetencje, procedury i relacje z interesariuszami, wypracowane w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, stały się inspiracją dla wypracowania pomorskiego systemu programowania, realizacji, monitorowania i ewaluacji regionalnej polityki rozwoju. Wraz z nową edycją Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020[7],

[6] Uchwała Nr 376/XXXI/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2021 r.

[7] Uchwała Nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 września 2012 r.

która skoncentrowała się na ściślejszym powiązaniu celów i priorytetów rozwojowych z instrumentami realizacyjnymi — na które wpływ posiada Samorząd Województwa — Zarząd Województwa Pomorskiego przyjął plan zarządzania SRWP 2020, który — wraz z Pomorskim Systemem Monitoringu i Ewaluacji — określił system realizacji Strategii.

W tym kontekście wpływ Samorządu Województwa Pomorskiego na wzmocnienie instytucjonalne kraju i regionu warto rozważyć w dwóch wymiarach: wsparcia innych samorządów terytorialnych, partnerów społecznych i gospodarczych czy też organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak również samorozwoju instytucjonalnego samorządu województwa.

> **W wyniku włączenia zarządów województw w system realizacji polityki spójności i przyznania im pewnej autonomii w określaniu kierunków finansowania unijnego nastąpił rozwój idei programowania rozwoju.**

To podejście, jak już wspomniano wcześniej, wynika bezpośrednio ze wskazanej w SRWP horyzontalnej zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa. Należy podkreślić, że kluczowe są role, które Samorząd Województwa zdefiniował w ramach Strategii. Jest to oczywiście rola inwestora, czyli podmiotu bezpośrednio realizującego i współfinansującego kierunki działań zidentyfikowane w SRWP poprzez projekty własne lub partnerskie. Ponadto, samorząd województwa może pełnić także rolę koordynatora lub lidera działań rozwojowych. W tym wymiarze samorząd — jako podmiot opracowujący Strategię — odpowiada za jej realizację, określa zobowiązania, wyznacza jednostki realizujące oraz monitoruje realizację SRWP, a także zarządza środkami zewnętrznymi (w tym pochodzącymi z UE) ukierunkowanymi na osiągnięcie jej celów.

W wielu działaniach samorząd województwa jest natomiast inspiratorem, czyli podmiotem inicjującym i wspierającym kluczowe dla regionu przedsięwzięcia rozwojowe wynikające ze Strategii, które realizowane są na innych poziomach zarządzania publicznego, w szczególności na poziomie krajowym i europejskim.

Dla wzmocnienia potencjału instytucjonalnego kluczowe są role inwestora i koordynatora/lidera. Spowodowały one konieczność nowego spojrzenia na system prowadzenia polityki rozwoju w województwie. Widoczna stała się potrzeba wprowadzenia „etapu pośredniego" pomiędzy SRWP a programami operacyjnymi/regionalnymi czy też innymi narzędziami finansowania rozwoju regionalnego.

> **W wielu działaniach samorząd województwa jest inspiratorem, czyli podmiotem inicjującym i wspierającym kluczowe dla regionu przedsięwzięcia rozwojowe wynikające ze SRWP.**

Uznano, iż tę rolę pełnić będą regionalne programy strategiczne (RPS), które konkretyzują cele operacyjne SRWP i harmonizują działania Samorządu Województwa Pomorskiego w różnych obszarach tematycznych. W obecnej, drugiej już, edycji RPS określają cele, priorytety i działania w zakresie: bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego, edukacji i kapitału społecznego, bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej, mobilności i komunikacji oraz gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej oraz czasu wolnego. Co więcej, RPS wskazują przedsięwzięcia strategiczne samorządu województwa (realizowane indywidualnie przez samorząd województwa lub — częściej — składające się z wiązki przedsięwzięć bądź projektów realizowanych przez inne podmioty z rolą koordynatora ulokowaną

po stronie regionu). Dzięki takiemu podejściu wiele regionów, ucząc się od siebie nawzajem, przeszło ścieżkę od punktowej, rozproszonej interwencji w obszarze turystyki czy edukacji, do myślenia i działania w modelu zintegrowanych strategicznych przedsięwzięć[8].

W ramach wspomnianego przeze mnie swoistego samorozwoju instytucjonalnego Samorządu Województwa Pomorskiego, szczególną rolę odgrywają instytucje i procedury określone we wspomnianym już Planie zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego. Dokument ten określa system realizacji Strategii, w tym w szczególności: podmioty zaangażowane w jej realizację oraz ich zadania.

> **Dziś wiele regionów, ucząc się od siebie nawzajem, przeszło ścieżkę od punktowej, rozproszonej interwencji w obszarze turystyki czy edukacji, do myślenia i działania w modelu zintegrowanych strategicznych przedsięwzięć.**

Odrębną, fundamentalnie istotną kwestią inwestowania w tkankę instytucjonalną regionu jest budowanie wielowymiarowych, trwałych sieci współpracy. Plan zarządzania SRWP konstytuuje szereg rozwiązań również w tym zakresie, nadając praktyczny wymiar zasadzie partnerstwa. Wymieniłbym tutaj przede wszystkim:

1. Pomorskie Forum Terytorialne, które jest strategicznym ciałem doradczym dla Zarządu Województwa Pomorskiego, złożonym z liderów opinii, niepowiązanych z samorządem województwa;
2. Rady Programowe RPS, które wspierają proces decyzyjny w ramach realizacji poszczególnych programów — są one złożone z przedstawicieli partnerów zewnętrznych, m.in. samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, środowisk biznesowych oraz licznych instytucji niezależnych od samorządu województwa, o specjalnościach odzwierciedlających specyfikę tematyczną danego programu;
3. zobowiązania samorządu województwa i przedsięwzięcia strategiczne, które definiowane są również poprzez wskazanie partnerów, których włączenie samorząd deklaruje jako niezbędne dla ich skutecznej realizacji;
4. wielosektorową współpracę podmiotów zarówno poprzez preferencje projektowe, jak i instrumenty terytorialne, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), rozwój lokalny kierowany przez społeczność, zintegrowane porozumienia terytorialne (ZPT) oraz programy rewitalizacji.

Warto podkreślić, że ustanowienie ww. mechanizmów sieciowania angażujących kilkadziesiąt instytucji i kilkaset osób — liderów opinii i reprezentantów ważnych struktur i sektorów — nie wynika z żadnych formalnych obowiązków czy krajowych lub europejskich przepisów. Są to rozwiązania autorskie, wynikające z samodzielnie identyfikowanych regionalnych potrzeb i dobrych praktyk.

Chciałbym na chwilę zatrzymać się przy ostatnim z wymienionych punktów, ponieważ kwestia umownego (kontraktualnego) kształtowania relacji z samorządami lokalnymi — poprzez ZPT czy porozumienia na rzecz realizacji ZIT wydaje mi się nie tylko szczególnie ważna, ale również stanowi ciekawy obszar wzajemnego uczenia się regionów od siebie i dzielenia się wypracowanymi autorskimi rozwiązaniami.

[8] Warto przytoczyć kilka przykładów takich strategicznych przedsięwzięć realizowanych w modelu, w którym inwestorami i wykonawcami konkretnych działań są partnerzy, np. lokalne samorządy, gdzie samorząd województwa pełni rolę koordynatora dbającego o spójność całości, np. z obszaru turystyki (Pomorskie Szlaki Rowerowe, Kajakiem przez Pomorze), z obszaru edukacji (projekty: „Kształtowanie sieci szkolnictwa zawodowego" i „Zdolni z Pomorza").

Ustanowienie mechanizmów sieciowania angażujących kilkadziesiąt instytucji i kilkaset osób nie wynika z żadnych formalnych obowiązków czy krajowych lub europejskich przepisów. Są to rozwiązania autorskie, wynikające z samodzielnie identyfikowanych regionalnych potrzeb i dobrych praktyk.

ZPT są autorskim pomysłem wypracowanym samodzielnie na Pomorzu. Nie są realizacją żadnego prawnego obowiązku lub kopią jakiegoś rozwiązania. ZPT są przejawem zintegrowanego podejścia terytorialnego do interwencji podejmowanej w ramach polityki rozwoju regionu, a ich istotą jest partnerskie uzgadnianie i wspólna realizacja przedsięwzięć rozwojowych o znaczeniu regionalnym i ponadlokalnym, wpisujących się w cele SRWP. Warto wspomnieć, że ZPT stanowią negocjacyjne narzędzie selekcji i realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju regionu w oparciu o współpracę wielu podmiotów, podejmowaną w ramach obszarów funkcjonalnych zlokalizowanych w przestrzeni województwa, takich jak miejskie obszary funkcjonalne lub też obszary funkcjonalne wyznaczone według innych specyficznych kryteriów. W tym pierwszym przypadku chodzi o Obszar Metropolitalny Trójmiasta, obszar funkcjonalny Słupska oraz obszary funkcjonalne miejskich ośrodków subregionalnych: Chojnice-Człuchów, Kwidzyn, Lębork, Malbork-Sztum, Starogard Gdański, Kościerzyna, Bytów. W przypadku innych obszarów funkcjonalnych w przestrzeni Pomorza wyznaczono obszary: Żuławy Wiślane, Strefa Przybrzeżna, Wschodnie Powiśle, Środkowe Pomorze, Bory Tucholskie. ZPT są zawierane pomiędzy samorządem województwa a partnerską reprezentacją zdefiniowanych obszarów funkcjonalnych. Ich efektem powinny być uzgodnione i spójne pakiety przedsięwzięć z różnych obszarów tematycznych, służące wykorzystaniu zidentyfikowanych szans rozwojowych i przełamaniu barier cechujących dany obszar. Ostateczny zakres tematyczny ZPT jest wynikiem dwustronnych negocjacji i nie jest on z góry ściśle zdefiniowany. Warto podkreślić, że organizacja procesu negocjacji po stronie reprezentacji obszaru funkcjonalnego odbywa się z poszanowaniem autonomii partnerów samorządu województwa, czyli lokalnych samorządów, ale z zachowaniem przejrzystości procedur i porównywalności standardów negocjacji w odniesieniu do wszystkich ZPT. Warunki brzegowe procesu wyznaczają zasady: reprezentatywności oraz partycypacji społecznej. Samorząd województwa zaprasza do negocjacji organy właściwych samorządów terytorialnych, ale z zastrzeżeniem konieczności zaangażowania partnerów społecznych i gospodarczych działających na danym obszarze, których uwzględnienie w reprezentacji obszaru funkcjonalnego jest warunkiem koniecznym dla podjęcia negocjacji. Chodzi tu o transponowanie mechanizmów partnerstwa i transparentności na kolejne poziomy zarządzania rozwojem.

Wypracowany i przetestowany na Pomorzu model ZPT okazał się bardzo przydatny w chwili, gdy do programów polityki spójności wprowadzony został — na mocy przepisów UE oraz krajowych — mechanizm ZIT, których celem było inspirowanie współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Na Pomorzu płynnie weszliśmy w ten nowy mechanizm, wykorzystując własne doświadczenia i kształtując go według własnych potrzeb. Dziś oba te mechanizmy współegzystują w naszym regionie, wypełniając go całą siatką relacji opartych na porozumieniach zawieranych najpierw pomiędzy samorządami i partnerami reprezentującymi dany obszar funkcjonalny, a następnie pomiędzy zintegrowaną w ten sposób reprezentacją obszaru a samorządem województwa.

Na Pomorzu płynnie weszliśmy w mechanizm ZIT-ów, wykorzystując własne doświadczenia i kształtując go według własnych potrzeb.

Wnioski

Przegląd dorobku instytucjonalnego naszego województwa, jak również wiedza na temat procesów i wyzwań, które doprowadziły do jego ukształtowania się, pozwala mi wyciągnąć pewne wnioski. Bazują one na spojrzeniu w przeszłość, ale skierowane są w przyszłość, która niekoniecznie rysuje się w sposób jednoznacznie optymistyczny. Pozwolę sobie ująć je w syntetyczne punkty.

1. Doświadczenia z 25 lat funkcjonowania samorządów województw wskazują, że potencjał instytucjonalny, jaki wykształciła administracja regionalna, pozwala wziąć pełną odpowiedzialność za procesy rozwojowe w wymiarze regionalnym.
2. Warunkiem koniecznym jest jednak dalsza decentralizacja państwa, która w ostatnich ośmiu latach została znacząco osłabiona, co skutkuje systematycznym pozbawianiem samorządów kolejnych istotnych kompetencji.
3. Kluczową rolę w profesjonalizacji funkcjonowania samorządów województw odegrały procesy wynikające z członkostwa Polski w UE. Bezpośredni udział w polityce spójności UE oraz odpowiedzialność zarządów województw za zarządzanie środkami polityki spójności w ramach kolejnych edycji regionalnych programów operacyjnych umożliwił rozwinięcie modeli zarządzania regionalną polityką rozwoju indywidualnie dostosowanych do potrzeb i specyfiki poszczególnych województw.
4. Dalsze rozwijanie tych modeli wymaga jednak zmian w strukturze finansowania zarówno samorządów regionalnych, jak i lokalnych. Województwa i ich lokalni partnerzy muszą zyskać realną podmiotowość finansową w postaci nowych źródeł dochodu, wyrażonych np. zwiększonym udziałem w dochodach podatkowych państwa, a nie pozostawać w pełnej (coraz większej w ostatnich latach) zależności od redystrybucji z budżetu centralnego. Jeśli tak się nie stanie, to wszelkie z takim trudem wypracowane rozwiązania instytucjonalne — w tym mechanizmy współpracy sieciowej, wielopoziomowe relacje kontraktualne budujące samodzielność finansową samorządów, a nie relacje klientystyczne na tle akcyjnego rozdawnictwa środków publicznych itp. — będą stopniowo ulegać zanikowi, nie znajdując odpowiedniego zasilenia w postaci własnych źródeł finansowania.
5. Zredefiniowania wymaga polityka regionalna państwa. Konieczna jest również regionalizacja polityk sektorowych, dziś prowadzonych przez rząd bez zwracania uwagi na zasadę partnerstwa i subsydiarności. Dotychczasowe instrumenty prowadzenia polityki rozwoju z poziomu krajowego, takie jak kontrakt wojewódzki czy kontrakt terytorialny miały bardzo ograniczony wpływ na realne kształtowanie procesów rozwojowych w regionach. Obecne mechanizmy (np. kontrakty sektorowe), pomimo zakotwiczenia w prawodawstwie, w praktyce nie są stosowane, a inne, jak kontrakt programowy, stały się wyłącznie instrumentem kształtowania z poziomu centralnego struktury i systemu realizacji programów regionalnych polityki spójności.
6. Coraz większą rolę w polityce rozwoju regionów mogą odgrywać instrumenty zwrotne uruchamiane przez samorządy województw za pośrednictwem regionalnych funduszy rozwoju. Ich działalność musi jednak zostać mocniej osadzona w prawie, a przede wszystkim regiony powinny uzyskać pełne władztwo (własność) nad środkami zwrotnymi powracającymi ze środków unijnych z kolejnych edycji regionalnych programów operacyjnych.

O autorze

Mieczysław Struk — Marszałek Województwa Pomorskiego od 2010 roku. Absolwent Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu. Ukończył podyplomowe studia organizacji i zarządzania oraz integracji europejskiej na Uniwersytecie Gdańskim, a także trzyletnie studia doktoranckie na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Od 1990 roku przez 12 lat był burmistrzem Jastarni, a od 1998 roku jest radnym Sejmiku Województwa Pomorskiego.

Jaka polityka rozwoju? Podkarpacka perspektywa

Władysław Ortyl
Marszałek Województwa Podkarpackiego

Działania wojenne prowadzone w Ukrainie mają ogromny wpływ na funkcjonowanie województwa podkarpackiego. Władze samorządowe na tym obszarze wspierają naród ukraiński nie tylko w zakresie pomocy humanitarnej, ale także w wymiarze gospodarczym i politycznym oraz rozwoju powiązań infrastrukturalnych. Ponadto prowadzą aktywną współpracę transgraniczną i makroregionalną, a także wdrażają nowy program finansowany ze środków Unii Europejskiej.

Odpowiedzialne prowadzenie polityki rozwoju wymaga trafnej identyfikacji własnych atutów, które stanowić będą podstawy podejmowanych inicjatyw. Istotne jest również rozeznanie podstawowych barier, których eliminacja pozwoli odblokować potencjał rozwojowy. Należy jednocześnie pamiętać, iż nie ma dzisiaj zamkniętych ekosystemów, a sieć wzajemnych powiązań sprawia, że należy brać pod uwagę zjawiska, które dzieją się w, szerszej niż krajowa, skali. Truizmem wydaje się stwierdzenie, że należy wykorzystać swoje szanse, trudność polega na umiejętności przewidywania, które ze zjawisk zachodzących we współczesnym świecie będzie szansą możliwą do wykorzystania, a które — zagrożeniem. Czasem nawet zagrożenia można przekuć na swoją korzyść, a niewykorzystane szanse w konsekwencji mogą okazać się zagrożeniem.

Już drugi rok trwają działania wojenne za naszą wschodnią granicą. W tym wyczerpującym dla narodu ukraińskiego czasie staramy się ich wspierać. Dzisiaj na szczęście nie mamy już do czynienia z kolejnymi falami uchodźców, które wywoływały spontaniczne i powszechne reakcje pomocowe Polaków, ale wciąż potrzebne jest nasze zaangażowanie. Mobilizacja w trudnych momentach i krótkich sekwencjach czasu wydaje się łatwiejsza od prowadzenia ciągłej, wielomiesięcznej akcji pomocowej, z jaką mamy obecnie do czynienia. Oczywiście w takich działaniach uczestniczą samorządy, a województwo podkarpackie, jako region przygraniczny, odgrywa tutaj szczególną rolę. Wsparcie dla Ukrainy jest realizowane na wielu płaszczyznach, nie tylko w zakresie pomocy humanitarnej, ale także w wymiarze gospodarczym i politycznym oraz rozwoju powiązań infrastrukturalnych.

Współpraca transgraniczna jest dzisiaj realizowana w znacznie większym stopniu i z nową perspektywą. Pomimo tego, że działania wojenne ciągle trwają, to przygotowania do realizacji wspólnych projektów są mocno zaawansowane. Trwa także finalizacja projektów finansowanych ze środków kończącej się perspektywy budżetowej UE. W odniesieniu do nowych środków, liczono, że po wykluczeniu z programów Interreg Białorusi, nastąpi zwiększenie funduszy wspierających wspólne projekty i wzmacniających współpracę z Ukrainą, jednak te oczekiwania się nie ziściły. Bardzo możliwe, że w następnych latach środki na ten cel będą sukcesywnie wzrastać.

Ukraińcy doskonale rozumieją, że ich przyszłość zależy od ściślejszych związków z Zachodem, co stwarza szansę dla Polski i jej regionów, które powinny stać się pośrednikiem i przewodnikiem dla samorządów ukraińskich.

Wobec zgłaszanych przez Ukrainę aspiracji europejskich, jak też pozytywnych deklaracji większości państw członkowskich oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej, na znaczeniu zyskują inicjatywy zmierzające do włączenia naszego wschodniego sąsiada w sieć współpracy europejskiej. Oczywiście droga Ukrainy do struktur Unii Europejskiej będzie procesem długotrwałym i niełatwym, wymagającym determinacji ze strony wszystkich partnerów. Przyjęcie dorobku prawnego Unii, jak też dostosowanie systemu politycznego i gospodarczego do poziomu przez nią akceptowalnego, zajmie sporo czasu, jednakże kierunek został już wytyczony i Ukraińcy doskonale rozumieją, że ich przyszłość zależy od ściślejszych związków z Zachodem. W oczywisty sposób stwarza to szansę dla Polski i jej regionów, które powinny stać się pośrednikiem i przewodnikiem dla samorządów ukraińskich. Już dzisiaj realizowanych jest wiele wspólnych inicjatyw mających na celu przekazywanie polskich dobrych praktyk stronie ukraińskiej. Dotyczy to zwłaszcza doświadczeń polskich samorządów, które wykorzystywane są przez budujące swoje kompetencje samorządy ukraińskie.

Strategia Karpacka to wynik współpracy zainicjowanej przez stronę polską z krajami karpackimi. Podejmowane na wszystkich poziomach władz publicznych działania, przy mocnym zaangażowaniu społeczności regionalnych i lokalnych, wskazują na dojrzałość tej inicjatywy i jej mocną społeczną akceptację.

Ważne są także inicjatywy o znaczeniu europejskim, pozwalające ściślej włączyć państwa Europy Wschodniej, w tym Ukrainę, w sieć relacji z państwami i regionami Unii Europejskiej. Można tutaj wskazać chociażby działania podejmowane w ramach współpracy makroregionalnej, jak na przykład inicjatywy na rzecz utworzenia strategii makroregionalnej dla obszaru Karpat. Uważam, a obecna sytuacja geopolityczna wyraźnie to potwierdza, że Karpaty to niezwykle ważny geopolitycznie obszar, w którym krzyżują się strategiczne interesy polityczne i gospodarcze Europy Zachodniej i Wschodniej. Strategia Karpacka to wynik współpracy zainicjowanej przez stronę polską ze wszystkimi krajami karpackimi: Czechami, Węgrami, Słowacją, Rumunią, a także Ukrainą, Mołdawią oraz Serbią. W pracach nad Strategią aktywnie uczestniczą regiony państw karpackich, ale też niższe szczeble samorządu. Podejmowane na wszystkich poziomach władz publicznych działania, przy mocnym zaangażowaniu społeczności regionalnych i lokalnych, wskazują na dojrzałość tej inicjatywy i jej mocną społeczną akceptację. Wyraźne poparcie dla powstania nowej strategii wyraził Europejski Komitet Regionów, przyjmując 4 grudnia 2019 r. opinię na jej temat[1]. Jestem przekonany, że strategie makroregionalne umożliwiają głębszą i szerzej zakrojoną interakcję na poziomie międzysektorowym, regionalnym i transgranicznym między państwami członkowskimi oraz państwami sąsiadującymi. Pozwalają także samej Unii Europejskiej oddziaływać na państwa sąsiadujące, włączając je w relacje pogłębionej współpracy oraz stając się narzędziem pomagającym radzić sobie ze wspólnymi problemami i wyzwaniami. Umożliwiają również budowanie integracji i solidarności europejskiej oraz promowanie wspólnych europejskich wartości.

[1] Opinia Europejskiego Komitetu Regionów — Strategia makroregionalna dla regionu Karpat, Dz.U.UE C z dnia 10 marca 2020 r.

> **Strategie makroregionalne umożliwiają głębszą i szerzej zakrojoną interakcję na poziomie międzysektorowym, regionalnym i transgranicznym między państwami członkowskimi oraz państwami sąsiadującymi, a także ich pogłębioną współpracę w ramach przynależności do Unii Europejskiej.**

Warto zauważyć, że we wszystkich długookresowych strategiach i dokumentach europejskich kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej w kierunku wschodnim była wspominana bardzo mgliście. Wydawało się zatem, że wschodnia granica Unii pozostanie na wiele lat granicą o niskiej przepuszczalności. Obecna sytuacja diametralnie zmieniła to postrzeganie. Dziś wschodnia granica Unii Europejskiej z Ukrainą postrzegana jest jako granica łącząca, a nie bariera. Ma to bardzo duże znaczenie dla województwa podkarpackiego jako regionu przygranicznego, chociażby w kontekście wzmacniania powiązań infrastrukturalnych. W naszych strategiach rozwoju za cel obieraliśmy możliwość uczestniczenia w wymianie między Zachodem a Wschodem. Przez wiele lat szansa ta nie była w pełni wykorzystana, a gospodarka regionu miała silną orientację zachodnią, przez co kierunek wschodni w rozwoju infrastruktury nie był tak wzmacniany. Dzisiaj, wobec zmian geopolitycznych wywołanych agresją Rosji na Ukrainę, szansa wykorzystania położenia naszego województwa staje się bardziej realna.

W tym kontekście ważny jest stan infrastruktury, który umożliwia łączenie rynku europejskiego ze Wschodem. Dostępność transportowa województwa podkarpackiego systematycznie ulegała poprawie, jednakże w odniesieniu do powiązań komunikacyjnych z Ukrainą są one, pomimo wielu inwestycji, wciąż niewystarczające. Ewoluuje infrastruktura przejść granicznych, realizowane są projekty wzmacniające powiązania drogowe i kolejowe. Będą one w przyszłości decydować o kierunkach przepływu towarów i rozwoju funkcji logistycznych. Bardzo ważne są także powiązania systemów energetycznych, które pozwalają stabilizować dostawy i zapewnić funkcjonowanie gospodarki.

> **Ogromne znaczenie ma dzisiaj Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka", który z regionalnego lotniska stał się z dnia na dzień głównym, międzynarodowym hubem pomocy humanitarnej dla Ukrainy.**

Ogromne znaczenie ma dzisiaj Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka", który z regionalnego lotniska stał się z dnia na dzień głównym, międzynarodowym hubem pomocy humanitarnej dla Ukrainy. Lądują tutaj nie tylko samoloty transportowe wszelkiego typu, ale także najważniejsi światowi przywódcy z prezydentem Stanów Zjednoczonych na czele. Warto jednak zauważyć, że nie byłoby to możliwe, gdyby nie wcześniejsze działania samorządu województwa, który konsekwentnie inwestował w infrastrukturę portu lotniczego. Nie było to łatwe, ponieważ transport lotniczy i podstawowa infrastruktura lotniskowa nie są priorytetem inwestycyjnym Komisji Europejskiej, dlatego potrzebna była mobilizacja własnych, krajowych i regionalnych, zasobów. Jest to zatem przykład wykorzystania szansy, jaka powstała dzięki konsekwentnie prowadzonym działaniom samorządu województwa.

Oczywiście dla prowadzenia polityki rozwoju bardzo ważne są środki finansowe. Kończy się perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Zaczynamy wdrażać nowy program: „Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021-2027". Trzeba tutaj wyraźnie powiedzieć, że mijająca perspektywa europejska nie była łatwa. Polityka spójności, będąc najbardziej elastyczną spośród unijnych polityk, stała się narzędziem reagowania na kryzysy. Radziliśmy sobie z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19, co mocno odczuli wszyscy beneficjenci funduszy europejskich. Znaczną część środków przeznaczyliśmy na wsparcie projektów z zakresu bezpieczeństwa zdrowotnego, które pozwoliły na skuteczniejszą walkę z pandemią.

Podejmowaliśmy także na poziomie regionu działania wspierające beneficjentów, tak aby mogli oni w zmienionych warunkach dokończyć rozpoczęte projekty. W dużym stopniu dotyczyło to inicjatyw realizowanych przez przedsiębiorców. W obecnym roku trwa jeszcze realizacja wielu z nich, ale jestem przekonany, że wykonane i rozliczone zostaną z sukcesem.

W ubiegłym roku uzyskaliśmy zatwierdzenie przez Komisję Europejską programów na perspektywę finansową lat 2021-2027. Proces negocjacji należał do najtrudniejszych w dotychczasowej historii programowania środków polityki spójności i chociaż negocjacje zakończyły się sukcesem, to jednak wszyscy mamy świadomość opóźnień. Są to fundusze, które wydatkowane będą zgodnie z nowymi założeniami polityk Unii Europejskiej, w tym ze szczególnym uwzględnieniem celów środowiskowych i klimatycznych, co przełoży się na strukturę realizowanych projektów. Wzrasta rola środków zwrotnych, co także musi zostać uwzględnione przez beneficjentów, także w tych obszarach, gdzie dotychczas występowały bezzwrotne dotacje. Wiemy, że skrócił się nam czas finalizacji projektów, co w konsekwencji będzie faworyzowało plany dobrze przygotowane i posiadające wymaganą dokumentację. Jednak, biorąc pod uwagę nasze dotychczasowe doświadczenia, jestem przekonany, że nie zmarnujemy swojej szansy i dobrze wykorzystamy dostępne dla regionu i kraju alokacje.

O autorze

Władysław Ortyl — absolwent studiów na Wydziale Mechanicznym Politechniki Rzeszowskiej. W latach 1979-1992 specjalista konstruktor w Ośrodku Badawczo-Rozwojowym WSK PZL Mielec. W latach 1992-1998 prezes Agencji Rozwoju Regionalnego MARR SA w Mielcu. W 1997 r. założyciel Stowarzyszenia Inkubator Przedsiębiorczości IN-MARR w Mielcu. Od 1980 r. członek NSZZ „Solidarność".

W latach 1998-2005 radny województwa podkarpackiego oraz członek zarządu (1998-2002) i wicemarszałek (2001-2002). W latach 2000-2003 członek oraz wiceprzewodniczący komitetów sterujących i monitorujących kilka programów pomocowych. W latach 2001-2003 zasiadał w Radzie Nadzorczej Agencji Rozwoju Przemysłu SA, a w okresie od 2002 do 2005 r. był pełnomocnikiem zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego MARR SA oraz od 2004 do 2005 r. członkiem Regionalnego Komitetu Sterującego Programu Rozwoju Regionalnego.

Od 2005 do 2013 r. pełnił mandat senatora RP. W tym czasie, w latach 2005-2007, pełnił funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, a w Senacie był m.in przewodniczącym Komisji Obrony Narodowej oraz wiceprzewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

27 maja 2013 r. Sejmik Województwa Marszałkowskiego powierzył mu funkcję marszałka, którą piastuje do dziś. Od 2016 roku jest członkiem Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Aktualnie jest także wiceprezesem Związku Województw RP oraz członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy prezydencie RP.

Współpraca transgraniczna regionów – doświadczenia Lubuskiego

Elżbieta Anna Polak
Marszałek Województwa Lubuskiego

Współpraca transgraniczna województw ma zarazem wizerunkowe i rozwojowe znaczenie. Regiony Polski zachodniej są mocno zaangażowane w relacje polsko-niemieckie, czego dowodem jest szereg inicjatyw podejmowanych po obu stronach granicy. Jak wyglądają owe relacje, czym się charakteryzują i co wnoszą do życia społecznego w regionach?

Polsko-niemiecka współpraca transgraniczna odgrywa istotną rolę w relacjach polsko-niemieckich, o czym świadczy m.in. zapis w traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zawartym w 1991 r. pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec. W art. 12 podkreślono duże znaczenie partnerskiej współpracy między regionami, miastami i gminami, w szczególności w obszarach przygranicznych. Współpraca transgraniczna traktowana jest często jako mikrokosmos integracji europejskiej i papierek lakmusowy relacji bilateralnych na płaszczyźnie narodowej. W obecnej sytuacji politycznej pogranicza funkcjonują jak spoiwo, które łączy Polaków i Niemców.

Międzyregionalna polsko-niemiecka współpraca transgraniczna stanowi bardzo ważny element polityki rozwoju województwa lubuskiego. Jej zasadniczym celem jest zniesienie wszelkich barier uniemożliwiających współpracę. Zapewnia ona przepływ doświadczeń pomiędzy polskimi i niemieckimi regionami, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych. Ponadto ułatwia rozwój turystyki; zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po obydwu stronach granicy państwowej, prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu, a także jest narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową przyczyniają się również do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu lubuskiego.

> **Współpraca transgraniczna traktowana jest często jako mikrokosmos integracji europejskiej i papierek lakmusowy relacji bilateralnych na płaszczyźnie narodowej.**

Województwo lubuskie prowadzi intensywną polsko-niemiecką współpracę w wielu dziedzinach i obszarach tematycznych, jak np. gospodarka, ochrona środowiska, edukacja, ochrona zdrowia czy komunikacja (połączenia kolejowe). Szereg wspólnie zrealizowanych inicjatyw oraz wzajemna pomoc i wsparcie w obliczu nagłych katastrof i zagrożeń (organizacja pomocy medycznej w postaci darów podczas pandemii COVID-19, organizacja pomocy humanitarnej dla objętej wojną Ukrainy, wspólne działania w związku z katastrofą

ekologiczną na Odrze) zaowocowały wzmocnieniem i pogłębieniem zarówno współpracy transgranicznej, jak i polityki regionalnej. W związku z katastrofą ekologiczną na Odrze, Brandenburgia i Lubuskie podjęły w swoich regionach liczne inicjatywy dla poprawy i zintensyfikowania współpracy, deklarując wzajemnie wsparcie i pomoc.

> **Wszystkie funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu lubuskiego.**

Szczególne znaczenie dla Lubuskiego ma dwustronna współpraca z Krajem Związkowym Brandenburgia (umowa partnerska od 2000 r.) oraz Wolnym Państwem Saksonia (umowa partnerska od 2008 r.). Współpraca z tymi regionami ma wymiar transgraniczny i jest realizowana w oparciu o bieżące problemy i potrzeby regionów oraz społeczności lokalnych celem utrzymania wzajemnych dobrosąsiedzkich stosunków. Lubusko-brandenburską i lubusko-saksońską współpracę znacznie wzmocniły:

1. wspólne działania w czasie pandemii,
2. wspólne działania marketingowe:
   - promocja regionów, w tym produktów regionalnych, przy okazji takich wydarzeń jak: Międzynarodowe Targi Rolno-Spożywcze Grüne Woche (Zielony Tydzień), dożynki, Festiwal Folkloru, Święto Województwa Lubuskiego, Święto Brandenburgii, Święto Saksonii, Międzynarodowe Targi Turystyczne ITB,
   - promocja Parku Mużakowskiego np. w Londynie,
   - organizacja wystawy „Lubuskie przyrodą zachwyca" w Landtagu w Brandenburgii i Saksonii.
3. wspólne działania na rzecz pomocy Ukrainie (organizacja transportów z pomocą humanitarną),
4. utworzenie pierwszego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na granicy polsko-niemieckiej — Polsko-Niemiecki Geopark Łuk Mużakowa,
5. wspólne działania na rzecz poprawy infrastruktury komunikacyjnej, w tym rozbudowy połączeń kolejowych.

> **Szereg wspólnie zrealizowanych inicjatyw oraz wzajemna pomoc i wsparcie w obliczu nagłych katastrof i zagrożeń zaowocowały wzmocnieniem, a także pogłębieniem zarówno współpracy transgranicznej, jak i polityki regionalnej.**

Lubuskie współpracuje także z innymi niemieckimi krajami związkowymi, jak np. Nadrenia Północna-Westfalia, Berlin, Meklemburgia-Pomorze Przednie, aktywnie angażując się nie tylko w umowy partnerskie, ale również w inne formy współdziałania, np. Partnerstwo Odry czy Polsko-Niemieckie Dni Mediów.

Instytucjonalną formą współpracy międzyregionalnej, w której województwo lubuskie czynnie uczestniczy, jest Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, utworzona na mocy postanowień Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Poszczególne obszary, którymi zajmuje się Komisja, zostały przydzielone do odpowiednich komitetów, tj. Komitetu ds. Współpracy Przygranicznej, Komitetu ds. Współpracy Międzyregionalnej, Komitetu ds. Planowania Przestrzennego oraz Komitetu ds. Edukacji. Region

lubuski szczególnie aktywnie włącza się w prace Komitetu do Spraw Współpracy Międzyregionalnej, któremu przewodniczę od 2011 r., zapewniając tym samym ciągłość wykonywanych zadań. Ze strony niemieckiej od tego roku funkcję współprzewodniczącego pełni dr Marc Speich, Sekretarz Stanu Landu Nadrenia Północna-Westfalia. Posiedzenia skupiają przedstawicieli 16 województw polskich i reprezentantów 16 landów niemieckich. Obrady koncentrują się wokół takich zagadnień jak: współpraca i wymiana doświadczeń między samorządami regionalnymi i lokalnymi; rozwój współpracy małych i średnich przedsiębiorstw; współdziałanie izb i towarzystw ekonomicznych, placówek naukowych, edukacyjnych, kulturowych, organizacji społecznych i stowarzyszeń; przedsięwzięcia polsko-niemieckie w zakresie ochrony środowiska, komunikacji, ochrony zdrowia, konserwacji i ochrony zabytków, turystyki, sportu, wymiany młodzieży i nauki języków. Zarówno celem, jak i efektem spotkań jest pogłębienie spójności europejskiej oraz dialogu pomiędzy Polską a Niemcami. Obrady odbywają się na przemian po polskiej i niemieckiej stronie. W roku 2022 miały miejsce w Greifswaldzie (Meklemburgia-Pomorze Przednie), a w 2023 r. odbyły się we Wrocławiu.

Ważną formą wspólnych polsko-niemieckich działań na pograniczu jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. 1 września 2021 r. do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęła oficjalna zgoda Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP na przystąpienie województwa lubuskiego, w charakterze członka założyciela, do EUWT z o.o. Polsko-Niemiecki Geopark Łuk Mużakowa. Tym samym, dzięki dużemu zaangażowaniu Zarządu Województwa Lubuskiego, wieloletnie starania zmierzające do stworzenia — jednej z nielicznych z udziałem polskiego podmiotu oraz jedynej na granicy polsko-niemieckiej — wspólnej i transparentnej organizacji, zarządzającej polsko-niemieckim obszarem UNESCO, zostały zwieńczone oczekiwanym i pełnym sukcesem. Swoje zgody wydały też odpowiednie ministerstwa w Brandenburgii i Saksonii. W konsekwencji, Ministerstwo Sprawiedliwości Brandenburgii 24 listopada 2021 r., w Dzienniku Urzędowym nr 46, opublikowało dokumenty założycielskie EUWT: Statut i Konwencję. Tym samym EUWT uzyskało osobowość prawną i od 25 listopada 2021 r. formalnie rozpoczęło swoją działalność.

> **Dzięki dużemu zaangażowaniu Zarządu Województwa Lubuskiego wieloletnie starania zmierzające do stworzenia wspólnej i transparentnej organizacji – Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – zostały zwieńczone pełnym sukcesem.**

EUWT „Geopark Łuk Mużakowa" skupia ośmiu członków z Rzeczypospolitej Polskiej (województwo lubuskie, gminę Brody, Łęknica, Przewóz, Trzebiel, Tuplice, a także gminę oraz miasto Żary), jak również sześciu członków z Republiki Federalnej Niemiec: trzech z Kraju Związkowego Brandenburgia (gmina Neiße-Malxetal, Felixsee oraz powiat Spree-Neiße) i trzech z Wolnego Państwa Saksonia (gmina Gablenz, miasto Weißwasser i powiat Görlitz).

Uczestnictwo województwa lubuskiego w EUWT znacznie ułatwi dotychczasową współpracę transgraniczną z naszym niemieckim sąsiadem, pozytywnie wpłynie na efektywną promocję obszaru Geoparku oraz zwiększy szanse województwa lubuskiego na pozyskiwanie dofinansowania z takich źródeł, jak np. INTERREG, co pozwoli na tworzenie infrastruktury turystycznej, powiązanej z obiektami Geoparku, a także na rozbudowę bazy usługowej dla odwiedzających. W ramach EUWT wzmocnione zostanie także postrzeganie Polski jako aktywnego uczestnika wspólnych polsko-niemieckich inicjatyw i transgranicznych projektów regionalnych, a także podkreślone zostanie wykorzystanie potencjału EUWT jako narzędzia wspólnej realizacji priorytetów polskiej polityki zagranicznej na poziomie samorządowym.

> **W ramach EUWT wzmocnione zostanie postrzeganie Polski jako aktywnego uczestnika wspólnych polsko-niemieckich inicjatyw i transgranicznych projektów regionalnych.**

Lubuską politykę regionalną mocno kształtuje również inicjatywa Partnerstwo Odry — utworzona w 2006 r. nieformalna sieć kooperacyjna czterech zachodnich województw Polski oraz czterech wschodnioniemieckich krajów związkowych, służąca pogłębianiu powiązań politycznych, gospodarczych i infrastrukturalnych między regionami po obu stronach Odry i Nysy Łużyckiej. Głównym celem tej współpracy, opartej m.in. na projektach w dziedzinie: gospodarki, turystyki, transportu, infrastruktury oraz nauki i badań naukowych, jest wzmacnianie sprawności gospodarczej regionów wzdłuż granicy. Partnerami kooperacyjnymi Partnerstwa Odry po stronie polskiej są województwa: lubuskie, dolnośląskie, zachodniopomorskie oraz wielkopolskie, a po stronie niemieckiej kraje związkowe: Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia oraz Berlin. Oprócz tego, do pracy w sieci włączone są wielkie miasta uczestniczących województw, tzn. trzy metropolie Polski zachodniej: Poznań, Szczecin i Wrocław oraz oba miasta wojewódzkie Lubuskiego: Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra. Partnerstwo Odry ściśle współpracuje z Komitetem ds. Gospodarki Przestrzennej oraz Polsko-Niemiecką Komisją Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

W ramach Partnerstwa Odry odbywają się spotkania grup roboczych (na zmianę po stronie polskiej i niemieckiej), w skład których wchodzą bezpośredni koordynatorzy projektów oraz specjaliści w zakresie kolejnictwa, drogownictwa, edukacji, zdrowia, transportu lotniczego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego. Działania podejmowane w zakresie Partnerstwa Odry odnoszą się do potrzeb regionów leżących po obu stronach granicy, a tematy poruszane podczas kolejnych szczytów politycznych poddawane są pod dyskusję przez inne gremia polska-niemieckie, np. Polsko-Niemieckie Komitety: ds. Współpracy Międzyregionalnej, Przygranicznej czy Planowania Przestrzennego oraz Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową.

> **Działania podejmowane w zakresie Partnerstwa Odry odnoszą się do potrzeb regionów leżących po obu stronach granicy.**

Do najważniejszych rezultatów dotychczasowej współpracy należą m.in. opracowanie mapy „Rozwój ponadregionalnej infrastruktury transportowej w obszarze Partnerstwa Odry", wspólna promocja turystyczna uczestniczących regionów na rynkach pozaeuropejskich oraz polepszenie w zakresie transgranicznego regionalnego transportu kolejowego, co jest przedmiotem pracy „Okrągłego Stołu Komunikacyjnego" Partnerstwa Odry pod kierunkiem Związku Komunikacyjnego Berlin-Brandenburgia (VBB).

Strategiczne wytyczne pracy sieci kooperacyjnej ustalają premierzy, marszałkowie, wojewodowie oraz prezydenci miast z uczestniczących regionów w ramach szczytów politycznych, które odbywają się na zmianę w Polsce i w Niemczech. Dotychczas odbyła się konferencja inauguracyjna w dniu 5 czerwca 2006 r. w Berlinie pt. „Sąsiedzi, Partnerzy, silny Region" oraz siedem szczytów politycznych. Gospodarzem i organizatorem ostatniego, siódmego Szczytu w dniach 11-12.05.2022 r. po raz pierwszy było województwo lubuskie. Obrady zamknięte szefów regionów oraz otwarte z udziałem publiczności odbyły się w Zielonej Górze pod hasłem „Dwa kraje, osiem regionów, wspólne kształtowanie przyszłości". Głównymi tematami były: kryzys uchodźczy po wybuchu wojny w Ukrainie, wyzwania wobec skutków pandemii COVID-19 na pograniczu oraz utworzenie EUWT Polsko-Niemiecki Geopark Łuk Mużakowa. Obrady, którym przewodniczyłam, odbyły się w Muzeum Ziemi Lubuskiej. Ważnym punktem spotkania było bezwzględne potępienie zbrodniczej agresji Rosji w Ukrainie i przyjęcie wspólnego apelu regionów Partnerstwa Odry przeciwko tej wojnie. Przy okrągłym stole obecni byli również: Członek Zarządu Województwa Lubuskiego Tadeusz Jędrzejczak, Premier Kraju Związkowego Brandenburgia dr Dietmar Woidke, Premier Wolnego Państwa Saksonia Michael Kretschmer, Burmistrz Berlina Franziska Giffey oraz przedstawiciele województw: zachodniopomorskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego. Po spotkaniu zamkniętym odbyła się debata z udziałem polityków i publiczności na ww. tematy, którą moderował prof. Sebastian Płóciennik z Ośrodka Studiów Wschodnich. Jej końcowym akcentem było uroczyste przekazanie dokumentów założycielskich EUWT — pierwszego takiego ugrupowania na polsko-niemieckiej granicy. Organizatorem VIII Szczytu Politycznego, planowanego na rok 2024, jest Berlin.

Na intensyfikację współpracy polsko-niemieckiej znacząco wpływa również udział województwa lubuskiego w corocznych Polsko-Niemieckich Dniach Mediów — profesjonalnym forum dziennikarskim, które stanowi miejsce spotkań i wymiany poglądów przedstawicieli świata mediów, jak również jest okazją do osobistych

rozmów dziennikarzy i medioznawców z Polski i Niemiec. Uczestnicy podejmują dyskusje o obecnie najważniejszych aspektach pracy dziennikarzy w obu krajach oraz o szczególnej roli i odpowiedzialności mediów za kształtowanie stosunków polsko-niemieckich. Partnerami projektu są trzy kraje związkowe: Meklemburgia-Pomorze Przednie, Brandenburgia i Wolne Państwo Saksonia oraz trzy województwa: zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie, jak również Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius oraz Fundacja Roberta Boscha. Celem projektu jest wspieranie polsko-niemieckiego dialogu w środowisku dziennikarzy. Dni Mediów organizowane są co roku, na przemian w Polsce i w Niemczech, a ich uroczystym akcentem jest wręczenie Polsko-Niemieckiej Nagrody Dziennikarskiej im. Tadeusza Mazowieckiego.

Pierwsze Dni Mediów odbyły się w 2008 roku w Poczdamie, a ostatnie w czerwcu tego roku w Zielonej Górze. Lubuskiemu już trzykrotnie przypadła rola organizatora Dni Mediów: w roku 2011, 2017 i 2023.

> **Coroczne Polsko-Niemieckie Dni Mediów to profesjonalne forum dziennikarskie, które stanowi miejsce spotkań i wymiany poglądów przedstawicieli świata mediów, jak również jest okazją do osobistych rozmów dziennikarzy i medioznawców z Polski i Niemiec.**

Współpracę transgraniczną po obu stronach granicy polsko-niemieckiej przebiegającej w województwie lubuskim niewątpliwie mocno wspierają i kształtują Programy Współpracy Interreg, dofinansowane przez Unię Europejską.

Program Interreg Polska-Saksonia 2021-2027 (budżet w wysokości 70 mln EUR), który jest kontynuacją edycji programu z lat 2014-2020 oraz Program Interreg VI A Brandenburgia-Polska 2021-2027 (budżet w wysokości 100 mln EUR), który jest kontynuacją poprzednich edycji programu z lat 2007-2013 i 2014-2020. Głównym celem obydwu programów jest pogłębienie współpracy dla przezwyciężenia barier rozwojowych na pograniczu polsko-saksońskim i odpowiednio polsko-brandenburskim, pogłębienie integracji mieszkańców oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności pogranicza. Współpraca w ramach programów odbywa się w takich dziedzinach jak: zwiększanie atrakcyjności obszaru wsparcia, poprawa jakości połączeń drogowych, tworzenie dodatkowej oferty edukacyjnej oraz zwiększanie kompetencji administracji i innych instytucji na pograniczu.

Jednymi z najważniejszych projektów Interreg, które pozytywnie wpłynęły na rozwój regionu lubuskiego, są polsko-niemieckie projekty na rzecz Geoparku UNESCO Łuk Mużakowa.

Duże znaczenie dla Lubuskiego mają również projekty na rzecz rozwoju transgranicznej współpracy turystycznej, w tym takie projekty jak:

1. Projekt rowerowy ODRA VELO — ODER VELO, czyli budowa systemu informacji turystycznej dla rozwoju infrastruktury rowerowej na pograniczu polsko-niemieckim,
2. Przebudowa i rozbudowa Muzeum Woldenberczyków w Dobiegniewie na rzecz rozwoju transgranicznej współpracy turystycznej.

O autorce

Elżbieta Anna Polak — Marszałek Województwa Lubuskiego. Członek Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Jest również przedstawicielem ZWRP do Komitetu Regionów UE, a także przedstawicielem ZWRP do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Absolwentka wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego oraz studiów podyplomowych w zakresie zarządzania jednostkami gospodarczymi.

Postawmy na „regionalne strategie bezpieczeństwa żywnościowego”

Piotr Całbecki
Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Kryzysy przeszłe (COVID-19), teraźniejsze (wojna w Ukrainie) i ich przyszłe konsekwencje dowodzą, że towarzyszący obywatelom komfort związany z nieograniczonym dostępem do żywności może być złudny. W obliczu globalnego zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego potrzebne są regulacje na poziomie europejskim i krajowym. Co jest więc kluczem do zapewnienia zaopatrzenia w żywność? Jak regiony mogą się przygotować do tego zadania? Jak może wyglądać „regionalna strategia bezpieczeństwa żywnościowego”?

Wybuch i perspektywa długiego trwania wojny w Ukrainie, będącej skutkiem agresji ze strony Rosji, powoduje konieczność pochylenia się nad problemem zapewnienia stabilności zaopatrzenia w żywność. Tyczy się to również niwelowania pośrednich skutków wojny mogących być wynikiem zachwiania bezpieczeństwa żywnościowego w ujęciu globalnym. Trwający konflikt eliminuje, a co najmniej zaburza, dostępność na światowych rynkach produktów rolnych pochodzących od dwóch bardzo dużych ich eksporterów. Chodzi tu oczywiście o Ukrainę, w której przedłużająca się wojna może doprowadzić do niewydolności gospodarki rolnej (a po zakończeniu wojny — do wieloletniego procesu odbudowy jej potencjału) lub niezdolności do efektywnego jej eksportu. Jest to też przykład Rosji, która jako kraj-agresor powinna być wykluczona z międzynarodowej wymiany handlowej. W chwili obecnej prawdopodobieństwo wystąpienia realnej klęski głodu w Europie, jako konsekwencji wojny w Ukrainie, wydaje się wciąż niewielkie, a z pewnością jest mniejsze niż wiosną ubiegłego roku, bezpośrednio po wybuchu wojny. Spowodowała ona jednak problemy w zaopatrzeniu w zakresie niektórych produktów, wzrost cen pozostałych i dosyć powszechne poczucie nieprzewidywalności rozwoju sytuacji, wpływającej także na pewną niestabilność (przynajmniej niektórych) regionalnych systemów społeczno-gospodarczych. Skutki wojny w obszarze zaopatrzenia w żywność regionów pozaeuropejskich mogą być jednak znacznie większe i jest bardzo prawdopodobne, że zwiększą humanitarne zobowiązania Unii Europejskiej wobec obszarów głodu. Będzie się to wiązało z koniecznością ich zaopatrzenia w żywność oraz presją migracyjną skierowaną na Europę.

Dalsze trwanie wojny w Ukrainie, a także izolowanie gospodarki agresora, może realnie zagrozić stabilności żywnościowej. Należy sobie uświadomić, że Rosja i Ukraina przed wybuchem wojny należały do liderów w zakresie zbiorów zbóż ogółem (6. i 8. pozycja na świecie), w tym pszenicy (3. i 7.), żyta (3. i 7.), jęczmienia (1. i 5.), owsa (1. i 14.), kukurydzy (10. i 5.), buraków cukrowych (1. i 7.), ziemniaków (3. i 4.), rzepaku (9. i 5.), soi (8. i 9.), słonecznika (1. i 2.) oraz oleju słonecznikowego (1. i 2. — razem 53% produkcji światowej). W 2020 roku Ukraina generowała 44% światowego eksportu oleju słonecznikowego, 15% eksportu kukurydzy, 13% eksportu jęczmienia i 9% eksportu pszenicy.

Dlatego też trwająca wojna w Ukrainie i jej konsekwencje w obszarze destabilizacji zaopatrzenia w żywność powinny skłonić do refleksji nad koniecznością zredefiniowania polityki UE w dziedzinie produkcji i dystrybucji żywności. Chodzi tu nie tylko o ograniczenie zagrożeń, ale też o uzyskanie stanu trwałego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, poprawę jej jakości i zmniejszenie oddziaływań jej produkcji na środowisko. Inaczej ujmując — działania w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego, do których Unia została zmuszona w sposób nagły przez trwającą wojnę, należy wykorzystać nie tylko do niwelowania bieżącej sytuacji problemowej, ale do aktywnego poprawienia jakości życia i konkurencyjności gospodarki UE. Cel ten można osiągnąć poprzez systemowe zmiany technologii produkcji żywności i gospodarowania nią. Na pierwszy plan wysuwają się tu problemy: redukcji oddziaływań środowiskowych podczas produkcji żywności, minimalizacji uzależnienia Unii od zewnętrznych dostawców żywności oraz budowy europejskiego systemu solidaryzmu w zakresie pewności dostępu do żywności.

> **Trwająca wojna w Ukrainie i jej konsekwencje w obszarze destabilizacji zaopatrzenia w żywność powinny skłonić do refleksji nad koniecznością zredefiniowania polityki UE w dziedzinie produkcji i dystrybucji żywności.**

Wypowiadając się na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego, ale także szerzej — polskich regionów, należy podkreślić, że nie ma obecnie obaw o zapewnienie dostępu do żywności. Nie dostrzega się braków w zaopatrzeniu (trzeba jednak pamiętać, że Polska jest dużym producentem żywności o zróżnicowanym profilu jej produkcji). Jak się wydaje, nie ma także jeszcze żadnych oznak, by gwałtownie rosnące koszty utrzymania, w tym znaczący wzrost cen żywności, powodowały spadek jej konsumpcji lub obniżanie jakości tej konsumpcji do poziomu, który zagrażałby życiu lub zdrowiu. Sytuacja kryzysowa związana z wojną z pewnością jednak wpływa na ograniczanie konsumpcji tych produktów żywnościowych, które nie są niezbędne. Częste są też sytuacje, w których gospodarstwa domowe, nie chcąc obniżać standardów w zakresie wyżywienia, ograniczają wydatki na inne cele — co obniża popyt na dobra i usługi, a tym samym pogarsza koniunkturę. Sytuacja może się wprawdzie w przyszłości pogorszyć, ale na razie skutkiem kryzysu jest przede wszystkim obniżenie komfortu życia związane z ograniczaniem konsumpcji dóbr i usług, w tym żywności, ale nie stanowi to zagrożenia dla zdrowia.

> **Wypowiadając się na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego, ale także szerzej – polskich regionów, należy podkreślić, że nie ma obecnie obaw o zapewnienie dostępu do żywności.**

Trzeba też pamiętać, że już przed dekadą szacowano, iż w UE marnuje się prawie 90 mln ton żywności rocznie (180 kg na 1 mieszkańca) i prognozowano wzrost tej wartości. Według innych statystyk w Unii marnotrawi się około połowy żywności. Konsekwencją tego jest zużycie cennych zasobów potrzebnych do wytworzenia, transportu i dystrybucji żywności — energii, wody, kosztów pracy, powierzchni zajętej do produkcji — a także wytwarzanie gazów cieplarnianych. Potencjalne problemy w zakresie dostępności żywności może zniwelować bardziej odpowiedzialne obchodzenie się z nią, choć zmniejszenie skali zakupów będzie miało skutki dla przetwórstwa, handlu i rynku pracy. Można mówić o kilku zasadniczych obszarach marnowania żywności — handel i magazynowanie, gastronomia, transport, sama produkcja żywności czy też nadmierna skala zaopatrzenia przewyższająca realne zapotrzebowanie ludności. Przed kilkoma laty szacowano, że w Polsce marnuje się ok. 50% ogółu kupowanego pieczywa, 33% warzyw, 33% wędlin, 29% ziemniaków, 26% owoców. Jak się wydaje, w każdym z tych obszarów możliwe jest dokonanie znaczących oszczędności.

Postępujący wzrost cen towarów i usług znacząco obniża dochodowość produkcji sektora rolnictwa. Z jednej strony rosną koszty produkcji, ale z drugiej — droższa żywność pochodząca z Europy będzie mniej konkurencyjna na rynkach. To może realnie i w znaczącym stopniu zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu, bo należy pamiętać, że działalność rolnicza ma charakter cykliczny, którego nie można zmienić w trybie natychmiastowym. Odnowa stad zwierząt albo przywrócenie powierzchni zasiewów wymagają nawet kilkunastu miesięcy. Najważniejsze zagrożenia dla działalności rolniczej i produkcji żywności wynikają obecnie z bardzo wysokich i znacznie w ostatnim czasie zwiększonych cen: nawozów mineralnych, paliw (zwłaszcza oleju napędowego), energii elektrycznej czy środków ochrony roślin. Nakłada się na to narastający od lat problem zaopatrzenia rolnictwa w wodę oraz pogarszających się warunków klimatycznych i nagłych zdarzeń pogodowych. Dla województwa kujawsko-pomorskiego są to ważne uwarunkowania, bo sektor rolno-spożywczy w naszym regionie jest szczególnie dobrze rozwinięty i ma duże znaczenie dla zaopatrzenia w żywność populacji całej Polski. Kujawsko-pomorskie wyróżnia się w skali kraju produkcją rolniczą — niewspółmiernie dużą w stosunku do posiadanej przestrzeni i warunków fizyczno-geograficznych. Zajmując około 5,5% powierzchni Polski, należy ono do najważniejszych obszarów żywicielskich, koncentrując w skali kraju (w odniesieniu do powierzchni zasiewów) 8,2% areału uprawy zbóż, 9,1% uprawy rzepaku i rzepiku, 21,5% buraków cukrowych, 15,5% warzyw gruntowych, 8,7% ziemniaków, a także (w odniesieniu do pogłowia zwierząt gospodarskich) — 11% w przypadku trzody chlewnej i 8% w przypadku bydła.

Rolnictwo jest, na tle kraju, bardzo nowoczesne i obok lecznictwa uzdrowiskowego oraz produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w największym stopniu świadczy o specjalizacji województwa w systemie społeczno-gospodarczym kraju. Mocną stroną sektora rolniczego w kujawsko-pomorskim jest także jego zaplecze — dobrze rozwinięte doradztwo rolnicze, otoczenie instytucjonalne czy sektor naukowo-badawczy. Szereg instytucji prowadzi badania oraz prace rozwojowe w dziedzinie nauk przyrodniczych, biologicznych, technicznych, chemicznych, automatyki, działalności rolniczej oraz innowacyjności w rolnictwie. W strukturze instytutów związanych z rolnictwem funkcjonują stacje doświadczalne hodowli, oceny odmian roślin. Na terenie województwa funkcjonuje prawie 60 tys. gospodarstw rolnych, które funkcjonują na nieco ponad 1 mln użytków rolnych. W rolnictwie pracuje ok. 100 tys. osób.

> **Postępujący wzrost cen towarów i usług znacząco obniża dochodowość produkcji sektora rolnictwa, co może realnie i w znaczącym stopniu zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu.**

Oznacza to, że perturbacje na wszelkich rynkach powiązanych z produkcją rolną oraz zaopatrzeniem w żywność, w tym gwałtownie rosnące koszty, stanowią bardzo istotne ryzyko dla stabilności gospodarki, rynku pracy i jakości życia w województwie. W regionach o relatywnie wysokim poziomie rozwoju mierzonym dochodami społeczeństwa, do których zalicza się większość europejskich regionów (zwłaszcza w ujęciu parytetu siły nabywczej ludności), znaczna część działalności gospodarczej (szczególnie usługowej) wiąże się z zaspokajaniem potrzeb dodatkowych, nienależących do kategorii niezbędnych, ale służących atrakcyjnemu spędzaniu wolnego czasu. Z pewnością będą one ograniczane, co wpłynie na rynek pracy, dochody ludności, dochody samorządów, a ostatecznie powiększy sferę ubóstwa, wymuszając w ten sposób zaangażowanie samorządów lokalnych i regionalnych w niwelowanie skutków tego problemu. Z punktu widzenia przedsiębiorców, konieczność zadbania o zabezpieczenie podstaw funkcjonowania życia społecznego będzie ograniczać wydatki na rozwój, co wywrze wpływ na innowacyjność gospodarki. Niestabilność na rynku żywności ma więc znacznie szersze konsekwencje i może wpłynąć na prawidłową realizację zadań przypisanych poszczególnym samorządom, jak też ograniczać podstawy wzrostu gospodarczego regionów.

Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, należy odwrócić trend postępującej specjalizacji w produkcji żywności, a więc także koncentracji rejonów jej wytwarzania. Jest to typowe dla wysokotowarowej produkcji rolniczej, ukierunkowanej na maksymalną efektywność ekonomiczną.

Proponowana zmiana dotyczyć ma znacznego zwiększenia udziału rolnictwa realizowanego zgodnie z zasadą jego biologizacji. Wiązać to się będzie z mniejszą intensywnością i niższą wydajnością produkcji rolnej, ale równocześnie przyczyni się do zróżnicowania charakteru jej produkcji, a więc znacznie szerszego asortymentu wytwarzanego na poziomie lokalnym i regionalnym. Podkreślić tu należy dwie zasadnicze korzyści — znaczne ograniczenie degradującego wpływu intensywnego rolnictwa na stan środowiska oraz wzrost niezależności regionów w zakresie zaopatrzenia w żywność poprzez zwiększanie potencjału w zakresie wytwarzania żywności na bazie miejscowo wytwarzanych płodów rolnych (skrócenie łańcuchów dostaw i zależności w produkcji żywności).

> **Niestabilność na rynku żywności ma znacznie szersze konsekwencje i może wpłynąć na prawidłową realizację zadań przypisanych poszczególnym samorządom, jak też ograniczać podstawy wzrostu gospodarczego regionów.**

Globalne zużycie wieloskładnikowych nawozów mineralnych (NPK) pomiędzy rokiem 2000 a 2019 wzrosło o 40%. Wynosi obecnie prawie 200 mln ton rocznie. Dostępne dane wskazują na bardzo duże nadmiarowe zużycie nawozów. Wśród 20 krajów o najwyższym stopniu zużycia NPK na 1 ha użytków rolnych aż 15 to kraje UE — aczkolwiek należy zakładać, że wyśrubowane normy oraz wysoka kultura rolna sprzyjają bardziej efektywnemu ich użyciu niż gdzie indziej. Ocenia się, że w skali świata ponad połowa stosowanych nawozów azotowych i około ¾ nawozów fosforowych nie jest przyswajana przez rośliny, pozostając w glebie, bądź przenikając do wód. Więcej niż 50% nadmiarowego zużycia nawozów przypada na Chiny i Indie — jest to więc kolejny przykład, że szybki rozwój gospodarczy odbywa się w tych krajach kosztem degradacji środowiska, a prawdopodobnie też zdrowia lokalnych społeczności. Jednocześnie uzyskiwane w ten sposób przewagi nie są przejawem uczciwej konkurencji. Korzystanie przez kraje wysoko rozwinięte z żywności wyprodukowanej taniej dzięki degradacji środowiska jest więc zwyczajnie nieetyczne i nie licuje z systemem wartości, tak często podnoszonym jako fundament funkcjonowania UE. Obecnie poprzez wymianę handlową w obszarze produkcji żywności czy nawozów, zamożna i demokratyczna Europa nierzadko wspiera reżimy totalitarne, łamanie praw człowieka i degradację środowiska na masową skalę.

Wprowadzenie powszechnej biologizacji rolnictwa nie jest możliwe, ale celem UE powinno być dążenie do sukcesywnego zwiększania udziału rolnictwa bazującego na tej idei. Długofalową aspiracją Unii w zakresie ochrony środowiska powinno być doprowadzenie do tego, by żywność pochodząca z jej terenu cechowała się najmniejszym możliwym negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Produkty wytwarzane w ten sposób cechować się będą także większymi walorami odżywczymi, dzięki czemu będą zdrowsze.

> **Obecnie poprzez wymianę handlową w obszarze produkcji żywności czy nawozów, zamożna i demokratyczna Europa nierzadko wspiera reżimy totalitarne, łamanie praw człowieka i degradację środowiska na masową skalę.**

Uprzemysłowienie produkcji rolniczej sprzyja także powiększaniu zależności. Największym światowym eksporterem NPK jest Rosja, 6. miejsce zajmuje Białoruś. Porównanie wielkości eksportu i importu NPK wskazuje, że ponad 20 mln ton nawozów jest corocznie transportowanych na ogromne odległości pomiędzy kontynentami. Oznacza to, że produkcja rolnicza powoduje bardzo duży ślad węglowy poprzez produkcję nawozów, a następnie ich masowe przemieszczanie. Kolejną formą zależności jest fakt, że ich produkowanie

wymaga znacznej ilości gazu. Największe jego złoża znajdują się w zaledwie kilku krajach. Rosja, Iran, Katar, Turkmenistan i Stany Zjednoczone koncentrują 2/3 światowych zasobów. Stwarza to realne zagrożenie kształtowania — poprzez regulację cen gazu — cen nawozów, a w konsekwencji — cen produkowanej żywności. Wśród wymienionych państw część nie jest uznawana za kraje respektujące prawa człowieka według europejskich standardów. Oznacza to więc subsydiowanie poprzez handel, przez społeczeństwa wysoko rozwinięte, systemów wartości całkowicie przez nie nieakceptowanych.

Komisja Europejska powinna położyć większy nacisk na stymulowanie postępu w produkcji rolniczej, polegającego na ograniczaniu jej energochłonności. Pozwoliłoby to znacząco ograniczyć zależność efektywności produkcji rolnictwa, a finalnie cen żywności, od wahań cen energii. Warto zauważyć, że właśnie na potrzeby rolnictwa można na dużą skalę pozyskiwać energię ze źródeł odnawialnych w sposób rozproszony. Przedstawione powyżej podejście jest zgodne z ideą Europejskiego Zielonego Ładu i mogłoby być przykładem jej praktycznego zastosowania. Trzeba jednak pamiętać, że prognozuje się, iż na skutek zielonej transformacji rolnictwa poziom produkcji roślinnej może się znacząco zmniejszyć, a rosnące ceny żywności będą powodować niechęć społeczną dla transformacji energetycznej. Niezbędne są więc działania osłonowe budujące pozytywny klimat dla tak rozumianych zmian.

Komisja Europejska powinna położyć większy nacisk na stymulowanie postępu w produkcji rolniczej, polegającego na ograniczaniu jej energochłonności.

Problem bezpieczeństwa żywnościowego trzeba więc rozpatrywać jako pochodną globalizacji gospodarki. Od czasu II wojny światowej w Europie nie występował problem głodu, rozumianego jako trwały i obejmujący dużą część społeczeństwa brak wystarczającej ilości lub jakości żywności przekładający się na niską jakość życia lub zły stan zdrowia mieszkańców. Powszechna dostępność żywności na rynkach światowych spowodowała, że traktując ją wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, przestano zwracać uwagę na jej jakość, miejsce pochodzenia, sposób realizacji zaopatrzenia, koszty społeczne i środowiskowe jej wytworzenia i dostawy. Łatwość nabycia żywności doprowadziła także do jej masowego marnotrawienia. Znaleźliśmy się w sytuacji, w której zależność UE stała się na tyle duża, że bardzo łatwo jest zdestabilizować ten komfort dostępności i zaopatrzenia wskutek klęsk żywiołowych, pandemii, przypadkowej lub wywołanej eksplozji szkodników lub chorób, szantażu politycznego — wstrzymania dostaw, dyktatu cen, blokady szlaków transportowych. Jednym z największych zagrożeń dla stabilnego zaopatrzenia w żywność jest więc koncentracja jej wytwarzania. Przez wiele dekad państwa wysoko rozwinięte zgodnie kooperowały w produkcji i dystrybucji żywności, ale ostatnie lata dowodzą, że wiele czynników może nagle i bardzo skutecznie przerwać łańcuchy powiązań, odcinając rozległe obszary od zaopatrzenia.

Powszechna dostępność żywności na rynkach światowych spowodowała, że traktując ją wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, przestano zwracać uwagę na jej jakość, miejsce pochodzenia, sposób realizacji zaopatrzenia, koszty społeczne i środowiskowe jej wytworzenia i dostawy.

Komisja Europejska powinna położyć większy nacisk na finansowanie projektów mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego w ujęciu wewnętrznym, uniezależniających od importu żywności w skali ponadregionalnej, a tym bardziej międzykontynentalnej. Należy pamiętać, że produkcja

żywności może być dziedziną niezwykle proinnowacyjną, choć powszechnie postrzegana jest raczej jako obszar niezbyt zaawansowany i w powszechnym odbiorze nieporównywalny pod względem nowoczesności z chemią, fizyką, medycyną, elektroniką, informatyką, sztuczną inteligencją czy autonomią w pojazdach. Tymczasem wszystkie te obszary ogniskują się w technologiach produkcji, przetwórstwa, przechowywania, transportu żywności i jej wpływu na zdrowe życie społeczeństw. Badania naukowe w sferze szeroko rozumianej „żywności" mogą więc stać się nowym biegunem innowacyjności i lokomotywą konkurencyjności w Unii Europejskiej.

> **Jednym z największych zagrożeń dla stabilnego zaopatrzenia w żywność jest koncentracja jej wytwarzania, przez co wiele czynników może nagle i bardzo skutecznie przerwać łańcuchy powiązań, odcinając rozległe obszary od zaopatrzenia.**

Być może, w ujęciu modelowym i długofalowym, jednym z celów KE powinno być dążenie do tego, aby na poziomie regionalnym było zapewnione „podstawowe" bezpieczeństwo żywnościowe, rozumiane jako zdolność do zaspokojenia podstawowych potrzeb regionalnej społeczności, przez określony czas, dzięki własnej produkcji żywnościowej. Doświadczenia pandemii COVID-19, która przerwała łańcuchy dostaw, a obecnie bieżące i długofalowe konsekwencje wojny w Ukrainie dowodzą, jak ważna jest kwestia zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa własnej społeczności, przynajmniej na czas niezbędny dla organizacji pomocy przez kraje sprzymierzone. Cel taki powinien być osiągany poprzez dywersyfikowanie kierunków produkcji żywności, zwiększanie powierzchni przestrzeni żywicielskiej, adaptację przestrzeni rolniczej do zmian klimatu, mechanizmy gwarancji z poziomu UE dla tych regionów, które ze względów fizycznogeograficznych nie będą w stanie osiągnąć takiej samowystarczalności. Skrócenie łańcuchów dostaw żywności będzie miało także duże znaczenie klimatyczne — ograniczy emisję ze środków transportu. Niezależnie od większej odporności na zagrożenia, opieranie się na żywności produkowanej przede wszystkim regionalnie ma ogromny ładunek ekonomiczny i społeczny — z jednej strony transferuje środki ludności przeznaczane na zaopatrzenie w żywność w dużo większym stopniu do własnych regionów, a z drugiej buduje zaufanie w zakresie jakości żywności pomiędzy producentem a bardzo nieodległym terytorialnie konsumentem, zamieszkującym niekiedy tylko kilka, kilkanaście kilometrów od miejsca wytworzenia tej żywności.

> **Nigdy dotąd nie sporządzano dokumentu strategicznego, który miałby planować osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie regionów.**

Niezbędne jest więc systemowe opracowanie założeń „regionalnej strategii bezpieczeństwa żywnościowego" i wprowadzenie tego instrumentu do systemu kształtowania wspólnej polityki rolnej na poziomie europejskim. Nigdy dotąd nie sporządzano dokumentu strategicznego, który miałby planować osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie regionów. Gospodarka rolna była wprawdzie przedmiotem różnych aktów prawnych, ale tworzonych na poziomie krajowym lub międzynarodowym (jak wspólna polityka rolna), a nie regionalnym. Ponadto zawsze dotyczyły one aspektów ekonomicznych rolnictwa, traktowały produkcję żywności jako dział gospodarki, a ich celem nigdy nie było zaspokojenie potrzeb w zakresie dostępu do wystarczającej ilości żywności o odpowiednio wysokim standardzie. Regionalna strategia bezpieczeństwa żywnościowego powinna być instrumentem budowania bezpieczeństwa, konkurencyjności i innowacyjności UE z wykorzystaniem impulsów rozwojowych płynących ze strategii „od pola do stołu".

Kształt i metoda konstruowania strategii muszą być zunifikowane dla wszystkich regionów Unii, niezależnie od ogromnych różnic fizycznogeograficznych. Strategia bezpieczeństwa powinna co najmniej bilansować zapotrzebowanie regionów na żywność oraz odnosić się do kwestii: kształtowania produkcji rolniczej w sposób pozwalający na wykorzystanie regionalnych uwarunkowań, funkcjonowania sektora lokalnego przetwórstwa i zaopatrzenia, rozwoju badań naukowych na rzecz wytwarzania żywności o jak największych walorach żywieniowych i prozdrowotnych, określania działań na rzecz minimalizacji oddziaływań sektora rolno-spożywczego na środowisko, stymulowania transformacji energetycznej obszarów wiejskich, rozwoju certyfikacji żywności i promocji oraz informacji w zakresie pochodzenia żywności, jej jakości, śladu węglowego, przeciwdziałania jej marnowania. Strategie bezpieczeństwa żywnościowego powinny także odnosić się do wzmacniania bądź też wykorzystania ich potencjałów poprzez ograniczanie barier. W wielu regionach, w tym w Kujawsko-Pomorskiem, taką barierą — o rosnącym znaczeniu — jest deficyt wody. W województwie kujawsko-pomorskim chcielibyśmy na przykład doprowadzić do nawodnień ponad 250 tys. ha użytków rolnych na Kujawach, żeby zabezpieczyć plony przed ryzykiem ich utraty z powodu cyklicznych, częstych klęsk suszy. Opracowaliśmy projekt polegający na nawodnieniu dużej powierzchni wodą pozyskaną z Wisły. Wymaga to poboru około 6,5 m^3 wody na sekundę. Woda z dużej rzeki może być wykorzystana do takich nawodnień bez powodowania uszczerbku ekologicznego. Nawodnienie Kujaw doprowadziłoby przede wszystkim do osiągnięcia pewności i stabilności upraw, a więc także bezpieczeństwa ekonomicznego rolników, ale także przewidywalności plonów, czyli większej stabilizacji ich cen. Za 2-3 dekady także inne regiony naszej części Europy znajdą się w podobnej sytuacji w związku z ocieplaniem klimatu. Projekt dla Kujaw jest więc bardzo dobrym przykładem działań realizowanych w relatywnie małej skali, ale dających bardzo duży efekt.

Tezy przedstawione powyżej stanowiły podstawę do przygotowania Opinii Komitetu Regionów — „Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenie odporności systemów żywnościowych" (przyjętej przez Europejski Komitet Regionów) oraz były przedmiotem dyskusji podczas 18. posiedzenia Komisji Zasobów Naturalnych (NAT) Europejskiego Komitetu Regionów i konferencji (z udziałem Komisji Zasobów Naturalnych) pt. „Kryzys żywności: innowacyjne budowanie odpornych społeczności regionalnych i lokalnych", które odbyły się 1-2 czerwca 2023 r. w Toruniu.

O autorze

Piotr Franciszek Całbecki — od 2006 roku Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego (4. kadencja). Absolwent Wydziału Biologii i Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W latach 1998-2002 zasiadał w Radzie Miasta i Zarządzie Miasta Torunia. Mandat radnego województwa zdobywał z największą liczbą głosów w Kujawsko-Pomorskiem, a w ostatnich wyborach samorządowych w 2018 roku uzyskał jeden z najwyższych wyników w kraju. Od 2012 roku Członek — Zastępca w Europejskim Komitecie Regionów. W latach 2015-2020 zasiadał w Narodowej Radzie Rozwoju. Jest członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Odznaczony m.in. Złotym Krzyżem Zasługi pierwszego stopnia za szczególne osiągnięcia na rzecz rozwoju samorządu w Polsce, Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski oraz medalem „Za zasługi dla Obronności Kraju". Marszałek Piotr Całbecki jest żonaty, ma trzy córki.

Głosy naukowców i ekspertów

Silne regiony kluczem do odnowy idei integracji europejskiej?

dr Piotr Żuber
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Zasadność procesu regionalizacji, wspieranego przez europejską politykę spójności, w przypadku wielu państw członkowskich była podawana w wątpliwość. Polska jednak potrafiła odnaleźć się w tych działaniach, umiejętnie korzystając do tego z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego. Obecnie wdrażany model integracji i sposób wdrażania polityk europejskich traci na swojej atrakcyjności dla wielu państw członkowskich, ponieważ przyczynia się raczej do wzmacniania centralizacji, traktując kraje podzielone na konkretne struktury terytorialne jako klientów, a nie równoprawnych uczestników przemian. Czy możliwy jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności w rozwoju i integracji europejskiej? Jaką rolę w tym procesie ma do odegrania Polska?

Polskie regiony i polityka regionalna w dotychczasowym kształcie stoją na rozdrożu. Wynika to z dwóch równolegle zachodzących procesów:

- kryzysu koncepcji regionalizmu i regionalizacji jako skutecznej odpowiedzi na współczesne wyzwania rozwojowe, co widoczne jest zarówno w polityce europejskiej, jak i w sferze krajowej;
- przekształceń europejskiej polityki spójności, która jest najważniejszym paliwem finansowym i źródłem inspiracji zarówno dla programowania, jak i sposobów realizacji polityki rozwoju regionalnego.

Promocja podejścia terytorialnego, początkowo utożsamiana z polityką regionalną i procesem regionalizacji[1], odgrywała od końca lat 80. XX wieku bardzo ważną rolę polityczną w procesach integracji europejskiej i rozwoju — w szczególności krajów i regionów mniej zamożnych. Instrumentem tych działań była polityka spójności powołana w celu zmniejszania zróżnicowań w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi krajami i regionami.

W przypadku Polski perspektywa wejścia do UE i udziału w polityce spójności była jednym z ważniejszych argumentów na rzecz wdrożonej w roku 1999 reformy terytorialnej tworzącej samorządowo-rządowe województwa — „regiony widoczne na mapie Europy".

Polityka regionalna w UE i w Polsce, wdrażana w oparciu o zdecentralizowany model zarządzania, przy kluczowej roli władz samorządowych (a w przypadku wielu krajów, w tym Polski — władz regionalnych) i partnerów pozarządowych, służyła przez wiele lat jako najważniejszy europejski instrument, m.in.:

[1] Regionalizacją nazywam tutaj proces zwiększania kompetencji i zarządzania środkami finansowymi — własnymi lub przekazywanymi przez podmioty krajowe i europejskie subkrajowego poziomu podziału terytorialnego poszczególnych krajów.

- wspierający prawidłowe funkcjonowanie wspólnego rynku europejskiego;
- dostarczania środków inwestycyjnych na realizację programów modernizacji, w szczególności w krajach i regionach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, ale także w czasach kryzysów finansów publicznych;
- zbliżania systemów prawnych krajów członkowskich;
- zwiększania jakości funkcjonowania administracji i realizacji polityk publicznych zarówno na poziomie poszczególnych państw, jak i regionów;
- promocji demokracji, partycypacyjnego, wieloszczeblowego modelu zarządzania sprawami publicznymi i integracji europejskiej.

W odniesieniu do państw i regionów o niskim stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego zakładano zarówno przyśpieszenie wzrostu gospodarczego, jak i wywołanie procesu pozytywnych zmian instytucjonalnych, które stopniowo, w wyniku europeizacji, wpływać będą na zwiększenie jakości prowadzenia wszystkich krajowych polityk publicznych, a tym samym dadzą znaczący efekt modernizujący w poszczególnych państwach członkowskich. Tak właśnie stało się w Polsce, w dużej mierze dzięki połączeniu entuzjazmu nowo powstałych regionów i dobrze przygotowanych ram współpracy instytucjonalnych pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim.

Jak pokazuje szereg badań, biorąc pod uwagę całą UE, dostępność do dużych środków europejskich w ramach polityki spójności wpłynęła jednak tylko częściowo na zwiększenie możliwości wzrostu i rozwoju poszczególnych państw i regionów. Zjawisko korzystnego wpływu regionalizacji na procesy rozwojowe, wspieranej przez wiele lat przez politykę spójności — w tym wywoływanie pożądanych zmian struktur terytorialnych, jest podawane w wątpliwość w przypadku większości państw UE, w tym w szczególności południa UE. Z jednym bardzo ważnym wyjątkiem — Polski. Oczywiście znaczenie w naszym przypadku miały nie tylko działania polityki spójności, ale także umiejętne (w tym dzięki zwiększeniu kompetencji regionów) korzystanie z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego oraz prowzrostowa polityka gospodarcza.

> **Polityka spójności, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym, stopniowo zamienia się w politykę wspierania różnych grup beneficjentów.**

Widać jednak, że po jakimiś czasie początkowy, bardzo silny efekt modernizujący system polityczny (np. dzięki decentralizacji i wprowadzeniu jako zasady działania polityk wieloszczeblowego partnerstwa) oraz powiększanie umiejętności instytucjonalnych do prowadzenia efektywnych polityk publicznych stopniowo wytraca swój impet, nawet w krajach otrzymujących największe środki z tytułu polityki spójności, i przestaje być aktywnym wehikułem procesu integracji europejskiej, zwiększania efektywności gospodarki i jakości prowadzenia polityk publicznych. Proces ten niestety zauważalny jest już także w Polsce. Polityka spójności, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym, stopniowo zamienia się w politykę wspierania różnych grup beneficjentów — w miejsce polityki wsparcia likwidacji zastanych struktur i wywoływania procesów transformacyjnych.

Nieprzypadkowo nowe inicjatywy UE, takie jak Instrument Odbudowy i Budowy Odporności, mimo że *de facto* mogą finansować podobne do polityki spójności projekty, tworzą nowe, bardziej scentralizowane systemy zarządzania. Według zamierzeń Komisji Europejskiej (a przynajmniej jej części) i wielu krajów członkowskich, pozwala to oderwać się od dotychczasowego systemu wieloszczeblowej współpracy, ukształtowanego w dużej mierze pod wpływem polityki spójności, i zwiększyć skuteczność w dokonywaniu dostosowań prawnych i strukturalnych pożądanych z punktu widzenia europejskiego w poszczególnych państwach. W tym modelu realizacja celów UE i dalsze pogłębianie integracji europejskiej odbywa się w dużej mierze poprzez nacisk instytucji europejskich na harmonizację prawa krajowego z prawem europejskim oraz celów i sposobów prowadzenia polityk publicznych w poszczególnych krajach członkowskich. Instrumentami osiągania tych celów i harmonizacji (a *de facto* uniformizacji) polityk krajowych i różnych sfer działania państw członkowskich są:

- zwiększanie roli Semestru Europejskiego w określaniu niezbędnych zmian legislacyjnych, reform podatkowych, strukturalnych oraz w zakresie celów i instrumentów prowadzenia krajowych polityk publicznych;
- jednoczesne wprowadzenie warunkowości dostępu do środków unijnych zarówno w przypadku starych polityk, takich jak polityka spójności (poprzez system warunków podstawowych (*enabling conditions*), rozbudowany system makrowarunkowości, jak i wprowadzenie zupełnie nowych instrumentów, jak Plany Budowy Odporności i Odbudowy, z których korzystanie uzależnione jest od wdrożenia kluczowych reform mających na celu zbliżenie celów i sposobów prowadzenia polityk krajowych do celów i rozwiązań obowiązujących na poziomie Unii Europejskiej.

Poziom regionalny, przynajmniej w państwach o strukturze unitarnej, nieodpowiadający za stanowienie i harmonizację i mający ograniczone możliwości działania w wielu sferach polityk publicznych, staje się przez to mniej atrakcyjny jako podmiot polityk europejskich. W nowym modelu integracji europejskiej kosztem władz regionalnych i lokalnych oraz klarownego podziału ról przy realizacji polityk europejskich (co charakteryzowało jeszcze niedawno politykę spójności) zwiększa się rola instytucji europejskich, szczególnie Komisji Europejskiej, która obok zarządzania poszczególnymi politykami UE przejmuje także rolę „programatora" polityk krajowych w danych państwach członkowskich, w tym realizacji pożądanych reform i inwestycji, dla których punktem odniesienia staje się wizja sformułowana na poziomie całej UE.

Polityka spójności oraz zainteresowanie zróżnicowaniami społeczno-gospodarczymi wewnątrz UE pomiędzy państwami oraz regionami UE, podobnie jak idea Europy Regionów, jako motoru integracji europejskiej, zmniejszyły swoją wagę polityczną oraz atrakcyjność dla decydentów. W tym samym czasie pojawia się jednak wiele zjawisk, które wskazują, że takie podejście rozmija się z oczekiwaniami społecznymi. Zmniejszanie bezpośredniego zaangażowania UE w sprawy obywateli i miejsc, w których mieszkają, oznacza m.in. pogłębienie się poczucia odrzucenia i nasilenie tendencji eurosceptycznych, zmniejszenie aktywności społecznej i potencjału do innowacyjności.

> **Odnowa myślenia o roli i sposobach prowadzenia polityki rozwoju terytorialnego wydaje się niezbędna zarówno dla przywrócenia atrakcyjności procesu integracji europejskiej, jak i dalszej transformacji społeczno-gospodarczej.**

Odnowa myślenia o roli samorządów regionalnych oraz roli i sposobach prowadzenia polityki regionalnej, a szerzej — polityki rozwoju terytorialnego w osiąganiu celów rozwojowych wydaje się niezbędna zarówno dla przywrócenia atrakcyjności procesu integracji europejskiej, jak i dalszej transformacji społeczno-gospodarczej. Polska, jako kraj, który dotychczas w najefektywniejszy sposób wykorzystywał idee decentralizacji dla zwiększania skuteczności prowadzenia polityki rozwoju, powinna dawać inspiracje w tym zakresie także innym krajom UE.

Najbardziej istotną sprawą jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności za procesy rozwoju i integracji europejskiej. W polityce rozwoju ważną rolę jako przedmioty polityki będą odgrywać regiony i inne terytoria nie będące państwami, a podmiotami tych procesów staną się, obok rządów państw, także samorządy terytorialne, przedsiębiorcy i ogół obywateli. Taki model niewątpliwie lepiej wpisuje się w koncepcję demokratycznego państwa jako wspólnego przedsięwzięcia wszystkich podmiotów publicznych i obywateli. Integracja europejska czy też polityka rozwoju prowadzone jako rodzaj kontraktu pomiędzy Komisją Europejską a rządami państw (pieniądze za reformy), choć na krótką metę wydaje się atrakcyjna dla osiągania celów cząstkowych (np. wprowadzenia konkretnych zmian), w dłuższym horyzoncie czasowym doprowadza do erozji instytucji demokratycznych i zmniejsza zainteresowanie różnych grup społecznych stających się klientami, a nie równoprawnymi uczestnikami procesów.

Osłabianie roli poziomu regionalnego w procesach rozwojowych w Polsce na rzecz wdrażania programów i projektów realizowanych ze szczebla krajowego jest zjawiskiem, które zaburza ukształtowany model rozwojowy, a przy tym nie gwarantuje wykonania celów polityki regionalnej.

Osłabianie roli poziomu regionalnego w procesach rozwojowych w Polsce na rzecz wdrażania programów i projektów realizowanych ze szczebla krajowego i adresowanych bezpośrednio, np. do gmin, jest zjawiskiem, które zaburza ukształtowany model rozwojowy, a przy tym nie gwarantuje zwiększenia możliwości wykonania celów polityki regionalnej ukierunkowanej na transformację strukturalną, podejmowaną na szczeblu regionalnym na podstawie strategii rozwoju województwa. Zmniejszenie zainteresowania polityk europejskich terytorialnymi zróżnicowaniami społeczno-gospodarczymi i instytucjonalnymi osłabia legitymizację i poparcie dla UE wśród obywateli tych obszarów. Bezpośrednim przejawem tego procesu jest wysoki odsetek poparcia dla partii populistycznych i antyeuropejskich, jak pokazało to doświadczenie m.in. Brexitu. To, co napisałem, nie oznacza braku konieczności zreformowania mechanizmów realizacyjnych, które są postrzegane jako mało skuteczne w poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej w wielu regionach UE.

Gospodarcze znaczenie przekazywania wsparcia UE bezpośrednio na poziom regionów i poszczególnych terytoriów nie zmalało od czasu reformy polityki spójności w końcówce lat 80. XX wieku, mimo że nie jest już widziane jako kompensacja regionom biedniejszym negatywnych dla nich terytorialnych konsekwencji wspólnego rynku. Nie powinno być też widziane jako zapewnianie środków inwestycyjnych w przypadku kryzysów, tak jak argumentowano przez ostatnie kilka lat. To zwiększa presję na wydatkowanie pieniędzy UE na bieżące potrzeby, które co do zasady powinny być zaspakajane przez poszczególne państwa i samorządy i ewentualnie specjalne antykryzysowe instrumenty UE o zupełnie innych sposobach alokacji i wdrażania. Podstawowy sens gospodarczy przekazywania środków UE bezpośrednio na poziom regionów i innych terytoriów (obok wskazanego powyżej uzasadnienia o charakterze politycznym i społecznym) zawiera się w dostarczaniu krytycznych i niezbędnych zasobów (finansowych, ale także w postaci *know-how*) dla wywoływania i podtrzymywania procesu zmian zasadniczych — transformacji strukturalnej (w sferze społeczno-gospodarczej, ale także instytucjonalnej), niezbędnej dla zwiększenia konkurencyjności i jakości życia zarówno w wymiarze regionalnym, jak i ogólnoeuropejskim, w powiązaniu z umiejętnym wykorzystaniem zasobów miejscowych. Tą drogą budowany jest związek działań na rzecz transformacji strukturalnej regionów i innych terytoriów z realizacją strategicznych celów ogólnoeuropejskich (w miejsce określonego poziomu środków finansowych na priorytety UE określane sektorowo), zawsze związanych z tymi dwoma kategoriami rozwojowymi.

Zadania do podjęcia dla przywrócenia podmiotowości poziomu regionalnego i poprawy skuteczności polityki spójności, a szerzej — polityki rozwoju w dużej mierze dotyczą celów i sposobów prowadzenia polityk na poziomie całej UE i Polski. Jako instrumenty zmiany można wyobrazić sobie m.in:

- przygotowanie zintegrowanej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego Europy, obejmującej zagadnienia spójności terytorialnej. W tym kontekście należy wspomnieć proces przygotowania w Polsce Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 jako strategicznej ramy dla wszystkich polityk średniookresowych, w tym z zakresu polityki rozwoju regionalnego. Wizje takie powinny być instrumentem koordynacji polityk sektorowych unijnych i krajowych — aby pełnić takie role, muszą zostać obudowane legislacyjnie i instytucjonalnie. Na poziomie UE strategia ta powinna tłumaczyć konsekwencje przestrzenne nowych trendów europejskich dla różnych terytoriów i zagadnienia spójności terytorialnej w UE (w tej sferze za podstawę mogą służyć raporty kohezyjne), jak i wskazywać cele i sposoby transformacji struktur terytorialnych i powiązań pomiędzy nimi (w wymiarze społeczno-gospodarczym i instytucjonalnym).
- Głównym wskaźnikiem zróżnicowań terytorialnych, a tym samym poziomu i kształtu potrzeb w zakresie działań strukturalnych, nie powinno być PKB (bo nie chodzi w tej polityce tylko o wzrost gospodarczy), tylko nowo opracowany wskaźnik stopnia spójności wewnętrznej UE (co i tak wydaje się niezbędne

w świetle wnioskowanego w 8. Raporcie Kohezyjnym badania, czy podejmowane działania różnych polityk nie szkodzą spójności wewnętrznej UE — *do not harm cohesion*). Podobnie w Polsce, w ramach nowej krajowej strategii rozwoju regionalnego, należałoby oprzeć się o wyznaczenie celów i towarzyszących im wskaźników w stosunku do różnego typu terytoriów na poziomie regionalnym i subregionalnym, rozwijając koncepcję Strategicznych Obszarów Interwencji.

- Wzmocnienie (a raczej przywrócenie) podmiotowości instytucjom lokalnym i regionalnym oraz obywatelom w procesie integracji europejskiej jest zadaniem o olbrzymim znaczeniu politycznym. Nie proponując szczegółowych rozwiązań, wydaje się, że należy promować wzmocniony system współzarządzania. „Wzmocniony" oznacza w tym przypadku wzrost nie tylko partnerstwa, ale także autentycznej współodpowiedzialności. Regiony i inne terytoria powinny uzyskać większą podmiotowość w realizacji wszystkich polityk europejskich, nie tylko w ramach polityki spójności, choć przy założeniu innego rodzaju kontraktu — władze i podmioty terytorialne muszą stać się nie tylko klientami, ale także współodpowiedzialnymi za realizację reform i powodzenie inwestycji, które razem mają w efekcie wspomagać transformację strukturalną i zapewnić efekt wzrostu konkurencyjności i spójności. W Polce w tym kontekście należałoby przemyśleć na nowo kompetencje rządu i samorządów terytorialnych w prowadzeniu polityki rozwoju i spróbować znaleźć nową równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi ze szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego. Oznaczać to może także potrzebę zmian w określaniu dochodów poszczególnych jednostek oraz w sposobie finansowania działań rozwojowych i wyrównawczych.
- Należy dążyć do modelu, w którym strategie wojewódzkie nowej generacji (a więc takie, które nastawione są na realizację celów transformacji strukturalnej wynikającej z ogólnej strategii rozwoju terytorialnego UE i Polski) są podstawą do negocjacji i ustalania kształtu działań prowadzonych w ramach polityk sektorowych wspomagających te cele. Obecna wielość dokumentów programowych różnych polityk europejskich i krajowych wywołuje chaos i jest przeszkodą w realizacji celów rozwoju terytorialnego.

> **Władze i podmioty terytorialne muszą stać się nie tylko klientami, ale także współodpowiedzialnymi za realizację reform i powodzenie inwestycji, które razem mają w efekcie wspomagać transformację strukturalną oraz zapewnić efekt wzrostu konkurencyjności i spójności.**

O autorze

Dr **Piotr Żuber** — pracownik akademicki (Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych) oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. Posiada 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Były Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności — KPO), a także odpowiedzialny za monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Były ekspert i kierownik zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

Mocniejsze regiony – lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości

prof. Tomasz Komornicki
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,
Polska Akademia Nauk

Cały świat stoi dziś w obliczu ogromnych wyzwań o charakterze m.in. klimatycznym, geopolitycznym czy demograficznym. Wydarzenia z ostatnich lat – z pandemią COVID-19 na czele – uświadomiły nam, że same państwa nie dadzą rady skutecznie stawić czoła współczesnym megatrendom. Niezbędne będą też działania na poziomie regionalnym, na którym spojrzenie globalne łączy się z lokalnym oraz gdzie przekraczane są granice – nie zawsze przecież skorych do współpracy – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też powinniśmy dążyć do wzmacniania polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale i podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz wybranych polityk sektorowych.

Kluczowe wyzwania terytorialne

Co jakiś czas wracamy do dyskusji na temat skali geograficznej, w jakiej prowadzona powinna być efektywna interwencja publiczna w Polsce. Zastanawiamy się też nad ostateczną definicją spójności terytorialnej[1], a w konsekwencji —nad odpowiednim poziomem, na którym możliwa jest terytorialna integracja polityk sektorowych. W niektórych opracowaniach[2] pojawiają się propozycje korekt w obecnym podziale administracyjnym Polski. Przedstawione ostatnio stanowiska[3], a także publikacje Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju[4] konsekwentnie podkreślają rolę obecnie istniejących polskich regionów (województw), jako podstawy sprawnego systemu administracji publicznej. Opinie te odnoszą się także do przyszłości, co pozwala na skonfrontowanie roli regionów z zarysowującymi się wyzwaniami (w tym z odpowiedzią na tzw. czarne łabędzie). Wśród wyzwań o charakterze terytorialnym, jakie dyskutowane są obecnie w kontekście roli województw, wymienia się w szczególności:

1. Wyzwanie kryzysowej ***centralizacji*** na poziomie krajowym i europejskim. Niespodziewane szoki zewnętrzne często używane są jako argument za centralizacją podejmowanych działań. Sytuacja taka ma miejsce zarówno w kraju (niewidzące przestrzeni kolejne tarcze antycovidowe), jak i na poziomie

[1] J. Bradley, J. Zaucha, *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lesson from the Baltic Tiger*, Gdańsk 2017.

[2] P. Śleszyński, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*; „Przegląd Geograficzny" 2015, 87, s. 343-359.

[3] R. Matczak, P. Churski, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, J. Zaucha, P. Żuber, *Przestrzenny wymiar polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2021-2027*, „Policy Brief", 2020/1, KPZK PAN, Warszawa 2020.

[4] KPZK PAN, *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027* z dnia 6 kwietnia 2020 oraz KPZK PAN, *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa* – Dokument opracowany na potrzeby *Stanowiska Prezydium Polskiej Akademi Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju* z 2022 r.

europejskim (w tym Fundusz Odbudowy). Przyczyny leżą w konieczności szybkiej interwencji, a po części są uwarunkowane bieżącą polityką (możliwość „nagradzania" niektórych jednostek terytorialnych i „karania" innych). Lepsze rozpoznanie natury kryzysów dowiodło, że szoki mają swój silny wymiar terytorialny. Dlatego w dłuższej perspektywie powinny one raczej wzmacniać jednostki poziomu NUTS2 jako podmioty polityczne, a nie odwrotnie. Kluczowe staje się w tym kontekście określenie rezyliencji jednostek, rozumianej zarówno jako zdolność do pokryzysowego utrzymania dotychczasowej ścieżki rozwoju, jak też jako umiejętność przeorientowania tej ścieżki po doznaniu szoku[5]. W tym kontekście ważna jest świadomość, że odporność gospodarki narodowej najczęściej nie oznacza odporności składających się na nią gospodarek regionalnych.

Lepsze rozpoznanie natury kryzysów dowiodło, że szoki mają swój silny wymiar terytorialny. Dlatego w dłuższej perspektywie powinny one raczej wzmacniać jednostki poziomu NUTS2 jako podmioty polityczne, a nie odwrotnie.

2. Wyzwanie ***zagrożeń geopolitycznych*** było identyfikowane w wielu opracowaniach regionalnych jeszcze przed rozpoczęciem pełnoskalowej agresji Rosji przeciwko Ukrainie. Postrzegano je m.in. w kontekście uwarunkowań dla rozwoju infrastruktury transportowej[6]. Operacjonalizacja tego wyzwania odbywa się ze swej natury z poziomu centralnego lub ponadnarodowego (sojusze wojskowe). Ważne jest jednak postrzeganie go także w kontekście procesów zachodzących w skali regionalnej i lokalnej. Zanotowano np. niechęć imigrantów i uchodźców z Ukrainy do osiedlania się w regionach sąsiadujących z Białorusią i Rosją[7]. Także sytuacja ekonomiczna regionów przygranicznych pozostaje do pewnego stopnia uzależniona od intensywności i struktury przepływów transgranicznych, np. od handlu z sąsiadami (na granicy rosyjskiej zablokowanego już kilka lat temu poprzez zawieszenie małego ruchu granicznego), obsługi tranzytu (zmieniające się wielkości oraz kierunki potoków, zależnie od skali handlu z Europą Wschodnią oraz od funkcjonowania przejść granicznych) i turystyki (percepcja zagrożenia wojną, ograniczenia w przemieszczaniu się w strefie przygranicznej z Białorusią wprowadzone w roku 2021).
3. Wyzwanie ***klimatyczne*** ma, w ujęciu regionalnym, zarówno wymiar bezpośredni (stepowienie rozległych obszarów, nasilenie się zjawisk ekstremalnych), jak też pośredni, wynikający z polityki klimatycznej na poziomie globalnym, europejskim i krajowym. W drugim wypadku skala wpływu przyjmowanych rozwiązań (np. *European Green Deal*) jest bardzo odmienna w poszczególnych regionach. Pełne rozpoznanie regionalnych zróżnicowań tego wpływu możliwe jest tylko na drodze analizy przepływów, w tym analiz typu *input/output* (wykonanych ostatnio np. w ramach projektu ESPON IRiE[8]). Tym samym błędne jest przyjmowanie tych samych rozwiązań w zakresie polityki klimatycznej na poziomie kraju, a tym bardziej Unii Europejskiej.

   Przykładem mogą być priorytety inwestycyjne w obszarze transportu. Odrzucanie nowych inwestycji drogowych wewnątrz dużych metropolii wydaje się słuszne z uwagi na ograniczanie emisji gazów cieplarnianych (nowe drogi będą generowały nowy ruch). Jednocześnie jest ono bardzo problematyczne

[5] A. Drobniak, R. Cyran, K. Plac, P. Rykała, J. Szymańska, *Rezyliencja miast i regionów Europy Środkowej w kontekście hybrydyzacji rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2021.

[6] T. Komornicki, R. Wiśniewski, *Border traffic as a measure of trans-border relations*, „Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft", s. 151-172, Wien 2017.

[7] T. Komornicki, B. Szejgiec-Kolenda, R. Wiśniewski, P. Duma, E. Maruniak, *Rozmieszczenie uchodźców z Ukrainy w przestrzeni Polski — wstępne informacje na podstawie nadanych numerów PESEL*, „Reflection Papers" nr 6/2022, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

[8] X. Velasco Echeverría, S. Izquieta Rojano, S. Torralba i in., *Interregional Relations in Europe. Main report*, ESPON oraz J. Wójcik, B. Szejgiec-Kolenda, K. Czapiewski, T. Komornicki, M. Almazán-Gómez, *The place of Śląskie Voivodeship (Poland) in the greening space of flows*, „Europa XXI", 42, 6, IGiPZ PAN, Warszawa 2022.

na terenach peryferyjnych o zmniejszającej się liczbie ludności. Tam tego typu projekty mają swój wymiar społeczny (przeciwdziałanie wykluczeniu) oraz związany z bezpieczeństwem ruchu (obwodnice). Nie spowodują one jednak wzrostu mobilności, a poprzez upłynnienie ruchu przyczynić się nawet mogą do pewnych ograniczeń emisji[9].

4. Wyzwanie ***przemian technologicznych*** — ściśle wiąże się ono z przejściowym (w sensie medycznym) wyzwaniem pandemii COVID-19. W wymiarze długookresowym kryzys pandemiczny uważać bowiem należy za silny akcelerator rozwoju technologicznego, w tym szczególnie jego wpływu na mobilność społeczeństw oraz sieci powiązań gospodarczych. Dotyczy to zarówno problemów globalnych (łańcuchy dostaw), jak i regionalnych (e-praca i e-usługi jako determinanta zasięgów przestrzennych mobilności codziennej). Nowe technologie generują tym samym dużą dynamikę w zakresie kształtowania się obszarów funkcjonalnych nowej generacji. Sama zmienność ich zasięgu przestrzennego i struktury jest w tym wypadku istotnym wyzwaniem dla prowadzenia polityk o wymiarze terytorialnym.

> **Nowe technologie generują dużą dynamikę w zakresie kształtowania się obszarów funkcjonalnych nowej generacji. Sama zmienność ich zasięgu przestrzennego i struktury jest istotnym wyzwaniem dla prowadzenia polityk o wymiarze terytorialnym.**

5. Wyzwanie ***demograficzne*** w Polsce związane jest głównie z ogólnym ubytkiem ludności (ujawnionym jednoznacznie w wynikach Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r.) oraz ze starzeniem się społeczeństwa, a w konsekwencji — z silnym obciążeniem demograficznym i koniecznością imigracji. W ujęciu regionalnym kluczowe jest terytorialne zróżnicowanie tych zjawisk, a także kierunki migracji tak wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Niektóre tendencje opisywane szeroko w literaturze mogą jednak w kolejnych latach naturalnie wygasać. Już obecnie obserwujemy zmniejszoną skalę odpływu ludności na obszarach, gdzie proces depopulacji trwa od dziesięcioleci (np. w niektórych gminach województwa podlaskiego). Także proces migracji do stref podmiejskich może w kolejnych latach wyhamować (na skutek przemian kulturowych oraz w wyniku zmniejszenia się liczby ludności w odpowiednich grupach wiekowych). Dlatego można przyjąć, że dalsza suburbanizacja w Polsce nie będzie już tak szybka jak dotychczas. Nie zmienia to faktu, że postępować będzie koncentracja ludności w określonych obszarach funkcjonalnych, których zasięg przestrzenny nie jest jeszcze możliwy do określenia.

   Oczekiwania związane z imigracją (w tym z napływem uchodźców ukraińskich w ostatnim roku) nawiązują do koncepcji migracji kompensacyjnych[10]. Wyniki wstępnych badań rozmieszczenia uchodźców (w 2022 r. na podstawie bazy PESEL) dowodzą jednak, że o ile kompensacja jest możliwa na poziomie kraju, to trudno jest oczekiwać jej efektów na poziomie regionalnym (przynajmniej tak długo, jak nie jest prowadzona regionalna polityka migracyjna)[11].

Znaczenie regionów

Dyskutując o przyszłości regionów, chciałbym także wskazać na kilka podstawowych argumentów pojawiających się w dyskusji naukowej i eksperckiej, dowodzących znaczenia obecnych województw jako jednostek integrujących działania publiczne. W tym celu posłużę się przykładami z badań prowadzonych z moim udziałem, w tym przede wszystkim analiz z zakresu rozwoju i organizacji transportu, dostępności

[9] T. Komornicki, P. Rosik, *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*, Studia KPZK, tom 17/209, KPZK PAN, Warszawa 2022, s. 165, https://publikacje.pan.pl/dlibra/flipbook/126328 [dostęp: 21.06.2023].

[10] W. Janicki, *Migracje kompensacyjne jako czynnik wzrostu obszarów peryferyjnych: Rola ukrytego kapitału ludzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.

[11] T. Komornicki, B. Szejgiec-Kolenda, R. Wiśniewski, P. Duma, E. Maruniak, op. cit.

przestrzennej oraz wielkoskalowych układów powiązań funkcjonalnych. Argumenty te skonfrontuję z wymienionymi wyżej wyzwaniami, przed jakimi polskie regiony najprawdopodobniej stawać będą w najbliższej przyszłości.

1. Integracja i terytorializacja polityk sektorowych

Wielu autorów zwraca uwagę na rolę poziomu, na jakim ma miejsce integracja polityki zagospodarowania przestrzennego (*land use*) oraz polityk sektorowych, np. polityki transportowej[12]. Działania sektorowe (jakim jest np. rozwój sieci infrastruktury) są zarówno rezultatem rozmieszczenia aktywności człowieka w przestrzeni, jak też potencjalnym narzędziem polityki przestrzennej i regionalnej. Potwierdzają to liczne badania wskazujące, że nawet jeżeli przedmiotem polityki jest miasto (gmina, jednostka lokalna), to musi być ono postrzegane jako miejsce centralne (w ujęciu teorii Christallera)[13], tworzące region węzłowy, którego pozycja jest zależna od oddziaływań zewnętrznych[14]. Powiększanie się stref codziennej aktywności człowieka i podmiotów gospodarczych świadczy o tym, że w przypadku polityki transportowej gmina od dawna przestała być właściwym punktem odniesienia.

Efektywna terytorialnie polityka transportowa wymaga integracji z politykami w zakresie usług pożytku publicznego (edukacyjną, ochrony zdrowia itd.). Dostęp do wielu z nich uwarunkowany jest powiązaniami międzygminnymi (szczególnie w transporcie publicznym). Z drugiej strony skala zróżnicowań terytorialnych procesów społeczno-gospodarczych warunkujących określoną interwencję publiczną (np. organizację transportu) jest bardzo duża i powiększa się. Dotyczy to m.in. depopulacji, suburbanizacji, ale także koncentracji określonych funkcji gospodarczych. W tych warunkach działania integrujące nie mogą odbywać się na szczeblu centralnym, ponieważ tworzyłoby to zagrożenie dla efektywności przyjmowanych rozwiązań (np. przeskalowanie inwestycji). Z tego powodu w przypadku średniej wielkości państw europejskich (jak Polska) kluczowa wydaje się rola poziomu regionalnego (NUTS2). Daje on możliwość połączenia spojrzenia globalnego z lokalnym. Przekracza granice podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (nie zawsze gotowych do współpracy), co pozwala na spojrzenie funkcjonalne (np. w obszarach metropolitalnych)[15].

> **Poziom regionalny daje możliwość połączenia spojrzenia globalnego z lokalnym. Przekracza granice podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (nie zawsze gotowych do współpracy), co pozwala na spojrzenie funkcjonalne (np. w obszarach metropolitalnych).**

2. Powiększanie się obszarów funkcjonalnych oraz gospodarka cyrkularna

Różne systemy (w tym m.in. transportowe) mogą domykać się w układach regionalnych. Ponadto z poziomu województwa możliwe jest koordynowanie inwestycji i innych działań w układach funkcjonalnych (obszarach metropolitalnych, miejskich obszarach funkcjonalnych, obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją i innych)[16]. Można też oczekiwać, że zakres przestrzenny stref integrowania polityk sektorowych będzie się w kolejnych latach raczej zwiększał (proces taki obserwowaliśmy w innych krajach,

[12] P. Stopher, J. Stanley, *Introduction to Transport Policy*, Edward Elgar Publishing, s. 360 oraz T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

[13] R. Domański, *Nowa gospodarka przestrzenna. Wybrane rozdziały*, Studia KPZK PAN, w druku (2023).

[14] M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009 oraz P.J. Taylor, M. Hoyler, R. Verbruggen, *External urban relational process: introducing central flow theory to complement central place theory Urban Studies*, nr 13/2010, t. 47.

[15] T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

[16] Ibidem.

np. w organizacji transportu publicznego w Niemczech). Obszary funkcjonalne stanowią jeden z ***kluczy terytorialnych*** zaproponowanych podczas Polskiej Prezydencji w UE w roku 2011[17]. Także najnowsza Agenda Terytorialna UE 2030[18] wymienia je jako jeden z priorytetów polityk przestrzennych Wspólnoty.

Nowe znaczenie obszarom funkcjonalnym nadaje także idea gospodarki obiegu zamkniętego (gospodarki cyrkularnej). Jednym celów strategicznych aktualnej Umowy Partnerstwa na lata 2020-2027 jest budowa niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym. W jednym z najnowszych badań scenariuszowych, jakim był projekt dotyczący scenariuszy rozwoju makroregionu Morza Bałtyckiego do roku 2050[19], założono, że różnice w przyszłym rozwoju społeczno-gospodarczym zależeć będą od sposobu, w jaki kraje tego obszaru poradzą sobie z zagrożeniami środowiskowymi i klimatycznymi. Idąc tym tropem przyjęto, że możliwe są tylko dwa wyjścia:

- scenariusz wysokiej jakości życia w oparciu o gospodarkę cyrkularną (*Well-being in a circular economy*);
- scenariusz skoku technologicznego i dalszej koncentracji produkcji w oparciu o technologie przyjazne środowisku (*Growing into green-tech giants*).

Przedstawiony w takim układzie dylemat rozwojowy sprowadza się do podążania ścieżką zatrzymania globalizacji i dekoncentracji (a zarazem pewnej redukcji popytu na transport, zwłaszcza dalekobieżny) lub ścieżką dalszej koncentracji i metropolizacji, gdzie problemy środowiskowe rozwiąże technologia[20]. W przypadku pierwszej z nich konieczne jest zidentyfikowanie jednostek „domykania" się gospodarki cyrkularnej. W polskich warunkach w naturalny sposób jest nim region.

> **Region jest w skali Polski naturalną jednostką „domykania się" gospodarki cyrkularnej.**

3. Powiększanie się różnic społeczno-gospodarczych na szczeblu lokalnym

Ceną, jakie polskie regiony zapłaciły za konwergencję na poziomie krajowym i europejskim, było zwiększenie się różnic rozwojowych (dywergencja) na szczeblu lokalnym. Dostrzeganie tych różnic z poziomu centralnego jest niekiedy utrudnione, a jednocześnie łatwo poddaje się upolitycznianiu (liczba jednostek ubogich wzrasta, a kryteria ubóstwa ulegają zatarciu). Problem ten ujawnił się podczas dyskusji o wyznaczaniu obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją[21]. Proponowano wówczas utworzenie dla takich jednostek odrębnego, zarządzanego centralnie programu operacyjnego. Taka opcja spotkała się jednak z krytyką zarówno Komisji Europejskiej, jak też większości regionów oraz środowisk naukowych (w tym Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN)[22]. Argumentowano, że zagwarantowanie odpowiednich funduszy dla takich obszarów może odbyć się w ramach programów regionalnych.

[17] J. Zaucha, T. Komornicki, D. Świątek, K. Bohme, P. Żuber, *Territorial keys for bringing closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020*, „European Planning Studies" nr 2/2014, s. 246-267.

[18] *Agenda Terytorialna 2030. Przyszłość dla wszystkich regionów*, https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jul2021_pl.pdf [dostęp: 21.06.2023].

[19] ESPON, *BT2050. Territorial Scenarios for the Baltic Sea Region. Targeted Research. Main Report*, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20BT%202050%20_%20Main%20Report_0.pdf [dostęp: 21.06.2023].

[20] T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

[21] J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Śleszyński, *The delimitation of areas of strategic intervention in Poland; a methodological trial and its results*, Moravian Geographical Reports, nr 26/2018, s. 84-94; oraz P. Śleszyński, M. Herbst, T. Komornicki, R. Wiśniewski, J. Bański, W. Biedka, D. Celińska-Janowicz, M. Degórski, K. Goch, S. Goliszek, M. Grabowska, M. Mazur, A. Olechnicka, M. Otmianowski, F. Piotrowski, A. Płoszaj, J. Rok, M. Smętkowski, M. Stępień, P. Śliwowski, M. Więckowski, K. Wojnar, *Studia nad obszarami problemowymi w Polsce*, Studia KPZK PAN, 7/199, Warszawa 2020, s. 486.

[22] KPZK PAN, *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027* z dnia 6 kwietnia 2020.

Niezależnie od tej dyskusji, problem rosnących zróżnicowań wskazuje na aktualność podejścia *place based*[23]. Kolejne kryzysy (szoki zewnętrzne) potwierdziły rolę endogenicznych czynników rozwoju (zasobów własnych jednostek). Wykonane po kryzysie ekonomicznym roku 2008 porównanie zmian w eksporcie na poziomie polskich powiatów w okresach koniunktury i załamania gospodarczego dowiodło dodatkowo, że warunki kryzysowe sprzyjają identyfikacji regionalnych i lokalnych podstaw rozwojowych[24].

Wzrost zróżnicowań przestrzennych jest też niekiedy wzmacniany przez nowe inwestycje, szczególnie infrastrukturalne. Badania dostępności potencjałowej realizowane na poziomie gminnym[25] dowodzą, że w okresie od akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskaźniki gałęziowe (szczególnie drogowy) wzrosły we wszystkich podstawowych jednostkach samorządowych w kraju. Jednocześnie podnosił się jednak także poziom dostępnościowej polaryzacji. Wiele jednostek — pomimo obiektywnej poprawy sytuacji (w wartościach bezwzględnych wskaźnika) — pogarszało swoją relatywną pozycję. Pośrednio wskazuje to, że proces inwestycyjny powinien być kontynuowany, ale jego domykanie wymaga większej precyzji terytorialnej[26], jak również uzupełniania sieci krajowych komplementarnymi rozwiązaniami regionalnymi.

4. Doświadczenie kolejnych okresów programowania UE

Na tle wielu innych krajów Unii Europejskiej Polska charakteryzuje się silnym upodmiotowieniem regionów jako dystrybutorów środków w ramach pomocy strukturalnej. Drugi etap reformy samorządowej z roku 1999 miał w założeniach m.in. przygotowywać takie rozwiązanie. W pierwszym okresie programowania, w którym uczestniczyła Polska (lata 2004-2006), funkcjonował jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). We wszystkich kolejnych (łącznie z obecnym) było to już konsekwentnie 16 programów dedykowanych poszczególnym województwom. Udział regionów w dystrybucji środków wahał się w okolicach 40%, a dysponowanie funduszami europejskimi sprzyjało poprawie sprawności ich administracji. Sytuacja taka wymuszała stworzenie dokumentów strategicznych poziomu regionalnego (ogólnych, jak strategie wojewódzkie, a także sektorowych, jak np. regionalne plany transportowe). Obowiązkiem stały się konsultacje społeczne oraz ewaluacja realizowanych programów oraz konkretnych projektów, w tym inwestycyjnych. Regiony wykształciły w efekcie dobrą kadrę planistyczno-rozwojową oraz podjęły efektywną współpracę z zapleczem naukowym (w tym z regionalnymi uczelniami). Ich poziom przygotowania do dalszego sprawnego funkcjonowania stał się atutem i zarazem zasobem szeroko rozumianej administracji publicznej — zasobem, którego nie należałoby zaprzepaścić.

Polityki i programy UE podlegają wielu zmianom. Zapewne także w przyszłości będą ewoluować. Dotyczy to również podstawowych celów oraz ich skali terytorialnej. Przykłady takiej ewolucji widzimy m.in. w polityce transportowej. Cele zapisywane w tzw. białych księgach czy też priorytety zawarte w kolejnych Agendach Terytorialnych UE zmieniały się od rozwoju sieci transeuropejskich (poziom kontynentalny), przez zapewnienie dostępności dla społeczności lokalnych (poziom regionalny i lokalny), aż po integrację z celami ochrony klimatu i środowiska naturalnego (poziom zarówno globalny, jak i regionalny). Można jednak przypuszczać, że kierunek tych zmian będzie raczej wzmacniał potrzebę terytorializacji, a tym samym — silnej podmiotowości regionów jako ich wykonawców.

---

[23] F. Barca, *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy (2009) http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm [dostęp: 21.06.2023].

[24] T. Komornicki, J. Zaucha, B. Szejgiec, R. Wiśniewski, *Powiązania eksportowe gospodarki lokalnej w warunkach zmiennej koniunktury — analiza przestrzenna*, „Prace Geograficzne" nr 250/2015, IGiPZ PAN, Warszawa 2015.

[25] T. Komornicki, P. Rosik, M. Stępniak, P. Śleszyński, P. Goliszek, W. Pomianowski, K. Kowalczyk, *Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator*, Warsaw 2018, s. 92 oraz P. Rosik, M. Stępniak, T. Komornicki, *The decade of the big push to roads in Poland: impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective*, „Transport Policy" nr 37/2015, s. 134-146.

[26] T. Komornicki, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Fundacja im Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 17.

5. Potrzeby statystyki i monitoringu

Regiony w rosnącym stopniu stają się także podmiotami współpracy międzynarodowej. Układy społeczno-gospodarcze w Europie mają charakter sieciowy. Wyniki projektu ESPON IRiE[27] dowodzą, że polskie województwa szybko zwiększają swój udział w europejskiej przestrzeni przepływów, choć oczywiście procesy te zachodzą często na szczeblu lokalnym. Ich monitorowanie na tym poziomie jest jednak bardzo trudne, zwłaszcza wówczas, gdy jednym z celów pozostaje zapewnienie porównywalności na szczeblu europejskim.

Zasoby statystyki publicznej w wymiarze UE muszą być powiększane i modernizowane. Realnym szczeblem dla takich działań jest właśnie szczebel regionalny. Polska statystyka publiczna charakteryzuje się bardzo dobrymi zasobami dostępnymi na tym poziomie — jest ona dobrze przygotowana do tej roli. Ważną rolę odgrywają też Urzędy Statystyczne zlokalizowane w poszczególnych regionach (wyspecjalizowane w konkretnych zagadnieniach).

Podsumowanie

Reasumując, podstawowe argumenty na rzecz wzmacniania polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale także podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz niektórych polityk sektorowych, wydają się nie tracić na aktualności w związku z nowymi wyzwaniami. Przeciwnie — wyzwania te wskazują wręcz na potrzebę zwiększania niektórych kompetencji władz regionalnych w zakresie działań sektorowych (np. pełna organizacja transportu publicznego). Jak już wspomniano, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk wielokrotnie wypowiadał się jako rzecznik wzmacniania roli poziomu regionalnego w systemie polskich polityk sektorowych, a także uznania go za szczebel predystynowany do ich terytorialnej integracji. Blisko ćwierć wieku funkcjonowania 16 województw, ich upodmiotowienie związane z dystrybucją środków UE, duży i wzmacniający się potencjał instytucjonalny, a także charakter obecnie zachodzących procesów przestrzennych, przemawiają za: a) utrzymaniem obecnego podziału administracyjnego (zwłaszcza na poziomie wojewódzkim); b) zapewnieniem regionom lepszych podstaw finansowych funkcjonowania (nie tylko na bazie środków UE, ale również w oparciu o krajowy system podatkowy); c) zwiększeniem kompetencji samorządów wojewódzkich w niektórych dziedzinach.

> **Argumenty na rzecz wzmacniania polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale także podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz niektórych polityk sektorowych, wydają się nie tracić na aktualności w związku z nowymi wyzwaniami. Przeciwnie – wyzwania te wskazują wręcz na potrzebę zwiększania niektórych kompetencji władz regionalnych.**

O autorze

Prof. **Tomasz Komornicki** — kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

[27] X. Velasco Echeverría, S. Izquieta Rojano, S. Torralba, i in., op. cit.

Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości

prof. Jerzy Korczak
Uniwersytet Wrocławski

Istotna rola regionów stanowi jedną z podstaw zjednoczonej Europy. Akcesja Polski do Unii wymagała przystosowania ustroju terytorialnego i administracyjnego do układu, w którym rolę regionu miało odgrywać województwo. Po 25 latach od tej reformy warto zadać pytanie, jak z tego zadania wywiązały się nowo powstałe terytorialne struktury. Czy udało się stworzyć w Polsce zupełnie nową politykę regionalną? Jakie zagrożenia i wyzwania stoją przed naszymi regionami?

Zmiana terytorialnego podziału państwa, dokonana 25 lat temu, pozwoliła utworzyć duże województwa w miejsce małych 49, powstałych po reformie z 1975 r. Tym samym odwracała ona negatywne skutki defragmentacji na rzecz konsolidacji terytorialnej. Zarazem po raz pierwszy w historii polskiego samorządu terytorialnego powstało samorządowe województwo ustrojowo odrębne od powiatów i gmin wchodzących w skład jego terytorium. Do jego zadań miała wejść polityka regionalna, co wyznaczało województwu zupełnie nową rolę w perspektywie oczekiwanej akcesji unijnej.

Mijające ćwierćwiecze funkcjonowania nowego ustroju samorządowego skłania do refleksji nad skutkami tej reformy, a także nad rysującymi się przed nim perspektywami dalszego funkcjonowania w zmieniającej się rzeczywistości i rodzących się nowych wyzwaniach.

Założenia reformy

Należy mieć świadomość, że reforma ustroju administracyjnego była jednym z elementów szeroko zakrojonej reformy całego państwa, której końcowym wynikiem miało być zakończenie procesu transformacji rozpoczętego na przełomie 1989 i 1990 roku. Czyli odejście od państwa centralistycznego na rzecz państwa zdecentralizowanego oraz od układu resortowego na rzecz układu terytorialnego. Miało to zapewnić większą sterowalność państwa przez możliwość skupienia się władzy centralnej na sprawach strategicznych przy jednoczesnym wykonywaniu wielu jego dotychczasowych zadań przez województwa, powiaty i gminy oraz zbudowaniem nowoczesnego systemu finansów publicznych.

> **Reforma ustroju administracyjnego była jednym z elementów szeroko zakrojonej reformy całego państwa, której końcowym wynikiem miało być odejście od państwa centralistycznego na rzecz państwa zdecentralizowanego oraz od układu resortowego na rzecz układu terytorialnego.**

W założeniach reformy z 1998 roku województwa odegrały kluczową rolę z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, tylko duże województwo było zdolne do wykonywania zadań ponadlokalnych, których nie mogły wykonywać gminy ani powiaty, a które nie miały zarazem charakteru ogólnopaństwowego. Po drugie, utworzenie dużych województw dostosowywało strukturę terytorialną państwa do standardów unijnych warunkujących prowadzenie przez nie polityki regionalnej oraz współpracy międzyregionalnej i to nie tylko w wymiarze wewnątrzpaństwowym, ale też międzynarodowym (początkowo jedynie transgranicznym). Województwom wyznaczono zatem zadania o charakterze wojewódzkim ze szczególną rolą w określaniu strategii ich rozwoju.

Podkreślić wypada, że ówczesne przepisy nie zobowiązywały gmin ani też powiatów do opracowywania strategii rozwoju, a takie prace podejmowane w latach 1990-1998 w gminach należały do rzadkości i nie przynosiły jeszcze efektów pozwalających ocenić ich skuteczność. Jedynie województwa od samego początku istnienia zostały zobowiązane do opracowania strategii, w ramach której miały prowadzić politykę rozwoju w zakresie kreowania rynku pracy, inwestowania w infrastrukturę społeczną i techniczną oraz pozyskiwania środków finansowych na rzecz realizacji zadań użyteczności publicznej, a także promowania walorów i możliwości rozwojowych województwa. Strategia rozwoju miała być realizowania przez programy wojewódzkie.

> **Utworzenie dużych województw dostosowywało strukturę terytorialną państwa do standardów unijnych warunkujących prowadzenie przez nie polityki regionalnej oraz współpracy międzyregionalnej.**

Wyzwania dla regionów

Współczesne zjawiska społeczne, gospodarcze i polityczne wywołują daleko idące skutki także w warunkach funkcjonowania polskich jednostek samorządu terytorialnego, wpływając na czynniki kształtujące jego ustrój, zadania, formy działania i szereg innych. Wskazać można dwoisty charakter źródeł wyzwań stojących przed gminami, powiatami i województwami: wyzwania wynikające z wewnętrznego porządku prawa i czynników wpływających na ten porządek o charakterze wewnątrzpaństwowym oraz z zewnętrznego porządku prawa (międzynarodowego i wspólnotowego). Zaliczyć można do nich niżej zaprezentowane.

Wyzwania demograficzne związane są z dwoma zasadniczymi zagrożeniami: depopulacją oraz zmianą struktury wiekowej wspólnot samorządowych. Depopulacja jawi się jako realne zagrożenie dla kilku województw — opolskiego w skali do 25%, świętokrzyskiego do 22%, lubelskiego do 19,8%, łódzkiego do 19,6% i śląskiego do 19,3% — w prognozach demograficznych z perspektywą do 2050 r., przy czym nie oznacza to, że w pozostałych 11 województwach ten problem nie wystąpi, jego skala nie będzie po prostu aż tak znacząca. W sytuacji zmniejszającej się liczby mieszkańców trzeba podejmować już teraz decyzje inwestycyjne z dużym namysłem, aby nie okazały się w przyszłości nadmiernym obciążeniem przy zdecydowanie mniejszym ich wykorzystaniu. Jednak zasadniczym negatywnym następstwem będą spadki dochodów w udziale z PIT i CIT, co potwierdzają już współczesne analizy wpływów do budżetów samorządowych. Równie niekorzystnie zapowiadają się zmiany w strukturze wiekowej wspólnot samorządowych związane z przeważającą na świecie tendencją starzenia się społeczeństw. Będzie to miało istotne skutki w zakresie dostępności do usług zdrowotnych i opiekuńczych, a także zmieni strukturę popytu na pozostałe usługi publiczne, wpływając np. na funkcjonowanie infrastruktury. Rozwiązywanie tych problemów będzie utrudnione negatywnymi konsekwencjami starzejącego się społeczeństwa w sferze finansów publicznych, gdzie wzrostowi obciążenia budżetów samorządowych, kosztami wymienionych usług i ubezpieczeń społecznych, towarzyszyć będzie spadek dochodów własnych — głównie z udziałów w PIT (z racji mniejszych dochodów tej grupy wiekowej) i CIT (z racji wycofywania się seniorów z prowadzonej wcześniej działalności gospodarczej) oraz z opłat za usługi komunalne (z racji mniejszego popytu na usługi odpłatne). Starzenie się członków wspólnoty regionalnej to także nowe zadania dla samorządu województwa w zakresie polityki senioralnej realizowanej w poszczególnych województwach.

Wyzwania demograficzne dla regionów związane są z dwoma zasadniczymi zagrożeniami: depopulacją (stanowiącą szczególne zagrożenie dla 5 regionów) oraz zmianą struktury wiekowej wspólnot samorządowych (dotyczącą wszystkich).

Wyzwania terytorialne dotykają zasadniczo gmin i powiatów z racji tego, że w odróżnieniu od obu tych typów jednostek tworzenie województw i nadawanie im nazw oraz wyznaczanie siedzib ich władz dokonuje się wyłącznie w drodze ustawy. Jednak, unikając niepotrzebnej debaty nad samą liczbą województw (przypomnieć należy, że 16 województw jest wynikiem kompromisów politycznych, a nie racjonalnego projektowania mapy wojewódzkiej), stwierdzić trzeba, że jakakolwiek ich defragmentacja byłaby nie tylko nieuzasadniona, ale wręcz szkodliwa dla realizacji zadań regionalnych, o których była już mowa. Wydaje się jednak, że przed województwami stoją inne problemy związane z ich zadaniami w zakresie rozwoju terytorialnego. Niemal w każdym województwie dostrzegane są dysproporcje między poszczególnymi subregionami wyróżnianymi na podstawie różnych kryteriów i dla różnych celów, co prowadzi do poszukiwania takich rozwiązań, jak związki metropolitalne, które jednak problemu tego nie rozwiązują, a wręcz przeciwnie — skupianie się gmin i powiatów wokół metropolii, czyli miasta będącego siedzibą władz województwa, może te dysproporcje pogłębiać. Dlatego też przedstawiam moje propozycje, aby wykorzystać większą liczbę przypadków relacji przestrzenno-funkcjonalnych, które nie mają celów politycznych, a wyłącznie zadaniowe, określanych często jako układy aglomeracyjne skupione wokół miast średniej kategorii, nie wspominając o miastach dużych. Współpraca między województwem a takimi właśnie układami funkcjonalnymi może przynieść w dłuższej perspektywie zrównoważenie potencjałów społeczno-gospodarczych poszczególnych części województwa.

Jakakolwiek defragmentacja struktury województw byłaby nie tylko nieuzasadniona, ale wręcz szkodliwa dla realizacji zadań regionalnych.

W zakresie władztwa ustrojowego wyzwaniem dla polskich województw samorządowych jest rosnący wpływ nadzoru nad ich działalnością, wykraczający poza konstytucyjne granice. W sferze *ad intra* zaś rosnący stopień partycypacji społecznej[1] stawia zarówno sejmiki województw, jak również zarządy, w sytuacji utraty dotychczasowej dosyć asymetrycznej relacji mieszkaniec — organ województwa.

Wobec tendencji recentralizacyjnych, województwa muszą liczyć się z dalszymi krokami ustawodawcy, który ignorując konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej, może dokonywać kolejnych przesunięć zadań między sferą samorządową a rządową. Jednak ujawniają się też nowe obszary aktywności samorządu województw, stanowiące reakcję na najnowsze zjawiska cywilizacyjne, do których należą narastające procesy migracyjne, transformacja energetyczna i dążenie do neutralności klimatycznej. Zwraca się też uwagę na wpływ skutków cyfryzacji administracji publicznej. W sferze władztwa zadaniowego dywersyfikacji ulega nadal rola województwa jako ośrodka regionalnej polityki rozwoju, jako że już w 2014 r. obok dotychczasowych tradycyjnych kontraktów wojewódzkich pojawiły się kontrakty terytorialne, przy pomocy których możliwe było finansowanie umów partnerskich w zakresie polityki spójności na terenie województwa. Natomiast w 2020 r. rozszerzono je o kontrakty programowe pozwalające zawierać porozumienia terytorialne zarządowi województwa z jednostkami samorządu terytorialnego z jego obszaru, ich związkami lub stowarzyszeniami, realizującymi zadania w zakresie polityki rozwoju wynikające ze strategii województwa. Dynamika zmian

[1] Dzięki upowszechnieniu się takich instytucji jak m.in. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski, dzięki zwiększeniu jawności działania organów samorządowych oraz partycypacji mieszkańców w debacie nad raportem o stanie województwa czy efektywnemu korzystaniu z prawa do składania skarg, wniosków i petycji, mieszkańcy zyskują realną podmiotowość w relacji z samorządem regionalnym.

tego zakresu zadań wskazuje, że należy oczekiwać dalszych wyzwań dla województw w tej sferze działania, tym bardziej że Komisja Europejska i pozostałe instytucje unijne poszukują nowych rozwiązań w obliczu trwających stanów kryzysowych w gospodarce europejskiej.

> **Wobec tendencji recentralizacyjnych, województwa muszą liczyć się z dalszymi krokami ustawodawcy, który może dokonywać kolejnych przesunięć zadań między sferą samorządową a rządową.**

Wyzwania w sferze władztwa finansowego dotyczą coraz trudniejszych warunków finansowych związanych z wykonywaniem poszczególnych zadań, co jest skutkiem zarówno procesów demograficznych, o których już wspomniano, jak i sytuacji kryzysowej wywołanej pandemią COVID-19, która przekłada się też na budżety samorządowe. Dają się też odczuwać negatywne skutki bieżącej polityki władz centralnych, które z jednej strony pozbawiają województwa dochodów z udziału w podatkach, z drugiej wprowadzają programy finansowania zależne od relacji natury politycznej między przedstawicielami województw a urzędami organów centralnych.

Z kolei w sferze władztwa personalnego wydaje się, że coraz bardziej odczuwalne będzie wyzwanie związane z koniecznością profesjonalizacji kadr samorządowych i to nie tylko pracowników zatrudnionych w urzędach i samorządowych jednostkach organizacyjnych, ale też radnych. Sytuacja kryzysowa okresu epidemicznego zmusiła radnych do udziału w sesjach sejmików w formach zdalnych przy użyciu środków komunikowania się na odległość, obnażając nie tylko brak odpowiedniego ich wyposażenia w sprzęt komputerowy z właściwym oprogramowaniem, ale też często brak odpowiednich umiejętności w zakresie posługiwania się nim. Mimo zakończenia okresu obowiązywania obostrzeń epidemicznych formy zdalne pozostaną w użyciu, co oznacza, że już w najbliższych wyborach samorządowych kwalifikacje w zakresie posługiwania nowoczesnymi technologiami mogą się okazać równie ważne, jak pozostałe odgrywające rolę w minionych kadencjach.

Należy również zwrócić uwagę na wyzwania dla samorządów województw związane z nadmiernym upolitycznieniem całego samorządu terytorialnego w Polsce. Jeśli uświadomimy sobie, że członkowie 16 zarządów wojewódzkich (80 osób) to najważniejsza w państwie grupa decydentów, po osobach piastujących urzędy organów centralnych, to siła oddziaływania regionów wydaje się być znacznie większa niż gmin i powiatów. Na tę szczególną sytuację województw wpływa też istotna zmiana dotycząca klubów radnych sejmiku województw dokonana po 2018 r., która wręcz zmusza kluby do jednoznacznego opowiedzenia się za lub przeciw wybranemu zarządowi w formie poparcia udzielanego lub odmowy jego udzielenia. Generuje to następnie ustawowy mechanizm konfigurowania nie tylko składu, ale też przewodniczenia komisji rewizyjnej sejmiku, co powoduje, że wybór zarządu województwa stał się przedmiotem głównie gry politycznej. Dla budowania spójności i tożsamości regionalnej nie jest to dobra prognoza na przyszłość.

> **Jeśli uświadomimy sobie, że członkowie 16 zarządów województw (80 osób) to najważniejsza w państwie grupa decydentów, po osobach piastujących urzędy organów centralnych, to siła oddziaływania regionów wydaje się być znacznie większa niż gmin i powiatów.**

Zakończenie

Przedstawiona powyżej sytuacja pozwala oceniać minione 25-lecie polskich województw jako proces ewolucji ich koncepcji. Przyjmowane pod koniec 1997 r. założenia wstępne były przecież wynikiem doświadczeń po 1990 r. oraz bardzo niejasnych wówczas perspektyw akcesji unijnej oraz jej skutków. Doświadczenia innych krajów, które podobne procesy przechodziły wcześniej, mogły być pomocne, ale nie w pełni adekwatne,

jeśli uwzględnić, że Polska należała do grupy państw, które po raz pierwszy w historii Unii miały do niej przystąpić po wieloletnim pozostawaniu w zależności od Związku Sowieckiego i funkcjonowaniu w warunkach ustrojowych odmiennych od tych, które reprezentowali dotychczasowi członkowie Unii. W tym czasie nie wszystkie mechanizmy gospodarki rynkowej zostały uruchomione, a jedynie niektóre z nich wywoływały pierwsze odczuwalne i nie zawsze zamierzone skutki. Na barki świeżo utworzonych województw, które nie były kontynuatorami tych 17 sprzed reformy gierkowskiej, a tym bardziej tych 49 po reformie, nałożono ciężar wprowadzenia w życie eksperymentu polityki regionalnej nieznanej wcześniej. Można stwierdzić, że z tego zadania województwa w stopniu znaczącym się wywiązały, zwłaszcza od momentu, gdy zaczęły podejmować formy współdziałania międzyregionalnego nie tylko z inicjatyw odgórnych, ale też z inicjatywy własnej. Jednak opisane zagrożenia i płynące z nich wyzwania skłaniają ku założeniu, że polskie regiony czekają trudne czasy.

O autorze

Dr hab. **Jerzy Korczak**, profesor UWr — Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej, Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Opiekun Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo. Autor ponad 300 publikacji w znaczącej części poświęconych problematyce samorządowej.

Prof. Jerzy Korczak istotnie przyczynił się do odrodzenia samorządu terytorialnego w 1990 r., pracując m.in. jako ekspert w Nadzwyczajnej Komisji Sejmu ds. Samorządu Terytorialnego. W zespole prof. M. Kuleszy brał udział w pracach nad projektami ustawy o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym aż do ich uchwalenia w 1998 r. W latach 2020-2021 opracował autorski projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego i statutem związku.

Sporządził wiele projektów aktów prawa miejscowego, w tym zwłaszcza statutów gmin i powiatów z terytorium Dolnego Śląska. W latach 1990-1998 współpracował z Biurem Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Wojewódzkim Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu, a następnie, w latach 1999-2006, z tym samym Biurem w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego i wreszcie, w latach 2006-2018, z Wydawnictwem „Nowe Zeszyty Samorządowe" w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych o zasięgu ogólnopolskim. Od 1990 r. rozpoczął współpracę z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, prowadząc szkolenia dla radnych, członków organów wykonawczych i pracowników samorządowych dolnośląskich gmin, a także powiatów i województw.

W latach 1996-2010 był doradcą Rady Miejskiej Wrocławia. W 2010 r. został nagrodzony Srebrną Odznaką Honorową „Zasłużony dla Wrocławia". W latach 2006-2022 był doradcą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. W 2008 r. otrzymał nagrodę Marszałka Województwa Dolnośląskiego z okazji 10-lecia Województwa Dolnośląskiego za zaangażowanie i wkład pracy w budowanie wspólnoty regionalnej Dolnego Śląska.

Województwo samorządowe – punkt wyjścia i proponowane zmiany

dr Grzegorz Grzelak
Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego

Dla demokratycznego państwa prawnego samorządy w Polsce pełnią kluczową rolę nie tylko jako środek zaradczy na kwestie problemowe gmin czy regionów. Ich funkcja sięga dalej – są punktem łączącym obywateli zarówno pod względem tożsamościowym, jak i w zakresie poczucia sprawczości. Warto więc zastanowić się, jak wygląda aktualny stan samorządności w Polsce? Z pewnością państwo nie może działać efektywnie wraz z centralizacją zadań publicznych. Jakie więc zagrożenia niesie za sobą recentralizacja i jak jej przeciwdziałać? Kto i jakie zmiany w tej kwestii proponuje?

Wprowadzenie

25-lecie samorządu regionalnego w Polsce jest z pewnością okazją do dokonania oceny reformy regionalnej państwa z przełomu lat 1998-1999, podsumowania dotychczasowej działalności oraz propozycji zmian dotyczących jego pozycji ustrojowej i układu kompetencyjnego, w którym funkcjonuje. Koncepcja ustrojowa i układ kompetencyjny obecnego samorządu wojewódzkiego zostały stworzone w obrębie rządu premiera Jerzego Buzka (głównie w urzędzie Pełnomocnika ds. reformy samorządowej, Michała Kuleszy), choć należy wskazać wcześniejszą, gminną reformę z lat 1989-1990. W przygotowywaniu tej drugiej reformy brali udział (w pewnych okresach) czynni samorządowcy, na przykład skupieni w Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego, w którym — oprócz mnie — zasiadali również: Piotr Buczkowski, Zyta Gilowska, Leon Kieres czy Józef Buszman. W północnej Polsce była aktywna, złożona z przedstawicieli sejmików, wojewodów i prezydentów większych miast, Rada Pomorza Nadwiślańskiego, optująca za utworzeniem jednego dużego województwa pomorskiego, które zostało uwzględnione w pierwotnym przedłożeniu rządowym. Nie aspiruję do przedstawienia jakiejś całościowej analizy tych procesów czy modelu docelowego samorządu regionalnego. Niniejszy materiał stanowi jedynie wynik już historycznych doświadczeń i obserwacji współczesnych zagrożeń.

Samorządy w zarysie

Jak zapisano w Konstytucji RP z 7 kwietnia 1997 r., art. 2, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pojęcie demokratycznego państwa prawnego, w sensie formalnym, oznacza, że cała działalność państwa i jego organów opiera się na prawie (zasada legalności) i na zasadzie podziału władz oraz ich wzajemnego kontrolowania się. W sensie materialnym natomiast bazuje ono na takich wartościach jak sprawiedliwość, wolność, równość czy demokratyzm gwarantujący pluralizm polityczny. U podstaw tego pojęcia leży przekonanie, że nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które jednocześnie nie byłoby demokratyczne. Wśród zasad

charakteryzujących taką formę państwa, znajdujemy także odnoszącą się do istnienia „systemu instytucji samorządowych jako formy udziału społeczeństwa w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb zbiorowych o znaczeniu lokalnym bądź grupowym”[1].

> **Państwo bazuje na takich wartościach, jak sprawiedliwość, wolność, równość czy demokratyzm gwarantujący pluralizm polityczny. U podstaw tego pojęcia leży przekonanie, że nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które jednocześnie nie byłoby demokratyczne.**

Konstytucja RP w rozdziale VII stwierdza, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych i wskazuje na gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Inne, w tym regionalne i lokalne jednostki samorządu terytorialnego, mają być określone na poziomie ustawy. W nieco ponad 2 lata po przyjęciu Konstytucji, z przedłożenia rządowego projektu (kiedy premierem był Jerzy Buzek), Sejm RP uchwalił pakiet ustaw, które ustanowiły w Polsce samorząd powiatowy, samorząd wojewódzki i nowy podział terytorialny kraju. Ta druga już w ciągu dekady lat 90. XX w. reforma samorządowa — dokonana, między innymi przy współpracy wybranych wcześniej w wyborach gminnych radnych (np. skupionych wokół Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego) — zmieniła w dużym zakresie ustrój państwa, decentralizując je w znacznym stopniu. Polska stała się unitarnym państwem samorządowym, w którym wszystkie trzy szczeble samorządu są niezależne od siebie i wszystkie one podlegają rządowemu nadzorowi (w sprawach finansowych — Regionalnej Izbie Obrachunkowej). Nadzór nad wykonywaniem zadań gminy, powiatu oraz województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem.

> **W nieco ponad 2 lata po przyjęciu Konstytucji, z przedłożenia rządowego projektu (kiedy premierem był Jerzy Buzek), Sejm RP uchwalił pakiet ustaw, które ustanowiły w Polsce samorząd powiatowy, samorząd wojewódzki i nowy podział terytorialny w kraju.**

Wśród europejskich standardów, które przyświecały reformom, warto w tym ogólnym szkicu wymienić choćby dwie — zasadę subsydiarności i rozwoju zrównoważonego. Pierwsza z nich oznacza, że zorganizowani w różnych układach obywatele decydują o swoich sprawach w granicach prawa, a państwo podejmuje tyko te działania, których sami obywatele wykonać nie mogą. Wymaga to znalezienia równowagi między nieskrępowaną aktywnością obywatelską a interwencją państwa dla dobra wspólnego. Istotą drugiej, stanowiącej tradycyjny cel polityki regionalnej Unii Europejskiej, jest dążenie do zrównoważenia rozwoju regionów (zasada solidarności) oraz optymalizacji wykorzystania przestrzeni i zasobów naturalnych (zasada ekorozwoju). Jak pisał jeden z twórców reform, Jerzy Regulski, chodziło o zbudowanie państwa obywatelskiego (a nie autorytarnego), terytorialnego (nie resortowego), samorządowego (nie korporacyjnego), państwa wolnorynkowego (a przy tym wrażliwego na niebezpieczeństwo pogłębiania się zróżnicowania sytuacji ekonomicznej obywateli i regionów).

Źródeł tych reform samorządowych można szukać w Polsce przedwojennej, gdzie poza samorządnymi gminami i autonomicznym Śląskiem istniały pewne doświadczenia w zakresie samorządu regionalnego w Wielkopolsce i na Pomorzu. W okresie PRL istotny asumpt do myślenia o przyszłych reformach dał Program I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”, który odbył się jesienią 1981 r. w Gdańsku. Pod

[1] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 172-174.

koniec lat 70. i w latach 80. dyskutowano o tym na forach różnych nieformalnych inicjatyw, jak na przykład Konserwatorium „Doświadczenie i Przyszłość" czy Klub „Dziekania". Przewijały się tam postacie, o których można było wkrótce powiedzieć: „ojcowie założyciele polskiego samorządu" (jak Jerzy Regulski, Jerzy Stępień, Walerian Pańko czy Michał Kulesza). Płaszczyzną dla rozwijania się idei samorządowych stał się również Komitet Obywatelski przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność" Lechu Wałęsie, w którym także miałem zaszczyt uczestniczyć. Niestety, przy Okrągłym Stole nie udało się przeforsować żądań dotyczących utworzenia w Polsce samorządu terytorialnego. Stało się to możliwe dopiero po zwycięstwie strony solidarnościowej w wyborach czerwcowych 1989 r. i po powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego.

W te dążenia wpisały się także różne środowiska gdańskie czy, szerzej, pomorskie. W ruchu kaszubsko-pomorskim na wyróżnienie na pewno zasługuje — obok wielu innych działaczy (między innymi Tadeusza Bolduana czy Józefa Borzyszkowskiego) — Lech Bądkowski, który stworzył oryginalną ideę krajowości (była ona dla mnie i dla przyjaciół samorządowców z Torunia inspiracją w budowaniu koncepcji regionu Pomorza Nadwiślańskiego, który stał się częścią pierwszego przedłożenia rządowego projektu regionalizacji w 1998 r.). Ten sam Bądkowski w latach 1980-1981 był twórcą dwóch ważnych inicjatyw regionalnych: Klubu Myśli Politycznej im. Konstytucji 3 Maja oraz „Samorządności" — początkowo „kolumny" w „Dzienniku Bałtyckim", zaś przed samym stanem wojennym — odrębnego czasopisma.

> **W ruchu kaszubsko-pomorskim na wyróżnienie na pewno zasługuje – obok wielu innych działaczy – Lech Bądkowski, który stworzył oryginalną ideę krajowości.**

Wśród różnych działających na Pomorzu politycznych środowisk opozycji demokratycznej, których uczestnicy w przyszłości budowali pomorski samorząd, wymienić można Ruch Młodej Polski, który na podstawie katolickiej nauki społecznej rozwijał klasyczne dla przyszłego rozwoju samorządności terytorialnej i decentralizacji państwa pojęcie subsydiarności (pomocniczości). Z drugiej strony, środowisko skupione wokół „Przeglądu Politycznego" (tworzące w przyszłości Kongres Liberalno-Demokratyczny) rozwijało takie pojęcia, jak gospodarka wolnorynkowa czy polityka lokalna i regionalna. Obydwa środowiska na końcu lat 80. XX w. stworzyły wspólny Klub Myśli Politycznej im. Lecha Bądkowskiego, którego prezesem był znany działacz NZS-u, przedsiębiorca (prezes spółdzielni „Gdańsk", wcześniej „Świetlik"), późniejszy wojewoda gdański oraz marszałek Sejmu w okresie reformy 1998-1999 r.) — Maciej Płażyński. Faktyczne upowszechnienie idei samorządności terytorialnej i idei regionalizmu pomorskiego nastąpiło w związku z rozwojem ruchu komitetów obywatelskich przed pierwszymi wyborami samorządowymi w maju 1990 r.

Pojęcie samorządu regionalnego zostało zdefiniowane w 1997 r. w tekście Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSR) — dokumencie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (nie uzyskała ona do tej pory statusu konwencji europejskiej, tak samo jak wcześniejsza od niej Europejska Karta Samorządu Lokalnego). Art.3.1 EKSR mówi, że „Samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa — mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadających prerogatywy albo wynikające z samoorganizacji, albo typowo przypisywane rządowi centralnemu — do zarządzania, na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców, zasadniczą częścią spraw publicznych zgodnie z zasadą subsydiarności".

Polska ustawa o samorządzie województwa w art. 1 mówi, że „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową", a „ilekroć w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium"[2]. W kontekście tych zapisów wypada zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu ujawnia się tendencja do traktowania samorządu terytorialnego (w tym regionalnego) przede wszystkim jako elementu decentralizacji systemu

[2] Ustawa z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz.576, art.1.

zarządzania państwem ze szkodą dla takiej koncepcji samorządu, która mówi o nim jako o formie autonomicznej organizacji wspólnoty mieszkańców. Wykreowany na terytorium regionu samorząd nie jest wyłącznie dostawcą usług publicznych, ale — opartym o wspólną tożsamość regionalną — podmiotem odpowiedzialnym za rozwój tejże wspólnoty. Inną kwestią jest to, jak ta wspólnota widzi siebie, jaki jest poziom tej tożsamości, identyfikacji kulturowej. Z pewnością może być ona różna w poszczególnych regionach kraju i przykłady Wielkopolski czy Pomorza nie muszą odzwierciedlać poziomu tej regionalnej samoidentyfikacji czy patriotyzmu.

> **Wykreowany na terytorium regionu samorząd nie jest wyłącznie dostawcą usług publicznych, ale – opartym o wspólną tożsamość regionalną – podmiotem odpowiedzialnym za rozwój tejże wspólnoty.**

Dokumenty europejskie (EKSL, EKSR), nasza Konstytucja oraz krajowe ustawodawstwo samorządowe gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego, w tym również regionalnego, samodzielność rozumianą w kilku aspektach. W aspekcie politycznym oznacza ona, że organy samorządu terytorialnego tworzone są na drodze wyborów wolnych, tajnych, równych oraz bezpośrednich (w Polsce w tym ostatnim przypadku organy wykonawcze powiatu i województwa wybierane są przez organy uchwałodawcze). Żaden inny organ władzy publicznej (rządowy czy samorządowy), inna wspólnota lokalna czy regionalna oraz narodowa nie może wpływać na wynik wyborów w danej jednostce samorządu terytorialnego. Samodzielność organizacyjna pozwala na powoływanie, likwidację, zmianę struktury przedsiębiorstw, instytucji i innych jednostek organizacyjnych dla realizacji zadań własnych. Samodzielność administracyjna oznacza, że rządowy nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w ustawach kompetencyjnych jako wykonywane we własnym zakresie, może mieć jedynie charakter formalny, czyli ustala on wyłącznie ich zgodność z prawem. Co ważne, wspólnoty samorządowe wykonują te zadania na własną odpowiedzialność. Oczywiście, oznacza to decentralizację i wzmocnienie samodzielności samorządu. Zaś najwięcej kontrowersji budzi w samorządach realizowane przez parlament i rząd zasady samodzielności ekonomicznej, która oznacza, że dochody własne jednostki samorządu terytorialnego powinny umożliwić realizację zadań własnych.

> **Żaden inny organ władzy publicznej (rządowy czy samorządowy), inna wspólnota lokalna czy regionalna oraz narodowa nie może wpływać na wynik wyborów w danej jednostce samorządu terytorialnego.**

Aktualny stan samorządności w Polsce

Punktem wyjścia dla rozważań na temat stanu naszej samorządności terytorialnej, w tym regionalnej, niech będzie teza Zygmunta Niewiadomskiego dotycząca tego, że samorząd terytorialny stał się współcześnie „probierzem realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego”[3]. Państwo z samorządem traktowanym fasadowo nie może się mienić w pełni demokratycznym. Nie może, ponieważ wtedy staje się ono państwem scentralizowanym, a od tego już tylko krok do autorytaryzmu państwowego. Jak widzimy, samorząd terytorialny „jawi się współcześnie jako najpełniejsza formuła realizacji zarówno filozoficznej idei samorządności, jak i koniecznej, w warunkach współczesnego państwa, decentralizacji zadań publicznych”[4]. Aczkolwiek występujące tendencje do objęcia władzy totalitarnej, bazującej na populizmie społecznym, zdają się owej decentralizacji przeczyć, to centralizacja zadań publicznych, a co najwyżej ich dekoncentracja, muszą skończyć się niepowodzeniem: „Nie ma bowiem współcześnie możliwości «ogarnięcia» ze szczebla

[3] Zob. I. Lipowicz, *Podsumowanie* [w:] *System prawa samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego — ograniczenia i perspektywy*, t. III, red. I. Lipowicz, Walters Kluwer, Warszawa 2023.

[4] Ibidem.

centralnego owego szerokiego zakresu zadań publicznych z ich całą złożonością i specyfiką interesów grupowych”[5]. Centralizacja zadań publicznych czy raczej, jak możemy powiedzieć, recentralizacja, jest wrogiem numer jeden demokratycznego systemu zarządzania publicznego, a jest ona niestety w ostatnich latach praktycznie jednogłośnie diagnozowana przez naukę prawa administracyjnego.

> **Państwo z samorządem traktowanym fasadowo nie może się mianować w pełni demokratycznym. Nie może, ponieważ wtedy staje się ono państwem scentralizowanym, a od tego już tylko krok do państwowego autorytaryzmu.**

Recentralizacja zarządzania publicznego

Przykładów takiej recentralizacji w odniesieniu do samorządu terytorialnego jest wiele. Tylko w odniesieniu do samorządu regionalnego podporządkowano rządowi lub jego agendom wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie zarządy melioracji wodnych, wojewódzkie ośrodki ochrony środowiska — wszystkie ważne instytucje w danej dziedzinie polityki regionalnej. W odniesieniu do utrzymania podstawowych zasad samorządności terytorialnej udało się, dzięki wetu Prezydenta RP, zapobiec przekształceniu Regionalnych Izb Obrachunkowych w rządowy instrument nacisku w ramach rozszerzonego nadzoru finansowego nad samorządami (poprzez wprowadzenie kryterium „gospodarności”). Nastąpiły próby podważenia roli samorządów w oświacie, gdzie pełnią one funkcję ogniwa założycielskiego szkół. Zostały podjęte arbitralne decyzje rządu dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. W ostatnich latach osłabła rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego będącą forum konsultacji z samorządem ważnych dla niego inicjatyw legislacyjnych, zgłaszanych przez rządzącą większość, gdyż wiele z nich przyjęło formalnie kształt inicjatyw poselskich i nie podlegają konsultacji w trybie ustawy o KWRiST.

Wydaje się jednak, że to, co najbardziej „boli” polskich samorządowców, którzy są kreatorami polskiej polityki lokalnej i regionalnej, dotyczy uszczuplenia dochodów własnych, w szczególności gmin, związanego ze zmianami w obrębie podatku PIT. Za zupełnie pozasystemową uważa się próbę narzucenia samorządom prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o rządowe fundusze celowe, które miałyby wynagrodzić samorządom ubytki w dochodach własnych. Rodzi to, niestety, niebezpieczeństwo ograniczania możliwości realizacji przez samorządy własnych, wynikających z lokalnych czy regionalnych, celów rozwojowych oraz niebezpieczeństwo klientelizmu, który może powstawać w oczywistych relacjach „darczyńca — petent”. Samorządy regionalne zaniepokojone są również — w związku z przedłużającym się sporem rządu RP z Komisją Europejską — możliwością zablokowania realizacji regionalnych programów operacyjnych w obecnej perspektywie finansowej UE, bazujących przecież na europejskiej polityce spójności, czy wręcz utraty możliwości czerpania środków z programu „Krajowego Planu Odbudowy”, opartego na europejskim Funduszu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

> **Rodzi się, niestety, niebezpieczeństwo ograniczania możliwości realizacji przez samorządy własnych, wynikających z lokalnych czy regionalnych, celów rozwojowych oraz niebezpieczeństwo klientelizmu, który może powstawać w oczywistych relacjach „darczyńca – petent”.**

[5] Ibidem.

Propozycje zmian

Wszystko to skłania do zastanowienia się nad obecną i przyszłą sytuacją polskiego samorządu terytorialnego. Od co najmniej dekady w środowisku samorządowym mówi się o potrzebie trzeciego etapu reformy samorządu terytorialnego (tak brzmi tytuł wykonanego dwa lata temu na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej opracowania Huberta Izdebskiego). Powstają propozycje dalszych poważnych reform, nawet o charakterze ustrojowym, znacznie wzmacniających pozycję samorządu regionalnego w państwie.

Na przykład środowisko Inkubatora Umowy Społecznej proponuje zmianę charakteru Senatu RP na reprezentację samorządów wojewódzkich; stworzenia senatu wojewódzkiego składającego się z przedstawicieli gmin, likwidację organu rządowego w województwie (stanowiska wojewody) i przeniesienia uprawnień nadzorczych nad samorządem, które z rąk rządu przejąłby Prezydent RP. Przewidziane jest również rozszerzenie zakresu prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa na podstawie jego zwiększonych kompetencji w postaci zadań możliwych do wykonania we własnym zakresie. Prowadziłoby to oczywiście do różnicowania polityk regionalnych. Inne propozycje wskazują na potrzebę wzmocnienia ekonomicznej pozycji samorządu na drodze udziału w podatku VAT czy wręcz uczynienia z PIT i CIT podatków w całości samorządowych. Program zmian dotyczy również wielkich sfer życia społecznego — jakimi są edukacja, ochrona zdrowia, a także kultura — generalnie polegający na ograniczeniu funkcji „Centrum" w zarządzaniu państwem. Szczegółowe relacjonowanie tych projektów przekracza zamierzenia tego szkicu.

Pozwalam sobie w związku z tym jedynie wymienić kilka ważnych, moim zdaniem, sformułowanych w ostatnim czasie propozycji. Należy do nich na pewno program „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo" (Fundacja im. Stefana Batorego). Nowe założenia ustrojowe prezentuje projekt: „Karta Wojewódzka. Propozycje rozwiązań modelowych", (Zdecentralizowana Rzeczpospolita). Rozwinięcie tych idei możemy znaleźć również w opracowanej ostatnio w ramach Inkubatora Umowy Społecznej publikacji *Umówmy się na Polskę*[6]. O przyszłości polskiego samorządu myślą nie tylko naukowcy, eksperci, ale i sami samorządowcy. Do przykładów ich zaangażowania w tematykę reform samorządowych należy program 21 postulatów samorządowych, przyjęty 31 sierpnia 2019 r. w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku (później poprawiany i uzupełniany).

Oczywiście, realizacja tych reformatorskich zamierzeń zależy od odpowiedniej, sprzyjającej im atmosfery politycznej, a więc także od wyniku wyborów parlamentarnych jesienią br. oraz wyborów samorządowych (wiosna 2024 r.). Wokół wypracowanego wcześniej modelu zmian musi być osiągnięty szeroki konsensus, sięgający wręcz większości konstytucyjnej. Powodzenie drugiego etapu reformy samorządowej z lat 1998-1999 dowodzi, że konieczne jest wsparcie także samych samorządowców, polityków lokalnych, regionalnych i to oni powinni się zaangażować w wyjaśnianie potrzeby realizacji „trzeciego etapu". Potrzebne bowiem są nam działania o charakterze de(re)centralizacyjnym oraz umacniające pozycję ustrojową samorządu w państwie i tym samym wzmacniające demokratyczne państwo prawne.

O autorze

Dr **Grzegorz Grzelak** — Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego. Absolwent I Liceum Ogólnokształcącego w Gdańsku im. Mikołaja Kopernika, absolwent Uniwersytetu Gdańskiego oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Wykładowca akademicki specjalizujący się w problematyce samorządu terytorialnego, polityki lokalnej i regionalnej oraz międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych, autor publikacji naukowych z tych dziedzin. Ekspert pracujący przy reformie administracyjnej powołującej samorząd wojewódzki w Polsce w latach 1997-1998.

[6] Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, Kraków 2023. Por. też: G. Grzelak, *Samorząd regionalny — wczoraj, dziś, jutro* [w:] *Polskie regiony — droga i przyszłość*, red. J. Szomburg, M. Wandałowski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2020, s. 45-54.

Działacz opozycji demokratycznej w okresie PRL. W 1999 roku współzałożyciel Ruchu Młodej Polski. Uczestnik wydarzeń sierpniowych 1980 roku, a w latach 1980-1981 Szef Sekretariatu Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność". W latach 70. i 80. współredaktor pozadebitowych czasopism „Bratniak" i „Polityka Polska", po 1988 roku uczestnik ruchu komitetów obywatelskich.

W latach 1990-1998 radny miasta Gdańska i przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa Gdańskiego. W 1991 roku sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Lecha Wałęsy. W latach 1990-1994 wiceprzewodniczący Krajowego Sejmiku Samorządowego. Pełnił różne funkcje międzynarodowe, m.in. prezydenta Euroregionu Bałtyk, przewodniczącego polskiej delegacji do Rady Gmin i Regionów Europy i członka Komitetu Regionów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, przedstawiciela Województwa Pomorskiego w Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku. Od 1999 roku pełnił także różne funkcje w samorządzie regionalnym województwa pomorskiego, m.in. przewodniczącego sejmiku, wicemarszałka województwa, przewodniczącego komisji problemowych.

Tyle centrum, ile konieczne, tyle samorządu, ile możliwe

Jarosław Makowski
Radny Miasta Katowice, b. Radny Sejmiku Województwa Śląskiego,
Prezes Instytutu Obywatelskiego

Doświadczenie wojny w Ukrainie, skutkujące ponadpokoleniowym, oddolnym zaangażowaniem obywateli w pomoc uchodźcom pokazuje, że Polacy są coraz bardziej świadomi wagi społecznego zaangażowania. Chętnie wykorzystują swój potencjał, realizując zasadę partycypacji obywatelskiej. Model ten najpełniej mogą jednak rozwijać w państwie zdecentralizowanym i samorządnym, zogniskowanym na ruch ze strony mieszkańców małych ojczyzn. Jak mądrze wykorzystać ich wiedzę i doświadczenie? W jaki sposób realizować zasadę samorządności i pomocniczości? Czy istnieje przepis na nową Polskę?

Złego rządzenia doświadczamy na każdym kroku. Stykamy się z nim wtedy, kiedy nasze dzieci rozpoczynają edukację lub wybierają studia, bo często trafiają w ręce ideologów, a nie pedagogów. Przekonujemy się na własnej skórze o złych rządach, gdy szukamy pomocy u lekarza specjalisty, bo to wyzwanie prawie nieosiągalne, lub kiedy idziemy szukać sprawiedliwości do sądu, bo rozprawy ciągną się latami. Dotykamy niewydolności państwa, gdy nasz dom czy dobytek staje na drodze coraz groźniejszych dla naszego życia i zdrowia żywiołów, będących konsekwencją zmian klimatycznych: od powodzi poczynając, a na suszach kończąc.

Pierwszy odruchem, który pojawia się w wyniku takich doświadczeń, jest przekonanie, że państwo należy zlikwidować. Państwo, myślimy, nie jest rozwiązaniem naszych codziennych problemów, ale jest barierą, która stoi na drodze do ich rozwiązania. Skoro państwo jest niewydolne, myślimy, skoro nie dostarcza dobrych usług publicznych i nie podnosi jakości życia, to po co nam ono? Z drugiej jednak strony są sprawy, których nie zrobimy indywidualnie, czy nawet organizując się w stowarzyszenia. Człowiek może uporządkować teren wokół swojego domu, ale już nie wybuduje autostrady do sąsiedniego miasta, czy nie zbuduje mostu, który jest potrzebny, by połączyć dwie wsie rozdzielone rzeką. Ani na takie projekty nas nie stać, ani — jeśli nawet — nie odzyskalibyśmy poniesionych kosztów inwestycji. To jest właśnie zadanie państwa.

> **Musimy zacząć myśleć na nowo o polskim państwie – „myśleć państwowo", wolni od uprzedzeń i doświadczeń, jakimi przesiąkamy, stykając się z państwem w wydaniu scentralizowanym, państwem nieskutecznym w wywiązywaniu się ze swoich zadań wobec obywateli.**

Dlatego musimy zacząć myśleć na nowo o polskim państwie — „myśleć państwowo", wolni od uprzedzeń i doświadczeń, jakimi przesiąkamy, stykając się z państwem w wydaniu scentralizowanym, państwem nieskutecznym w wywiązywaniu się ze swoich zadań wobec obywateli. Musimy nauczyć się rozpoznawać jego słabości, a jednocześnie otwarcie go bronić — bo jak trwoga, to nie do boga, ale właśnie do państwa. Roztropne państwo troski, państwo, w którego centrum są obywatele, ma w naszym wieku niepewności jedno fundamentalne zadanie: dać nam poczucie bezpieczeństwa. Miał rację amerykański intelektualista, Tony Judt, gdy pisał: „Wkraczamy w wiek braku bezpieczeństwa — brakuje nam bezpieczeństwa gospodarczego, fizycznego, politycznego (...) Brak poczucia bezpieczeństwa rodzi strach. Strach zaś — strach przed zmianą, strach przed upadkiem, strach przed obcym i nieznanym światem — podważa zaufanie i burzy współzależności, na których opiera się społeczeństwo obywatelskie"[1].

Wobec strachu i niepewności, które niesie współczesny świat, potrzebujemy państwa: życzliwego wobec obywateli, odpornego na kryzysy, uznającego różnorodność obywateli, gwarantującego dobre usługi publiczne i troszczącego się o jakość życia. Łatwo powiedzieć, trudniej takie państwo — marzenie wszystkich, niezależnie od przekonań politycznych Polek i Polaków — zbudować. Czasami mam wrażenie, że to my sami nakładamy sobie ograniczenia, aby nie myśleć na nowo. I nie działać na nowo.

Zacznijmy od kategorii, które muszą zostać ujęte w schemat działania państwa, jeśli chcemy, by radziło sobie ono z niepewnością i ryzykiem dzisiejszego świata. Skuteczne państwo musi budować swoją odporność. Antoni Podolski, jeden z ekspertów „Instytutu Obywatelskiego", opisywał[2], czym charakteryzuje się odporne państwo. Otóż sprawne i bezpieczne państwo jest odporne na kryzysy i zagrożenia. Nie znaczy to, że takiego państwa kryzysy nie dotykają, natomiast:

- potrafi sobie z nimi radzić z minimalnymi stratami i kosztami;
- wyciąga wnioski z doświadczeń i wzmacnia swoją odporność dzięki lekcjom z wcześniejszych sytuacji kryzysowych i doświadczeń innych krajów;
- prawidłowo ocenia ryzyko wystąpienia niekorzystnych zjawisk i jeśli nawet nie może im zapobiec (jak pandemii), potrafi zminimalizować ich niekorzystne skutki — czyli zarządza ryzykiem, zyskując lub zwiększając odporność.

Należy jednak zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym w Polsce i — co ważniejsze — w świadomości prawnej społeczeństwa i elit politycznych, państwo rozumiemy przede wszystkim jako byt w znaczeniu tradycyjnym, administracyjno-rządowym, nie zaś obywatelskim. Podobnie bezpieczeństwo narodowe sprowadzamy do bezpieczeństwa państwa — czyli do obronności, wojska, służb specjalnych i polityki zagranicznej, czasami spraw wewnętrznych w ujęciu antyterrorystycznym — a nie obywateli.

> **Zarówno kryzys pandemiczny, jak i kryzys uchodźczy pokazują, że państwo odporne to państwo zdecentralizowane.**

Ponadto, zarówno kryzys pandemiczny, jak i kryzys uchodźczy pokazują, że państwo odporne to państwo zdecentralizowane. Państwo usamorządowione — które nie przeszkadza działać społeczeństwu obywatelskiemu. A jak działa takie społeczeństwo? Pokazał to dobrze kryzys uchodźczy. Po pierwsze więc, (samo)organizacja obywatelska. Sprawna pomoc musi być dobrze zorganizowana. To sami ludzie szybko wyznaczyli punkty: spożywczy, medyczny czy punkt z ubraniami. W naturalny sposób pojawiały się osoby, które miały charyzmat organizowania chaotycznej na początku pomocy — dar polegający

[1] T. Judt, *Źle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, przeł. P. Lipszyc, Wołowiec 2011, s. 21.

[2] A. Podolski, *Odporne państwo. Analiza polskiego systemu zarządzania kryzysowego 2021*, https://instytutobywatelski.pl/raporty/261-odporne-panstwo-analiza-polskiego-systemu-zarzadzania-kryzysowego-2021 [dostęp: 03.03.2022].

na szybkim podejmowaniu decyzji, wskazywaniu i podziale zadań. Dosłownie po kilkunastu minutach w takich puntach można było zobaczyć, jak ta samoorganizacja przekłada się na porządek i jasny podział ról oraz obowiązków.

Po drugie, sieciowanie. Tu z pomocą przychodzą media społecznościowe. Szybko powstały grupy od „zadań specjalnych": pomoc, transport, żywność, organizacja. Widziałem, jak za pomocą informacji w sieci szybko dostarczane były na dworce konkretne produkty najpilniejszej potrzeby. Jak, gdy potrzebny był transport, po kilku minutach po wrzuceniu takiej informacji na grupy pomocowe, problem był rozwiązywany. Sieciowanie i informacja to kluczowy element dobrze działającego społeczeństwa obywatelskiego.

Po trzecie w końcu, zaangażowanie. Chęć niesienia pomocy deklarowali wszyscy — seniorzy, młodzi, uczniowie szkół. Przyznam, że dawno nie widziałem takiego ponadpokoleniowego zaangażowania; zaangażowania połączonego z czułością i delikatnością. Ludzie nieśli pomoc, mieli poczucie sprawczości — pomagali tym, którzy z nie swojej winy doświadczyli niesprawiedliwości. W wielu rozmowach słyszałem, że po długich miesiącach bezradności, w jaką wpędziła nas pandemia, zamykając wszystkich w domach, tu — przy kryzysie uchodźczym — mogliśmy z nich wyjść i pokazać działanie i skuteczność. Niemal natychmiast zobaczyć efekty tego działania. To uczucie dawało nie tylko satysfakcję, ale i poczucie siły.

> **Według ostatnich badań CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do władz samorządu i do rządu centralnego, pozytywny stosunek do samorządu miało 75% obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42% poparcia.**

Nie może więc dziwić, że model państwa usamorządowionego — jego skuteczność działania — dostrzegają sami obywatele. Wystarczy zobaczyć badania CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do władz samorządu i do rządu centralnego. Pozytywny stosunek do samorządu miało 75% obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42% poparcia[3].

By jednak zbudować nowe państwo — państwo samorządne i zdecentralizowane — musimy na poważnie potraktować dwie zasady: samorządności i pomocniczości. Silny region, silna gmina, silny powiat, silne miasto to najlepsza droga do skutecznego zarządzania i pozytywnego zmieniania życia lokalnych wspólnot. Dlatego realnie wzmocniono pozycję wójtów, burmistrzów czy prezydentów. W ten sposób dajemy im możliwość podejmowania konkretnych działań na rzecz mieszkańców. Samorządy zostały upodmiotowione. Wpisały się w świadomość społeczną i praktykę rządzenia. Są dobrze oceniane przez mieszkańców.

> **Aktywność ruchów miejskich, popularność budżetów obywatelskich czy funduszy sołeckich pokazuje jasno: Polacy coraz częściej i coraz intensywniej chcą angażować się w procesy sprawowania władzy.**

Aktywność ruchów miejskich, popularność budżetów obywatelskich czy funduszy sołeckich pokazuje jasno: Polacy coraz częściej i coraz intensywniej chcą angażować się w procesy sprawowania władzy, ale też w stopniu dużo większym niż wcześniej realizują to pragnienie. Mieszkańcy małych ojczyzn chcą dziś w szerszym zakresie decydować o tym, co i jak w swoim najbliższym otoczeniu zmienić z korzyścią dla siebie,

[3] CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań, nr 38/2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF; CBOS, *Stosunek do rządu w pierwszej połowie marca*, Komunikat z badań, nr 36/200, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_036_20.PDF [dostęp: 22.03.2021].

ale i dla innych grup społecznych. Rośnie społeczne zaangażowanie i poziom partycypacji obywatelskiej. Dlatego nowa wizja samorządności — a więc wsłuchiwanie się w głos mieszkańców, ale też umożliwianie im podejmowania wiążących decyzji — musi być celem politycznym i strategicznym nowej umowy społecznej.

Rozwijanie i zacieśnianie współpracy z sektorem pozarządowym, na przykład poprzez powoływanie pełnomocników ds. współpracy z NGO-sami, coraz większe środki przeznaczane na realizację budżetów obywatelskich czy konsultowanie z mieszkańcami rozmaitych decyzji to sygnały, że w Polsce mamy już do czynienia z oddolną zmianą. Można ją określić mianem drugiej fali samorządności. Uważam, że najlepszymi ekspertami do spraw miasta czy gminy są ich mieszkańcy. A mądra władza wie, jak tę wiedzę oraz doświadczenie społeczne dobrze zagospodarować.

Samorządy nie tylko powinny otrzymać większe środki i tym samym uniezależnić się od kaprysów władzy centralnej, ale koniecznym jest tu promocja dwóch wartości: współpracy i zaufania. Tam bowiem, gdzie ludzie w sposób mądry ze sobą współpracują, wszyscy na tym zyskujemy. Tam, gdzie ludzie ze sobą w sposób niemądry walczą, wszyscy na tym tracimy. Po drugie: zaufanie, którego potrzebujemy na szczeblu lokalnym, jest tańsze niż, tak bardzo promowana teraz przez obecną władzę, podejrzliwość. Jeśli będziemy ufać sobie nawzajem, nie tylko będziemy dynamiczniej się rozwijać, ale także życie stanie się dla nas bardziej przyjazne.

Drugim filarem nowego rozumienia i działania państwa jest zasada pomocniczości. Często nazywana jest także zasadą subsydiarności (od łac. *subsidum* — pomoc). Zawdzięczamy ją tradycji katolickiej — a dokładniej katolickiej nauce społecznej. Gdybym miał w jednym zdaniu streścić logikę tej ważnej dla naszego życia społecznego i administracyjnego zasady, to brzmiałoby ono następująco: „Tyle państwa ile potrzeba, tyle wolności, ile można". Mówi ona tym, że każdy szczebel władzy powinien spełniać tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub jednostki działające w ramach społeczeństwa.

Pomocniczość realizowana jest na dwa sposoby: poprzez autonomię i poprzez współpracę. Autonomia polega na tym, że władza centralna nie przejmuje zadań, które spokojnie — czasami sprawniej i szybciej — może wykonać samorząd. W ostatnim czasie najlepszym przykładem na to, że samorządy lepiej rozwiązują nasze codzienne sprawy, był choćby Narodowy Program Szczepień. Poszczególne miasta i gminy potrafiły skuteczniej niż rząd centralny przygotować punkty szczepień, choć obecny rząd robił wiele, by w tym trudnym zadaniu przeszkadzać. Nie znaczy to, że wykluczona jest współpraca. Przeciwnie: współpraca jest absolutnie wskazana, ale na zasadach partnerskich i wzajemnego zaufania. Zasada pomocniczości jest receptą na dobre zarządzanie państwem pod warunkiem, że jej trybami są autonomia i współpraca.

Zasada pomocniczości jest receptą na dobre zarządzanie państwem pod warunkiem, że jej trybami są autonomia i współpraca.

Zasady, które tu opisuję, stanowią nie tylko przepis na budowę życzliwego państwa — państwa usamorządowionego i otwartego na obywatelski potencjał — ale także wielkiego społeczeństwa, które za dobrą monetę bierze partycypację i deliberatywne metody podejmowania decyzji. Życzliwe państwo to nowy sposób reformowania i zarządzania, w którym zwycięzca wyborów nie bierze wszystkiego, by kolonizować państwo — nie dlatego, że nie chce, ale dlatego, że w ramach decentralizacji po prostu już nie może, gdyż nie ma do tego narzędzi. W tak rozumianym społeczeństwie ceni się indywidualną wolność każdego z nas. Nieważne kim jesteś, ale ważne, kim chcesz się stać — tworząc wielkie społeczeństwo nikt nie może czuć się wykluczony, bo każdy jest wyjątkowy i potrzebny. Nieważne, czy mieszkasz na wsi, czy w mieście; kończyłeś prestiżowy uniwersytet czy lokalną szkołę — życzliwe państwo stworzy ci takie warunki, byś mógł realizować swoje marzenia i aspiracje.

A zatem: tyle centrum, ile to konieczne, tyle samorządu, ile to możliwe. To przepis na nową Polskę.

O autorze

Jarosław Makowski – filozof, publicysta, szef Instytutu Obywatelskiego, samorządowiec, radny miasta Katowice, były radny Sejmu Śląskiego, miejski aktywista, pomysłodawca katowickiego stowarzyszenia BoMiasto, założyciel i redaktor kwartalnika „Instytut Idei". Autor między innymi: „Wariacje Tischnerowskie" (2012), „Pobudka Kościele" (2017), „Kościół w czasach dobrej zmiany" (wydawnictwo Liberte!, 2021).

W kierunku podmiotowych regionów

prof. Paweł Churski

Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Trudno sobie wyobrazić programowanie i realizację polityki regionalnej bez upodmiotowionych kompetencyjnie i finansowo regionów. Bezsprzecznie polski samorząd regionalny jest fundamentem prawidłowego funkcjonowania tejże polityki w naszym kraju. Niestety jego pozycja na przestrzeni ostatnich 25 lat ulegała licznym zmianom, co nie zawsze sprzyjało poprawie efektywności podejmowanych działań rozwojowych, finansowanych ze środków publicznych. Co zrobić, by samorząd regionalny został uznany za partnera, a nie wyłącznie wykonawcę wprowadzanych centralnie rozwiązań?

Dlaczego polityka regionalna jest ważna?

Pozostawienie procesu rozwoju społeczno-gospodarczego jedynie oddziaływaniu wolnego rynku pogłębia jego zróżnicowania przestrzenne i obniża efektywność funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych. Mechanizm rynkowy zwiększa bowiem wpływ efektów aglomeracji i efektów skali, które determinują zachowania przestrzenne mieszkańców i przedsiębiorców, prowadząc do pogłębiającej się polaryzacji ich działalności. Polaryzacja ta prowadzi zaś do szybkiego zwiększania dysproporcji w rozwoju, niosąc za sobą również wiele negatywnych następstw. Są one związane zarówno z drenażem obszarów peryferyjnych i ich marginalizacją, ale także nadmierną koncentracją ludności na wybranych obszarach, czego jednym z przejawów jest kongestia[1] i nasilona antropopresja[2], przynosząca nieodwracalne, negatywne zmiany w środowisku.

W celu przeciwdziałania niekorzystnym konsekwencjom tych prawidłowości należy podejmować działania interwencyjne. Te z nich, które służą zmniejszaniu przestrzennych zróżnicowań rozwoju, prowadząc do konwergencji i poprawy efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych[3], są programowe i realizowane w ramach polityki regionalnej. Należy pamiętać, że dobrze pomyślana polityka regionalna powinna opierać się w zasadniczej części na polityce intraregionalnej, programowanej i realizowanej przez upodmiotowiony kompetencyjnie i finansowo samorząd regionalny. Ta oddolna interwencja rozwojowa, opierająca się na dobrym rozpoznaniu cech kapitału terytorialnego, gwarantuje wzrost efektywności podejmowanych działań i stanowi jedyną możliwość operacyjnego programowania i realizacji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*), która stanowi obecnie obowiązujący paradygmat polityki spójności Unii Europejskiej. Próby jej marginalizacji, związane z pojawiającymi się tendencjami

[1] Zatłoczenie będące konsekwencją nadmiernej koncentracji mieszkańców i działalności gospodarczej, które ma wiele przejawów, m.in.: korki na drogach, opóźnienia pociągów, brak miejsc w środkach transportu publicznego, brak miejsc parkingowych, itp.

[2] Wszystkie działania człowieka (planowe i nieplanowe) mające wpływ na stan środowiska przyrodniczego. Duży zakres tych zmian określa się mianem silnej antropopresji, ograniczony zakres tych zmian postrzega się jako słabą antropopresję.

[3] W literaturze przedmiotu cały czas aktualny jest dylemat dotyczący celów polityki regionalnej, w której często przeciwstawia się konwergencję i efektywność ekonomiczną. Wydaje się jednak, że zintegrowane terytorialnie podejście funkcjonalne do programowania i realizacji działań polityki regionalnej pozwala osiągać poprawę efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych, która może skutkować wzmacnianiem konwergencji.

do centralizacji, przynoszą negatywne konsekwencje. Nie oznacza to jednak, że nie powinna jej towarzyszyć (w charakterze uzupełniającym) odgórna polityka interregionalna, programowana i realizowana centralnie przez administrację rządową. Nie należy ignorować jej znaczenia dla działań rozwojowych w skali kraju, co uzasadnia również traktowanie polityki regionalnej jako koordynacyjnej dla polityki rozwoju.

Polityka intraregionalna to oddolna interwencja rozwojowa opierająca się na dobrym rozpoznaniu cech kapitału terytorialnego. Stanowi jedyną możliwość operacyjnego programowania i realizacji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie, co jest istotą polityki spójności Unii Europejskiej.

Samorząd wojewódzki fundamentem polskiej polityki regionalnej

Utworzenie w 1999 r. samorządu regionalnego w Polsce stanowiło element drugiego etapu jego restytucji, który został zapoczątkowany w 1989 wprowadzeniem samorządowych gmin, stając się fundamentem transformacji ustrojowej i gospodarczej naszego państwa. Dobrze się stało, że samorządowe regiony zobowiązano do prowadzenia polityki regionalnej, przekazując niezbędne w tym zakresie kompetencje oraz (początkowo pozostawiające wiele do życzenia) zasoby finansowe, które po wejściu Polski do UE zostały uzupełnione europejskimi środkami publicznymi, w części również przez nie zarządzanymi. Zainicjowane zmiany stanowiły podstawę dla zbudowania w Polsce nowego modelu polityki regionalnej, który w swoich założeniach opierał się na kontraktach terytorialnych regulujących relacje administracji rządowej i samorządu regionalnego, tworząc możliwości do programowania i realizacji polityki intra- i interregionalnej. Potrzeba dokonania zasadniczych zmian wynikała zarówno z rosnących zróżnicowań przestrzennych rozwoju w Polsce, które były konsekwencją rezygnacji z działań interwencyjnych w tym zakresie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, jak również konieczności przygotowania się do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, w praktyce której wspólnotowa polityka regionalna zajmowała ważne miejsce. Przyjęte wówczas rozwiązania były oparte na bardzo dobrych wzorcach francuskich wykorzystujących instrument kontraktu wojewódzkiego. Niestety sposób jego wdrażania na grunt Polski całkowicie wypaczył oryginalne założenia. Poważne problemy budżetu państwa, wpisanie do kontraktów tzw. inwestycji wieloletnich samorządu terytorialnego, które *de facto* stanowiły niedokończone przedsięwzięcia Polski Ludowej, jednostronne zmiany umów przez rząd i wiele innych okoliczności na trwałe doprowadziły do kompromitacji instrumentu kontraktów wojewódzkich w polskiej polityce regionalnej, którego pozycji do dzisiaj w pełni nie udało się odbudować.

Zmiany w polityce regionalnej, zainicjowane na przełomie obecnego stulecia, stanowiły podstawę dla zbudowania w Polsce nowego modelu tejże polityki, który w swoich założeniach opierał się na kontraktach wojewódzkich regulujących relacje administracji rządowej i samorządu regionalnego, tworząc możliwości do programowania i realizacji polityki intra- i interregionalnej. Niestety sposób wdrażania tego modelu był daleki od optymalnego i doprowadził do swoistej dewaluacji instrumentu kontraktu terytorialnego w polskim modelu polityki regionalnej.

Druga odsłona polskiej polityki regionalnej została przygotowana w ramach dużego pakietu zmian legislacyjnych związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Niestety miała ona charakter instrumentalnego dostosowania się do zasad wspólnotowych, zgodnie z ideą maksymalizacji przyszłej absorbcji środków europejskiej polityki regionalnej. W stworzonym systemie zabrakło pełnego zaufania do samorządów regionalnych, którym powierzono co prawda realizację regionalnych programów operacyjnych, ale w formule nadrzędnej koordynacji przez administrację rządową, co przewrotnie określono podejściem zintegrowanym.

Zasadniczy zwrot w pozycji samorządowych województw w realizacji polskiej polityki regionalnej dokonał się w roku 2006. Uchwalona wówczas, obowiązująca do dzisiaj, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zrównoważyła znaczenie krajowej i wspólnotowej polityki regionalnej, zwracając uwagę na wiodące znaczenie samorządów w jej realizacji. Uszczegółowienie planowanych rozwiązań w formie bardzo potrzebnej, dobrze oddającej występujące uwarunkowania i prawidłowości Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), doprowadziło do stworzenia właściwych warunków instytucjonalnych dla programowania oraz realizacji polityki intra- i interregionalnej. Przyjęty w KSRR paradygmat rozwoju przestrzennego kraju, oparty na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym, potwierdzał prawidłowości procesów rozwojowych zachodzących w przestrzeni. Dodatkowo w pełni wykorzystywał on unikalną strukturę systemu osadniczego Polski opartego na policentrycznej sieci ośrodków regionalnych oraz zakładał wzmacnianie efektów dyfuzji rozwoju z przestrzeni aglomeracji na ich otoczenie, ograniczając marginalizację obszarów peryferyjnych. Przyjęcie założeń o spójności priorytetów i przedsięwzięć podejmowanych na poziomie krajowym i regionalnym tworzyło ważne podstawy dla zharmonizowanej polityki intra- i interregionalnej, uwzględniającej siedmioletnie okresy programowania działań publicznych w UE. Wpisujące się w ten system dokumenty, stanowiące podstawę programowania wspólnotowej polityki spójności, z zaangażowaniem zarówno poziomu krajowego, jak i regionalnego, tworzyły kompleksowe rozwiązania. Szybko uznano je za bardzo dobre praktyki, co znalazło potwierdzenie w opiniach wyrażanych w wielu państwach członkowskich.

> **Uchwalona w 2006 roku, obowiązująca do dzisiaj, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zrównoważyła znaczenie krajowej i wspólnotowej polityki regionalnej, zwracając uwagę na wiodące znaczenie samorządów w jej realizacji.**

Dobrze się stało, że zmiana rządu w 2015 roku nie skutkowała zasadniczymi zmianami w polskim modelu polityki regionalnej. Ograniczono się do wymiany dokumentów na poszczególnych poziomach systemu, a odstąpiono od reform jego zasadniczej struktury. W ramach tych aktualizacji zaproponowano nową odsłonę KSRR. Szanując przedstawione w tym dokumencie priorytety ukierunkowane na wzmacnianie sprawiedliwości społecznej, w tym również w wymiarze przestrzennym, trudno jest zaakceptować postulowany nowy paradygmat polityki regionalnej, opierający się na tzw. modelu społecznie wrażliwym i terytorialnie zrównoważonym, który postawiono w opozycji do modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Słabą stroną zaproponowanego rozwiązania jest przede wszystkim podporządkowanie go potrzebom politycznym, w oderwaniu od podstaw teoretycznych rozwoju, przy dużej niekonsekwencji w operacyjnej konkretyzacji. Należy się zgodzić, że wrażliwość społeczna i terytorialne zrównoważenie są z pewnością oczekiwane społecznie. Niestety ich osiągnięcie, przy ignorowaniu prawidłowości procesów rozwojowych zachodzących w przestrzeni, nie jest możliwe. Wyłączenie z pola priorytetów interwencji polityki regionalnej obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych jest błędem, mającym poważne konsekwencje dla budowania pożądanego terytorialnego zrównoważenia rozwoju kraju. Obszary te bowiem stanowią najważniejsze dla polskiej gospodarki terytoria koncentracji potencjału demograficznego i gospodarczego, które po pierwsze mogą być swoistymi lokomotywami rozwoju nie tylko dla siebie, ale także dla ich bliższego i dalszego otoczenia, a po drugie mają swoje specyficzne wyzwania rozwojowe, których pokonywanie powinno być priorytetem działań polityki regionalnej, nie skupiającej się na wzmacnianiu bogatych, tylko tworzeniu warunków dla dyfuzji rozwoju.

Słabą stroną modelu społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego jest przede wszystkim podporządkowanie go potrzebom politycznym, w oderwaniu od podstaw teoretycznych rozwoju.

Zanegowanie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego przy jednoczesnym uruchomieniu specjalnego wsparcia dla miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, w celu ich wzmocnienia oraz poprawy oddziaływania na bezpośrednie otoczenie, jest bardzo dobrym przykładem braku konsekwencji oraz braku spójności proponowanych rozwiązań. Dobrze, że w ramach przyjętych założeń ustalono, że w kształtowaniu przemian społeczno-gospodarczych należy wykorzystać zasoby każdego terytorium, nawiązując w ten sposób do założeń rozwoju endogenicznego i aktualnego paradygmatu polityki spójności, preferującego programowanie i interwencję transformacyjną zorientowaną terytorialnie (*place-based policy*). Otwarta jest jednak odpowiedź na pytanie: na ile to założenie jest lub powinno być realizowane?

Z jednej strony z priorytetów pola interwencji polityki regionalnej wyłączono obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że nie każde terytorium posiada potencjał, umożliwiający przeprowadzenie oczekiwanej modernizacji, nawet przy wsparciu środków publicznych. Tym samym z pewnością są w Polsce obszary, których zasoby nie uzasadniają wykorzystania środków publicznych w celu stymulowania ich rozwoju. Nie przynosi to bowiem poprawy efektywności funkcjonowania całego systemu społeczno-gospodarczego. W tej sytuacji należy zapewnić przestrzenne minimum socjalne, tworzące możliwości dla rozwoju osobistego mieszkańców w oparciu o dostępność do zasobów innych obszarów, a nie w sposób nieuzasadniony kierować nakłady środków publicznych na budowanie drugich i trzecich „dolin krzemowych" lub kreowania „inteligentnych specjalizacji" bez jakichkolwiek podstaw znajdujących potwierdzenie w kapitale terytorialnym danego obszaru.

Nie każde terytorium posiada potencjał, umożliwiający przeprowadzenie oczekiwanej modernizacji, nawet przy wsparciu środków publicznych, dlatego należy zapewnić przestrzenne minimum socjalne, tworzące możliwości dla rozwoju osobistego mieszkańców w oparciu o dostępność do zasobów innych obszarów.

Warto pamiętać, że nie uda się skutecznie programować i realizować żadnej polityki publicznej, w tym polityki regionalnej, bez obiektywnej diagnozy oraz przyjęcia założeń mających poparcie w teorii rozwoju regionalnego, przy uwzględnieniu doświadczeń praktycznych poprzednich okresów. Ignorowanie tych prawidłowości prowadzi do dysfunkcji polityki regionalnej, czyniąc z niej doraźną interwencję o niskiej efektywności, przynoszącą krótkookresowe efekty popytowe w miejsce oczekiwanych długookresowych efektów podażowych, trwale zmieniających zróżnicowanie przestrzenne rozwoju kraju, a tym samym prowadzących do oczekiwanej przez wszystkich konwergencji. Równolegle z tymi zmianami zaznaczył się wyraźny podział samorządowych regionów ze względów politycznych, który co prawda odzwierciedlał polskie podziały polityczne, ale niestety wpływał też na sposób uzgadniania i realizacji działań polityki intra- i interregionalnej. Dodatkowo zaczęły pojawiać się bardzo niepokojące tendencje centralistyczne, które stały się podstawą uzasadniania ograniczania katalogu narzędzi, pozostających w gestii samorządu regionalnego na rzecz krajowych programów oraz centralnego finansowania, ignorującego wymiar terytorialny procesów wzmacniających pozycję administracji rządowej.

Ostatnie zmiany i ich konsekwencje dla samorządowych regionów

Ostatnie zmiany przybrały postać pierwszego etapu reformy polskiego modelu polityki rozwoju w kierunki podejścia zintegrowanego. Opierają się one na, obowiązującej od 19 listopada 2020 roku, nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przyjęte założenia należy ocenić za bardzo potrzebne i długo oczekiwane. Niestety proces ich wprowadzania w życie nie jest optymalny. Zgodnie z przyjętymi postanowieniami, samorządowe regiony będą powołane do zintegrowania procesu i dokumentów planowania strategicznego i przestrzennego w formie zintegrowanej strategii rozwoju województwa, obejmującej zarówno część tekstową, jak i graficzną. W konsekwencji do 2025 roku przestaną obowiązywać plany zagospodarowania przestrzennego województw, a ich treść ma stać się podstawą dla modelu funkcjonalno-przestrzennego obszarów strategicznej interwencji oraz rekomendacji w zakresie gospodarki przestrzennej. Wprowadzenie w życie tych założeń będzie bardzo poważnym wyzwaniem w sytuacji braku Koncepcji Rozwoju Kraju, zaktualizowanej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju oraz równolegle prowadzonych prac legislacyjnych dotyczących nowelizacji ustawy o zasadach planowania przestrzennego, których regulacja w wielu miejscach jest niespójna ze zmianami wprowadzonymi w nowym modelu polityki rozwoju państwa.

> **Obecnie Polska jest krajem bez długookresowych dokumentów strategicznych, bazującym na nieaktualnej strategii średniookresowej, z bardzo wyraźnie zaznaczającą się dychotomią systemu planowania strategicznego i przestrzennego, utrwalaną w ustroju administracji rządowej.**

Obecnie Polska jest krajem bez długookresowych dokumentów strategicznych odnoszących się zarówno do celów społeczno-gospodarczych, jak i przestrzennych, bazującym na nieaktualnej strategii średniookresowej, z bardzo wyraźnie zaznaczającą się dychotomią systemu planowania strategicznego i przestrzennego, utrwalaną w ustroju administracji rządowej. Na domiar złego równolegle proceduje się nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której postanowienia, w wielu miejscach, nie są w pełni spójne z przedmiotowymi zmianami zasad prowadzenia polityki rozwoju. W tych warunkach nie wystarczy deklarować zintegrowania. Trzeba dla niego stworzyć realne warunki, kończąc z dychotomią odpowiedzialności za planowanie strategiczne i przestrzenne w administracji rządowej oraz nadając samorządowym regionom w tym systemie rangę kompetentnego partnera, a nie wykonawcy wprowadzanych centralnie rozwiązań.

O autorze

Prof. **Paweł Churski** — Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej oraz Kierownik Zakładu Studiów Regionalnych i Lokalnych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wiceprzewodniczący KPZK PAN, Członek Council of Representatives AESOP (2010-2014; 2018-2022), członek założyciel ERSA — sekcja polska. Geograf społeczno-ekonomiczny, regionalista, od lat związany z poznańską szkołą geografii ekonomicznej. Autor ponad 200 publikacji naukowych, w tym 15 monografii i 25 redakcji prac zbiorowych.

Centrum – przedsiębiorstwa – regiony: dawne dylematy w nowych uwarunkowaniach

prof. Grzegorz Gorzelak
Polska Akademia Nauk

Postępujące tendencje centralistyczne w polityce gospodarczej stopniowo zmniejszają autonomię samorządów terytorialnych. Prowadzi to do ograniczania decyzyjności władz lokalnych, którym zabiera się zdolność do odpowiadania na realne potrzeby danych obszarów. W ten sposób podważone zostają także zasady wolnego rynku oraz udziału niezależnych przedsiębiorstw w regionalnym rozwoju gospodarczym. Czy istnieje koncepcja skutecznie rozbijająca ten szkodliwy układ zależności? W jaki sposób powinna przebiegać modelowa współpraca w relacjach: centrum, przedsiębiorstwa i regiony?

Relacje

Problematyka relacji w trójkącie centrum — układ działowo-gałęziowy (sektorowy, przedsiębiorstw) — układ regionalny (terytorialny) była jednym z nurtów rozważań w gospodarce realnego socjalizmu. Rozważania te dotykały istoty funkcjonowania systemu decyzyjnego ówczesnej rzeczywistości politycznej i gospodarczej. W. Lissowski w artykule z 1965 r.[1] twierdził, że układy działowo-gałęziowe i regionalne pozostają ze sobą w funkcjonalnej sprzeczności, choć inne opracowania to kamuflowały[2]. Jak wskazywałem w swojej pracy z 1989 r.[3], sprzeczności te wynikały z odmiennych funkcji celu, jakie są podstawą ich funkcjonowania. Prześledźmy w skrócie kilka sytuacji modelowych. Jak pisałem w 1989 r.:

Sprecyzowania wymagają „funkcje celów" poszczególnych układów. Mówiąc najogólniej, funkcje te można sformułować następująco:

- *centrum: zapewnienie długofalowych, strategicznych podstaw rozwoju kraju, jego integralności terytorialnej; realizowanie interesów ogólnopaństwowych;*

[1] W. Lissowski, *Wpływ układu działowo gałęziowego na układ regionalny*, „Biuletyn KPZK PAN" nr 34/1965. Sprzeczności te wg autora zachodzą w dwóch sytuacjach: a) zbyt mała ilość lokalizacji prowadząca do tworzenia małej liczby wielkich zakładów, podczas gdy regiony byłyby zainteresowane większą liczbą mniejszych zakładów; b) lokalizacje w punktach, które przynajmniej niektóre regiony uważają za niewłaściwe (s. 43). Są to jednak przypadki szczególne, a sprzeczności te są immanentną cechą omawianej zależności.

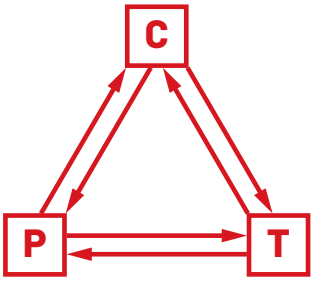
[2] Zob. A. Klasik, F. Kuźnik, *Integracja układu gałęziowego i regionalnego w centralnym planie produkcji z zastosowaniem dekompozycji*, „Zeszyty Naukowe AE" nr 4/1975.

[3] G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny — Rozwój Lokalny — Samorząd Terytorialny" z. 14, IGP UW, Warszawa 1989.

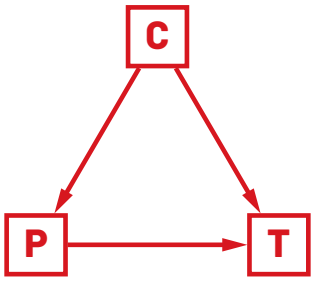
- *układ przedsiębiorstw: prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z zasadami mikroracjonalności ekonomicznej, zapewnianie dzięki tej działalności warunków do rozwoju;*
- *układ terytorialny: zaspokajanie potrzeb mieszkańców w sferze infrastruktury społecznej, ładu społecznego, jakości środowiska naturalnego.*

Oczywiście, te „czyste" funkcje są wzbogacone o kolejne zależności — w systemie centralnie planowanym przedsiębiorstwo mogło lepiej funkcjonować, gdy stwarzało swoim pracownikom korzystne warunki pracy (a czasem nawet wypoczynku, edukacji, itp.), a jednostki terytorialne wyposażały (jednak na mocy decyzji centralnych) tereny w urządzenia infrastruktury techniczno-ekonomicznej służące przedsiębiorstwom. Te cele w zasadzie nie zmieniły się do chwili obecnej — można jedynie dodać do zadań układu terytorialnego — teraz samorządowego — organizowanie przestrzeni techniczno-ekonomicznej zgodnie z wymogami układu przedsiębiorstw, już dzięki własnym decyzjom i nakładom finansowym.

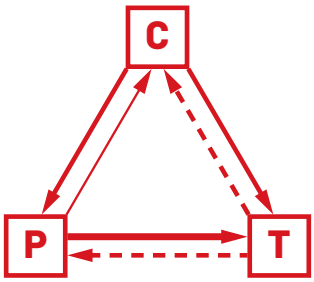
Schematycznie omawiane relacje można przedstawić za pomocą strzałek, gdzie zwrot strzałki obrazuje kierunek odziaływania, a jej grubość jego siłę, przy czym strzałki przerywane wskazują na oddziaływania pośrednie, nie zaś decyzyjne:



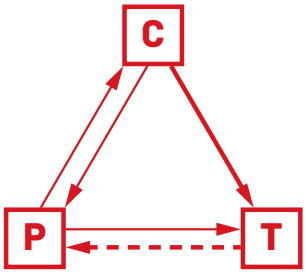
Poniższe schematy przedstawiają różne sytuacje, odpowiadające poszczególnym modelom funkcjonowania gospodarki i państwa.



System scentralizowany, w którym dominującą rolę ma przemysł („miastotwórcza rola przemysłu"), a jednostki terenowe funkcjonują w scentralizowanym układzie polityczno-administracyjnym.

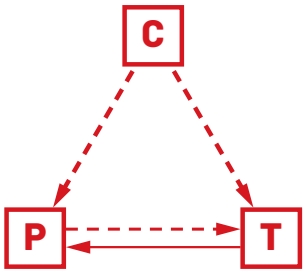


System scentralizowany z rosnącą siłą przemysłowo-regionalnych grup nacisku (lobby górniczo-hutnicze), oddziaływania zwrotne z układu terytorialnego ograniczone do kilku najsilniejszych województw, w latach 70. — głównie województwa katowickiego[4].

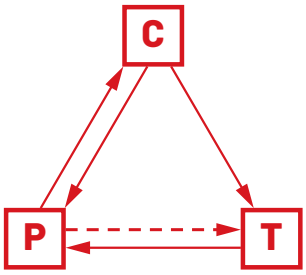


System wg założeń reformy z 1982 r., w istocie nieudanej, zakładającej pewną autonomię przedsiębiorstw.

[4] Doskonałym przykładem przewagi układu sektorowego nad terytorialnym była kolonizacja Szczyrku przez śląskie kopalnie, zob. W. Błasiak, M. Szczepański, J. Wódz, *Szczyrk — miasto w sytuacji inwazji turystycznej*, Katowice 1990.



System samorządowy z gospodarką rynkową. Centrum określa warunki funkcjonowania przedsiębiorstw i układu terytorialnego — ten ostatni oddziałuje na układ przedsiębiorstw przez dostarczanie infrastruktury techniczno-ekonomicznej, zezwoleń, itd., starając się przyciągnąć inwestorów oferujących miejsca pracy i zasilenia finansowe.



Obecny system kapitalizmu państwowego i postępującej centralizacji wobec samorządu terytorialnego.

Centralizacja finansowa i ograniczanie środków, będących do dyspozycji samorządów lokalnych, zwiększają zależność układu terytorialnego od decyzji centralnych.

Aktualna sytuacja, prezentowana na ostatnim schemacie, jest szczególnie niepokojąca. Spółki Skarbu Państwa eksploatują polską gospodarkę, a z części swoich dochodów (w wielu przypadkach nadmiernych, wynikających z ich monopolistycznej pozycji, np. Orlen, firmy energetyczne) finansują rządzące partie polityczne. Członkowie zarządów, nierzadko mianowani wedle kryteriów polityczno-towarzyskich, nie zaś merytorycznych, nie wykazują natomiast należytej sprawności zarządzania, bądź też — w wielu przypadkach — afirmują nieracjonalne decyzje podejmowane na szczeblu centralnym (np. elektrownia Ostrołęka, europejskie kary indukowane przez kopalnię Turów, wielkie inwestycje infrastrukturalne typu port lotniczy w Radomiu). Te ostanie są dodatkowym czynnikiem — poza centralizacją finansową i ograniczaniem środków, będących do dyspozycji samorządów lokalnych — zwiększającym zależność układu terytorialnego od centrum (przekop Mierzei Wiślanej, postępujące zagrożenie wywłaszczeniami w związku z budową nieracjonalnego i niezwykle kosztownego CPK, itp.).

Polityki

Rysują się dwie perspektywy zmiany obecnej sytuacji: krótko- i długookresowa, obie w większym stopniu zakładające zmiany instytucjonalne niż użycie nakładów finansowych[5].

W przypadku zmiany politycznej konieczne będzie szybkie uporządkowanie sytuacji w spółkach Skarbu Państwa, a następnie zapoczątkowanie stopniowej ich deetatyzacji. Spowoduje to powrót do właściwych relacji centrum-przedsiębiorstwa: władze rządowe nie będą stroną zarządzającą firmami, a te z kolei zaprzestaną pozaformalnego finansowania partii rządzących i będą mogły właściwie realizować ład korporacyjny. Zrezygnują także z podejmowania nieracjonalnych działań w sferze infrastruktury.

[5] Jest to ciekawe zagadnienie, wykraczające jednak poza zakres naszych rozważań: jaki „mix" oddziaływania na daną sferę powinien być zastosowany, by polityka publiczna (np. demograficzna, regionalna, urbanistyczna, edukacyjna, zdrowotna, itd.) okazała się skuteczna: czy ważniejsze są nakłady finansowe, czy też regulacje i instytucje? Warto je rozważyć zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i z uwagi na doświadczenia praktyczne.

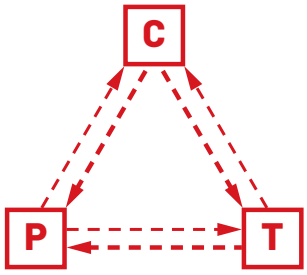
Jednocześnie, odwrócenie postępującej centralizacji tak kompetencyjnej, jak i finansowej[6] w relacji rząd-samorząd pozwoli na podejmowanie przez układ terytorialny właściwych działań, nakierowanych na stwarzanie korzystnych warunków dla istniejących na ich obszarze firm, a także dla potencjalnych przyszłych inwestorów (duże znacznie będzie miało ewentualne odblokowanie funduszy unijnych w wyniku powrotu na właściwe tory praworządności). W znacznym stopniu będzie to więc przywrócenie stanu sprzed 2015 r., oczywiście z koniecznymi zmianami i korektami.

> **Odwrócenie postępującej centralizacji w relacji rząd-samorząd pozwoli na podejmowanie przez układ terytorialny właściwych działań, nakierowanych na stwarzanie korzystnych warunków dla istniejących na ich obszarze firm, a także dla potencjalnych przyszłych inwestorów.**

W wymiarze długookresowym warto rozważyć interesującą propozycję środowiska Inkubatora Umowy Społecznej, zakładającą znaczną decentralizację na szczeblu regionalnym (wojewódzkim). W największym skrócie[7] koncepcja ta zakłada — przy utrzymaniu unitarnego charakteru państwa — następujące zmiany:

- ulokowanie na szczeblu regionalnym rozstrzygnięć i zarządzania w zakresie usług społecznych (edukacja, kultura, opieka zdrowotna), zagadnień światopoglądowych (eutanazja, aborcja, nauczanie religii, związki osób nieheteronormatywnych, itd.), pomoc socjalna, zabezpieczenie społeczne itp.;
- decentralizacja władztwa podatkowego — regionalizacja podatków CIT i PIT;
- przekazanie na szczebel regionalny zarządzania niektórymi spółkami Skarbu Państwa (ten ostatni postulat wydaje się być dyskusyjny).

Zmianom podlegałaby też organizacja władz publicznych na szczeblu regionalnym (likwidacja urzędu wojewody) oraz radykalne „odchudzenie" układu rządowego, w którego gestii pozostawałyby tylko sprawy rzeczywiście ogólnopaństwowe. W myśl tej (daleko idącej) koncepcji układ zależności w analizowanym „trójkącie" wyglądałby następująco:



Układ silnie zdecentralizowany, z niezależnym przedsiębiorstwami funkcjonującymi zgodnie z zasadami wolnego rynku i z szerokimi kompetencjami układu terytorialnego (relacje wewnętrzne tego ostatniego nie są jeszcze precyzyjnie określone). Trzy układy pozostają w równoważnych relacjach kompetencyjnych i słabych relacjach finansowych.

Koncepcja ta, co do swojej istoty, wydaje się bardzo interesująca. Jej realizacja w obecnych uwarunkowaniach jest jednak wątpliwa, bowiem zaostrzająca się walka o władzę i pogłębiające się światopoglądowe i polityczne podziały społeczne nie stwarzają dobrego klimatu do wprowadzania tak głębokich reform. Jednak jako dyrektywa kierunkowa warta jest szerszych dyskusji, które mogłyby pozwolić na jej konkretyzację i racjonalizację w przyszłości.

[6] Zob. G. Gorzelak, *Co zmienić w samorządzie terytorialnym?* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, FRDL, Warszawa 2023.

[7] Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wójcik, Kraków 2023.

O autorze

Prof. **Grzegorz Gorzelak** — profesor nauk ekonomicznych, specjalizujący się w problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego. W latach 1997-2016 kierował Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego, obecnie pracuje w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Na jego dorobek składa się autorstwo i redakcja ponad 60 książek oraz ponad 280 artykułów i rozdziałów w książkach, w znacznej części opublikowanych za granicą. Współpracował z agendami rządowymi oraz samorządami lokalnymi i regionalnymi w Polsce i w Ukrainie oraz z 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 krajowych i międzynarodowych projektów badawczych, w tym projekt w ramach 7. Programu Ramowego nt. rozwoju nowych krajów członkowskich UE oraz projekt ESPON nt. współpracy transgranicznej.

Jaka rola regionów w polityce transportowej?

dr Michał Wolański
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

prof. Marcin Wołek
Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

Polskie województwa rządowo-samorządowe zostały powołane w okresie przedakcesyjnym, gdy jednoszczeblowy model samorządu w pełni ujawnił swoje ograniczenia. Jednym z głównych zadań administracji samorządowej na tym szczeblu było przygotowanie, a następnie zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi – te jednak, w zakresie transportu, są obecnie ograniczane. Tymczasem przejście od polityki nakierowanej przede wszystkim na budowę infrastruktury do polityki mobilności jest jednym z wyzwań strategicznych Polski, regionów oraz miejskich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to m.in. integrację rozwoju infrastruktury z planowaniem przestrzennym i systemowe wsparcie przyjaznych środowisku środków transportu. Nowa rola regionów w polityce transportowej powinna być zatem związana ze znacznie silniejszym niż do tej pory zintegrowaniem rozwoju kolei i planowania przestrzennego. Aby to osiągnąć, należy przypisać samorządom regionalnym znaczny wpływ na inwestycje kolejowe. Drugim ważnym postulatem jest systemowe wzmocnienie dochodów sektora samorządowego.

Wyzwania polityki transportowej Polski

Polityka transportowa Polski od lat skupiona jest na budowie sieci dróg krajowych i autostrad. Dla przykładu — na ten cel przeznaczonych zostało prawie 40% środków unijnych spośród ogółu nakładów na transport w perspektywie 2007-2013. Według oficjalnych kategorii interwencji, łącznie na drogi wydano prawie 60% środków, przy czym ta wartość jest niedoszacowana. Dla porównania — na infrastrukturę kolejową wydanych zostało niecałe 20% środków. Dodatkowo cechą charakterystyczną Polski jest duży udział nakładów na infrastrukturę w łącznej wartości funduszy unijnych.

W kolejnych latach polski rząd planuje kontynuację budowy autostrad i dróg ekspresowych, jednak tym razem głównie ze środków własnych, gdyż Komisja Europejska jest przeciwna dalszemu finansowaniu tego typu inwestycji z funduszy europejskich. Do ok. 2033 r. chcemy wydać na ten cel ponad 300 mld zł, z czego wkład

unijny wyniesie tylko 35 mld zł. Zapewnienie finansowania dla pozostałej części będzie bardzo absorbujące zarówno finansowo, jak i organizacyjnie. Trudno wierzyć, by się to całkowicie udało, biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Polską w zakresie obronności, systemu ubezpieczeń społecznych czy transformacji energetycznej. W scenariuszu zakładającym pełną realizację planu będziemy mieli *per capita* więcej autostrad niż Niemcy, którzy swojej sieci już praktycznie nie rozbudowują, natomiast ponoszą wysokie koszty jej utrzymania i modernizacji.

Sceptycyzm Komisji Europejskiej do dalszej, intensywnej budowy jest uzasadniony m.in. rosnącą energochłonnością i emisyjnością transportu — udział przewozów samochodowych w podziale międzygałęziowym w Polsce osiągnął już poziom niemiecki, przy czym w Polsce jest tendencja wzrostowa, zaś w Niemczech — malejąca. Ruch na drogach krajowych tylko w latach 2015-2020 wzrósł o 20%, co w naturalny sposób przekłada się na większą energochłonność. Jest to sprzeczne z wizją Europy neutralnej klimatycznie oraz efektywnej energetycznie.

Ruch na drogach krajowych tylko w latach 2015-2020 wzrósł o 20%, co w naturalny sposób przekłada się na większą energochłonność. Jest to sprzeczne z wizją Europy neutralnej klimatycznie oraz efektywnej energetycznie.

Do bezpośrednich przyczyn wysokiej energochłonności polskiego systemu transportu należy również niska atrakcyjność transportu publicznego — m.in. niskie częstotliwości kursowania pociągów, regres transportu na obszarach wiejskich (pomimo zwiększenia finansowania), brak realnego rozwoju komunikacji miejskiej (w ostatnim czasie — ryzyko zapaści wobec kryzysu finansów samorządów miejskich[1]), brak zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych. Bardzo ważnym zjawiskiem jest również niekontrolowany rozwój przestrzenny — zabudowania mieszkalne, obiekty produkcyjne czy logistyczne powstające z dala od linii kolejowych oraz istniejących sieci usług publicznych „zmuszają" do dalekich podróży samochodem. Równocześnie wiele dobrze skomunikowanych działek w centrach miast pozostaje niezagospodarowanych, zaś w społeczeństwie pojawia się opór przed „dogęszczaniem miast", gdyż w przeszłości było ono często robione w sposób nierozsądny.

Ogólnym wyzwaniem jest zatem zmiana paradygmatu z budowy dróg i dostępności transportowej na rzecz upowszechniania usług, ograniczania emisyjności, zmniejszania popytu na transport i zwiększenia konkurencyjności środków transportu przyjaznych środowisku. Istotnymi punktami dojścia do tego celu są: koordynacja transportu z polityką przestrzenną (np. rozwój nowych osiedli i stref przemysłowych wzdłuż linii kolejowych i/lub posiadających dobrą obsługę transportem miejskim), rozbudowa oferty transportu publicznego oraz tworzenie atrakcyjnej infrastruktury rowerowej i pieszej, zintegrowanej przede wszystkim z koleją. Paradygmat ten jest nazywany planowaniem zrównoważonej mobilności[2].

Wyzwaniem jest zmiana paradygmatu z budowy dróg i dostępności transportowej na rzecz ograniczania emisyjności, zmniejszania popytu na transport i zwiększania konkurencyjności środków transportu przyjaznych środowisku.

[1] Kryzys finansów samorządów miejskich w ostatnich latach został spowodowany m.in. przez spadek dochodów własnych w wyniku reformy podatkowej, tzw. „Nowego Polskiego Ładu".

[2] Potrzebę zmiany paradygmatu w polityce transportowej należy traktować jako element większej korekty w dotychczasowym podejściu do zadań państwa. Z modelu rozwoju opartego na projektach inwestycyjnych (np. budowach gmachów szkół czy dróg) powinniśmy przechodzić do modelu opartego na kompleksowych politykach publicznych (np. przebudowie systemu nauczania, w tym modernizacji programów, zmianie statusu, wynagradzania i systemu kształcenia nauczycieli itp.).

Nowe wyzwania dla administracji publicznej

Fundamentalne wyzwania stoją dziś przed władzami centralnymi. Administracja tego szczebla musi nauczyć się tworzyć polityki publiczne w oparciu o sformalizowany proces, obejmujący między innymi dowody skuteczności poparte wiedzą naukową, mądrą i uczciwą partycypację oraz proces ewaluacji. To polityki publiczne, a nie programy inwestycyjne, powinny stać się jak najszybciej naszą podstawą rozwoju, by nie wpaść w pułapkę nieskuteczności programów pomocowych — w tę samą, w którą wpadły chociażby Niemcy Wschodnie czy wiele regionów Półwyspu Iberyjskiego. Niestety, póki co, obserwujemy swoiste „brnięcie w projekty", dla części z nich trudno znaleźć logiczne uzasadnienie.

> **Jeśli nie chcemy wpaść w pułapkę nieskuteczności programów pomocowych, to faktyczną podstawą rozwoju powinniśmy jak najszybciej uczynić polityki publiczne, a nie programy inwestycyjne.**

Szczególnie wnikliwej rewizji ze strony władz centralnych wymaga krajowa polityka transportowa. Potrzeba tutaj stworzenia nowej struktury, nowych narzędzi finansowych i prawodawstwa, umożliwiających wdrożenie w życie paradygmatu zrównoważonej mobilności w skali całego kraju. W przeciwnym razie wiele problemów — zamiast być jednorazowo rozwiązanych na szczeblu centralnym — będzie musiało być „obchodzonych" wielokrotnie na szczeblu lokalnym.

W ramach tych zmian konieczne będą m.in. nowelizacje ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz innych ustaw (w tym o ulgach ustawowych), tak by powołać struktury umożliwiające tworzenie systemów transportowych, odpowiadających potrzebom mieszkańców, czyli, co do zasady, przynajmniej subregionalnych. To w tych układach (metropolitalnych, aglomeracyjnych) dojeżdża się do kluczowych celów podróży (miejsc pracy, szkół wyższych, lepszych szkół średnich, szpitali specjalistycznych itp.), które nie znajdują się we wszystkich miastach powiatowych.

W polskim prawie zaprojektowano — nie sprawdzającą się i niespotykaną w skali europejskiej — strukturę, w której gminy odpowiadają za komunikację gminną, powiaty za powiatową, zaś województwa — za wojewódzką. Powoduje to swoiste paty kompetencyjne. Doprowadza także do powoływania komunikacji gminnych „znikąd donikąd", nie odnoszących sukcesu rynkowego, gdyż nie odpowiadają na potrzeby pasażerów, którzy w swojej gminie nie znajdują celu podróży.

Jednocześnie przez dwie dekady intensywnych inwestycji nie powstała np. żadna linia tramwajowa przekraczająca granice miast, pomimo licznych planów (np. do podwarszawskich Łomianek i Ząbek czy podkrakowskiej Wieliczki), gdyż brakuje struktur do przeprowadzenia i eksploatacji takich inwestycji. Oczywiście ich powołaniu powinno towarzyszyć zaprojektowanie ich finansowania — ten błąd popełniono w przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która chociaż została powołana ustawowo, to brakuje jej pewnej niezależności w zakresie podejmowania decyzji.

Na marginesie należy zauważyć, że wyzwania związane z powołaniem struktur subregionalnych nie są wyzwaniami wyłącznie transportowymi. Do przyczyn ogólnie narastającej dywergencji wewnątrz kraju można zaliczyć brak jednostek, które wytwarzałyby i wdrażały strategiczną wizję rozwoju poszczególnych obszarów. Brak ten powoduje, że dokumenty strategiczne są najczęściej listami inwestycji.

W efekcie środki pomocowe, które powinny być przeznaczone na rozwój, alokowane są przede wszystkim na projekty „poprawiające jakość życia" — głównie konsumpcyjne, ale nie przyczyniające się do trwałego rozwoju gospodarczego, realizowane w dużej mierze przez gminy. Co więcej, powodują one powstawanie dodatkowych zobowiązań w zakresie kosztów utrzymania, na które Komisja Europejska finansowania już nie przyznaje.

Dotychczasowe próby wsparcia subregionów w postaci dobrowolnych stowarzyszeń nie przynoszą oczekiwanych rezultatów ze względu na brak mocnego przywództwa — dużo czasu i energii zabiera osiąganie konsensusu i poszukiwanie obszarów synergii. Poszczególne jednostki łączy perspektywa inwestycji w ramach jednej „siedmiolatki", a nie ciągłość świadczenia usług publicznych. Drugą barierą, co najmniej równie ważną, jest brak systemowego finansowania takich struktur.

Wydaje się zatem, że zarówno ze względów transportowych, jak i polityki rozwoju, konieczne jest przede wszystkim przemodelowanie struktur subregionalnych. Preferowanym rozwiązaniem byłyby wzmocnienie finansowe i kompetencyjne oraz konsolidacja powiatów, zaś pewną alternatywą mogłyby być mocne, ustawowe struktury subregionalne, będące związkami powiatów — łączące w sobie funkcje organizatorów transportu oraz instytucji zarządzających zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi.

W przypadku dużych metropolii należy rozwinąć i usprawnić rozwiązanie wdrożone w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). Takie struktury powinny jednak — wzorem Francji — służyć zarządzaniu niezależnym budżetem organizacyjnym, a nie — wzorem GZM — być uzależnione od składek.

> **Dobrą skalą działalności zarówno w zakresie transportu, jak i budowy lokalnych specjalizacji są subregiony. Niestety są one w Polsce bardzo słabe, dlatego trzeba je wzmocnić.**

Rola regionów

Jaka powinna być rola regionów w przejściu od programów inwestycyjnych (w tym budowy dróg) do polityk publicznych (w tym polityki mobilności)? Musimy brać pod uwagę ich kluczowy zasób w postaci regionalnych „stolic" — unikalnej w skali naszej części Europy siatki aglomeracji, mających potencjał ściągania nowych mieszkańców, bycia ośrodkami nauki (a nie tylko edukacji) i wytwarzania innowacji. „Stolic", które bez wątpienia powinny służyć większym obszarom, a nie tylko własnym subregionom i które mogą być czynnikiem podnoszenia konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej[3]. Rozważania tej natury kierują nas ku pytaniu czy obecny podział terytorialny (na poziomie regionów) jest w Polsce optymalny. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy tego artykułu.

> **Stolice regionów są unikalnym czynnikiem konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej, posiadającym potencjał ściągania nowych mieszkańców, bycia ośrodkami nauki i wytwarzania innowacji.**

Obecnie do głównych, faktycznych zadań regionów w zakresie transportu należy organizowanie kolejowych przewozów regionalnych (prowadzonych przez spółki regionalne lub Polregio S.A.) oraz utrzymywanie sieci dróg wojewódzkich. Regiony zarządzają też funduszami europejskimi na swoim poziomie, z których w obszarze transportu finansuje się głównie inwestycje na drogach wojewódzkich oraz liniach kolejowych o znaczeniu regionalnym i dokonuje zakupów taboru do przewozów regionalnych i aglomeracyjnych[4].

[3] Czechy, Słowacja czy Węgry praktycznie nie mają odpowiedników Wrocławia, Krakowa, Trójmiasta czy Górnego Śląska (nieco inaczej przedstawia się sytuacja z odpowiednikami Kielc, Zielonej Góry, Opola, Częstochowy czy Bielska-Białej).

[4] Niektóre regiony podjęły też funkcję organizatora przewozów autobusowych w różnych formułach organizacyjnych (bezpośrednio lub przez spółki kolejowe). W wyjątkowych sytuacjach województwa pełnią też rolę zarządców infrastruktury kolejowej (woj. dolnośląskie i pomorskie).

W perspektywie finansowej 2021-2027 przeniesiono inwestycje kolejowe do programu zarządzanego ze szczebla rządowego (FENIKS), co ułatwia relację między beneficjentem (PKP PLK) oraz instytucją zarządzającą (Centrum Unijnych Projektów Transportowych). Prowadzi to do zjawiska, w którym projekty kolejowe będą realizowane „ponad głowami" województw, co jest na swój sposób wygodne, ale niekonieczne prorozwojowe. Warto przy tym pamiętać, że PKP PLK, w przeciwieństwie do wielu innych instytucji rządowych (GDDKiA, Polregio), nie posiada mocnych struktur regionalnych, skoncentrowanych na współpracy z administracją samorządową na szczeblu województw. W efekcie powstaje zagrożenie, że inwestycje kolejowe staną się coraz bardziej „obce" regionom i będą oderwane od potrzeb ich mieszkańców.

Dodatkowo Komisja Europejska jest coraz bardziej sceptyczna, jeśli chodzi o finansowanie dróg wojewódzkich z programów regionalnych. Należy przewidywać, że w kolejnej perspektywie może ono nie być możliwe, a przynajmniej znacznie ograniczone. W efekcie idziemy w kierunku systematycznego okrajania regionów z funduszy unijnych, które mogą być przeznaczone na transport. Za 5 lat, w kolejnej perspektywie budżetowej, regiony mogą zostać ostatecznie pozbawione środków na inwestycje kolejowe i drogowe[5], a także realnego wpływu na wydatkowanie środków w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). A przypomnijmy, że w okresie przedakcesyjnym samorządy regionalne były powołane w dużej mierze z myślą o zarządzaniu funduszami unijnymi.

Tradycyjną rolą regionów w wielu krajach było przez lata integrowanie transportu, czyli tworzenie struktur emitujących wspólne dla wielu organizatorów bilety oraz systemów je rozliczających. Natomiast w ostatnich latach w Austrii, Niemczech czy Szwajcarii pojawiają się krajowe inicjatywy w tym zakresie. Funkcja ta może i powinna być stopniowo przenoszona na rząd, co zapobiegnie problemom, zwłaszcza w przypadku codziennych dojazdów przekraczających granice województw, które można zaobserwować np. w relacjach Elbląg — Gdańsk, Łódź — Warszawa czy na styku województw małopolskiego i śląskiego. Jest coraz mniej argumentów, by województwa angażowały się w tę funkcję — poza biernością władz rządowych.

Wszystko to rodzi potrzebę poszukiwania nowej roli województw w systemie pomiędzy państwem, tworzącym kompleksowe polityki publiczne, w tym politykę mobilności, a subregionami — uskuteczniającymi lokalne strategie rozwoju oraz zarządzającymi transportem publicznym na poziomie regionalnym.

Wydaje się, że w przyszłości województwa powinny mieć mocniejszą rolę w zakresie zarządzania koleją, tak by w oparciu o nią móc realizować śmiałe projekty rozwojowe. Jak już wskazaliśmy na wstępie — są one konieczne do realizacji zasady zrównoważonej mobilności, ale także do wspomagania dyfuzji procesów rozwojowych na całe województwa.

Mrzonką jest wiara, że inwestycje infrastrukturalne nakierowane na wyrównywanie dysproporcji w poziomie rozwoju doprowadzą do dużych zmian w dystrybucji przestrzennej ludności. Wyludniania się pewnych obszarów prawdopodobnie nie da się zatrzymać — można je jedynie spowolnić.

Nie każdy musi mieszkać w centrum metropolii, natomiast każdy mieszkaniec województwa powinien móc do niego dojechać transportem publicznym w dogodny pod względem czasowym i kosztowym sposób — nawet, jeśli nie posiada lub nie może korzystać z samochodu. Sprawny transport publiczny, stanowiący szkielet dla innych polityk publicznych (edukacji, zatrudnienia, zdrowia, kultury) powinien być uzupełniany o transport indywidualny oraz współdzielony, szczególnie na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia.

Aby to osiągnąć, inwestycje w infrastrukturę kolejową — a w mniejszym stopniu również drogową — powinny mieć charakter wizyjny, wytyczający nowe kierunki rozwoju przestrzennego. Nowe przystanki nie mogą być więc jedynie parkingami i węzłami przesiadkowymi, lecz centrami nowych lub modernizowanych założeń urbanistycznych — mieszkaniowo-usługowych lub produkcyjno-logistycznych. Wyzwanie to dotyczy również projektów planowanych w ramach programu Kolej+, co do których istnieje poważne ryzyko, że powielą błędy ostatnich modernizacji kolei w Polsce — będą się charakteryzowały oderwaniem od planowania

[5] Fundusze na komunikację miejską już zostały przeniesione do krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

przestrzennego, słabą ofertą oraz wysokimi kosztami eksploatacji (również ze względu na brak uproszczonych przepisów dla kolei lokalnych). Projekty te są obecnie na barkach różnych samorządów, dla których stanowią nadmierne wyzwanie, gdyż większość z nich realizuje po jednym projekcie.

Postulowany przez nas sposób projektowania infrastruktury kolejowej uwzględnia zatem silne partnerstwo z samorządami lokalnymi (gminami i miastami). Są one żywotnie zainteresowane wzrostem powierzchni użytkowej i mieszkalnej na swoim terenie, której lokalizacja nie będzie generować dodatkowych, wysokich kosztów obsługi. Co więcej, wzrost powierzchni użytkowej i mieszkalnej o dobrym skomunikowaniu przyczyni się do wzrostu ich dochodów budżetowych z tytułu podatku od nieruchomości. Jest on jednym z najważniejszych dochodów budżetowych gmin i miast na prawach powiatu.

W tym celu, wzorem Szwecji, ale także w pewnym stopniu województwa dolnośląskiego, konieczne byłoby systemowe przejęcie przez regiony części infrastruktury kolejowej (poza magistralami o znaczeniu międzynarodowym). Celem takiego działania byłby odwrót od realizacji inwestycji „przez PLK, dla PLK" i „dla absorbcji" środków UE. Inwestycje wykonywałby dla siebie późniejszy organizator transportu — z myślą o otwieraniu nowych terenów inwestycyjnych oraz wyzwalaniu procesów dywergencji. Jest to oczywiście działanie sporo spóźnione, lecz wciąż potrzebne.

Temu działaniu powinny jednak odpowiadać właściwy poziom i struktura dochodów budżetowych samorządów województw oparta przede wszystkim na dochodach własnych. Pamiętne „przekazanie odpowiedzialności" za regionalny transport kolejowy samorządom województw na początku tego stulecia odbyło się przy nieadekwatnych środkach na realizację tego zadania. Skutki tak „zaplanowanego" transferu kompetencji odbijają się czkawką do dzisiaj.

> **W przyszłości województwa powinny mieć mocniejszą rolę w zakresie zarządzania koleją, tak by w oparciu o nią móc realizować śmiałe projekty rozwojowe, łączące transport i zagospodarowanie przestrzenne. Wymagałoby to przekazania własności części linii kolejowych, wraz ze wzmocnieniem dochodów, w celu pokrycia kosztów ich utrzymania.**

Równocześnie nie rekomendujemy mocnej roli regionów w zakresie przewozów autobusowych, chociaż takie postulaty pojawiają się w literaturze, motywowane np. sukcesami regionów czeskich i słowackich (o średniej liczbie ludności ponad trzy razy mniejszej niż polskie województwa). Zjawisko wykluczenia komunikacyjnego — dla którego antidotum jest odbudowa komunikacji autobusowej — ma charakter bardzo lokalny. Zarządzanie z Gdańska, Wrocławia czy Katowic dojazdem do miejscowości na Pomorzu Środkowym, w Sudetach czy na Podbeskidziu, z uwzględnieniem godzin rozpoczynania lekcji w poszczególnych szkołach, nie będzie efektywne. Róbmy to przynajmniej ze Słupska, Jeleniej Góry czy Bielska-Białej, zwłaszcza biorąc pod uwagę „modę" na integrację taryfową w skali całego kraju.

Zmiana paradygmatu w zakresie polityki transportowej, polegająca na przechodzeniu od budowy infrastruktury do tworzenia usług wykorzystujących różne podsystemy transportu oraz dobrodziejstwa technologii teleinformatycznych (ograniczenie liczby podróży np. dzięki pracy hybrydowej), jest niezbędna nie tylko ze względów społecznych, ale i ekonomicznych. Utrzymanie ogromnego zasobu infrastruktury drogowej w warunkach postępującej depopulacji części kraju i prawdopodobnego zmniejszania się liczby podatników w najbliższych kilkudziesięciu latach stanowić może hamulec dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

O autorach

Dr **Michał Wolański** — adiunkt w Instytucie Infrastruktury, Transportu i Mobilności Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta na University of Leeds, Institute for Transport Studies oraz University of Sydney, Institute of Transport and Logistics Studies. Konsultant m.in. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz jako współpracownik wiodących międzynarodowych firm doradczych. Współzałożyciel start-upu KOLEO — najlepszej polskiej niezależnej platformy sprzedaży biletów kolejowych oraz firmy doradczej Wolański. Kierownik projektu wsparcia polskich aglomeracji w przygotowywaniu Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

Dr hab. **Marcin Wołek** — profesor UG na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego. W pracy naukowej podejmuje zagadnienia zrównoważonej mobilności miejskiej, transportu kolejowego, analiz rynku transportowego i rozwoju miast. W ramach UG kierował i kieruje licznymi projektami europejskimi. Od 1998 roku pełni funkcję radnego Miasta Gdyni (od 2018 r. wiceprzewodniczący Rady Miasta). W latach 2005-2008 był przewodniczącym Komisji Transportu Związku Miast Bałtyckich. Jako niezależny konsultant współpracuje z przedsiębiorstwami i instytucjami publicznymi w Polsce, Niemczech, Danii, Szwecji i w Ukrainie. Jest członkiem Rady Naukowej Fundacji ProKolej oraz członkiem Stowarzyszenia Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego.

O potrzebie regionalnej polityki imigracyjnej

prof. Wojciech Janicki
Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

Od 2022 roku – z powodu wybuchu wojny w Ukrainie – obserwujemy wzmożony napływ imigrantów do Polski. Nasz kraj nieoczekiwanie stał się państwem imigracji netto. Dodatkowo zmagamy się również z migracjami ludności wewnątrz kraju, które pogłębiają regionalne różnice rozwojowe. Pomimo tego nie posiadamy odpowiednich regulacji prawnych, jednoznacznie wyznaczających kierunek państwowej polityki migracyjnej, nie mówiąc nawet o jej regionalnym wymiarze. Jak więc zatrzymać proces wyludniania się obszarów peryferyjnych? Czy imigranci pomogą nam zasypać demograficzną lukę?

Wspieranie rozwoju regionów to we współczesnym świecie paradygmat rzadko kwestionowany. Z samej natury rzeczy szczególnego wsparcia wymagają obszary peryferyjne (w ekonomicznym rozumieniu tego słowa). Niższy poziom innowacyjności, odpływ kapitału ludzkiego i słabsze zachęty inwestycyjne powodują, że bez systemowego wsparcia tych przestrzeni, dysproporcje transformacyjne pomiędzy nimi a regionami rdzeniowymi będą się powiększać. I chociaż w ostatnim czasie coraz silniej eksponuje się rolę czynników endogenicznych w rozwoju regionalnym, to nie sposób zaprzeczyć, że ich właściwe wykorzystanie będzie efektywniejsze, jeśli państwo stworzy do tego sprzyjające warunki.

Polityka wspierania rozwoju regionów peryferyjnych, w jej najbardziej typowej postaci, koncentruje się na budowaniu systemu zachęt finansowych dla inwestorów, poprawie dostępności komunikacyjnej, działaniach prowadzących do podniesienia poziomu życia mieszkańców oraz przekazywaniu środków na realizację projektów miękkich, wzmacniających kapitał ludzki. Najczęściej powtarzane słowa-klucze, obecne w dokumentach strategicznych opisujących założenia i cele rozwoju obszarów peryferyjnych, jak np. gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, konkurencyjność czy innowacyjność, bazują w głównej mierze na naśladowaniu kierunków i ścieżek rozwojowych realizowanych przez regiony lepiej rozwinięte. Utrzymujące się, a niekiedy rosnące dysproporcje terytorialne wskazują, że te kierunki i metody działań nie są skuteczne. Konieczne jest zatem poszukiwanie innych, nieszablonowych rozwiązań, które pozwolą zmniejszyć regionalne różnice rozwojowe.

Chociaż współcześnie dość powszechnie uważa się, że rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym jest istotniejsza niż rola kapitału ekonomicznego, to wysiłki czynników państwowych koncentrują się niemal wyłącznie na podnoszeniu wartości już istniejącego kapitału ludzkiego, ignoruje się natomiast możliwość przyciągnięcia go do regionów peryferyjnych. Prawidłowość ta dotyczy także państw Unii Europejskiej, które, w zasadzie bez wyjątków, prowadzą politykę migracyjną na poziomie krajowym wobec braku konsensusu w ocenie korzyści oraz kosztów migracji na poziomie ogólnoeuropejskim. Mimo iż liczne opracowania wskazują na korzyści, jakie może odnieść gospodarka wysoko rozwiniętych państw z rozsądnie prowadzonej

polityki imigracyjnej, w szczególności w przypadku selekcjonowania napływających osób pod kątem potrzeb rynku pracy, to czynniki decyzyjne stronią od wprowadzania w życie postulowanych rozwiązań. Świadomość potencjalnych, długofalowych korzyści ekonomicznych jest bowiem przesłaniana przez chęć osiągnięcia doraźnych celów politycznych, a w efekcie wciąż często publicznie deklaruje się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby, gdyby imigranci pozostali w domu. Teza ta jest prawdziwa w wielu państwach, a wyjątkowo jaskrawo jest widoczna w Polsce.

> **W Polsce, pomimo szybko rosnącej liczby faktycznych imigrantów, wciąż nie dysponujemy żadnym dokumentem, który jasno i wyraźnie stanowiłby o polityce migracyjnej państwa.**

W kwestiach związanych z kreowaniem polityki migracyjnej, Polska, na tle państw Unii Europejskiej, zajmuje miejsce wyjątkowe. Pomimo szybko rosnącej liczby faktycznych imigrantów, niezależnie od ich formalnego statusu, wciąż nie dysponujemy żadnym dokumentem, który jasno i wyraźnie stanowiłby o tejże polityce. Nie wiemy, jakie cele strategiczne Polska chce osiągnąć, nie mamy czytelnych kryteriów przyjmowania i legalizacji imigrantów, nie dysponujemy modelem ich integracji. Nawet jeśliby zgodzić się z wybrzmiewającą niekiedy tezą o istnieniu przejawów polityki migracyjnej, mimo braku formalnych dokumentów, to jednocześnie trudno nie zauważyć, że brak generalnej strategii oraz czytelnie sformułowanych celów zdecydowanie utrudnia weryfikację tego, czy kolejne powstające akty prawne różnej rangi prowadzą tę niezdefiniowaną politykę w pożądanym kierunku, czy też nie są z nią zgodne. I wszystko to bez uwzględnienia faktu, że już od blisko dekady wielkość faktycznego rocznego napływu imigrantów znacząco przekracza roczną liczbę urodzeń w Polsce. W 2022 roku, ze względu na napaść Rosji na Ukrainę, napływ imigrantów był niemal dziesięciokrotnie wyższy niż liczba urodzeń, a Polska nagle stała się państwem imigracji netto. Skoro prowadzimy politykę ukierunkowaną na stymulowanie urodzeń, nie można zapominać o strategii kształtowania i zarządzania przepływami migracyjnymi, występującymi w znacznie większej skali.

> **W 2022 roku, ze względu na napaść Rosji na Ukrainę, napływ imigrantów był niemal dziesięciokrotnie wyższy niż liczba urodzeń, a Polska stała się państwem imigracji netto.**

Świadomość jak potrzebne jest stworzenie spójnej polityki migracyjnej powoli wzrasta. To dobry czas, aby właściwie przygotować jej koncepcyjny fundament. Jednym z kluczowych jego elementów powinien być komponent regionalny, a głównym celem — wspomaganie rozwoju obszarów peryferyjnych. Chociaż może wydawać się, że postulat prowadzenia regionalnej polityki migracyjnej w państwie, w którym nie istnieje polityka migracyjna, nawet na szczeblu krajowym, jest zupełnie nierealistyczny, to równie łatwo uznać tę okoliczność za sprzyjającą. Nierzadko bowiem prościej o stworzenie spójnej koncepcji, o ile buduje się ją od początku, niż o modyfikowanie koncepcji już istniejących, ciągle poszukując kompromisów pomiędzy dotychczas przyjętymi celami i działaniami a zestawem nowych idei.

Koncepcja ratowania struktur demograficznych i ekonomicznych państw wysoko rozwiniętych poprzez zwiększenie napływu ludności z państw słabiej rozwiniętych, za to bardziej prężnych demograficznie, jest od kilku dekad przedmiotem ciągłych dyskusji. Najczęściej wykazuje się, że imigranci nie uratują dotychczasowych systemów emerytalnych i nie zatrzymają procesów starzenia społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych. Z drugiej jednak strony, są oni w stanie zmniejszyć problem niedoboru rąk do pracy w przypadku niektórych sektorów. Skoro więc Polska jest, i w dającej się przewidzieć przyszłości będzie,

celem migracji, to byłoby błędem niewykorzystanie tej szansy. Kapitał ludzki imigrantów może zostać spożytkowany w każdym z regionów — dlaczego zatem nie stworzyć systemu zachęt, dzięki którym napłynie on szerszym niż gdzie indziej strumieniem do obszarów peryferyjnych?

> **Kapitał ludzki imigrantów może zostać spożytkowany w każdym z regionów, dlatego warto stworzyć system zachęt, dzięki którym napłynie on do obszarów peryferyjnych.**

Jak uczy doświadczenie wielu państw europejskich, w tym także Polski, zatrzymanie przemieszczania się ludności do obszarów rdzeniowych jest niemal niemożliwe. Nie tylko regiony, ale także duże miasta jak Łódź, Bydgoszcz, Katowice czy Lublin charakteryzują się odpływem ludności netto. Warto zatem przemyśleć każdą alternatywną koncepcję, dzięki której spadkową tendencję liczby mieszkańców obszarów peryferyjnych udałoby się odwrócić.

Jak realizować regionalną politykę migracyjną? Wymaga to przygotowania założeń krajowej polityki migracyjnej w taki sposób, aby zawierała ona komponent regionalny, umożliwiający kształtowanie polityki migracyjnej w odmienny sposób w różnych jednostkach administracyjnych państwa. To, czy docelowo będzie ona realizowana rękami regionów samorządowych, czy pozostanie w gestii władz centralnych, stanowi istotną, lecz wtórną kwestię. Kluczowy jest bowiem sam fakt zaistnienia polityki regionalnej. Jak pokazują liczne przykłady z Grecji, Izraela, Australii, Węgier czy Szwecji, państwo dysponuje potężnymi narzędziami kształtowania przepływów migracyjnych oraz formowania kierunków migracji. Mogłoby wykorzystać te narzędzia do wspierania rozwoju regionów peryferyjnych.

> **Realizacja regionalnej polityki migracyjnej wymaga przygotowania założeń krajowej polityki migracyjnej w taki sposób, aby zawierała ona komponent regionalny, umożliwiający kształtowanie polityki migracyjnej w odmienny sposób w różnych jednostkach administracyjnych państwa.**

Należałoby zacząć od właściwego zagospodarowania obecnego w regionach, ale ukrytego, kapitału ludzkiego w postaci imigrantów już tam mieszkających. Są to m.in. absolwenci polskich uniwersytetów, posiadacze pozwoleń na pracę czy pracownicy sezonowi, którzy z powodu ograniczeń prawnych nie są w stanie w pełni wykorzystać swoich kompetencji zawodowych i zazwyczaj podejmują proste prace fizyczne poniżej swoich, niekiedy wysokich, kwalifikacji.

Następnie trzeba stworzyć mechanizm, dzięki któremu w regionach peryferyjnych warunki pobytu i pracy byłyby dla imigrantów korzystniejsze niż w innych, aby skutecznie nakłonić ich do podjęcia decyzji o pobycie i pracy w tych właśnie regionach — to rozwiązanie znane i stosowane m.in. w Niemczech już od niemal 20 lat. Przykładowo, należałoby zróżnicować regionalnie politykę nostryfikacji dyplomów, naturalizacji, sprowadzania rodziny, korzystania z opieki socjalnej państwa, itd. Suma oddziaływania wszystkich tych czynników ma szansę być wystarczająco dużą, aby dać efekt w postaci istotnego wzrostu liczby imigrantów w regionach peryferyjnych.

Trzecim krokiem powinna być polityka selekcji nowych imigrantów pod kątem bieżących potrzeb rynku pracy, w pewnym stopniu na wzór amerykański. Uzupełnieniem powyższego mogłoby być stosowanie ograniczonej przestrzennie polityki abolicyjnej, w ramach której legalizowano by pobyt tych imigrantów, którzy spełniają

warunki legalizacji ustalone na poziomie ogólnokrajowym, a jednocześnie przebywają na obszarach peryferyjnych. Abolicja dla cudzoziemców jest z reguły postrzegana jako narzędzie zarządzania migracjami, natomiast w przedstawionym tutaj ujęciu może stać się narzędziem wsparcia rozwoju regionalnego.

Możliwość kształtowania polityki migracyjnej w każdym z regionów z osobna, z poszanowaniem założeń przyjętych na szczeblu centralnym, ma szansę wykorzystać potencjał imigrantów do podwyższenia poziomu kapitału ludzkiego na obszarach peryferyjnych i do wsparcia ich na ścieżce rozwojowej. Realizacja przedstawionych tu rekomendacji nie wymaga podejmowania wysiłku inwestycyjnego, istotnych zmian politycznych bądź społecznych, nie wiąże się nawet z koniecznością sprowadzania imigrantów do kraju. Wymaga tylko woli dostrzeżenia istniejących możliwości i uwolnienia z więzów obowiązujących obecnie przepisów prawa, zupełnie nieprzystających do dzisiejszych potrzeb oraz do potencjału tych imigrantów, którzy obecnie w Polsce przebywają.

O autorze

Dr hab. **Wojciech Janicki**, prof. UMCS — Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Komitetu Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk, przedsiębiorca prowadzący spółkę działającą w branży wysokich technologii. Naukowo interesuje się przede wszystkim migracjami, szeroko rozumianą geografią polityczną, problematyką mniejszości, konfliktów oraz rozwojem regionalnym. Aktywny popularyzator nauki.

WSPÓLNOTY REGIONALNE – PROCES DOJRZEWANIA

Wspólnoty regionalne – dlaczego ich potrzebujemy?

http://www.is.uw.edu.pl

prof. Jerzy Bartkowski
Katedra Socjologii Polityki, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

Polskie regiony zdobyły własną tożsamość. Wykształciły własny potencjał realizacyjny, innowacyjny, kapitałowy. Dobre wykorzystanie ich możliwości może wzmocnić centrum, sankcjonując przy tym pozycję regionu jako autonomicznego i równoprawnego partnera w tych relacjach. W jaki sposób doprowadzić do zmiany w myśleniu o regionalizmie? Dlaczego samodzielność regionów jest tak istotna? Jak wykorzystać schedę po romantykach i pozytywistach, realizując wyzwania przyszłości?

Regionalizm w kontekście lokalnym, narodowym i globalnym

Nie można oddzielić problemu polskiego regionalizmu od aktualnych wyzwań, przed jakimi stoi Polska. Jest to kwestia dostosowania się do wielkich globalnych trendów rozwojowych. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza świat się nie tylko zmienił, ale również zdecydowanie przyspieszył — ukazując nam nowe wyzwania i zadania. Od znalezienia się w tym wielkim procesie zależy w dużej mierze przyszłość kraju.

Jaką rolę mogą odegrać w tym procesie nasze regiony? Obecny podział Polski na województwa ma już prawie ćwierć wieku. Regiony w granicach, jakie wyłoniły się z reformy w 1998 r., były w znacznej mierze nowe, tak w postaci terytorialnej, jak i formule organizacyjnej — zrywały z długim okresem centralizmu. Nie powstały jednak z niczego, ale z mniej lub bardziej bogatej przeszłości. Ich specyfika formowała się na kanwie historii, ekonomii i geografii. Była też zarazem tworzeniem odmiennej niż dotąd jakości, nadawaniem regionalizmowi nowego sensu i zastosowania. Zasadne jest dziś twierdzenie, że ten eksperyment się powiódł. Polski regionalizm już okrzepł. Nie jest rzeczywistością postulowaną, ale zdobył swoją własną tożsamość. Regiony nie tylko stały się faktem, ale również dysponują swoistym kapitałem społecznym. Mogą więc już stać się punktem wyjścia i oparcia dla innych procesów.

Regionalizm jako dopełnienie projektu nowoczesnej Polski

Proponuję, aby spojrzeć na regionalizm jako cechę dojrzałej demokracji, a na niedorozwój regionalizmu — jako brak tego istotnego elementu. Demokracja potrzebuje bowiem regionalizmu. Te same kryteria, stojące za demokratyczną władzą regionalną, której wyrazem jest autonomiczny region, a więc: swoista jednorodność ludzi, gospodarki i przestrzeni, napełniają również sensem głos lokalnej opinii publicznej.

Regiony nie są tylko „klientami" centrum. Mają mu do zaoferowania potencjał realizacyjny, zasoby wiedzy, kompetencji i doświadczenia oraz są zdolne do mobilizacji zasobów ludzkich, podejmowania współpracy oraz wdrażania innowacji przez swą różnorodność i liczebność. Lokalność i regionalność pozwalają testować różne modele działań, stanowią rezerwuar innowacyjności i pomysłowości ludzkiej. Choć wydaje się czasem,

że region sprzyja formowaniu egoizmu grupowego, to jednak jest także nosicielem potencjału zgody — koalicji opartej o coś więcej niż zmienne perspektywy polityków. Są to interesy zbiorowe mieszkańców regionu, które nadają im trwały charakter.

> **Regiony nie są tylko „klientami" centrum. Mają mu do zaoferowania potencjał realizacyjny, zasoby wiedzy, kompetencji i doświadczenia oraz są zdolne do mobilizacji zasobów ludzkich, podejmowania współpracy oraz wdrażania innowacji przez swą różnorodność i liczebność.**

Głos regionu jest tym bardziej nasycony istotną politycznie treścią, im bardziej jest autentyczny. Region zwasalizowany zastanawia się, co chce usłyszeć centrum — autonomiczny jest zaś transmiterem tego, co myślą ludzie, a bardziej perspektywicznie — tego, co leży w ich interesie, nie tylko aktualnym, ale i przyszłym. Stąd dla dojrzałej demokracji regionalizm nie stanowi zagrożenia. Przeciwnie — wzmacnia ją.

> **Region zwasalizowany zastanawia się, co chce usłyszeć centrum – autonomiczny jest zaś transmiterem tego, co myślą ludzie, a bardziej perspektywicznie – tego, co leży w ich interesie, nie tylko aktualnym, ale i przyszłym.**

Autonomia i warunki działania samorządu. Autonomia formalna a realna

Samorząd regionalny nie powstaje sam z siebie. Ważne jest dla niego społeczne zakorzenienie. Potrzebuje odpowiednich warunków społecznych, instytucjonalnych i materialnych. Jest także kruchy, dlatego wymaga stabilności. Ma wszelkie cechy kapitału społecznego, który, wykorzystywany, w odróżnieniu od kapitału materialnego, nie zużywa się, lecz nabiera witalności. Nieużywany marnieje i więdnie, a nawet zanika.

Teoretycy samorządu definiują go jako wydzieloną zbiorowość, posiadającą prawo do decydowania o swoich sprawach, której podmiotowość uznaje państwo, dając jej możliwość wyboru własnej reprezentacji, autonomię w zakresie podejmowania decyzji oraz środki materialne, organizacyjne i prawne do ich realizacji. Cybernetycznie jest to tworzenie zamkniętej pętli wzmocnienia: od dążeń do rezultatu. Cykl niezamknięty oznacza nie tylko brak możliwości widzenia zmian. Może także wskazywać na coś gorszego — działanie bez zwrotnego efektu o zmniejszającej się intensywności. Autonomia ma ważną funkcję — powoduje, że zestawowi bodźców do działania towarzyszy bezpośrednie wzmocnienie przez ich skutki z takim tylko ryzykiem, jaki ma zawsze polityka.

> **Lokalny patriotyzm to nie abstrakcyjna forma, jednak przekształcenie go w realną siłę oddziaływania wymaga domknięcia organizacyjnego. Niezbędna jest zatem demokratyczna kontrola społeczna mieszkańców oraz wyposażenie ich w prawo głosu po to, aby regiony mogły stać się istotnym dla polityków punktem odniesienia.**

Badacz regionalizmu musi zawsze rozróżniać rzeczywistość formalną od realnie istniejącej. Same postulaty nie wystarczą, aby stworzyć regionalizm. Regionalizm to ludzie. Lokalny patriotyzm to nie abstrakcyjna forma, jednak przekształcenie go w realną siłę oddziaływania wymaga domknięcia organizacyjnego. Niezbędna jest zatem demokratyczna kontrola społeczna mieszkańców oraz wyposażenie ich w prawo głosu, aby mogli stać się istotnym dla polityków punktem odniesienia. Bez pozytywnego domknięcia pętli społeczno-politycznej trudno, by powstał autentyczny region.

To pokazuje kluczowe znaczenie autonomii dla powstawania i działania regionalizmu. Bez niej działania na szczeblu średnim formują się pod wpływem innych bodźców. Autonomia jest realna, jeśli ma pole i narzędzia, jakie daje prawo; jest realna, jeśli posiada środki dla realizacji swoich zadań. Potrzebuje także stabilności. To ona uruchamia kreatywne procesy dostosowawcze.

Zwolennicy samorządności nie zawsze zwracają uwagę na warunki, jakie są niezbędne, by samorząd powstał i zadziałał. Może się on uformować i stać się siłą politycznie sprawczą tylko w określonych warunkach. Jest to ciekawe samoograniczenie się centralizmu, uosobionego w centralnych instytucjach, w imię uruchomienia ważnych procesów nie tylko dla regionu, ale i centrum oraz całości kraju. Jest to stworzenie i zachowywanie pewnego określonego mechanizmu społecznego — regionalizmu. Jest to swoista wymiana systemu, w którym region uzyskuje warunki do zaistnienia. Całość uruchamia mechanizm prorozwojowy, który ją wzmacnia.

Regionalizm i polskie tradycje: pozytywizm i romantyzm

Polskie tradycje regionalne nie są odmienne od narodowych. W obydwu widoczne są wpływy dwóch nurtów: romantyzmu i pozytywizmu. Można się więc zastanowić: jakie jest ich możliwe miejsce w zarządzaniu polską przyszłością? Myślenie wybiegające „w przód" jest specyficzną mieszaniną szaleństwa i realizmu, odwagi i ostrożności. Przyszłość otwiera bowiem coraz to nowe możliwości. Ich zagospodarowanie wymaga wyobraźni, która podpowiada nowe potrzeby i skłania do ich zaspokajania, ale również ostrożności, która ostrzega przed poszukiwaniem celów niemożliwych lub działań zawieszonych w powietrzu. Za poszukiwaniem nowych dróg, jak i wykorzystywaniem otwierających się możliwości, stoi romantyzm. Wymaga on dopełnienia w pozytywizmie, który zachęca do „stąpania po ziemi", zwracania uwagi na okoliczności miejsca i czasu oraz wykorzystywania ich. Pytanie o to, która z tych tradycji jest bardziej potrzebna i która bardziej sprzyja sprostaniu wyzwaniom przyszłości, jest pytaniem jałowym, sztucznie widzącym sprzeczność tam, gdzie powinna dominować synteza.

Za poszukiwaniem nowych dróg, jak i wykorzystywaniem otwierających się możliwości, stoi romantyzm. Wymaga on jednak dopełnienia w pozytywizmie, który zachęca do „stąpania po ziemi", zwracania uwagi na okoliczności miejsca i czasu oraz wykorzystywania ich.

Technologia wciąż idzie naprzód. Przyszłość potrzebuje instytucjonalizacji wyobraźni, produktywnego połączenia śmiałości i wiedzy. Jest to potrzeba wprzęgnięcia wyobraźni w służbę społeczeństwa — taka wyobraźnia wyznacza horyzonty, a nie ogranicza jej wykorzystanie. Przyszłość to także problem tożsamości. Często na regionalizm i lokalność patrzy się jako ukłon w stronę dziedzictwa przyszłości, jako elementy tradycyjne, obecne w teraźniejszości. Łączy je jedno — perspektywa przyszłości, która sprawia, że tradycja nie jest tylko ukłonem w stronę przeszłości i nie pozostaje w konflikcie z przyszłością. Szczęśliwe połączenie dwóch głównych tradycji to ulokowanie rozwoju w dobrym kontekście. Jest to zarazem znalezienie dla każdej z tradycji miejsca w formach przyszłości.

Polska regionalna i wyzwania przyszłości

Uzasadnieniem regionalizmu jest wskazanie mu takich zadań, które może rozwiązywać właśnie region. Rozwój wydaje się być jednym z takich zadań. Regionalizm rozkłada wielkie zadanie rozwoju na podzadania, nadaje im postać produktywnej rywalizacji i stwarza przestrzeń do wzajemnej stymulacji, co jest dobre dla całości kraju. Autonomia służy wywoływaniu w człowieku jego dobrej strony. Tutaj przejawia się ona w formie uspołecznienia regionalizmu. Choć ma on postać egoizmu lokalnego, służy ogólnemu celowi, gdy realizuje się w formach rywalizacji międzyregionalnej. Taka rywalizacja posiada duże efekty zewnętrzne. Mają one postać zarówno społeczną, jak i ekonomiczną. Konkurencja, rodząca różne formy naśladownictwa, to mechanizm i motor dyfuzji innowacji. Trudno także wyobrazić sobie ekonomiczny rozwój regionalny, który by nie wpływał na inne regiony.

> **Regionalizm rozkłada wielkie zadanie rozwoju na podzadania, nadaje im postać produktywnej rywalizacji i stwarza przestrzeń do wzajemnej stymulacji, co jest dobre dla całości kraju.**

Rozwój to typowe zadanie regionalne. Współczesne teorie rozwoju, jak teorie skupień, biegunów wzrostu czy klasy kreatywnej to teorie rozwoju regionów czy centrów regionalnych. Mają one także jedną ważną, wspólną cechę. Wszystkie są połączeniem czynnika ekonomicznego z czynnikiem ludzkim. Nie są wyłącznie teoriami ekonomicznymi czy technologicznymi. To pokazuje, że pojęcie „podłoża społecznego" nie jest dla nich frazesem; że rozwój regionalny potrzebuje odpowiednich czynników społecznych.

Nie oznacza to braku znaczenia pomocniczości. Na powrót nabiera ona szczególnego znaczenia. Posiada dwa ważne zadania. Jedno to tworzenie infrastruktury prorozwojowej — od komunikacyjnej po instytucjonalną, jak i podnoszenie kapitału ludzkiego w skali kraju. Drugie to realizacja zadań, których koszty przekraczają możliwości regionów, wymagają koordynacji wysiłków w szerszej skali lub wiążą się z określonym ryzykiem czy potrzebują innych motorów rozwojowych, jak nauka. Formą pomocniczości jest też pomoc europejska, choć czasem bywa postrzegana jako narzucanie swoistych ograniczeń. Jednak stoi za nią koordynacja działań w perspektywie europejskiej i globalnej. Bez tego trudno sobie wyobrazić okiełznanie zagrożenia ekologicznego.

Jest więc raczej zasadne wysunąć tezę, że bez Polski regionalnej nie uda się rozwiązać kluczowego dla Polski problemu jej przyszłości. Czy rozwój jest dobrem ogólnym czy regionalnym? Jest to pytanie źle postawione. Jest to w tym samym stopniu problem narodowy, co lokalny. Polska potrzebuje i regionalnych, i krajowych motorów rozwoju. Przyszłość jest niepewna. Im bardziej zróżnicowany i im bardziej bogaty w mechanizmy społeczne jest kraj, tym mniej musi się obawiać przyszłości, tym bardziej bezpiecznie może w nią spoglądać. Im bardziej efektywnie można z niej skorzystać, tym więcej potencjalnych możliwości zawiera. Regionalizm to polisa ubezpieczeniowa wobec niepewności przyszłości.

Zakończenie

Dlaczego więc potrzebujemy wspólnot regionalnych i w jakich warunkach mogą się one rozwijać? Wspólnot regionalnych potrzebujemy nie tylko dlatego, że istnieją różne tradycje regionów, że są one kształtem naszej tożsamości, ale też dlatego, że przyszłość jest złożona i niepewna. Nie da się nią zarządzać jednym pomysłem. Regionalizm zamienia problem przyszłości w problem zdecentralizowany — w problem regionu i sprzęga go z ważnym mechanizmem rywalizacji regionów. Dla patriotyzmu lokalnego, który jest pragnieniem życia w określonej teraźniejszości oraz zakorzenieniu w przeszłości, dodaje nowy wymiar — czas przyszły. Odnajdą się w nim ci, dla których wierność tradycji i sentyment do przeszłości mogłyby stanąć w rywalizacji z tym, co w nich najcenniejsze — inwencyjnością i dynamiką. Od innej strony jest wyzwoleniem tego, co mogłoby inaczej zmarnieć i nie tylko zamienić się w nieudane marzenie, ale i coś gorszego — zabójcę marzeń. Talent, pomysł, idea może się narodzić wszędzie. Nie pyta o miejsce i czas. Ale już od miejsca i czasu zależy, jakie będą jego dalsze losy. Przyszłość jest tym, w czym może się odnaleźć to, co jak dotąd było najcenniejsze: i nasz romantyzm, i nasz pozytywizm.

O autorze

Prof. **Jerzy Bartkowski** — socjolog, pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek redakcji „Polish Sociological Review". Członek Rady CBOS w latach 2008-2009. Autor wielu publikacji w zakresie socjologii polityki, społeczeństwa obywatelskiego oraz społeczności lokalnych.

Wspólnoty regionalne fundamentem rozwoju Polski

prof. Cezary Obracht-Prondzyński
Uniwersytet Gdański, Prezes Instytutu Kaszubskiego

Reforma powołująca do życia 16 samorządowych województw budziła szereg kontrowersji. W ramach jednych obszarów administracyjnych znalazły się obok siebie tereny często bardzo zróżnicowane wewnętrznie. Przykład województwa pomorskiego pokazuje, że konsekwentna polityka władz regionalnych przełożyła się na wykształcenie prawdziwej i głębokiej regionalnej tożsamości. Czy możemy jednak mówić o powstaniu regionalnej wspólnoty obywatelskiej? Co jest obecnie największym hamulcem dla rozwoju regionów w tym kierunku? Wreszcie: jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?

Pisanie o regionach w Polsce zderza się z różnorodnymi paradoksami — opiniami sprzecznymi, ale zarazem poprawnymi i prawdziwymi. Przywołać można choćby kwestię zróżnicowania między poszczególnymi województwami, od którego nie można abstrahować. I od razu podkreślę, że celowo napisałem „województwami", bo już to, czy one stanowią regiony w znaczeniu pewnej historycznie ukształtowanej przestrzeni i wspólnoty zamieszkujących je ludzi jest sprawą wielce problematyczną. Z jednej bowiem strony — przynajmniej w niektórych miejscach w Polsce — możemy mówić o trwaniu regionów z ich specyfiką, wykształconą tożsamością i własną kulturą (a przynajmniej zachowanymi i podtrzymywanymi pewnymi jej elementami). Z drugiej jednak strony zmiany w przestrzeni historyczno-geograficznej — utrata i odzyskiwanie niepodległości w ciągu ostatnich 250 lat, przesunięcia granic, a w konsekwencji transfery ogromnych mas ludności — sprawiły, że te regionalne odrębności uległy zatarciu czy też głębokiej transformacji. I proces ten cały czas trwa, czego efektem z kolei jest kształtowanie się nowych tożsamości i nowych wspólnot terytorialnych w ramach województw. Województw wewnętrznie zróżnicowanych, łączących w sobie bardzo często fragmenty ziem, których historia była odrębna — podlegały one innym reżimom politycznym, kulturom prawnym, odmiennie kształtowały się w nich struktury społeczne i ekonomiczne, miały wreszcie własne kultury. I owe historycznie ukształtowane indywidualności, mimo wszystkich zmian niezatarte w XX wieku, dają o sobie cały czas znać i rodzą napięcia wewnątrz województw, ale zarazem dynamizują ich życie społeczne, kulturalną aktywność i rywalizację polityczną.

Podobnych paradoksów i niekonsekwencji da się wskazać dużo więcej. A przy tym bardzo często spotkać się można z opinią wręcz przeciwną, podkreślającą, że wcale nie ma zasadniczych różnic. Zdaniem wielu publicystów, pisarzy, ale też badaczy zostały one zniwelowane w wyniku działania „prądów ujednolicających", a były nimi: socjalistyczna modernizacja, nacjonalistyczna „urawniłowka" oraz globalne tendencje związane z: amerykanizacją, westernizacją, popkulturą, kulturą ponowoczesną itd. Sprawiły one, że miasta i wsie w Polsce upodobniły się do siebie. Dzięki temu, wędrując po naszym kraju, trudno niekiedy zorientować

się, w jakim regionie jesteśmy, co go wyróżniało (wyróżnia) oraz co jest w nim specyficznego. Co bardziej złośliwi dodają jeszcze, że wszędzie jest równie brzydko, równie często dominują place z polbruku z fontanką pośrodku, szkaradne domy, gmachy publiczne, tudzież miejsca handlu, a przyroda jest w podobnym stopniu zrujnowana i wyeksploatowana.

> **Jesteśmy „rozpięci" między stwierdzeniem, że regiony z racji historycznych i kulturowych uwarunkowań różnią się od siebie, a przekonaniem, że zostały ujednolicone i zatraciły swój odrębny charakter.**

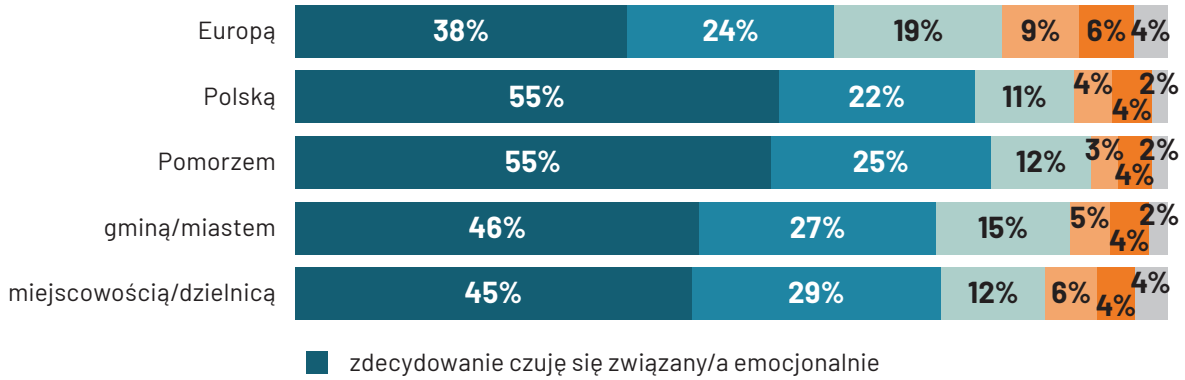
Jesteśmy zatem „rozpięci" między stwierdzeniem, że regiony z racji historycznych i kulturowych uwarunkowań różnią się od siebie, a odmienności te są ciągle zauważalne, nawet w obrębie województw powstałych w 1999 r., a przekonaniem, że wszystko zostało ujednolicone. Że cenne oraz ważne różnice zaniknęły, a regiony zatraciły swój odrębny charakter, upodabniając się do siebie oraz eksponując swoją indywidualność na innym poziomie, np. dominacji odrębnych opcji politycznych i światopoglądowych, co tylko utwierdza stereotypy (przykładowo „konserwatywne Podkarpacie").

Przywołuję powyższe okoliczności, bowiem formułowanie jednoznacznych wniosków, dotyczących regionalnego kontekstu rozwoju Polski, musi je uwzględniać. Nie da się przecież myśleć o regułach rozwojowych, abstrahując od pytań, na ile, przykładowo, podziały zaborowe przekładają się na orientacje światopoglądowe i dominujące typy postaw czy też na aktywność obywatelską i kulturę polityczną w poszczególnych regionach. A co z późniejszymi podziałami, tymi z okresu międzywojennego i powojennego? W tym np. z czasów gierkowskich, które okazały się dość trwałe, bo obowiązywały aż do końca 1998 r.? Na ile wówczas zdążyły się wykształcić więzi nie tylko polityczno-administracyjne, lecz także społeczne i kulturowe? Te pytania powracają często w kontekście dyskusji o tożsamościach i procesach rozwojowych we współczesnych regionach/województwach. Czy ich funkcjonowanie od ćwierć wieku przyczyniło się do ukształtowania się regionalnych wspólnot obywatelskich?

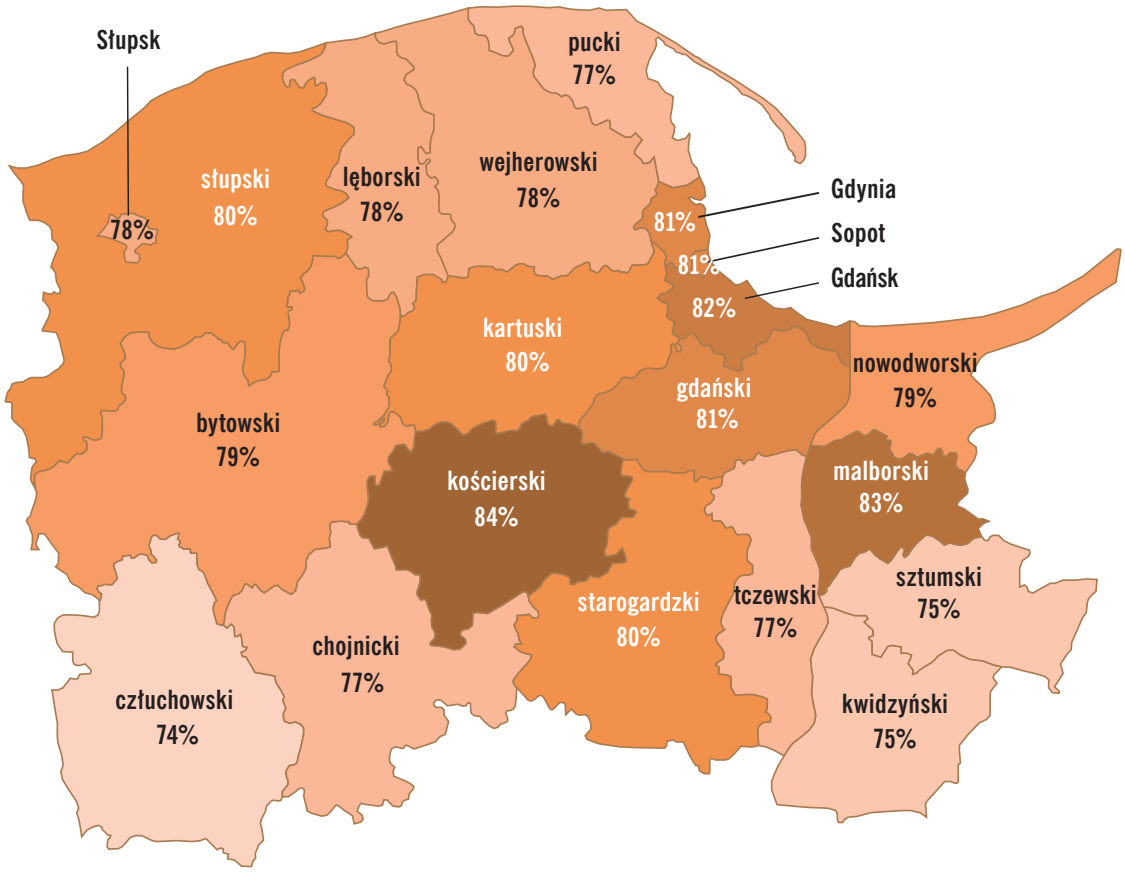
Znając najlepiej sytuację w północnej Polsce, odwołam się do przypadku województwa pomorskiego. Gdy powstawało ono z początkiem 1999 r., wielu było mocno niezadowolonych, a często także zaskoczonych jego ostatecznym kształtem. Pytano na przykład, jak to się stało, że w jego granicach nie znalazł się Elbląg, historycznie i funkcjonalnie powiązany z Gdańskiem przed i po wojnie? Ostatecznie jednak w granicach nowego województwa znalazło się dawne województwo gdańskie oraz większe i mniejsze części: elbląskiego, słupskiego i bydgoskiego. O ile niektóre z nich wcześniej miały powiązania z metropolią gdańską, o tyle inne w zasadzie ich nie posiadały i to nie tylko w najnowszej historii, ale także znacznie wcześniej (choćby części Pomorza Zachodniego — dawniej w granicach Księstwa Pomorskiego). Powstał więc „twór" mocno wewnętrznie zróżnicowany w wielu wymiarach, co zresztą przesądza o specyfice tego województwa. Są tu bowiem obszary należące do II Rzeczypospolitej, ale też takie, które do 1945 r. były w granicach Niemiec. Jest także teren byłego Wolnego Miasta Gdańska, które było bytem *quasi*-państwowym. Są tereny kaszubskie, wcale niepokrywające się z dawnymi granicami. A jeszcze do tego dochodzą inne części składowe o ukształtowanej tożsamości (choćby Kociewie czy część Borów Tucholskich). Można też wskazać odmienne „osie zróżnicowań": metropolia-interior, tereny nadmorskie i położone z dala od morza, obszary bardzo zróżnicowane fizjograficzne (np. depresyjne, równinne i niemal pozbawione lasów Żuławy, a na drugim biegunie Szwajcaria Kaszubska).

Można zatem zapytać, jak w tak zróżnicowanym województwie prezentuje się kwestia tożsamości regionalnej, identyfikacji z tym nowym bytem administracyjnym? Otóż w niedawno przeprowadzonych przez konsorcjum Instytutu Kaszubskiego i fundacji IBRiS, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego, bardzo rozległych badaniach

socjologicznych okazało się, że poziom identyfikacji z Pomorzem jest zaskakująco wysoki[1]. Na pytanie *W jakim stopniu czuje się Pan/i związany/a emocjonalnie z poniższymi obszarami?* ponad 80% respondentów wskazało, że czuje silną bądź bardzo silną więź. I były to wskazania najwyższe (co obrazuje poniższy wykres).



Ale, co być może jeszcze ważniejsze w kontekście niniejszych rozważań, nie widać zasadniczych różnic pomiędzy poszczególnymi powiatami – a przecież ich struktura społeczna i tożsamość ludności są bardzo różne. Warto spojrzeć na wykres poniższy, który prezentuje rozkład odpowiedzi dotyczących poziomu identyfikacji z Pomorzem w układzie powiatowym:



Różnica sięga 10 punktów procentowych, ale wcale nie jest tak, że najwyższe wskazania są w tzw. powiatach dawnych, zaś na Ziemiach Zachodnich i Północnych są one niższe. Bowiem dwa powiaty o najwyższej identyfikacji to kościerski (ziemie dawne) i malborski (ziemie nowe). I odwrotnie – najniższe są w powiecie człuchowskim, który faktycznie usytuowany jest peryferyjnie względem centrum regionu, ale niewiele wyższe w tczewskim, który jest w samym rdzeniu województwa.

[1] *Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorzan*, badanie kwestionariuszowe, próba 6600 osób, listopad-grudzień 2022.

Zarówno więc generalnie wysoki stopień identyfikacji regionalnej, jak i jego dość równomierny rozkład w skali regionu pozwalają stwierdzić, że minione 25 lat funkcjonowania nowego województwa w jakiejś mierze przyczyniło się do powstania na tym terenie tożsamości pomorskiej — choć z pewnością nie był to jedyny czynnik wpływu. Z tego wynika też wniosek, że brak istotnych dysproporcji w identyfikacji jest czynnikiem sprzyjającym wypracowaniu wspólnotowego modelu rozwojowego. Oczywiście, analiza innych odpowiedzi pokazuje, że jest cały szereg problemów, związanych np. z różnicą w jakości życia, poczuciem wykluczenia transportowego, utrudnionym dostępem do ważnych usług publicznych czy też w stopniu pozytywnej lub negatywnej oceny władz publicznych (w tym samorządowych). Mimo wszystko jednak istnieje pewien wspólny rys tożsamościowy, który może stanowić istotną przesłankę informującą o tworzeniu się zróżnicowanej kulturowo regionalnej wspólnoty obywatelskiej. A to było od początku często deklarowanym celem władz regionalnych.

> **Wysoki stopień identyfikacji regionalnej, jak i jego dość równomierny rozkład w skali regionu pozwalają stwierdzić, że minione 25 lat funkcjonowania województwa pomorskiego przyczyniło się do powstania na tym terenie tożsamości pomorskiej.**

Żeby jednak myśleć o rozwoju, trzeba mieć do tego odpowiednie narzędzia. Między innymi do tego, aby móc w praktyce realizować politykę zrównoważonego rozwoju, a więc np. wysublimowanego, zindywidualizowanego wspierania ewolucji małych i średnich miast, zgodnej z ich potrzebami. I nie idzie tutaj o popularne w ostatnich latach wsparcie w postaci „rozdawania czeków", lecz o wypracowanie takich mechanizmów, które władzom wojewódzkim pozwolą na faktyczne kreowanie samorządowej, regionalnej polityki rozwojowej.

Z tym zaś jest bardzo poważny problem, który trzeba też postrzegać przez pryzmat zmian, jakie dotknęły funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce w ostatnich latach. Nigdy dość przy tym przypominania, że samorząd powinien być zawsze postrzegany jako jednocześnie: wspólnota obywatelska, jej polityczna reprezentacja (na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim), a także instytucja wykonawczo-zarządzająca (inwestor, dostarczyciel usług itd.). Gdy się tak samorząd postrzega, lepiej można zrozumieć jego rolę i znaczenie w swego rodzaju trójkącie: rząd-rynek-społeczeństwo, zrzeszające się w organizacje (pozarządowe, *non-profit*, „trzeciego sektora"). Kluczowy jest tutaj bowiem zakres „pokrycia" spraw publicznych przez samorząd i jego agendy, a także usytuowanie samorządu w porządku ustrojowym. Te kwestie w ostatnich latach okazały się być jednymi z najważniejszych nie tylko w debacie publicznej, ale też w praktyce życia społecznego. Można bowiem powiedzieć, że porządek ustrojowy w Polsce został skonstruowany tak, że samorząd jest w dużym stopniu fundamentem państwa niezależnym od rządu. Ta niezależność zasadza się na trzech kluczowych kwestiach: odrębnym budżecie, własnym mieniu komunalnym oraz ograniczeniu nadzoru państwa jedynie do legalności (i jest to nadzór zależny nie tylko od władzy rządowej). Otóż faktem jest, że w ostatnich latach podejmowane są próby uderzenia w każdy z elementów fundamentu niezależności samorządów. I tutaj musi się pojawić pytanie o to, z jakim państwem mamy do czynienia? Czy w państwie autorytarnym i centralistycznym samorząd może istnieć? Odpowiedź jest oczywista — nie. Co najwyżej w jakiejś ściśle kontrolowanej i ograniczonej formie „aparatu zarządzania lokalnego".

Warto jednak podkreślić, że w państwie demokratycznym samorząd nie jest niezbędny. Ale tylko w takim może działać i się rozwijać. Samorząd też demokratyzuje system. Choć jednocześnie może działać w ramach ustrojowych zasad demokratycznych, sam wcale nie musi jednak tej demokracji realizować. I tutaj dotykamy kluczowej kwestii praktyki samorządowej. A z tą bywa bardzo różnie. Znamy przecież despotycznych samorządowców, wiemy, jak działają oligarchie lokalne, jak mogą być one skorumpowane — jeśli nie materialne, to politycznie.

> **Samorządy demokratyczne stały się okazją do treningu obywatelskości, wzmocniły lokalną i regionalną podmiotowość, sprzyjały aktywności, dawały poczucie samo-rządzenia, a więc tak ważnej społecznie sprawczości.**

Na pewno nie ma jakiegoś jednego obrazu samorządów, bo są one bardzo zróżnicowane pod każdym właściwie względem: dochodu, infrastruktury, wielkości, zdolności realizacji ambitnych projektów, ale też typu i sposobu organizacji wspólnoty politycznej i obywatelskiej (lub też jej dezorganizacji). Nie ulega jednak wątpliwości, że samorządy w dużej mierze stały się szkołą czy też okazją do treningu obywatelskości, wzmocniły lokalną i regionalną podmiotowość, sprzyjały aktywności, dawały poczucie samo-rządzenia, a więc tak ważnej społecznie sprawczości. Oczywiście, nigdy dość podkreślania, że samorząd będzie spełniał tego typu funkcje tylko wtedy, gdy będzie demokratyczny, gotowy do wypełniania kluczowej dla samorządności zasady subsydiarności (pomocniczości), łączącej się z autonomią i podmiotowością. I w tym kontekście można wskazać dwie główne przyczyny osłabienia samorządności, idące niejako z dwóch różnych „kierunków".

Pierwsza to tendencja do „rozmontowywania" samorządności w Polsce, a nie mam wątpliwości, iż tego właśnie doświadczamy. Przyczyną jest nieufność wobec samorządności. I podkreślam — samorządności, a nie samorządów, bo tu idzie nie tyle o niechęć do takich czy innych władz samorządowych, czy też rozwiązań ustrojowych; tu idzie o nieufność wobec samorządności jako idei — samoorganizacji, obywatelstwa, demokracji w końcu. Przyczyną jest nie tylko rosnący w siłę populizm i stowarzyszony z nim autorytaryzm, ale też silnie ugruntowany w wielu polskich środowiskach społecznych i politycznych duch centralizmu. I to jest drugi powód kryzysowych zjawisk w samorządach, mocno zakorzeniony w naszym „społecznym klimacie". Dla przykładu zacytuję Alexisa de Toqueville'a, który w swoich wspomnieniach pisał o Francji, ale jego refleksje pasują również do współczesnej Polski: „Gdy się więc utrzymuje, że u nas przed rewolucją nie uchowa się żadna świętość, powiadam, że to błąd — jest przecież centralizacja. We Francji jednej tylko rzeczy nie można zbudować — wolnościowej formy rządu, i jednej rzeczy nie można zburzyć — centralizacji. Jakżeby miała się rozpaść? Kochają ją przeciwnicy rządu, jest droga rządzącym. Ci ostatni uświadamiają sobie od czasu do czasu, że sprowadza ona na nich nagłe i nieuniknione klęski, lecz to ich wcale od niej nie odstręcza"[2].

Otóż duch centralizmu unosi się nad naszym życiem publicznym i jest prawdziwie nieprzezwyciężalny. Świadectwem tego jest ciągłe pragnienie przejmowania przez rząd określonych obowiązków i przekonanie, że wypełni je lepiej niż ktokolwiek. Świadectwem i manifestacją tegoż ducha są zatem rozliczne decyzje centralizujące instytucje czy ich „przejmowanie". Chcąc realizować projekt samorządnego, obywatelskiego i demokratycznego państwa (od społeczności lokalnych po wymiar ogólnokrajowy), musimy być wiarygodni w demokratycznej praktyce. Samorząd jest szkołą demokracji pod warunkiem, że... przestrzega się w nim jej reguł. Bo samorząd, jeśli nie ma zaprzeczać swojej istocie, musi być demokratyczny. Technokratyczna „dyktatura wielepów" jest może w niektórych przypadkach sprawniejsza, ale na pewno nie jest bardziej wspólnotowa i sprawiedliwa. Charakterystyczne są zresztą odpowiedzi na jedno z pytań w badaniach, które przywołałem wcześniej. Zapytaliśmy mianowicie, jaki jest stosunek Pomorzan do stwierdzenia: *Ważniejsze są konsultacje z mieszkańcami, dialog niż jak najszybsze podejmowanie decyzji przez samorząd*. Okazało się, że ponad 70% respondentów zdecydowanie lub też raczej zgodziło się z takim stwierdzeniem. Jak widać wolą oni sytuację, w której zostaną wysłuchani, nawet jeśli przełoży się to na sprawność realizacji jakiegoś działania. Warto, aby technokraci mieli to na względzie.

> **Wspólnoty regionalne staną się fundamentem rozwoju Polski wtedy, kiedy będą konsekwentne przezwyciężały ducha centralizmu, wzmacniały etos samorządowy oraz uporczywie starały się o utrzymanie ustrojowej autonomii samorządów.**

Gdyby zatem postawić tytuł tego tekstu w formie pytania: „jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?", to odpowiedź powinna uwzględnić na pewno trzy kwestie. Pierwszą jest konsekwentne przezwyciężanie ducha centralizmu, będącego „wirusem" infekującym nasze wyobrażenie o dobrze funkcjonującym państwie, a jednocześnie będącego „paliwem"

[2] A. de Toqueville, *Wspomnienia*, Wrocław 1987, s. 201.

napędzającym autorytarne działania (centralistyczne państwo jako remedium na wszelkie bolączki). Po drugie, wzmacnianie etosu samorządowego, którego fundamentem powinna być ugruntowana kultura polityczna, etyka odpowiedzialności za sprawy publiczne i zaangażowanie oraz szacunek dla różnorodności postaw, wartości, identyfikacji współobywateli. Do tego należy dodać dbałość o własne — jak pisała Maria Ossowska w książeczce *Wzór demokraty* — aspiracje perfekcjonistyczne. Warto zacytować fragment: „Ktoś, kto ma wywierać wpływ na życie zbiorowe, winien mieć aspiracje perfekcjonistyczne, obejmujące zarówno doskonalenie tego życia zbiorowego, jak i doskonalenie siebie. Na to, żeby ulepszać, trzeba wiedzieć, czego się chce, co ważne w naszym mniemaniu, a co nieważne, z czego można w razie konfliktu dóbr zrezygnować, a przy czym należy się bezwzględnie upierać. Ta umiejętność wyboru wymaga posiadania jakiejś hierarchii wartości”[3].

W tym etosie równie ważne jest prawdziwe partnerstwo, które oznacza, że, sprawując władzę, poważnie traktujemy adwersarzy. Warto tu z kolei zacytować myśl młodego Lecha Bądkowskiego z 1946 r. (ciekawe, że to ten sam moment, gdy M. Ossowska pisała swój tekst!): „Demokratyczności ustroju nie uzyskuje się prostym istnieniem kłócących się partii, ale wprzęgnięciem możliwie najszerszych mas ludności do służby państwu. Nigdy nie uda się tego uzyskać przez stawianie bezpośrednio odległego ideału państwa przed oczyma zwykłego obywatela”[4]. Tego „wprzęgnięcia” bez przestrzegania zasady partnerstwa w żaden sposób nie da się zrealizować.

I wreszcie trzecim warunkiem jest uporczywe staranie o utrzymanie ustrojowej autonomii samorządów, ich niezależności, a także samodzielności, czego nie da się uzyskać bez odpowiedniego „wyposażenia materialnego” (z tym zaś w ostatnich latach jest bardzo źle, o czym wiedzą wszyscy zajmujący się stanem samorządowych dochodów i wydatków). Ten aspekt jest szczególnie istotny w odniesieniu do poziomu regionalnego. Trudno bowiem sobie wyobrazić realizację wszystkich zadań i celów, jakie stoją przed samorządowymi województwami bez zapewnienia im odpowiednich dochodów. A przecież odpowiadają one za szereg fundamentalnie ważnych usług publicznych, choćby w zakresie zdrowia czy też transportu publicznego. Dopiero spełnienie łączne tych trzech warunków daje szansę na to, aby regionalne wspólnoty, które kształtują się na naszych oczach i przy naszym udziale, faktycznie stały się podstawą rozwoju Polski. Na szczęście świadomość wagi tego problemu zdaje się być coraz powszechniejsza, o czym świadczą także pojawiające się inicjatywy, zmierzające w stronę głębszego zdecentralizowania i usamorządowienia naszego kraju.

O autorze

Prof. **Cezary Obracht-Prondzyński** — pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Gdańskiego, gdzie jest kierownikiem Zakładu Antropologii Społecznej, a ponadto kierownikiem Pomorskiego Centrum Badań nad Kulturą. Socjolog, antropolog i historyk. Jego zainteresowania badawcze dotyczą głównie problematyki Kaszub i Pomorza, a także uczestnictwa w kulturze, mniejszości narodowych i etnicznych, kulturowych problemów współczesności, polityki regionalnej, współczesnego społeczeństwa polskiego. Współzałożyciel, a obecnie prezes Instytutu Kaszubskiego.

[3] M. Ossowska, *Wzór demokraty*, Warszawa 1992, s. 15.

[4] L. Bądkowski, *O krajowości* [w:] tegoż, *Pomorska myśl polityczna*, Gdynia 1990, s. 55.

Pomorska wspólnota regionalna

Mariusz Szmidka
redaktor naczelny tygodnika „Zawsze Pomorze”

Pomorze jest unikatowym regionem, na którego rozwój – jak chyba nigdzie indziej w skali Polski – pracują tak będący tu „od zawsze” autochtoni: Kaszubi czy Kociewiacy, jak również przybywający tu przyjezdni, w tym m.in. powojenni kresowiacy czy mniejszość ukraińska. Wszyscy oni na poziomie społecznym i ekonomicznym stanowią doskonale dopasowane do siebie elementy układanki, o czym świadczą m.in. wysoka jakość życia czy liczne sukcesy gospodarcze naszego regionu. Czy owe puzzle da się jednak ułożyć w spójną całość również na płaszczyźnie kulturowo-tożsamościowej?

Obecnie, 33 lata po reformie samorządowej, 25 lat po utworzeniu Samorządu Województwa Pomorskiego oraz 19 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, stworzone zostały korzystne warunki do rozwoju tożsamości regionalnej Pomorza. To dobry czas na budowanie szerokiej pomorskiej identyfikacji, opartej na wspólnym odniesieniu do tradycji i kultury naszego regionu, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki miejscowych grup etnicznych oraz wartości wniesionych przez ludność napływową. Świadomość regionalnych i lokalnych odrębności postrzegam jako jeden z podstawowych fundamentów pomorskiej wspólnoty.

Pomorski zasób wielokulturowości

Zgadzam się z prof. Cezarym Obracht-Prondzyńskim, który twierdzi[1], że Pomorze jest regionem unikatowym w skali kraju — a współczesne przemiany cywilizacyjne powodują, iż lokalne wspólnoty, dążąc do „odmasowienia” i podkreślenia własnej odrębności, coraz chętniej poszukują wyróżnika w tradycji kulturowej i tożsamości etnicznej. Pomorską specyfiką pozostaje jednak to, że jak w żadnym innym regionie, może z wyjątkiem Śląska, doszło tutaj do tak silnego zetknięcia odmiennych grup — autochtonów i osadników. Tych, którzy tutaj trwali i uznawali Pomorze za swoją rodzinną ziemię, z tymi, którzy tutaj przybywali — dobrowolnie bądź przymusowo — i musieli dopiero nasz region poznać. Niektórzy wskazują, że zaistnienie w Gdańsku fenomenu „Solidarności”, a wcześniej Grudnia ’70 i silnego, wielonurtowego podziemia było spowodowane tym, że właśnie tutaj zetknęły się kresowy duch niepokorności i buntu z kaszubsko-pomorskim etosem pracy i odpowiedzialności.

Niektórzy wskazują, że zaistnienie w Gdańsku fenomenu „Solidarności”, a wcześniej Grudnia ’70 i silnego, wielonurtowego podziemia było spowodowane tym, że właśnie tutaj zetknęły się kresowy duch niepokorności i buntu z kaszubsko-pomorskim etosem pracy i odpowiedzialności.

[1] C. Obracht-Prondzyński, *Etos pomorskiej wspólnoty obywatelskiej* [w:] „Pomorski Przegląd Gospodarczy” IBnGR z dn. 16.10.2018.

Tożsamość, świadomość odrębności, znajomość własnej historii, pochodzenia, ale też identyfikacja z regionem — bardzo łączą. Od niemal 24 lat pokazują to Kaszubi, w tym Kaszubi z wyboru, podczas spektakularnych zjazdów. Tegoroczny XXIV Światowy Zjazd Kaszubów odbędzie się w Kartuzach — mieście, które świętuje jubileusz stulecia nadania mu praw miejskich. To właśnie tam zjadą Kaszubi i ich sympatycy z różnych stron Pomorza, kraju i świata, by zamanifestować swoją jedność, dumę ze swoich osiągnięć, by podtrzymać tradycje regionu i promować kaszubszczyznę.

W przeszłości Kaszubi za mówienie po kaszubsku wielokrotnie byli szykanowani przez Niemców, a potem przez komunistyczne władze PRL. Mimo to zachowali własny język, świadomość odrębności, katolicki system wartości, konsekwencję w działaniu i gościnność. Za sprawą działaczy kaszubskich nastąpiło przejście od „wstydliwości", wynikającej ze swojego pochodzenia, wręcz do „mody" na kaszubskość, do otwartego przyznawania się do swoich korzeni. Wierzę, że ta tendencja się utrzyma, jeśli Kaszubi nie będą straszeni niekorzystnymi zmianami w ustawie o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym, a reprezentujące ich Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie nadal będzie apolityczne, wolne od zawiści i koniunktur, otwarte na inne organizacje i budzicieli kaszubskości. Bo to zawsze stanowiło o ich sile oraz społecznej pozycji.

Województwo – spełnione marzenie

Wracając do wspomnianego Zjazdu — jego uczestników połączy też radość z powodu utworzenia w 1999 roku Samorządu Województwa Pomorskiego, w którego skład weszły obszary tradycyjnie zamieszkiwane przez Kaszubów. Wcześniej byli oni rozproszeni, zamieszkując cztery województwa: gdańskie, słupskie, bydgoskie i elbląskie. Powstanie województwa pomorskiego było spełnieniem marzeń i postulatów kilku pokoleń działaczy tworzących ruch kaszubski.

Nasz region od początku był bardzo bogaty w kaszubskie i kociewskie zasoby kulturowe, do których dołączyły Żuławy, Powiśle czy Ziemia Słupska wraz z niesionymi przez siebie wartościami. Wśród najważniejszych wyzwań stojących przed Pomorskiem było i jest scalenie województwa nie tylko na płaszczyźnie infrastrukturalnej, ale również i społecznej. Tak, aby każdy czuł się częścią regionalnej społeczności. Mieczysław Struk, obecny marszałek województwa pomorskiego, przekonuje, że udało się to zrobić[2]. Jego zdaniem samorząd dobrze wykorzystał ostatnie 25 lat, co pokazują m.in. badania, z których wynika, że obecnie aż 80% mieszkańców regionu czuje silną z nim identyfikację.

> **Wśród najważniejszych wyzwań stojących przed Pomorskiem było i jest scalenie województwa nie tylko na płaszczyźnie infrastrukturalnej, ale również i społecznej. Tak, aby każdy czuł się częścią regionalnej społeczności.**

Dziś na Pomorzu istnieje silna tożsamość kaszubska, ale rozwija się też tożsamość kociewska, odradzają się tożsamości mniejszości narodowych (m.in. ukraińskiej) zamieszkujących Pomorze. Stanowi to mocny fundament pod zbudowanie jednej, wspólnej, ogólnopomorskiej tożsamości, opartej na trwałej więzi regionalnej, łączącej wszystkie te społeczności. Ale przy zachowaniu własnej odrębności, języka (w przypadku Kaszubów), kultury, identyfikacji i statusu etnicznego. A to w warunkach globalizującej się kultury i gospodarki jest poważnym wyzwaniem i zadaniem. Wielokulturowość i wieloetniczność są atutem Pomorza, a nie przeszkodą w budowaniu silnej pomorskiej wspólnoty regionalnej. One wzajemnie się inspirują i na siebie pozytywnie oddziałują. To dzięki nim wytworzyła się trwała więź łącząca poszczególne społeczności.

[2] Rozmowa z Mieczysławem Strukiem, marszałkiem województwa pomorskiego, „Zawsze Pomorze" z dn. 2.06.2023, https://www.zawszepomorze.pl/chyba-dobrze-wykorzystalismy-te-lata-skoro-az-80-proc-mieszkancow-czuje-silna-identyfikacje-z [dostęp: 14.07.2023].

> **Wielokulturowość i wieloetniczność są atutem Pomorza, a nie przeszkodą w budowaniu silnej pomorskiej wspólnoty regionalnej. One wzajemnie się inspirują i na siebie pozytywnie oddziałują. To dzięki nim wytworzyła się trwała więź łącząca poszczególne społeczności.**

Budowanie pomorskiej wspólnoty regionalnej — jak pisał prof. Brunon Synak, socjolog, samorządowiec i działacz kaszubski — oparte być musi na dialogu wewnętrznym i zewnętrznym, na odkrywaniu i pielęgnowaniu tożsamości grupowej przez zrozumienie innych[3]. W przekonaniu kaszubsko-pomorskich liderów pielęgnowanie odrębności, etosu i języka kaszubskiego nie tylko w niczym nie zagraża państwu, ale wręcz je wzmacnia i ubogaca.

> **W przekonaniu kaszubsko-pomorskich liderów pielęgnowanie odrębności nie tylko w niczym nie zagraża państwu, ale wręcz je wzmacnia i ubogaca.**

U fundamentów demokracji

Pomorze, nasza mała ojczyzna — z Trójmiastem, Kaszubami, Kociewiem, Żuławami, Powiślem i Ziemią Słupską — to dla wielu jego mieszkańców najlepsze miejsce do życia, pracy i rozwoju. To region wyjątkowy. Świadczy o tym bliskość morza i lotniska, zespół portowy, znakomite skomunikowanie stolicy województwa z regionem i resztą kraju, niezwykła historia, liczne atrakcje, malownicze tereny i wspaniali ludzie identyfikujący się z miejscem swojego zamieszkania.

To, że nasz region dobrze się rozwija jest zasługą mieszkańców, ich pracowitości i przedsiębiorczości, ale też niezwykłego zaangażowania samorządowców. Uważam, że samorządy są solą demokracji, wpływają na rozwój lokalny i regionalny małych ojczyzn. A więc na to, jak nam i naszym dzieciom będzie się powodziło w przyszłości. Dzięki samorządom ludzie sami decydują — poprzez wybory, swoich radnych i budżety obywatelskie — o najbliższym otoczeniu. To oczywiste, że „miejscowi" wiedzą lepiej niż politycy w Warszawie, co jest dla nich ważne, jakie inwestycje, projekty czy udogodnienia są niezbędne. Z tej perspektywy reformę samorządową postrzegam jako moment kluczowy dla naszej przyszłości, wolności, rozwoju demokracji lokalnej i jakości naszego życia. Pozwoliła ona na faktyczną decentralizację władzy, kompetencji i finansów.

> **Samorządy są solą demokracji, które wpływają na rozwój lokalny i regionalny małych ojczyzn. A więc na to, jak nam i naszym dzieciom będzie się powodziło w przyszłości.**

Lech Bądkowski, prekursor idei samorządności na Pomorzu pisał, że „regionalizm — krajowość, a więc samorząd nie osłabia państwa, nie osłabia jego jedności, lecz go wzmacnia dzięki uelastycznieniu struktur i upowszechnieniu odpowiedzialności — stanowi jego zbiorową zawartość i siłę". Uważał, że na płaszczyźnie samorządu można i należy aktywizować najszersze rzesze społeczeństwa, ponieważ płaszczyzna samorządu daje mieszkańcom możliwość praktycznego i codziennego wpływania na życie lokalnej wspólnoty[4]. Całkowicie się z nim zgadzam.

[3] B. Synak, *Socjologiczne problemy społeczności lokalnych*, 1990.

[4] L. Bądkowski, *O krajowości*, 1946.

Dlatego też w budowanie pomorskiej wspólnoty regionalnej mocno angażuje się kierowany przeze mnie niezależny tygodnik „Zawsze Pomorze" i portal www.zawszepomorze.pl[5]. Robimy wszystko, by mieszkańcy Pomorza mieli alternatywę i dostęp do obiektywnej, wiarygodnej, rzetelnej informacji — bez propagandy, *fake newsów* i faworyzowania kogokolwiek. Dlatego, że wolność słowa postrzegam jako jeden z nieodłącznych elementów demokratycznego porządku, nawet jeśli w jej ramach poruszane są tematy niełatwe, a temperatura dyskusji jest wysoka. Miarą dojrzałości lokalnych społeczności — jak powtarza przywołany już prof. Cezary Obracht-Prondzyński — jest bowiem nie tyle unikanie konfliktów, bo to niemożliwe, ile raczej budowanie wysokiej kultury dialogu oraz równie ważnej „kultury konfliktu". Stąd też wolne media uważam za element potrzebny każdemu społeczeństwu — stanowią one fundament demokracji i są gwarantem patrzenia władzy, każdej władzy, na ręce.

> **Miarą dojrzałości lokalnych społeczności jest nie tyle unikanie konfliktów, bo to niemożliwe, ile raczej budowanie wysokiej kultury dialogu oraz równie ważnej „kultury konfliktu".**

Reasumując, uważam że pomorska idea regionalna jest zadaniem dla wszystkich — samorządów, mediów, organizacji pozarządowych oraz społeczności lokalnej. Wymaga nieustannej determinacji, organizacji, siły oraz koncentracji wokół niej energii społecznej. Wtedy jeszcze częściej z przekonaniem będziemy mówić: „jestem Kaszubą, jestem Kociewiakiem czy: jestem z Pomorza".

O autorze

Mariusz Szmidka — redaktor naczelny „Zawsze Pomorze", prezes Zarządu Fundacji „A1 Press — Dziennikarze dla Pomorza". Pomysłodawca i współtwórca nowego projektu medialnego, niezależnego tygodnika i portalu „Zawsze Pomorze". Dziennikarz, były redaktor naczelny „Dziennika Bałtyckiego" (2012-2021). Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego i Podyplomowego Studium Dziennikarstwa UG.

[5] Projekt powstał jako wyraz niezgody na wejście polityki do mediów, co nastąpiło po przejęciu Polska Press Grupy, wydawcy m.in. „Dziennika Bałtyckiego", przez spółkę Skarbu Państwa — PKN Orlen.

ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO PLANOWANIA ROZWOJU REGIONÓW

Polityka regionalna – jak powinno wyglądać planowanie zintegrowane?

prof. Tadeusz Markowski
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem,
Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Jednym z największych wyzwań polityki regionalnej jest próba odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce powinno wyglądać planowanie zintegrowane. Właściwym rozwiązaniem wydaje się być połączenie działań na rzecz przemian społeczno-gospodarczych z planowaniem przestrzennym. Równie istotne jest uczynienie tegoż rozwoju zrównoważonym – opartym o działania wyważone i długofalowe. Jak zatem skutecznie włączyć strategie scalające do procesu rozwoju regionów?

Planowanie zintegrowane w gospodarce rynkowej – co nam mówi teoria?

Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju gospodarczego sprawia, iż w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania i realizacji między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego. Przy niespójnych metodach i złożoności analizowanych procesów te rozbieżności są jeszcze większe. Planowanie społeczno-gospodarcze, rozwijając się własnym trybem, zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz bariery. Czynniki przestrzenne są traktowane jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju i chętnie są w prognozach pomijane. Krytycy publicznego planowania postrzegają w nim administracyjną barierę dla rozwoju gospodarczego. Zwykle podają zbyt długi czas przygotowania projektów planów, ich konfliktowość, nadmierną restryktywność wobec użytkowników przestrzeni, ograniczanie alokacyjnej roli rynków etc. W konsekwencji krótkookresowych sprzeczności sfery przestrzennej i gospodarczej dochodzi do politycznej deregulacji sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębiona zostaje skala ułomności rynków nieruchomości.

Zintegrowane planowanie rozwoju, ukierunkowane na wprowadzanie zmian przestrzennych przy uwzględnieniu czynników społecznych i gospodarczych, powinno być więc wdrażane po to, by osiągnąć wyższe efekty i uniknąć szkód, jakie by zaistniały, gdyby takiej formy planowania nie stosowano.

Koncepcja ta oznacza *de facto* przyjęcie za cele rozwoju wyważonych i zintegrowanych kategorii, współdecydujących o trwaniu procesów społeczno-gospodarczych w długiej perspektywie, czyli rozwoju sustensywnego. Takimi megakategoriami o działaniu długofalowym i strategicznym stają się: środowisko naturalne i antropogeniczne. Te składowe, związane z gospodarowaniem przestrzenią, zaczynają już warunkować operacyjne (średnio- i krótkookresowe) cele strategii w sferze społecznej i gospodarczej (gospodarowanie z uwzględnieniem cech przestrzeni).

Przyjmując wyjściowe założenie, iż publiczne planowanie rozwoju jest oparte o paradygmat rozwoju sustensywnego, powstaje strategiczne pytanie: jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania rozwoju w praktyce?

> **Planowanie przestrzenne charakteryzuje się największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych.**

Według zachodniej literatury przedmiotu największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne. Natomiast, ze względu na słabość instrumentów ekonomicznych i rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej, które powinny wdrażać ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego, uważane jest ono za działanie mało skuteczne, a często obstrukcyjne wobec interesów sektora prywatnego. Z tego względu współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach regionalnych (a obecnie terytorialnych), dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i w metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są predestynowane do wprowadzenia na jego kanwie zintegrowanego podejścia.

Jednocześnie zrelatywizowana i wyodrębniona (terytorialnie) przestrzeń — w tej koncepcji — staje się długookresowym celem publicznych oddziaływań na rzecz poprawy jej zasobów — przede wszystkim walorów i sprawności funkcjonalnej szeroko rozumianego środowiska przyrodniczego i antropogenicznego (zagospodarowania przestrzennego), w którym żyje człowiek. Zintegrowana strategia rozwoju (ZSR) musi mieć zatem wielowymiarowy horyzont analityczny i decyzyjny. Dłuższy dla środowiska i wielkostrukturalnych elementów zagospodarowania przestrzennego i relatywnie krótszy dla sfery gospodarczej i społecznej — tak w części diagnostycznej, jak prospektywno-decyzyjnej.

> **Zintegrowana strategia rozwoju (ZSR) musi mieć wielowymiarowy horyzont analityczny i decyzyjny. Dłuższy dla środowiska i wielkostrukturalnych elementów zagospodarowania przestrzennego i relatywnie krótszy dla sfery gospodarczej i społecznej.**

W modelu zintegrowanego planowania rozwoju, łączącym publiczne planowanie działań na rzecz przemian gospodarczych i społecznych z planowaniem przestrzennym, należy od nowa uporządkować i wyjaśnić relacje między podstawowymi sferami decydującymi o rozwoju zrównoważonym (sustensywnym).

Przestrzeń powinna być traktowana nie tylko jako uwarunkowanie dla rozwoju sfery społecznej i gospodarczej w długiej perspektywie trwania, ale jako strategiczny cel polityki — swoista wartość publiczna, która stanowi podstawę do formułowania celów i działań w polityce przestrzennej oraz przepisów ustawowych i miejscowych w regulacyjnych aktach planowania przestrzennego.

> **Przestrzeń powinna być traktowana nie tylko jako uwarunkowanie dla rozwoju sfery społecznej i gospodarczej w długiej perspektywie trwania, ale jako strategiczny cel polityki – swoista wartość publiczna, która stanowi podstawę do formułowania celów i działań w polityce przestrzennej oraz przepisów ustawowych i miejscowych w regulacyjnych aktach planowania przestrzennego.**

Takie podejście diametralnie zmienia dotychczasową praktykę i metodologię, która była rozwijana przez środowiska planistów ekonomicznych i planistów sfery przestrzennej po 1993 roku. W nowej optyce niezbędne jest zatem odpowiednie powiązanie długofalowej perspektywy kształtowania przestrzeni ze średniookresowym punktem widzenia procesów społecznych i krótkookresowymi działaniami, wspierającymi wysoce dynamiczne procesy gospodarcze. W takich zróżnicowanych horyzontach czasowych należy prowadzić ewaluację korzyści i kosztów *ex ante* dla wskazywanych w strategii działań operacyjnych i projektów, niezależnie od formalnie przyjętego okresu ważności strategii.

> **W nowym podejściu planistycznym niezbędne jest odpowiednie powiązanie długofalowej perspektywy kształtowania przestrzeni ze średniookresowym punktem widzenia procesów społecznych i krótkookresowymi działaniami, wspierającymi wysoce dynamiczne procesy gospodarcze.**

Specyfika planowania zintegrowanego

Istota planowania zintegrowanego nie leży w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju (jak czasami na to się wskazuje), ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który, dobrze zastosowany, powinien prowadzić do wysokiego stopnia zespolenia podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia jakościowych celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.

> **Istota planowania zintegrowanego nie leży w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju, ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który powinien prowadzić do zespolenia podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia jakościowych celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.**

Dla praktyki planowania publicznego wprowadzenie planowania zintegrowanego jako powszechnie obowiązującej metody powinno zatem oznaczać dwie kwestie. Po pierwsze, każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być planowaniem zintegrowanym pod względem metodologicznym. Już sam fakt zastosowania takiego myślenia i ewaluacji wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem rozwoju trwałego.

Po drugie, niezbędna jest zmiana struktur podmiotowych (organizacyjno-instytucjonalnych) w procesach decyzyjnych i podmiotu planu tak, aby mogły powstać zintegrowane strategie (plany) na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju (rozumiane jako kluczowe instrumenty aktywnej polityki rozwoju), służące scaleniu podsystemów — czyli zintegrowana strategia rozwoju kraju, zintegrowana strategia rozwoju regionu oraz (zintegrowana) strategia rozwoju miasta czy obszaru funkcjonalnego[1].

[1] Z pewnością nie można użyć określenia strategia zintegrowanego rozwoju kraju, regionu czy miasta, bo zintegrowanie nie może być samoistną funkcją celu rozwoju. Natomiast integrowanie może być celem operacyjnym, czyli sposobem działania, służącym osiąganiu celów strategicznych i temu ma służyć praktyka planowania zintegrowanego.

Czym zatem jest, i jakie ma być, planowanie zintegrowane? Jest z pewnością planowaniem holistycznym, czyli obejmującym całościowe spojrzenie. Jest planowaniem wielodyscyplinarnym, wymagającym wiedzy z wielu dziedzin i dyscyplin. Kiedy potrzeba, jest planowaniem szczegółowym i wyspecjalizowanym, ale za każdym razem specjalistyczny plan i system decyzji uwzględnia złożone współzależności i powiązania oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Jest w założeniach planowaniem prewencyjnym, chroniącym przed negatywnymi efektami zewnętrznymi ludzkiej działalności.

Można zatem przyjąć, że planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do nich, uwzględniający najistotniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.

Można przyjąć, że planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do nich, uwzględniający najistotniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.

Planowanie publiczne ma dwa wyraźne wymiary. Po pierwsze, jest procesem celowego działania władzy publicznej, a po drugie — instrumentem jej interwencji w przebieg rynkowej alokacji. Te dwa ujęcia są ściśle ze sobą powiązane, ale nie są tożsame. Pierwszy typ planowania powinien być procesem opcjonalnym, drugi obowiązkiem narzuconym prawem. W rezultacie planowania prakseologicznego mamy lepszy sposób realizacji kompetencji i alokacji środków budżetowych, którymi dysponuje władza publiczna. W przypadku drugim, plan ma zapewnić spełnienie określonych celów publicznych, wynikających z ustawowo nakreślonego zakresu interwencji i działań. Może być wewnętrznym zobowiązaniem do jego realizacji jako aktu kierownictwa, wyrazem polityki (informacją dla innych interesariuszy o publicznych zobowiązaniach) lub aktem prawa miejscowego i wówczas po jego uchwaleniu reguluje np. procesy budowlane użytkowników, działających na terenie objętym wiążącymi ustaleniami planu.

Trzeba też wyraźnie oddzielić fazę procesu planowania od aktu polityki (tzw. aktu kierownictwa wewnętrznego) i aktu prawa miejscowego (regulacyjnego). Są to tzw. rezultaty procesu planowania. Akty takie obowiązują, dopóki w wyniku procesu planowania nie nastąpi kolejna decyzja o wprowadzeniu w życie nowego aktu politycznego lub aktu regulującego działalność inwestorską. Ponieważ plan i planowanie dotyczą przyszłości, plan regulacyjny (miejscowy) w zakresie zagospodarowania przestrzennego także odnosi się do stanów przyszłych, bowiem prognozuje negatywne skutki zewnętrzne i je ogranicza lub wskazuje przez odpowiednie regulacje możliwości optymalizacji skutków zewnętrznych, pozytywnych. W takim modelu akt kierownictwa wewnętrznego jest aktem (politycznym) o charakterze integrującym decyzje sfery gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Natomiast akty planowania przestrzennego, których zasady i procedury określa akt kierownictwa wewnętrznego (zintegrowana strategia lub/i powiązany z nią dokument operacyjny wyrażający politykę w odniesieniu do przestrzeni), są już aktami prawa miejscowego powszechnie obowiązującego.

Planowanie zintegrowane, uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy, musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długofalowej.

Planowanie zintegrowane, uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy, musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długofalowej. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ będą szybko się dezaktualizowały. Powinny koncentrować się na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów ważnych w długiej perspektywie trwania. Jednocześnie, z uwagi na wysoką dynamikę współczesnej gospodarki, należy wprowadzić równie elastyczne metody w procesach planistycznych oraz specyficzne formy zapisów ich ustaleń. Istotą sprawy jest dostosowawczość procesu planowania, a nie samo jego stworzenie. Chodzi o plan dla stale przekształcającej się gospodarki, który chroni to, co jest najważniejsze w perspektywie długiego trwania, czytelnie definiuje interes publiczny i pozwala na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i budowlanych w dynamicznie zmieniającej się sytuacji.

> **Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność tego procesu wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i odpowiedniego wsparcia prawnego dla procedur negocjacyjnych.**

Powstaje zasadnicze pytanie: czy zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym, czy niezbędne jest zintegrowanie planów? Chcę podkreślić, iż chodzi o wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych, a nie tylko lansowanie procedur takiego planowania. Znowelizowana w 2020 roku ustawa o polityce rozwoju, wprowadzająca podstawy zintegrowanego planowania rozwoju, nie jest pod tym względem konsekwentna. Każdy plan musi zawierać tzw. wiążące ustalenia, wynikające z ochrony interesów publicznych, w tym w odniesieniu do określonych obszarów funkcjonalnych i problemowych oraz gmin samorządowych, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność procesu planowania wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i odpowiedniego wsparcia prawnego dla procedur negocjacyjnych.

Z uwagi na fakt, że w planowaniu zintegrowanym procesy zagospodarowania przestrzennego nadal będą wymagały utrzymania ich regulacyjnych ustaleń, to wprowadzenie takiego planowania rozwoju jednostki terytorialnej do praktyki musi się także odbywać na drodze legislacyjnej.

Zespolenie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym potrzebuje skoncentrowania się na sprawach kluczowych, tj. takich, które mają realne znaczenie dla wywoływania zmian. Istotnym elementem powinno być podejście nastawione na wdrażanie zintegrowanych projektów.

Rekomendacje

Zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym wymaga nowych, adekwatnych regulacji w sferze prawa materialnego, normującego gospodarowanie nieruchomościami i środowiskiem, koniecznych dla wzmocnienia ekonomicznego sensu regulacyjnego planowania przestrzennego, w tym m.in.:

- wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości;
- zarządzenie zwiększonego podatku od niezabudowanych terenów budowlanych;
- przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami, wygenerowanych w procesie „lobbowania", o przeznaczeniu terenów na cele budowlane w planach zagospodarowania niezgodnie z interesem społecznym;
- powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym poprzez system wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym;

- wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i reparcelacji terenów w planowaniu miejscowym (ważny instrument na rzecz opanowania chaosu przestrzennego, redukcji publicznych kosztów obsługi terenów oraz kształtowania zabudowy pod kątem adaptacji do zmian klimatu);
- stworzenie funduszy kompensacji i skutków lokalizacji inwestycji danego celu publicznego.

O autorze

Prof. dr hab. **Tadeusz Markowski** — pierwszy wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Członek Miejskiej i Wojewódzkiej Komisji Urbanistycznej w Łodzi. Od ponad 40 lat wykłada na Uniwersytecie Łódzkim. Kierownik Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich. Naukowo interesuje się rozwojem regionalnym i lokalnym oraz przygotowuje liczne ekspertyzy dla Rządu RP na potrzeby polityki regionalnej i planowania przestrzennego. W przeszłości był m.in. członkiem Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Budownictwa, wielokrotnym członkiem Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP Lechu Kaczyńskim.

Jak połączyć ekonomię z przestrzenią?

Janusz Sepioł
Architekt Miejski Rzeszowa, b. senator RP, b. Marszałek Województwa Małopolskiego, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Jedną z głównych przesłanek reformy regionalnej podjętej przez rząd Jerzego Buzka było utworzenie podmiotów funkcjonujących poniżej rządu centralnego, które wezmą na siebie znaczącą część odpowiedzialności za przyspieszenie rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Miało to nastąpić m.in. poprzez lepsze wykorzystanie zasobów oraz uwarunkowań lokalnych, a także większą samodzielność kreowania polityki rozwoju. Dlatego wśród zasadniczych kompetencji, ale i zadań nowo utworzonych województw znalazło się przygotowywanie i uchwalanie regionalnych strategii rozwoju. Jaka powinna być obecnie ich rola? Co pozwoli w pełni wykorzystać potencjał przestrzenno-ekonomiczny regionów?

Gdy ćwierć wieku temu powstały regionalne samorządy, ich władze nadały pracom nad strategiami rozwoju duże znaczenie. Jedne sporządzały te dokumenty własnymi siłami, inne zatrudniały grupy eksperckie, głównie z kręgu akademickiego. Szybko ujawniło się kilka istotnych dylematów. Na przykład: czy strategie mają obejmować zakres kompetencji i możliwości działań samorządu wojewódzkiego (wersja „wąska"), czy też zawierać wszystkie aspekty rozwoju regionu (wersja „szeroka")? Inaczej mówiąc — czy strategia ma dotyczyć zadań własnych, czy raczej stanowić pewnego rodzaju listę potrzeb adresowaną do rządu?[1] Kolejnym wyzwaniem było określenie zakresu i metod partycypacji społecznej i partnerstwa, np. z innymi samorządami, oraz balansu pomiędzy priorytetami ekonomicznymi, społecznymi czy środowiskowymi. I wreszcie dylemat szczególny — jaka powinna być relacja pomiędzy strategią a planem zagospodarowania przestrzennego województwa, którego obowiązek sporządzania wynikał z ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym?

Strategie były konstruowane na ogół na okresy dziesięcioletnie, ale praktycznie obowiązywały przez krótszy czas, ponieważ były aktualizowane. Bardzo szybko stały się opracowaniami zrutynizowanymi, czasem nawet o dekoracyjnym charakterze. Mimo że rozpoznawały realne problemy, to ponieważ uchwalano je często przez aklamację, oznaczało to, że w procesie ich przygotowywania wszelkie kontrowersje łagodzono. Koniec końców przyjęte strategie nie wzywały zatem do podjęcia żadnych zdecydowanych działań, były raczej obszernymi katalogami życzeń. Przypominały szeroko rozpiętą sieć, w którą można było „złapać" każde zewnętrzne środki czy projekty inwestycyjne i bez trudu wykazać, że odpowiadają one na wyzwania zdefiniowane w strategii. To niezwykły paradoks, że kryzys strategii regionalnych przyspieszył, gdy województwa stały się gestorami środków europejskich na rozwój regionalny (zwłaszcza od perspektywy finansowej 2013-2020).

[1] Ten dylemat został rozstrzygnięty dość jednoznacznie. Strategie musiały być „szerokie", choćby z tego prostego powodu, że w pierwszych kadencjach samorząd regionalny był po prostu bez pieniędzy. Strategia zorientowana na zadania własne byłaby wręcz o niczym.

To niezwykły paradoks, że kryzys strategii regionalnych przyspieszył, gdy województwa stały się gestorami środków europejskich na rozwój regionalny (zwłaszcza od perspektywy finansowej 2013–2020).

Rzecz w tym, że daleko ważniejsze stały się inne, nowe dokumenty programowe o strategicznym charakterze — regionalne programy operacyjne (RPO). To w nich decydowano o faktycznym wyborze projektów i rozdziale pieniędzy. Co więcej — konieczność współfinansowania programów unijnych całkowicie ogołociła województwa ze środków na realizację innych, własnych inwestycji wykraczających poza merytoryczny zakres RPO. Strategie powstawały, bo musiały powstawać, ale prawdziwe emocje wiązały się ze sporządzaniem programów. Co jednak ważne — dokumenty te zostały wyłączone z procesu politycznego, sejmik uchwalał strategie, ale nie miał głosu w sprawie kształtu RPO. W jego kompetencji pozostało natomiast uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ten dokument tracił powoli na znaczeniu, a po wejściu w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym z roku 2003, znalazł się w zupełnej koncepcyjnej pustce. Opis tego procesu znacznie przekroczyłby ramy niniejszego artykułu, ale kilka istotnych faktów trzeba jednak przypomnieć.

Przez całe dekady PRL-u i pierwsze lata III RP obowiązywała zasada hierarchiczności planów — to znaczy zależność planów miejscowych od planu regionalnego. Ani teoria, ani tym bardziej praktyka, nie potrafiła skutecznie związać planowania regionalnego z miejscowym. Ilustruje to paradoks: w studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju gmin oraz w planach miejscowych dokonano rezerwacji olbrzymich połaci terenu na cel budownictwa mieszkalnego. Są to rezerwacje daleko przekraczające wszelkie prognozy demograficzne. Gdyby przypadkiem, albo jakimś cudem, te wszystkie tereny w obrębie któregoś województwa zostały wykorzystane, zabrakłoby wody, infrastruktury do odbioru ścieków, załamałby się transport. A przecież wszystkie te plany miały z pewnością klauzulę niesprzeczności z planem regionalnym. Jak do tego doszło? Nowe rozwiązania prawno-ustrojowe zniwelowały wspomnianą hierarchiczność. Tradycyjnie kluczową kwestią, rozstrzyganą w planie regionalnym, była lokalizacja elementów wielkiej infrastruktury (przebiegi autostrad, kolei, linii wysokiego napięcia, zapór wodnych etc.) oraz kształt systemu wielkoprzestrzennych form ochrony przyrody (parki krajobrazowe, narodowe etc.) Nowa ustawa, nakładająca obowiązek uzyskiwania tzw. decyzji środowiskowej dla wszystkich większych obiektów infrastruktury, określiła konieczność analizowania co najmniej trzech wariantów każdej inwestycji. Uczyniła w ten sposób plan regionalny w znacznym stopniu bezużytecznym. Trudno bowiem wyobrazić sobie plan, w którym każda projektowana droga i każdy nowy gazociąg ma wyznaczone co najmniej trzy przebiegi.

Co więcej, dla potrzeb sprawniejszej realizacji inwestycji, kolejno dla wszystkich systemów infrastruktury, wprowadzono tzw. „specustawy", czyli zasady lokalizacji ponad systemem planowania przestrzennego. Oznaczało to, że gmina, sporządzając swój dokument planistyczny, nie miała już obowiązku „przejmować" ustaleń z planu regionalnego, bo wszystkie inwestycje infrastrukturalne były i tak realizowane bez względu na ustalenia planów miejscowych. Nie zawsze miało to złe skutki — właściwie tylko dzięki temu udało się zrealizować sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu.

Nowa ustawa nakładająca obowiązek uzyskiwania tzw. decyzji środowiskowej dla wszystkich większych obiektów infrastruktury określiła konieczność analizowania co najmniej trzech wariantów każdej inwestycji. Uczyniła w ten sposób plan regionalny w znacznym stopniu bezużytecznym.

Powierzenie samorządowi regionalnemu zadań w zakresie wielkopowierzchniowych form ochrony przyrody i środowiska okazało się zupełną porażką. Nowe parki krajobrazowe czy strefy chronionego krajobrazu przestały powstawać. Jedynie Unia Europejska wymusiła utworzenie stref ochrony wynikających z dyrektywy ptasiej i dyrektywy wodnej, tzw. system „obszary Natura 2000".

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa został praktycznie wyprany ze swoich tradycyjnych treści. Mimo to, plany nadal powstawały. Najczęściej wynikało to z faktu, że w wielu województwach funkcjonowały państwowe biura planowania przestrzennego, dla których praca nad tym dokumentem była ważną częścią aktywności. Takie biura przetrwały z reguły w miastach, które utraciły status stolic województw. Ogromnym nakładem pracy sporządzano zatem plany z niezwykle pogłębionymi i rozbudowanymi analizami, dokumentacjami, których warstwa koncepcyjna, rozstrzygająca była nadzwyczaj wątła. Gdyby plany przestrzennego zagospodarowania województw nagle zniknęły, prawdopodobnie nic by się nie wydarzyło. Czy zatem ich sporządzanie ma jakiś sens? Coraz częściej mówi się o likwidacji tego poziomu planowania. Rząd po roku 2015 zlikwidował zresztą obowiązek sporządzania długoletniej koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju i cyklicznych raportów na ten temat. Po prostu zlikwidowano planowanie przestrzenne na poziomie krajowym.

Równocześnie coraz częściej dostrzegano, że strategie wojewódzkie stają się zbyt rutynowe, są słabo zakorzenione w uwarunkowaniach lokalnych, nie rozpoznają specyfiki różnych części regionu, a zawarte w nich koncepcje są w nikłym stopniu inspirowane terytorialnym zróżnicowaniem. Słowo „terytorialne" jest tu kluczowe. W systemie wydatkowania środków europejskich zrobiło ono ogromną karierę. Pojawiły się takie pojęcia jak np. „zintegrowane inwestycje terytorialne" czy „podejście terytorialne", które oznacza koncentrowanie uwagi nie na sektorach czy obszarach administracyjnych, ale na „terytoriach" — jednostkach funkcjonalnych, gdzie czynnik fizyczny, np. krajobraz, czy czynnik społeczny, wspólnotowy ma kluczowe znaczenie. Terytoria, wydzielone funkcjonalnie, muszą stać się obszarem współpracy samorządów i innych podmiotów, toteż wymagają stworzenia swoistych związków celowych. Dziś takie wspólnoty zawiązano wyłącznie dla obszarów stref metropolitalnych i tam realizowana jest część wydatków polityki spójności w formie projektów zwanych „ZIT-ami" (ZIT — Zintegrowane Inwestycje Terytorialne).

Najważniejszym czynnikiem powstawania i akceptacji takich projektów jest wspólnota celów wszystkich podmiotów danego terytorium. Można sobie wyobrazić, że przyszłością polskiej polityki regionalnej byłyby głównie projekty typu ZIT, ale generowane dla różnych terytoriów. Wówczas cały model regionalnej strategii opierałby się na podziale przestrzeni regionu na owe „terytoria" i wykreowaniu tam podmiotów zarządzających oraz na wyborze projektów świadomie dostosowanych do charakteru tychże obszarów. Główną misją planowania regionalnego byłaby ich identyfikacja i delimitacja. Stanowiłoby to element kreacji w regionalnym planowaniu przestrzennym.

> **Jednym z najmodniejszych pojęć współczesnej teorii rozwoju regionalnego jest „podejście terytorialne". Oznacza ono koncentrowanie uwagi nie na sektorach czy obszarach administracyjnych, ale na „terytoriach" – jednostkach funkcjonalnych, gdzie czynnik fizyczny, np. krajobraz, czy czynnik społeczny, wspólnotowy ma kluczowe znaczenie.**

W wojewódzkich dokumentach strategicznych rozpoznanie zróżnicowania terytorialnego było jednak nieadekwatne. Najczęściej opierano je na jakimś prostym, pojedynczym kryterium — otoczeniu metropolii, obszarze przygranicznym, strefie skrajnie wysokiego bezrobocia itp. Czasem rozpisywano strategie na tzw. „subregiony" — z reguły pokrywające się z okręgami wyborczymi lub zasięgiem granic starych województw. Było to rozwiązanie użyteczne dla klasy politycznej, ale zupełnie oderwane od rzeczywistego rozłożenia problemów w przestrzeni.

Sytuację dualizmu dwóch dokumentów koncepcyjnych, czyli strategii i planu, można zdiagnozować następująco: strategie na ogół sporządzają ludzie o przygotowaniu ekonomicznym lub socjologicznym, mało wrażliwi na uwarunkowania przestrzenne; plany zagospodarowania przestrzennego sporządzają ludzie o wykształceniu architektonicznym lub przyrodniczym, na ogół nieorientujący się w ekonomicznych aspektach planowania rozwoju.

Obecnie, dzięki rozdzielaniu środków europejskich, województwa dysponują dużą sprawczością i posiadają zdolność generowania różnych zjawisk rozwojowych poprzez alokację zasobów. Jednocześnie województwo wyposażone jest w zbyt słabe instrumentarium gospodarki przestrzennej, by modelować rozwój innych podmiotów, przede wszystkim innych samorządów. Wniosek o potrzebie podejścia zintegrowanego jest zatem oczywistością. Chodzi o to, by wzbogacić strategie o problematykę przestrzenną („uprzestrzennić" strategię), a jednocześnie cele polityki przestrzennej realizować przez właściwą alokację środków, czyli możliwie optymalną lokalizację inwestycji („ustrategicznić plan"). Czy jest to możliwe? Jestem przekonany, że tak. W 2020 roku pod moim kierunkiem wykonano nowy plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego, w którym zasadnicze ustalenia są podpowiedzią, jak ukształtować nową strategię rozwoju[2].

Rutynowa praca nad regionalnym planem zagospodarowania przestrzennego polega z reguły na zinwentaryzowaniu wszystkich formalnych ograniczeń rozwoju. A jest ich rzeczywiście bardzo wiele — dotyczą zagadnień przyrodniczych, technicznych, prawnych. Projektantów zdają się najbardziej interesować obszary znajdujące się poza strefami ograniczeń — tam widzą największe możliwości rozwoju i szansę dla swojej kreatywności. Ja jednak za dalece ważniejsze od formalnych ograniczeń uważam nie tylko zidentyfikowanie głównych trendów rozwojowych i przypisanie ich jako charakterystycznych do pewnych terytoriów, ale przede wszystkim wskazanie kierunku, charakteru zagospodarowania, przy którym dany obszar okaże nam najpełniej swój potencjał, najlepiej zostaną wykorzystane jego możliwości widziane w perspektywie celów, potrzeb i systemu wartości. Z reguły to właśnie obszary o najbardziej skomplikowanych ograniczeniach dysponują największymi potencjałami rozwoju.

> **Województwo wyposażone jest w zbyt słabe instrumentarium gospodarki przestrzennej, by modelować rozwój innych podmiotów, przede wszystkim innych samorządów. Wniosek o potrzebie podejścia zintegrowanego jest zatem oczywistością.**

Istota takiego rozwiązania polega na zdefiniowaniu w oparciu o analizy przestrzenne, czyli analizy takich zjawisk jak poziom urbanizacji, dynamika demograficzna, typ rolnictwa, charakter krajobrazu, potencjał turystyczny, poziom dostępności transportowej etc., kilku podstawowych obszarów (terytoriów) i kilkunastu podobszarów wymagających albo specyficznych projektów, organizowanych z poziomu regionu, albo wymagających priorytetowego potraktowania w rozdziale środków na określone typy projektów. Chodzi na przykład o pierwszeństwo w dostępie do środków przeznaczonych na parki przemysłowe, rozwój infrastruktury turystycznej, ochronę dziedzictwa kulturowego, ochronę środowiska itd. Pilność tych wydatków oraz szanse na ich efektywność są różne w zależności od konkretnej części województwa. Analizy typu przestrzennego, prowadzące do optymalizacji, są w tej materii bezcenne. Mówiąc obrazowo — planowanie zintegrowane przypomina sytuację dewelopera, który ogląda jakiś teren inwestycji i wie, że to świetne miejsce na hotel, ale nie na centrum logistyczne, że ten teren nadaje się na intensywną zabudowę mieszkaniową, a tamten niech lepiej poczeka na inne czasy. Autor zintegrowanej strategii rozwoju jest właśnie takim „regionalnym deweloperem". Dysponuje środkami (jako zarząd województwa), ale ma też wiedzę i intuicję co do potencjału terytorium (cechuje to te spośród województw, które starannie prowadzą analizy przestrzenne).

[2] Projekt takiej strategii został przygotowany, ale zmiany polityczne uniemożliwiły jej przyjęcie.

Zwyczajowo traktujemy pojęcie „ładu przestrzennego" w kategoriach estetycznych. Myślę, że możliwe jest także inne ujęcie. Gdy cele, jakim służą poszczególne terytoria, są zgodne z ich potencjałem, charakterem, krajobrazem, to mamy do czynienia ze swoistym „ekonomicznym ładem przestrzennym". Rzeczy są na swoich miejscach, we właściwych rozmiarach i we właściwych relacjach.

> **Kluczem do stworzenia zintegrowanej strategii rozwoju jest umiejętne dysponowanie środkami (to wyzwanie dla zarządu województwa) oraz dysponowanie wiedzą i intuicją co do potencjału terytorium (cechuje to te województwa, które starannie prowadzą analizy przestrzenne).**

Na potrzebę coraz pilniejszego podejścia zintegrowanego do zagadnienia planowania rozwoju można spojrzeć jeszcze z innej strony. Dotychczasowe strategie były zorientowane na cele, które w dużym stopniu zostały już osiągnięte. Ich pierwsza edycja koncentrowała się wokół integracji obszarów województw w ich nowych granicach. Edycja druga — na zapełnianiu luki infrastrukturalnej, a kolejne na walce o miejsca pracy, walce z bezrobociem, a potem na budowaniu konkurencyjności regionu. Większość wielkiej infrastruktury, którą od lat rysowano w planach zagospodarowania przestrzennego województw została zrealizowana lub jej powstanie zostało już przesądzone, a projekty znajdują się na różnych etapach zaawansowania. Problem bezrobocia i lokalnych rynków pracy stracił na ostrości. Powoli ciężar zagadnień rozwojowych przesuwa się w kierunku budowania odporności na zmiany klimatyczne, zmiany energetyczne, w stronę kształtowania krajobrazu i nowoczesnego środowiska mieszkaniowego, ku problemom związanym z dezagraryzacją, nową polityką leśną, zarządzaniem na obszarach o znacznym ubytku demograficznym itd. Widać wyraźnie, że każde z tych zagadnień ma już w swojej istocie wpisany wymiar przestrzenny, że zawsze wymaga zdefiniowania swojego terytorium. Cała trudność to znaleźć tę szczególną wspólnotę trzech elementów: zastanego krajobrazu, trendów rozwojowych i realnych ekonomicznych szans na przyszłość. Każdy z tych elementów jest zmienny, ale to ich synergia wyznacza „obszary funkcjonalne", te „szczególne terytoria". Ich trafna identyfikacja to połowa sukcesu każdej regionalnej strategii. Chodzi zatem o to, by spojrzeć na przestrzeń regionu w sposób głębszy, mniej zagregowany i dobrać koncepcje rozwoju lepiej dopasowane do lokalnych uwarunkowań. Problem polega na tym, że „obszary funkcjonalne", rozumiane jako jednostki terytorialne, nie mogą być jedynie wynikiem zimnej analizy wskaźników, ale muszą jednocześnie zawierać w sobie element projekcji — pozytywnej wizji tworzącej istotny afirmatywny argument, dlaczego warto w tym miejscu żyć.

> **Cała trudność to znaleźć tę szczególną wspólnotę trzech elementów: zastanego krajobrazu, trendów rozwojowych i realnych ekonomicznych szans na przyszłość. Każdy z nich jest zmienny, ale to ich synergia wyznacza „szczególne terytoria" – „obszary funkcjonalne", których sama identyfikacja to już połowa sukcesu.**

O autorze

Janusz Sepioł — architekt i historyk sztuki, wieloletni Architekt Wojewódzki. Od 2021 r. Architekt Miejski Rzeszowa. W latach 2002-2006 Marszałek Małopolski a następnie Senator RP VII i VIII kadencji. Inicjator szeregu 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. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Uzbroić i skoordynować politykę przestrzenną regionów

dr Maciej Zathey
Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Samorząd Województwa Dolnośląskiego; Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej UPWr

Mijające właśnie ćwierćwiecze powołania samorządowej administracji regionalnej w Polsce nakłania do szeregu refleksji. Ważne jest, by podjąć rozważania wokół trzech kontekstów: pierwotnego założenia reformy, procesu nadawania i odbierania kompetencji administracji regionalnej, a także zderzenia z coraz potężniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Bo choć autonomiczne regiony stanowią istotę sprawnie funkcjonującego państwa, to istnieje przy tym spore niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania na skutek wprowadzania wielu podejść do polityki rozwoju. Do tego mnogość problemów, takich jak postępujący kryzys peryferii i małych miast czy kryzys klimatyczny mogą powodować liczne trudności w zarządzaniu samorządami. Jak zatem powinna wyglądać odpowiedź regionów na współczesne wyzwania cywilizacyjne?

Reforma samorządowa, której podstawy prawne zostały przyjęte w połowie 1998 roku, miała na celu stworzenie silnych jednostek administracyjnych i wyodrębnienie terytoriów zdolnych do konkurowania gospodarczego z innymi regionami europejskimi. Powołanie nowych struktur województw w Polsce było także przygotowaniem samorządów do wdrażania polityki rozwoju, w tym absorpcji środków pomocowych Unii Europejskiej. Zgromadzenie Regionów Europy (ang. *Assembly of European Regions* – AER) w deklaracji o regionalizmie w Europie z 4 grudnia 1996 r. uznało, że „regiony stanowią podstawowy i niezastąpiony element kształtowania Europy oraz procesu integracji europejskiej". Reforma administracyjna uruchomiła proces wzmacniania regionów jako podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju. Miała również na celu zbliżenie struktur decyzyjnych do obywatela, otwierając nowe możliwości partycypacji społeczeństwa w procesach kształtujących tę politykę.

Z perspektywy mijającego czasu, a także potrzeby przeprowadzenia bilansu i ewaluacji, konieczne staje się zadanie pytań: Czy założenia reformy samorządowej z 1998 roku zostały w pełni zrealizowane? Czy proces przekazywania kompetencji ze szczebla centralnego na poziom regionalny został już zakończony, czy też obserwujemy regres tego procesu? Czy obecne wyposażenie samorządów wojewódzkich w kompetencje i środki finansowe pozwala im na kreowanie własnej polityki rozwoju opartej na zasobach i terytorium, którym zarządzają? Czy istnieje, jak wskazuje ustawa, regionalna wspólnota samorządowa stworzona przez mieszkańców danego terytorium? Innymi słowy, czy zdążyła się wykształcić w regionach tożsamość regionalna?

Wreszcie, po 25 latach od podjęcia decyzji o rozpoczęciu budowy samorządowych regionów w Polsce, zadać trzeba pytanie dotyczące wyposażenia regionów w instrumenty pozwalające na adekwatną odpowiedź na wyzwania cywilizacyjne. Pytanie to dotyczyć musi także poziomu zorganizowania i zintegrowania tego instrumentarium.

Zintegrowana polityka rozwoju?

Zintegrowana polityka rozwoju polega na podejściu terytorialnym — dopasowaniu podmiotów administracji publicznej i ich działań do wyzwań i potrzeb wyodrębnionych obszarów. Integracja powinna przejawiać się zatem wysokim stopniem koordynacji pomiędzy podmiotami realizującymi politykę rozwoju na danym terytorium i działaniami wynikającymi z wykorzystywania jej instrumentów, w tym strategii, planów i programów. Jeżeli uznajemy podejście terytorialne za właściwe, a takie leżało u podstaw reformy samorządowej w Polsce, istnieje wręcz konieczność delegowania odpowiedzialności ze szczebla centralnego do regionów oraz podzielenia się władzą, odpowiedzialnością, instrumentami polityki rozwoju i środkami na jej realizację. Ten proces w pełni nie nastąpił, czego skutkiem jest utrzymująca się dychotomia i paralelne struktury władzy wojewódzkiej, będącej reprezentacją rządu krajowego w terenie, i władzy samorządowej, reprezentującej społeczność regionalną. Dodatkowo społeczeństwo nie odróżnia roli marszałka województwa i wojewody, co świadczy nie tylko o niedostatecznym poziomie świadomości obywateli, ale także o nieprzejrzystej strukturze podziału kompetencji władz. W tym kontekście obserwujemy w kraju proces recentralizacji i skupiania władzy w ośrodku decyzyjnym na szczeblu rządowym. Trwa także dezintegracja na szczeblu regionalnym. Przejawia się ona równoległym działaniem struktur rządowych i samorządowych w województwach przy jednoczesnym zmniejszaniu kompetencji samorządów.

> **Społeczeństwo nie odróżnia roli marszałka województwa i wojewody, co świadczy nie tylko o niedostatecznym poziomie świadomości obywateli, ale także o nieprzejrzystej strukturze podziału kompetencji władz.**

Niezależnie od rozmiaru delegowanych na szczebel regionalny zadań, kompetencji i środków realizacyjnych, zintegrowaną politykę rozwoju regionalnego należy rozpatrywać w trzech kluczowych kontekstach:

- na etapie definiowania celów rozwojowych;
- na etapie integrowania dokumentów programujących politykę rozwoju (strategii i planów);
- na etapie wdrażania podczas doboru sekwencji kroków i koordynowania działań.

Integracja dokumentów jest wyzwaniem, które nie doczekało się do tej pory rozwiązania. Od wielu lat trwa w Polsce debata na temat integracji planowania przestrzennego i strategicznego. Mimo to nie udało się wypracować ostatecznego kształtu jednoczesnego ujęcia polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Czy kierunki zagospodarowania przestrzennego powinny być zszyte w jednym dokumencie z celami strategicznymi regionu? Czy też utrzymana powinna być odrębność dokumentów planu zagospodarowania przestrzennego województwa i strategii rozwoju województwa, a integracja następować powinna przez proces koordynacji i uspójnienia celów na etapie ich definiowania? Być może właściwym byłoby pozostawienie tej decyzji regionom, które ze względu na swoją specyfikę i charakter terytorium mogłyby stosować adekwatne do swoich potrzeb rozwiązanie. Wiązałoby się to jednak z wprowadzeniem mnogości podejść do prowadzenia polityki rozwoju w regionach, co niesie za sobą także niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania w wymiarze całego kraju.

Zagadnienie integrowania dokumentów programujących politykę rozwoju należy rozpatrywać nie w kontekście scalania dokumentów, lecz w odniesieniu do ich wzajemnej korespondencji i komplementarności. Traktując wątek integrowania dokumentów polityki rozwoju jako zagadnienie formalne i techniczne, za najważniejszy przejaw integracji polityki regionalnej uznać należy międzysektorowe uzgadnianie celów i koordynację wdrażania.

Potrzeby integracji polityki rozwoju regionalnego vs wyzwania cywilizacyjne

Przestrzeń integruje wszystkie przejawy polityki rozwoju, jest areną zdarzeń społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego pretenduje zatem do roli koordynatora oraz integratora polityki rozwoju szczebla regionalnego. Jednak planowanie przestrzenne w polskich województwach zostało *de facto* ograniczone do warstwy informacyjnej oraz opiniowania i uzgadniania lokalnych dokumentów planistycznych i decyzji administracyjnych w stosunku do inwestycji celu publicznego. Wszelkie inne działania, np. zmierzające do powstrzymywania chaotycznego procesu suburbanizacji, kształtowania sieci obszarów cennych przyrodniczo czy ochrony krajobrazu albo definiowania obszarów o wysokim potencjale produkcji energii z OZE, przyjmują jedynie postać wniosków lub rekomendacji. W obliczu postępującej, także w wymiarze globalnym, konsumpcji przestrzeni konieczne wydaje się uzbrojenie polityki przestrzennej regionów w większą decyzyjność i zszycie jej z innymi sektorowymi politykami.

> **W obliczu postępującej konsumpcji przestrzeni konieczne wydaje się uzbrojenie polityki przestrzennej regionów w większą decyzyjność i zszycie jej z innymi sektorowymi politykami.**

Kryzys peryferii i małych miast można rozwiązać jedynie poprzez skoordynowane łączenie polityki społecznej, przestrzennej, rynku pracy i celowaną interwencję publiczną, wzmacniającą atrakcyjność miejscowości oraz powstrzymanie odpływu klasy kreatywnej. Kryzysowi peryferii towarzyszy przerost struktur obszarów metropolitalnych z nawarstwianiem się problemów dotyczących jakości środowiska.

Problem jakości powietrza musi być rozwiązywany równolegle z wdrażaniem polityki energetycznej regionów ze względu na fakt, że większość zanieczyszczeń pyłowych i tych powstałych ze spalania węglowodorów generowana jest przez sektor ciepłowniczy. Regiony posiadają wprawdzie obowiązek sporządzania programów ochrony powietrza (ze względu na brak skutecznych instrumentów kontrolnych i egzekwujących) oraz fakultatywne prawo tworzenia uchwał antysmogowych, jednakże nie mają one żadnej delegacji ustawowej ani mandatu do prowadzenia polityki energetycznej.

Działania związane z powstrzymywaniem zmian klimatycznych oraz adaptacją do nich wiążą się z udzieleniem większych kompetencji regionom co do zarządzania wodami (przygotowania i implementacji programów małej retencji) i nadzorowania rozwoju obszarów cennych przyrodniczo. Ponadto są związane ze skoordynowaniem tych działań z polityką przestrzenną i energetyczną, która, jak wyżej zasygnalizowano, nie jest w domenie obligatoryjnych zadań województwa i pozostaje miejscem inicjatywy oddolnej, poprzestającej na postulatach i ewentualnym punktowym wsparciu finansowym możliwym jedynie dzięki redystrybucji środków Unii Europejskiej wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Zasoby dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego i krajobrazowego podlegają eksploatacji, zatem wymagają ochrony nie tylko ze względów sentymentalnych, ale z powodu ścisłego powiązania z utrzymaniem równowagi zasobu przyrodniczego gwarantującego jakość życia i tożsamość regionalnej społeczności. Wyłania się zatem potrzeba ścisłej koordynacji polityki przestrzennej, edukacyjnej, kulturowej i ochrony środowiska.

Usługi użyteczności publicznej nie będą utrzymane i właściwie wykorzystane bez powiązania z polityką mobilności, realizowaną szczególnie poprzez kształtowanie transportu zbiorowego. Polityka transportu zbiorowego powinna być natomiast silnie powiązana z tworzeniem struktur osiedli (polityka przestrzenna) i ich efektywnością energetyczną (polityka energetyczna).

Zabezpieczenie dostaw zdrowej żywości i produkcja rolna skoordynowana musi być z polityką przestrzenną, zarządzaniem zasobami wodnymi (w Polsce postępuje susza hydrologiczna), polityką przywracania oraz utrzymania różnorodności biologicznej i wzmacnianiem odporności na zmiany klimatu.

Polityka regionalna zderzy się także w niedalekiej przyszłości z nadciągającymi wyzwaniami wywołanymi postępem technologicznym w dziedzinie sztucznej inteligencji i rozwojem nowych form generowania i magazynowania energii. Rozwiązania prawne nie nadążają za postępem cywilizacyjnym.

> **Bez zagwarantowania sprawczości regionów w szerszym zbiorze polityk rozwojowych zagadnienie ich integracji staje się czystym teoretyzowaniem.**

To tylko kilka przykładów potrzeb rozwinięcia korespondencji pomiędzy politykami odpowiedzialnymi za jakość życia i kondycję gospodarki. Jednak kluczowa wydaje się w tym miejscu konstatacja, że do integrowania działań w różnych sferach niezbędne jest wcześniejsze udzielenie kompetencji i delegowanie odpowiedzialności. Bez zagwarantowania sprawczości regionów w szerszym zbiorze polityk rozwojowych zagadnienie ich integracji staje się czystym teoretyzowaniem.

Doświadczenia europejskie, szczególnie te wyniesione ze współpracy transgranicznej, uczą, iż mimo terytoriów podzielonych barierą administracyjną i funkcjonowania odmiennych systemów prawnych, istnieje możliwość integracji na poziomie wspólnego koncypowania kierunków rozwojowych. Pomimo głęboko odmiennych procedur regulujących przygotowanie i implementację polityki rozwoju, a także nieprzystających struktur dokumentów, możliwe jest wspólne definiowanie celów rozwoju i uzgodnienie działań zmierzających do ich osiągania. Prawo reguluje bowiem procedury, ale nie reguluje wyobraźni. Stworzenie koncepcji zintegrowanej polityki rozwoju na szczeblu regionalnym jest zatem możliwe, choć nie zawsze przewidziane w formalnie opisanych procesach. Jej skuteczna implementacja wymaga jednak udzielenia szerszych kompetencji zarządczych na szczeblu regionalnym.

Zintegrowanie polityki rozwoju regionalnego wymaga wrażliwości i empatii w odniesieniu do złożonych problemów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Wiązanie wspólnymi celami polityk sektorowych potrzebuje ostrożności i umiejętnego operowania na powstałym w ten sposób zbiorze naczyń połączonych. Polskie regiony stoją przed cywilizacyjnymi wyzwaniami, którym sprostać można jedynie poprzez prowadzenie polityki rozwoju w formie horyzontalnej i zintegrowanej, a nie sektorowej i hermetycznej.

O autorze

Dr **Maciej Zathey** — doktor nauk o ziemi, geograf, planista regionalny, nauczyciel akademicki. Jego zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół planowania przestrzennego i strategicznego, przemian miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wiążą się z polityką jakości powietrza i efektywności energetycznej. Jednym z najważniejszych wątków badawczych i planistycznych jest budowa relacji transgranicznych i planowanie transgraniczne. Zaangażowany przy tworzeniu Wspólnej Koncepcji Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań.

Najważniejsze pełnione funkcje:

1. Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego — jednostki Samorządu Województwa Dolnośląskiego;
2. Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku;
3. Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu;
4. Członek Zespołu roboczego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN;
5. Członek Rady ds. rozwoju Przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*) na 20. okres legislacyjny parlamentu RFN.

Zintegrowana polityka rozwoju szansą na dbałość o przestrzeń i należyte warunki życia

dr Elżbieta Kozubek
Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Narastający chaos przestrzenny, rozlewanie się miast czy degradacja historycznego dziedzictwa krajobrazowego to jedne z wielu namacalnych przykładów, z jak głębokim kryzysem planowania rozwoju mamy do czynienia w całej Polsce. Szansą na radykalną poprawę sytuacji może być wprowadzenie w życie zintegrowanej polityki rozwoju na wszystkich szczeblach administracji. Jak to zrobić? Czy zintegrowane podejście w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz polityki rozwoju jest możliwe? Jakie są najistotniejsze bariery na tej drodze?

Rosnące zainteresowanie polityką rozwoju

Od bez mała ćwierć wieku trwa dyskurs w gremiach naukowych, wśród samorządowców, geografów, planistów i urbanistów na temat polityki rozwoju obejmującej gospodarkę przestrzenną i działania strategiczne oraz regulujące ją akty prawne. Inicjowanie dyskusji wynika z potrzeby holistycznego i zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Jest również skutkiem większej świadomości i szerszego dostrzegania słabych stron systemu planowania i jego ciągłego osłabiania przez wprowadzanie kolejnych tzw. specustaw, ale też częstych zmian przepisów w już istniejących ustawach, niekoniecznie przekładających się na działania w kierunku poprawy jakości przestrzeni.

Gospodarowanie przestrzenią w upadku?

Ogólnie rzecz biorąc, doszło do poważnego rozluźnienia rygorów w gospodarowaniu przestrzenią w kierunku ułatwień inwestycyjnych, a planowanie przestrzenne sprowadzono do absurdu. Prym w tych działaniach wiodą określone grupy lobbystów, szukające łatwej i krótkiej ścieżki „robienia interesów". Skutkiem tych działań był i nadal jest chaos zabudowy i jej rozpraszanie. Znika wiele terenów otwartych, coraz szerzej zaznacza się degradacja i szpecenie krajobrazu, przestrzeni przyrodniczej, kulturowej i turystycznej. Do dziś nie widać żadnej refleksji, która powodowałaby zmianę tego kierunku w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni, a którą powinniśmy zachować w najlepszej jakości dla przyszłych pokoleń. Jest to również obowiązek konstytucyjny, a podstawą działań polityków sprawujących władzę publiczną powinno być dobro wspólne.

> **Odpowiedzialne gospodarowanie przestrzenią, pozwalające zachować dla przyszłych pokoleń najcenniejsze krajobrazowo tereny w jak najlepszej jakości to nie tylko obowiązek konstytucyjny, ale też wyraz troski o dobro wspólne.**

W jakim otoczeniu czujemy się najlepiej?

Przestrzeń harmonijna, dobrze zagospodarowana jest warunkiem wysokiej jakości życia. Przypomnijmy, że Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową, zobowiązując się tym samym do dbałości o jakość otaczającego krajobrazu, a więc otaczającej nas przestrzeni. Mówiąc o krajobrazie, mówimy o tej samej przestrzeni, w której gospodarujemy i którą zmieniamy, często w sposób nieroztropny i krótkowzroczny. Zmiana jednego elementu systemu materialnego ma wpływ na zmianę warunków glebowych, hydrogeologicznych, zanieczyszczenie wód, zmianę flory i fauny, w rezultacie na otoczenie i jakość życia mieszkańców. Celem wprowadzenia Konwencji była ochrona krajobrazu i zrównoważone gospodarowanie przestrzenią, uwzględniające aspiracje społeczne. Tymczasem kompetencje samorządów i podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie są coraz bardziej ograniczane przez zmianę przepisów prawnych, np. wykonywanie zadań przez parki krajobrazowe w wyniku zmiany ustawy o ochronie przyrody w 2009 roku. Można również spodziewać się, że wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku sporządzania audytu krajobrazowego przez samorząd województwa będzie miało znikomy wpływ na ochronę krajobrazu. Jest to dokument prezentujący przestrzeń województwa w podziale na typy i podtypy krajobrazów oraz krajobrazy priorytetowe, dla których wskazuje się zagrożenia i rekomendacje, bez skutków prawnych w przypadku ich nieuwzględnienia.

Zintegrowane rozwiązanie systemowe – dlaczego i jak?

Wprowadzenie zintegrowanego systemu planowania rozwoju byłoby dobrą okazją do wyeliminowania wad obowiązujących rozwiązań prawnych i ich uspójnienia. Wiązałoby się to również z integracją zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie krajowym i regionalnym. Istnieje potrzeba zintegrowania przepisów prawnych na każdym poziomie jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Dobra, trafna diagnoza jest podstawą do wskazania kierunków polityki rozwoju, a zintegrowany monitoring zagospodarowania przestrzennego miałby kluczowe znaczenie i stanowiłby nowoczesne narzędzie jej realizacji. Technologiczne rozwiązanie stanowiłby geoportal łączący tematyczne dane przestrzenne, w tym wyniki audytu krajobrazowego. Możliwe byłoby śledzenie zmian, m.in. przy wykorzystaniu danych satelitarnych. Uzupełnieniem byłyby dane statystycznie, możliwe do wizualizacji w podziałach administracyjnym i statystycznym. W ten sposób można byłoby nadzorować zmiany w przestrzeni na poziomie krajowym i regionalnym, z możliwością podłączenia danych z poziomu lokalnego. Poziom regionalny powinien być zbiorem referencyjnym, rodzajem „zwornika" poziomu krajowego i lokalnego.

Mniej znaczy lepiej? Mniej znaczy dobrze

Zintegrowany system planowania rozwoju przyczyniłby się do zredukowania liczby opracowywanych dokumentów na każdym poziomie zarządzania, a monitoring — do skrócenia procedury ich uchwalania, a nawet ułatwienia procesu konsultacji społecznych. Odpowiedzialność polityków oznacza konieczność radykalnych działań, bowiem zmiany są konieczne, nieuniknione, tak w sferze ustawodawczej, jak i organizacyjnej.

> **Zintegrowany system planowania rozwoju przyczyniłby się do zredukowania liczby opracowywanych dokumentów na każdym poziomie zarządzania, a monitoring – do skrócenia procedury ich uchwalania, a nawet ułatwienia procesu konsultacji społecznych.**

Planowanie rozwoju odnosi się do przestrzeni i z natury rzeczy ma charakter interdyscyplinarny i konsilientny. Do utworzenia i właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu planowania niezbędny jest słownik pojęć, porządkujący i wyjaśniający ich znaczenie.

Kontekst ściśle regionalny planowania rozwoju

Nieoceniona wydaje się rola regionów, które prowadzą dyskusję dotyczącą zintegrowanego planowania rozwoju od wielu lat, w różnych zespołach. Współpracując z administracją rządową, zarówno przy zmianach poszczególnych ustaw, jak i przy opracowywaniu dokumentów na poziomie krajowym, strategii i programów, mają olbrzymie doświadczenie i dysponują nieocenioną wiedzą, a ich kompetencje dotyczą szerokiego spektrum dyscyplin: od geografów, planistów, urbanistów, architektów po specjalistów gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, architektury krajobrazu czy ekonomistów.

Mimo wielu prób, nie udało się wypracować konsensusu w przepisach prawnych związanych z polityką rozwoju i planowaniem przestrzennym. Najczęściej są to półśrodki, które nie zapewniają na poziomie województw należytych narzędzi w taki sposób, by województwa miały wpływ na kształt tej polityki. Przygotowywane przez województwa dokumenty powinny być aktami planistycznymi, normatywnymi. Przykładem współpracy samorządu województwa z administracją rządową są prace związane z opracowaniem audytu krajobrazowego i rozporządzenia w sprawie jego sporządzenia. Województwa współpracowały ponad 6 lat ze stroną rządową i nadal jest wiele kwestii dyskusyjnych, wiele błędów i sprzeczności zawartych w rozporządzeniu. Nie uwzględniono wielu uwag, w tym kwestii skali opracowania, zbyt szczegółowej jak na poziom regionalny. Mimo wielu niedoskonałości rozporządzenia i dodatkowo nieprzekazania środków finansowych na sporządzenie tego dokumentu, jak wskazano w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, województwa realizują konsekwentnie to zadanie.

Jednak dobro wspólne

W krajach UE instytucje władzy publicznej, na każdym poziomie podziału terytorialnego, wyposażone są w skuteczne instrumenty i narzędzia z zakresu planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego w sposób zintegrowany, interdyscyplinarny oraz kompleksowy. W Polsce mamy dokładnie odwrotną sytuację. Umknęło nam dobro wspólne w gospodarowaniu przestrzenią, a bodaj największym mankamentem jest brak rozgraniczenia między własnością a prawem zagospodarowania. Dodatkowo mamy do czynienia z pewną inwersją, dokumenty obligatoryjne nie są aktami prawa, natomiast nieobligatoryjne już tak — miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy. Zbyt wiele dokumentów dość skutecznie wyeliminowało z praktycznego znaczenia planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie kraju i regionu, natomiast gminy postawiono w obliczu wyboru między chaosem a bankructwem. Giniemy w chaosie nie tylko przestrzennym, ale i prawnym, a wielość dokumentów również przyczynia się do takiego stanu rzeczy.

> **W Polsce (w przeciwieństwie do innych państw UE) władze publiczne nie są na każdym poziomie wyposażone w skuteczne instrumenty i narzędzia z zakresu planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Największym mankamentem jest jednak brak rozgraniczenia między własnością a prawem zagospodarowania.**

Sanacja systemu planowania nadzieją na rozwój zrównoważony

Planowanie rozwoju to sfera wymagająca dojrzałych i przemyślanych decyzji, natomiast od lat jest ona poletkiem doświadczalnym nieustannych zmian i nieodpowiedzialnych eksperymentów, opisanych powyżej. System planowania rozwoju wymaga gruntownej sanacji, a nie doraźnych, fragmentarycznych, cząstkowych korekt. Powinniśmy czerpać z dobrych praktyk innych krajów, a monitoring zagospodarowania

przestrzennego uznać za podstawę zintegrowanego, spójnego, transparentnego systemu polityki rozwoju. To dałoby szansę na realizację celów określonych w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tzn. zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego. Te cele powinny być priorytetowe, szczególnie w nowym paradygmacie zielonej transformacji, a nadal znajdują się na końcu listy fundamentalnych przedsięwzięć.

Nowy paradygmat

W przeszłości zaznaczyło się wiele momentów, które miały wymiar postępu cywilizacyjnego i w konsekwencji prowadziły do zmiany jakości życia, do przyjęcia nowych wartości. Zmiany innowacyjne powodują ogromne przemiany życia społecznego, upowszechnia się nowy model rodziny. Są takie innowacje, które rewolucjonizują świat. Nowe wyzwania na dziś to ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie transportu indywidualnego na rzecz transportu zbiorowego, dbałość o harmonijną przestrzeń. Powinniśmy dążyć do zachowania mikroklimatu miast, zazielenić je, nie betonować wszystkiego, nie wznosić tyle kubatur. W myśl zasady zrównoważonego, trwałego rozwoju uwzględniać najważniejszy element planowania rozwoju — sytuację demograficzną. Powinniśmy wręcz zadać pytanie: czy musimy wciąż budować tak wiele kilometrów dróg, tak dużo obiektów o wielkiej kubaturze, czy też w nieskończoność rozpraszać zabudowę, już nie tylko podmiejską, ale i na terenach wiejskich i rolniczych?

> **Powinniśmy dążyć do zachowania mikroklimatu miast, zazielenić je, nie betonować wszystkiego, nie wznosić tyle kubatur. W myśl zasady zrównoważonego, trwałego wzrostu uwzględniać najważniejszy element planowania rozwoju – sytuację demograficzną.**

W świetle obecnych priorytetów UE, należy rozważyć nowy paradygmat wartości, wyjście poza niedorzeczność i obłęd panującej ideologii wzrostu gospodarczego i bardziej zadbać o to, co już jest, uporządkować przestrzeń, nie prowadząc rabunkowej gospodarki w odniesieniu do niej. Cel na najbliższą przyszłość, dla dobra wspólnego, powinien brzmieć: dbamy o to, co mamy. Cel ten może stać się drogą do życia w harmonijnej przestrzeni i mniej zanieczyszczonym środowisku.

Ta krótka krytyka stanu planowania rozwoju wskazuje na brak systemowych rozwiązań w sferze słownikowej, organizacyjnej i instytucjonalnej, ustawodawczej oraz wdrożeniowej. Bez szybkich, radykalnych i sensownych zmian, chybione decyzje będą dominować, a ich skutki — wszechobecna, postępująca degradacja przestrzeni — będzie ponosić społeczeństwo.

Wdrożenie nowych, innowacyjnych rozwiązań, w tym technologicznych, do systemu planowania rozwoju oraz planowania przestrzennego jest szansą na zbudowanie zintegrowanego systemu, który powinien być prosty, spójny i transparenty. Czas dyskusji na temat systemu planowania rozwoju dobiegł końca, teraz jest czas na działanie w kierunku zintegrowanej polityki rozwoju.

O autorce

Dr **Elżbieta Kozubek** — geograf, dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie; w latach 1984-2012 pracownik naukowy Instytutu Geografii i PZ PAN oraz Instytutu Geodezji i Kartografii; nauczyciel akademicki Wydziału Geodezji i Kartografii PW. Główny obszar badań dotyczy rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego, modelowania złożonych systemów przestrzennych, m.in. w zakresie społeczeństwa informacyjnego, procesów urbanizacji, zmian użytkowania ziemi.

Województwo lubelskie wobec wyzwań planowania zintegrowanego

Bogdan Kawałko
Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Dualny model transformacji terytorialnej, który oddziela założenia planowania przestrzennego od społeczno-gospodarczego, nie przystaje do wyzwań i kształtu obecnej polityki regionalnej. Stąd tak głęboka potrzeba opracowania modelu współpracy, umożliwiającego pełne wykorzystanie potencjału samorządów oraz zmniejszenie izolacji hamującej zrównoważony i spójny rozwój regionalny. Dyskusja o integrowaniu polityki rozwoju koncentruje się na trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej. Jakie wyzwania można odnotować w ramach poszczególnych przestrzeni integracji? W jaki sposób doprowadzić do ich skutecznej realizacji? Jaką strategię działania obrało województwo lubelskie?

Wprowadzenie

We współczesnej polityce regionalnej, zorientowanej na pobudzanie rozwoju w układach terytorialnych, potrzeba podejścia zintegrowanego wydaje się warunkiem koniecznym dla poprawy jej skuteczności. W Polsce od wielu lat mamy do czynienia z dychotomią systemu planowania, obejmującą planowanie przestrzenne oraz planowanie społeczno-gospodarcze. Dychotomie tę podkreślają m.in. odrębne metodologie prac, stopień formalizacji procesów, a także różny tryb ich procedowania oraz konsultacji. Planowanie społeczno-gospodarcze jest nie tylko mniej rygorystyczne, ale czasami wręcz prowadzone niezależnie od aktualnie obowiązującego systemu prawnego[1].

Problem dwutorowego planowania rozwoju został dostrzeżony już w 2010 r. na poziomie opracowywania założeń Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), w której postulowano wprowadzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych, formalnych (na drodze prawnej), nieformalnych i organizacyjnych. Przyjęte w KPZK 2030 zapisy wyraźnie wskazują na potrzebę zerwania z dotychczasową praktyką dualizmu procesów planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Nadal odczuwalny jest brak związku między podejmowaniem decyzji przez administrację rządową a odpowiedzialnością finansową za skutki wydawanych decyzji. Planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym, co przejawia się brakiem bilansowania i niedopasowaniem ofert terenów uzbrojonych do potrzeb rynku. System nie określa dokładnie funkcji dokumentów planistycznych i relacji między nimi, w tym wytycznych polityki przestrzennej państwa, które powinny być uwzględniane w planach i programach na każdym szczeblu, szczególnie lokalnym, gdyż decyzje podejmowane na tym poziomie w największym stopniu przesądzają o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych[2].

[1] J. Woźniak, *Wybrane aspekty zintegrowanego planowania rozwoju – perspektywa regionalna*, Studia KPZK, 2015.

[2] Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r.

Decyzje podejmowane na poziomie lokalnym, w ramach polityki przestrzennej państwa, w największym stopniu przesądzają o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych.

Zgodnie z aktualnie obowiązującą *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*[3], podejście zintegrowane i zróżnicowane terytorialnie stanowi jedną z podstawowych zasad organizowania procesu programowania, realizacji oraz monitorowania działań rozwojowych. Dokument ten wskazuje, że polityka regionalna w układzie terytorialnym powinna być, w większym niż dotychczas stopniu, realizowana w sposób zintegrowany, wiążąc różnego rodzaju przedsięwzięcia w zespolone ze sobą pakiety, dostosowane do danego terytorium (realizujące cele wyznaczone terytorialnie) i łączące interwencje w różnych sektorach, postrzeganych dotychczas jako rozdzielne.

***Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zapoczątkowała debatę i stała się impulsem do zintensyfikowania prac nad reformą systemu zarządzania rozwojem Polski, zarówno w aspekcie społeczno-gospodarczym, jak i przestrzennym.**

Strategia ta zapoczątkowała debatę i stała się impulsem do zintensyfikowania prac nad reformą systemu zarządzania rozwojem Polski zarówno w aspekcie społeczno-gospodarczym, jak i przestrzennym. Jej efektem powinna być konsolidacja systemu zarządzania rozwojem i stopniowe wprowadzanie systemu zintegrowanego planowania rozwoju na każdym poziomie — krajowym, regionalnym i lokalnym. Wymaga to jednak zainicjowania licznych zmian prawnych oraz organizacyjno-instytucjonalnych w procesach decyzyjnych.

Planowanie zintegrowane z perspektywy województwa lubelskiego

Istnieje powszechna opinia głosząca, że cechą odróżniającą zintegrowane planowanie rozwoju od planowania sektorowego jest wieloczynnikowa analiza wyjściowej sytuacji obszaru (w tym zjawisk zmiennych w czasie) oraz wskazanie strategicznych, powiązanych celów odnoszących się do terytorium co najmniej w średniookresowym horyzoncie. Kluczową kwestią na tym etapie jest oszacowanie zasobów powiązanych ze sobą instrumentów (inwestycji, kwestii prawnych i organizacyjnych) oraz przyjęcie sprawnego systemu koordynacji pomiędzy tymi, które pochodzą z odmiennych źródeł finansowych i pozostają w gestii różnych podmiotów[4]. Biorąc pod uwagę rozbieżność stanowisk i opinii części środowisk naukowych oraz środowiska planistów regionalnych w zakresie interpretacji zintegrowanej polityki rozwoju, należy ten proces rozpatrywać w trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej.

Integracja funkcjonalna – spójność pomiędzy procesem planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Różnice między modelem przygotowania planów przestrzennych i strategii społeczno-gospodarczych stanowią istotny kontekst dla warunków i możliwości integrowania obydwu systemów. Istnienie równolegle funkcjonujących systemów powoduje występowanie sprzeczności między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego zarówno na etapie procedowania, jak również realizacji. Dodatkowo, niespójne metody i złożoność analizowanych procesów sprawia, że te rozbieżności są jeszcze większe. Brak obligatoryjności opracowywania planów miejscowych, szczególnie dla obszarów przeznaczonych do intensywnego zagospodarowania, zgodnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw,

[3] Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Uchwała nr 8/2017 Rady Ministrów z 14.02.2017 r.

[4] *Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju*, red. M. Blaszke, T. Markowski, M. Nowak, M. Żak-Skwierczyńska, Łódź 2023.

jest jedną z zasadniczych przyczyn niewydolności tego systemu na szczeblu lokalnym. Często powoduje to nieodwracalne, szkodliwe działania w przestrzeni, odczuwalne również przy planowaniu na wyższym szczeblu[5]. Obecny stan prawny tworzy pozory integralności, gdyż wprowadza wymogi spójności bez określania ich kryteriów.

> **Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego to dokument o charakterze długookresowym, który określa zasady i kierunki kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu oraz działania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych.**

Próba integrowania polityki przestrzennej z intensyfikacją procesów społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim realnie rozpoczęła się przed rokiem 2015, kiedy jednym z podstawowych założeń opracowania projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (PZPWL) było zapewnienie jego realnej spójności i komplementarności z obowiązującą Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.), mającą przestrzenne przełożenie określonych w niej celów i kierunków rozwoju województwa. PZPWL jest dokumentem o charakterze długookresowym, stanowiącym element krajowego systemu planowania przestrzennego. Określa zasady i kierunki kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu oraz działania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, stanowiąc formalną i merytoryczną płaszczyznę odniesienia dla podejmowanych decyzji przestrzennych.

Współpraca Biura Planowania w Lublinie z ówczesnym Departamentem Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (UMWL) zapewniła spójne uwzględnienie w dokumentach strategicznych aspektów społeczno-gospodarczych w wymiarze funkcjonalno-przestrzennym. Umożliwiło to uniknięcie wielu potencjalnych konfliktów środowiskowych, a jednocześnie zapewniło optymalizację kompleksowej polityki rozwoju, przede wszystkim w zakresie:

- wykorzystania specyficznych, endogenicznych potencjałów, a co za tym idzie — różnicowania priorytetów rozwojowych w różnych częściach województwa;
- zapewnienia właściwych relacji pomiędzy określonymi strukturami funkcjonalno-przestrzennymi;
- skoordynowania działań służących poprawie dostępności funkcji właściwych dla różnych typów struktur przestrzennych.

Powyższe podejście znalazło swój wyraz w planowaniu rozwoju regionalnych obszarów funkcjonalnych oraz podejmowaniu decyzji o charakterze i zakresie prowadzonych działań w ramach obszarów strategicznej interwencji.

Integracja organizacyjno-instytucjonalna

Regionalne doświadczenia, bazujące na dotychczasowych procesach integrowania polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, stały się początkiem zmian organizacyjno-instytucjonalnych w 2015 roku. Wówczas Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie (jednostka podległa samorządowi województwa) zostało włączone w struktury Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL. Fakt ten miał istotny wpływ na zakres prac związanych m.in. z opracowaniem i aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego (SRWL), pozwalając na komplementarne ujęcie różnych wymiarów rozwoju. Dzięki integracji organizacyjno-instytucjonalnej, wskazane w SRWL obszary funkcjonalne były delimitowane na podstawie przesłanek wynikających z analizy obiektywnych cech przestrzennych (PZPWL) i powiązań funkcjonalnych

[5] Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r.

danego terytorium. Zintegrowane podejście Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL znalazło również swoje odzwierciedlenie na poziomie opracowania oraz konsultowania dokumentów regionalnych (w tym strategii sektorowych, planów, programów), jak również udziału w opiniowaniu i przygotowaniu dokumentów związanych z polityką spójności.

> **Zintegrowane podejście Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL znalazło swoje odzwierciedlenie na poziomie opracowania oraz konsultowania dokumentów regionalnych, jak również opiniowania i przygotowania dokumentów związanych z polityką spójności.**

Wymiar terytorialny SRWL oparto o zdefiniowane w PZPWL obszary funkcjonalne, traktowane jako tereny wskazane do integrowania działań przestrzennych, zapewniających utrwalenie ich funkcji wiodącej w dłuższej perspektywie. Strategia ta w szczególny sposób kieruje się na wymiar gospodarczy, od którego uzależnia sukces w wymiarze społecznym. Zwraca również uwagę na aspekty środowiskowe, jako istotne dla zrównoważonego rozwoju regionu, w szczególności bezpieczeństwa publicznego, zdrowia oraz wybranych branż gospodarczych, m.in. rolnictwa. Uwzględnia w swojej logicznej konstrukcji przyszłe zmiany, które mogą wpłynąć na poziom konkurencyjności regionu, w szczególności rozwój powiązań komunikacyjnych oraz bogacenie się społeczeństwa. Istotnym wymiarem tych wyzwań jest zrównoważony rozwój w odniesieniu do przestrzeni województwa (wspieranie obszarów słabiej rozwiniętych, posiadających mniejsze potencjały do samodzielnego kreowania wzrostu). Ze względu na potrzebę integrowania i koncentrowania działań rozwojowych w ramach kształtowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa lubelskiego, określone zostały obszary strategicznej interwencji (OSI).

> **Istotnym wymiarem wyzwań integracji organizacyjno-instytucjonalnej jest zrównoważony rozwój na terenie województwa, który polega na wspieraniu obszarów słabiej rozwiniętych, posiadających mniejsze potencjały do samodzielnego kreowania wzrostu.**

Założenie dostosowywania zakresu interwencji do specyficznych potrzeb i potencjałów rozwojowych poszczególnych terytoriów (wskazanych w SRWL jako obszary strategicznej interwencji), będzie realizowane poprzez uwzględnienie w mechanizmach wsparcia określonych komponentów w programie finansowym, pochodzącym głównie ze środków polityki spójności, zarządzanym na poziomie regionalnym. Wiąże się to z zaplanowanymi instrumentami terytorialnymi (np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne dla miejskich obszarów funkcjonalnych, tzw. ZIT-y) lub innymi preferencjami (np. dedykowane konkursy, dodatkowe punkty w ocenie projektów).

W kontekście integracji instytucjonalnej warto zwrócić uwagę na duże rozbieżności w poszczególnych regionach pod względem funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za planowanie rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Są one następstwem wypracowania przez każde województwo własnych, indywidualnych rozwiązań. Przeprowadzona analiza wskazała, że w części województw jedna komórka organizacyjna realizuje zadania z zakresu planowania przestrzennego i strategicznego. W innej grupie województw odpowiedzialność za planowanie rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego rozłożona została na dwie odrębne komórki organizacyjne. Dodatkowo, w niektórych województwach zadania dotyczące planowania rozwoju przestrzennego (opracowanie i aktualizacja planu zagospodarowania przestrzennego województwa) oraz wdrażanie regionalnej polityki rozwoju przestrzennego (procesy uzgadniania i opiniowania)

pozostają w kompetencji różnych podmiotów (instytucji). Analogicznie w wymiarze społeczno-gospodarczym planowanie strategiczne (przygotowanie strategii rozwoju województwa) oraz programowanie regionalnych instrumentów wsparcia (opracowanie i negocjowanie programów operacyjnych) pozostaje w gestii różnych jednostek organizacyjnych.

Integracja planowania rozwoju w zakresie jednego dokumentu

Dotychczasowe doświadczenia prowadzenia polityki rozwoju na poszczególnych poziomach zarządzania charakteryzują słabe powiązania pomiędzy planowaniem przestrzennym a społeczno-gospodarczym, natomiast niski stopień ich zintegrowania stanowi jeden z najpoważniejszych mankamentów obecnego systemu planowania rozwoju. Wynika to z jednej strony z odmiennego charakteru obu sfer planowania, ale także z narosłych przez lata negatywnych skutków ich autonomicznego funkcjonowania. Niedopasowane do siebie są cele szczegółowe i perspektywy czasowe, dla jakich opracowuje się wspomniane dokumenty. Różni je stopień obligatoryjności i tryb opracowania, cechuje brak elementarnej standaryzacji, co utrudnia ich wzajemnie zintegrowanie. Trudności te pogłębia zindywidualizowana metodyka ich sporządzania. Stąd kluczowe jest pytanie, czy wystarczającym będzie zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym, czy raczej niezbędne jest zintegrowanie dokumentów strategiczno-planistycznych?

Wdrożenie zasad oraz głównych elementów składowych nowego systemu wymagać będzie przygotowania szeregu rozwiązań szczegółowych, a w konsekwencji zmiany istniejących uregulowań prawnych, dotyczących szczególnie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowelizacja istniejących przepisów w obecnym otoczeniu prawnym nie stwarza szansy usprawnienia polskiego systemu planowania przestrzennego.

> **Istotą dokumentu strategicznego jest optymalne realizowanie działań w budowaniu konkurencyjności i atrakcyjności społeczno-gospodarczej regionu, a także uwzględnienie warunków i możliwości finansowania w ramach programów wsparcia polityki spójności.**

Z perspektywy dotychczasowych doświadczeń województwa lubelskiego prowadzenie zintegrowanej polityki na podstawie jednego dokumentu budzi szereg pytań i wątpliwości. Wynika to przede wszystkim z ich różnego charakteru. PZPWL jest dokumentem, którego cele i kierunki działań są realizowane w dłuższym horyzoncie czasowym. Plan przestrzenny, będąc przyszłościową koncepcją zagospodarowania danego obszaru, ustala, co konkretnie może być lokalizowane we wskazywanych miejscach oraz utrwala właściwe relacje i powiązania funkcjonalne pomiędzy różnymi strukturami przestrzennymi. Istotą dokumentu strategicznego jest optymalne realizowanie działań w budowaniu konkurencyjności i atrakcyjności społeczno-gospodarczej regionu. Ponadto istotnym aspektem procesu przygotowania strategii jest potrzeba uwzględnienia warunków i możliwości finansowania w ramach programów wsparcia polityki spójności. W tym kontekście SRWL jest postrzegana jako narzędzie koordynacji polityki rozwoju w trzech wymiarach: przestrzennym, finansowym, sektorowym.

W kontekście aktualnej dyskusji nad modelem planowania zintegrowanego w ramach jednego dokumentu, otwarte pozostaje pytanie o jego formę oraz zakres ustaleń i zapisów kierowanych także do niższych szczebli zarządzania rozwojem zarówno w odniesieniu do gminnych dokumentów strategicznych, jak i lokalnych dokumentów planowania przestrzennego. Będzie to wymagało określenia czytelnych relacji między aktami sporządzanymi na poszczególnych poziomach. Istotna zatem wydaje się kwestia oparcia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego na wspólnej diagnozie (uregulowanej w polskim

prawie)[6], która powinna stanowić pierwszy etap w zintegrowanym procesie sporządzania dokumentu strategii i dokumentu planu zagospodarowania przestrzennego. Jak pokazuje doświadczenie Samorządu Województwa Lubelskiego, pomimo dwóch odrębnych dokumentów (PZPWL i SRWL), udało się wypracować wspólną płaszczyznę integracji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w zakresie głównych celów strategicznych skierowanych do obszarów funkcjonalnych, zdefiniowanych na podstawie PZPWL. Z perspektywy województwa lubelskiego, to wspólne podejście powinno mieć swoje odzwierciedlenie również w politykach sektorowych.

> **Jak pokazuje doświadczenie województwa lubelskiego, pomimo dwóch odrębnych dokumentów (PZPWL i SRWL), udało się wypracować wspólną płaszczyznę integracji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w zakresie głównych celów strategicznych skierowanych do obszarów funkcjonalnych, zdefiniowanych na podstawie PZPWL.**

Podsumowanie

Biorąc za punkt wyjścia rozwój zrównoważony, zakładający proces planowania oparty na wzajemnych powiązaniach między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem, rodzi się pytanie o model i narzędzia współczesnego systemu zintegrowanego publicznego planowania i zarządzania rozwojem w praktyce. Planowanie zintegrowane powinno być planowaniem kompleksowym, interdyscyplinarnym, wyspecjalizowanym, uwzględniającym liczne powiązania i współzależności, jak również planowaniem prewencyjnym, zapobiegającym negatywnym efektom działalności człowieka.

> **Planowanie zintegrowane powinno być planowaniem kompleksowym, interdyscyplinarnym, wyspecjalizowanym, uwzględniającym liczne powiązania i współzależności, jak również planowaniem prewencyjnym, zapobiegającym negatywnym efektom działalności człowieka.**

W budowaniu nowego modelu zarządzania rozwojem, w tym planowania zintegrowanego, nie można dopuścić do zmarginalizowania roli, znaczenia i funkcji planowania przestrzennego, które powinno mieć silną pozycję w tych procesach. W tym kontekście należy podkreślić wagę dyskusji o przyszłym modelu planowania rozwoju. Zgodnie z założeniami Ministerstwa Rozwoju i Technologii, rok 2023 jest czasem, w którym zostaną przyjęte regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego na poziomie lokalnym i jednocześnie momentem zainicjowania drugiego etapu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie krajowym i regionalnym.

W praktyce legislacyjnej łatwo jest upozorować integralność planowania. W tym celu wystarczy określić wymóg uwzględniania innych dokumentów i ustaleń w procedowanym dokumencie, bez jednoznacznego wskazywania zakresu, metod i konsekwencji braku spójności. Plany przestrzenne koncentrują się przede wszystkim na finalnym obrazie zagospodarowania danego terytorium niż na ścieżkach dojścia do pożądanych

[6] Ustawa z dnia 28 stycznia 2022 r. o samorządzie województwa.

stanów. Z kolei strategie społeczno-gospodarcze rozstrzygają, jakie efekty zjawisk i procesów mają zostać osiągnięte, podczas gdy w planach przestrzennych główna uwaga zwracana jest na dopuszczalność i rekomendację rozmieszczenia danej aktywności społeczno-gospodarczej na konkretnym terytorium. W powyższym kontekście różne znaczenie mają procedury konsultowania, opiniowania i uzgadniania tych dokumentów. Trudności te pogłębia zindywidualizowana metodyka ich sporządzania.

Podczas Konwentu Marszałków Województw RP we wrześniu 2022 r., w ramach prac Zespołu Eksperckiego ds. Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej ZWRP, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz przedstawicieli województw, podjęto prace nad formą zapisów prawnych. Wnioski dotyczyły najważniejszych wyzwań związanych z procesem integrowania planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego przy udziale zarówno Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, jak i Ministerstwa Rozwoju i Technologii w ramach realizacji założeń systemu zarządzania rozwojem Polski, a w szczególności docelowej architektury dokumentów strategicznych i planistycznych na poziomie krajowym i regionalnym oraz ich zależności z dokumentami planowania strategicznego i przestrzennego na poziomie lokalnym.

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce uregulowaniami prawnymi, za planowanie i zarządzanie rozwojem regionu odpowiedzialne są władze samorządów wojewódzkich, co z jednej strony pozwala na ustandaryzowanie przygotowywanych dokumentów, ale z drugiej ogranicza podejmowanie działań w zakresie instrumentów oddziaływania na podmioty odpowiedzialne za realizację niektórych priorytetów zapisanych w strategiach wojewódzkich. Dyskusja nad kształtem regionalnej polityki przestrzennej pomija kluczowy aspekt sprawczy, jakim jest brak silnych narzędzi i mechanizmów umożliwiających egzekwowanie zapisów dokumentów regionalnych w strategicznych i planistycznych dokumentach na poziomie lokalnym. Jednocześnie chaos związany z mnogością dokumentów, tworzonych często w różnych konfiguracjach terytorialnych, nie sprzyja poprawie efektywności realizacji polityk publicznych, integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz świadczy o słabości obecnego systemu planowania rozwoju.

O autorze

Bogdan Kawałko — Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL w Lublinie. Członek Zespołu ds. Zintegrowanej Polityki Rozwoju Polski i Europy KPZK PAN (od 2002 r.), Członek Komitetu Monitorującego RPO WL (2007-2013, 2014-2020, 2021-2027), Komitetu Monitorującego Program PBU oraz PO Polska Wschodnia (od 2008), Wicewojewoda Zamojski (1990-1998) i doradca Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (1999-2001). Ekspert, autor ponad 100 artykułów, publikacji książkowych, opracowań i ekspertyz z zakresu programowania rozwoju, strategii i polityki regionalnej, współpracy transgranicznej oraz zarządzania w administracji publicznej. Od 1999 roku wykładowca akademicki.

JAKA GEOGRAFIA ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI?

Jaka geografia rozwoju polskich regionów?

prof. Bolesław Domański
Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

prof. Grzegorz Micek
Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

Rozwój polskiej gospodarki w ostatnich dekadach wiązał się ze znaczną geograficzną koncentracją firm i inwestycji. Te zaś lokowano najczęściej na zachodzie kraju oraz w największych ośrodkach miejskich i ich otoczeniu. Dobrze znany jest nam cywilizacyjny podział na Polskę zachodnią i wschodnią, a także dysproporcje między obszarami metropolitalnymi a peryferyjnymi. Różnice te nie należą do przeszłości. Czy możemy jednak spodziewać się szybszego rozwoju obszarów peryferyjnych? Jak na te uwarunkowania wpływa pandemia COVID-19, napływ imigrantów do Polski czy transformacja energetyczna? Wreszcie – w jaki sposób rozsądnie wykorzystać nowe trendy, pojawiające się w lokalizacji inwestycji oraz lokalnej przedsiębiorczości?

Przestrzeń Polski, podobnie jak innych krajów, jest zróżnicowana pod względem swoich właściwości społecznych i gospodarczych. Składają się na to, sięgająca korzeniami średniowiecza, sieć (hierarchia) miast, różnice między terytoriami wchodzącymi w skład trzech państw zaborczych, nakładające się na nie odmienne cechy Ziem Zachodnich i Północnych, włączonych w granice Polski w 1945 roku, a także współczesne procesy rozwoju obszarów metropolitalnych. Dyskutując o tych uwarunkowaniach, należy odróżniać miejsca koncentracji działalności gospodarczej (to gdzie zlokalizowane są firmy i miejsca pracy) od obszarów zamieszkania. Stanowią one dwa, wzajemnie powiązane, ale jednak odrębne układy przestrzenne. Powszechnie znane są: ukształtowane historycznie, różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i w poziomie życia mieszkańców między regionami Polski zachodniej i wschodniej. Słabiej uświadamiane zaś — dysproporcje między Polską południową i północną, np. w gęstości zaludnienia i cechach społecznych. Jednocześnie dynamika wzrostu gospodarczego w ostatnich trzech dekadach, widoczna w przyroście PKB, zróżnicowana była przede wszystkim między obszarami metropolitalnymi i pozametropolitalnymi.

Na tym tle postawić można pytanie: jakich zmian można oczekiwać w nadchodzących latach w zróżnicowaniu rozwoju polskich regionów? Czy rozwój ten powielał będzie dotychczasowe trendy i utrwalał historyczne zróżnicowania? A zarazem, czy coś się zmieni w relacjach między rozmieszczeniem działalności gospodarczej a miejscami zamieszkania?

> **Przez długi czas inwestycje produkcyjne i logistyczne skupiały się w Polsce zachodniej i południowo-zachodniej oraz w obszarach metropolitalnych, oferujących najlepsze warunki w tym zakresie; a rozmieszczenie usług, w tym tych zawansowanych, wymagających wysoko kwalifikowanych kadr, postępowało zgodnie z hierarchią miast – w ośrodkach metropolitalnych i ich sąsiedztwie.**

Zacznijmy od aktywności gospodarczej. Czy i co może się zmienić w zakresie czynników wpływających na jej lokalizację w przestrzeni kraju? Najważniejszymi elementami, które decydowały o usytuowaniu dużych inwestycji, zarówno firm z kapitałem rodzimym, jak i zagranicznym, były dotąd: dogodne położenie względem rynków zbytu, dostępność komunikacyjna oraz zasoby i jakość kapitału ludzkiego (kadr). Wyrazem tego było skupianie inwestycji produkcyjnych i logistycznych w Polsce zachodniej i południowo-zachodniej oraz w obszarach metropolitalnych, oferujących najlepsze warunki w tym zakresie, a także rozmieszczenie usług, w tym tych zawansowanych, wymagających wysoko kwalifikowanych kadr, zgodnie z hierarchią miast — w ośrodkach metropolitalnych i ich sąsiedztwie. Istotnym elementem sukcesu gospodarczego Polski w okresie transformacji społeczno-gospodarczej stały się równocześnie małe i średnie firmy. Rozwój przedsiębiorczości lokalnej warunkowany był wielkością lokalnych rynków zbytu, powiązaną ze standardem życia (siłą nabywczą) mieszkańców i rozwojem dużych firm, cechami demograficznymi (młodą strukturą wieku) i społeczno-kulturowymi. W efekcie znacznie wyższą aktywnością małych i średnich firm wyróżniały się obszary metropolitalne i duże miasta oraz Polska zachodnia.

Przewaga obszarów metropolitalnych, oparta na korzyściach z wielkości i różnorodności skoncentrowanych w nich działalności, wydaje się w miarę trwała. Pozytywną cechą, odróżniającą Polskę od wielu innych krajów, jest policentryczna sieć osadnicza bez absolutnej dominacji ośrodka stołecznego. Czy przekłada się to jednak na brak nowych szans rozwojowych dla obszarów pozametropolitalnych i oznacza ich nieuchronną marginalizację?

Wraz z rozbudową sieci drogowej następuje poprawa dostępności komunikacyjnej na znacznych obszarach kraju, a tym samym ograniczeniu ulega peryferyjność wielu terenów pozametropolitalnych, obniżająca dotąd ich atrakcyjność inwestycyjną. Tworzy to potencjał rozwojowy dla obszarów o niższych kosztach, zwłaszcza dla lokalizacji nowych, dużych inwestycji produkcyjnych poza regionami, które dotąd przyciągały większość z nich. Długofalowo może to przyczynić się również do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

> **Kluczowym czynnikiem, którego dostępność warunkuje dalszy rozwój społeczno-gospodarczy Polski, są ludzie (kapitał ludzki). Obecnie, w warunkach kryzysu demograficznego, jest to zasób deficytowy.**

Kluczowym czynnikiem, którego dostępność warunkuje dalszy rozwój społeczno-gospodarczy Polski, są ludzie (kapitał ludzki). Obecnie, w warunkach kryzysu demograficznego, jest to zasób deficytowy. W tej sytuacji fundamentalną kwestię stanowi to, gdzie będą chcieli mieszkać aktywni i młodzi ludzie, zwłaszcza ci dobrze wykształceni. Czy będziemy obserwowali dalszą kontynuację trendów migracyjnych ostatnich dekad, które zdecydowanie wzmacniały obszary metropolitalne, kosztem peryferii?

Patrząc na doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów Ameryki Północnej i Europy, oczekiwać można rozpowszechniania się nowych tendencji w zakresie preferencji mieszkaniowych — rosnącej liczby osób, wybierających zamieszkanie w małych miastach i miejscowościach wiejskich z dala od wielkich ośrodków (trend nazywany czasem kontrurbanizacją) ze względu na atrakcyjność krajobrazową, ucieczkę od zatłoczenia, rodzinne korzenie czy niższe koszty życia. Sprzyjać temu będą: większa mobilność, tj. gotowość do dojazdów na dalsze odległości oraz lepsza dostępność komunikacyjna, umożliwiająca dostęp do usług wyższego rzędu oraz miejsc pracy w dużych ośrodkach. Takie decyzje mieszkaniowe, zwłaszcza dla osób dobrze wykształconych, ułatwi rosnący udział pracy na odległość, przyspieszony przez doświadczenia pandemii COVID-19. Oznacza on bowiem rozerwanie ścisłego powiązania lokalizacji miejsc pracy i miejsc zamieszkania zasięgiem codziennych dojazdów do pracy. Coraz więcej osób pojawiać się będzie w biurze tylko w niektóre dni tygodnia czy miesiąca. Warunkiem realizacji powyższych preferencji mieszkaniowych jest odpowiednia jakość lokalnych usług publicznych, w szczególności edukacyjnych i zdrowotnych. To szansa dla rozwoju bardziej zaawansowanych usług dla wysoko kwalifikowanej kadry w niektórych ośrodkach regionalnych i subregionalnych położonych poza obszarami metropolitalnymi. Zjawisko to wspomagać może także pojawianie się w nich przestrzeni coworkingowych, jak i innych obiektów sprzyjających elastycznej pracy.

> **Patrząc na doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów Ameryki Północnej i Europy, oczekiwać można rozpowszechniania się trendu kontrurbanizacji, czyli wzrostu liczby osób, wybierających zamieszkanie w małych miastach i miejscowościach wiejskich ze względu na atrakcyjność krajobrazową, ucieczkę od zatłoczenia, rodzinne korzenie czy niższe koszty życia.**

Nowe trendy nie oznaczają spadku znaczenia obszarów metropolitalnych, mogą natomiast sprzyjać rozwojowi niektórych regionów i ośrodków pozametropolitalnych, w których magnesem będzie relatywnie wysoka jakość życia. Trzeba w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na zróżnicowanie regionalne Polski pod względem aspiracji i osiągnięć edukacyjnych. Wśród podlegających depopulacji obszarów peryferyjnych zdecydowanie wyróżniają się tu regiony na wschodzie kraju, gdzie młodzi ludzie chcą się kształcić, a gdzie wyzwaniem jest tworzenie warunków do zatrzymania wielu z nich. Zależał będzie od tego rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej i perspektywy przekształceń niskotowarowych gospodarstw rolnych. Na drugim biegunie plasują się, wykazujące najgorsze w kraju wyniki edukacyjne, regiony Polski północnej i pogranicza niemieckiego, których dodatkową słabością jest niska gęstość zaludnienia i rozproszona sieć osadnicza, ograniczająca dostępność usług publicznych.

W sytuacji gdy Polska jest coraz bardziej krajem imigracyjnym, istotne znaczenie będą miały również wybory miejsca zamieszkania przez imigrantów, którzy, decydując się na długotrwały pobyt lub osiedlenie na stałe w naszym kraju, preferowali dotąd obszary metropolitalne. Skala napływu imigrantów uzależniona będzie od trudno przewidywalnych czynników politycznych, w tym czasu i warunków zakończenia wojny w Ukrainie, której skutkiem jest też względne otwarcie granicy z tym krajem, a jej zamknięcie z Białorusią i Rosją, negatywnie wpływające na regiony przygraniczne po polskiej stronie.

> **Odchodzenie od energetyki węglowej w kierunku wykorzystania na coraz większą skalę energii wiatru i słońca pociągnie za sobą radykalną zmianę rozmieszczenia miejsc produkcji i konsumpcji energii elektrycznej.**

Warto zastanowić się również, na przykładzie transformacji energetycznej, nad przestrzennymi skutkami zmian w gospodarce związanych z polityką środowiskową. Odchodzenie od energetyki węglowej w kierunku wykorzystania na coraz większą skalę energii wiatru i słońca pociągnie za sobą radykalną zmianę rozmieszczenia miejsc produkcji i konsumpcji energii elektrycznej. Ukształtowany w XIX i XX wieku układ to jej wytwarzanie w wielkich elektrowniach w południowej i częściowo środkowej Polsce, przy największym zużyciu w silnie uprzemysłowionych regionach na południu. Rozwój dużych farm wiatrowych będzie tymczasem miał miejsce przede wszystkim na północy kraju, w tym na Bałtyku, gdzie występują najkorzystniejsze warunki wietrzne i najmniejsze konflikty z zabudową ze względu na niewielkie zaludnienie. Oznacza to pojawienie się nadwyżek energii, zwłaszcza po uruchomieniu za 15-20 lat elektrowni jądrowych. Możliwości zakupu lokalnej „zielonej energii", zgodnie z wymogami certyfikatów środowiskowych, mogą zwiększyć atrakcyjność regionów północnej Polski dla dużych zakładów przemysłowych, które dotąd dość rzadko tu lokalizowano. Równocześnie postępować powinien dalszy szybki rozwój rozproszonej energetyki opartej o fotowoltaikę na terenie całego kraju, co utworzy rynek dla ekspansji lokalnych firm, zajmujących się usługami instalacyjnymi, serwisowymi, a w przyszłości także recyklingowymi. Otwartym pozostaje pytanie o tempo przebudowy sieci przesyłowych i powstawania magazynów energii, co pozwoli eliminować wyłączenia źródeł odnawialnych w momentach nadprodukcji energii elektrycznej.

Podsumowując, na uwarunkowane historycznie zróżnicowania polskiej przestrzeni nakłada się wyraźny podział naszego kraju na szybciej rozwijające się obszary metropolitalne i tereny położone poza nimi. Czynnikiem decydującym o rozwoju społeczno-gospodarczym są zasoby kapitału ludzkiego, w tym struktura wieku mieszkańców, i dobra dostępność komunikacyjna. Wyzwaniem pozostaje, silniejsze niż dotąd, rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych poza obszary metropolitalne. Wymaga to zatrzymania jak największej liczby aktywnych młodych ludzi w atrakcyjnych mieszkaniowo, choć peryferyjnie położonych, obszarach wschodniej i północnej części kraju. Ich rozwój ułatwić mogą procesy kontrurbanizacji, stymulowane rosnącą popularnością pracy zdalnej a w konsekwencji — pogłębiającymi się różnicami między miejscami pracy i zamieszkania. Warunkiem koniecznym tych procesów jest zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej, połączonej z odpowiednią jakością usług zdrowotnych i edukacyjnych w obszarach pozametropolitalnych.

O autorach

Prof. dr hab. **Bolesław Domański** — kierownik Zakładu Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Geograficznych PAN. Zajmuje się problematyką rozwoju lokalnego i regionalnego, polityki regionalnej, rewitalizacji miast, restrukturyzacji miast i regionów, uwarunkowań i skutków inwestycji zagranicznych dla rozwoju miast i regionów oraz współczesnych zmian w rozmieszczeniu produkcji przemysłowej w Europie.

Dr hab. **Grzegorz Micek**, prof. UJ — pracownik Zakładu Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Zajmuje się problematyką czynników, mechanizmów i skutków funkcjonowania nowych przestrzeni pracy (w tym przestrzeni coworkingowych) oraz uwarunkowaniami lokalizacji nowych działalności gospodarczych, m.in. zaawansowanych usług dla przedsiębiorstw, sektora biotechnologicznego i przemysłu lotniczego. Swoje studia prowadzi w oparciu o koncepcje bliskości międzyorganizacyjnej oraz zależności od ścieżki.

Gospodarka sieciowa nową szansą rozwoju regionów

dr inż. Jarosław Tworóg
Wiceprezes Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji

Rozwój technologii sieciowych i realizacja strategii Zielonego Ładu przyspieszyły procesy decentralizacji działalności gospodarczej. Powstały nowe możliwości uruchomienia potencjału rozwojowego drzemiącego w przedsiębiorczości lokalnej. To dobry czas na intensyfikację aktywności gospodarczej społeczności żyjących poza dużymi miastami – na peryferiach. Aby otworzyć samorządom terytorialnym nowe możliwości tworzenia i skutecznej realizacji innowacyjnych polityk gospodarczych, potrzebna jest wizja i spójne z nią otoczenie prawno-regulacyjne.

Świadomość, że gospodarka linearna wiedzie nas do wyczerpania zasobów i zniszczenia środowiska, zainicjowała procesy zmian technologicznych i ekonomiczno-społecznych. Badania i analizy narastających problemów zaowocowały strategiami gospodarczymi prowadzącymi do ustanowienia Zielonego Ładu. Przyjęte cele oraz narzędzia ich realizacji zapowiadają głęboką zmianę zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa będą zmuszone do wymiany wszystkich technologii i produktów, które nie będą spełniały warunku neutralności środowiskowej. Nowe regulacje stopniowo ograniczą możliwości eksternalizacji wszelkich kosztów działalności. Czy może to być nowa szansa rozwojowa? Już teraz obserwujemy rosnący wpływ regionalnej aktywności przedsiębiorców na tempo rozwoju gospodarczego. To jeden z efektów rozkwitu gospodarki sieciowej[1].

> **Obserwujemy rosnący wpływ regionalnej aktywności przedsiębiorców na tempo rozwoju gospodarczego. To jeden z efektów rozkwitu gospodarki sieciowej.**

Zespół naukowców ze Stanford University przeanalizował i zintegrował zakładane efekty realizacji celów strategii i inicjatyw budowy Zielonego Ładu, podjętych w 145 krajach[2]. Jednym z efektów tej pracy jest model przedstawiający możliwą skalę i tempo przechodzenia do cywilizacji w 100% opartej na energii z OZE. Przyjęto w nim, że prędkość zmian będzie efektem stymulacji czynnikami ekonomicznymi. Opiera się on na założeniu,

[1] Artykuł jest kontynuacją rozważań zawartych w tekście *Od hubów do sieci — wielka szansa rozwojowa polskiej gospodarki w zreglobalizowanym świecie*, Pomorski Thinkletter nr 4(11)/2022.

[2] Zob. Stephen J. Coughlin, Emily Dukas, Mark Z. Jacobson, Anna-Katharina von Krauland, Alexander J. H. Nelson, Frances C. Palmer, Kylie R. Rasmussen, *Low-cost solutions to global warming, air pollution, and energy insecurity for 145 countries*, „Royal Society of Chemistry", 2022.

że skompilowane i już skomercjalizowane technologie pozwalają na obniżenie kosztów zakupu energii dla końcowego użytkownika o minimum 10%. Przewiduje również obniżenie kosztu produkcji GH_2 (zielonego) do poziomu 1,5$/kg po roku 2040. Tempo spadku kosztów energii elektrycznej i GH_2 zdecyduje o dynamice zaniku technologii silników spalinowych, a w szczególnych przypadkach przestawiania ich na zasilanie wodorem.

Tempo przechodzenia od linearnej gospodarki materiałowej (opartej na górnictwie) do GOZ (gospodarki o obiegu zamkniętym) będzie pochodną tempa spadku kosztów energii i wzrostu kosztów działalności wydobywczej.

Stopniowe ograniczanie możliwości wprowadzania do środowiska naturalnego herbicydów, pestycydów i wszelkich innych toksyn, stosowanych obecnie w rolnictwie, doprowadzi do całkowitego zakazu ich stosowania. Oznacza to zapowiedź przyspieszonej wymiany technologii rolnych i hodowlanych.

Wykorzystanie tych faktów do modyfikacji lokalnych polityk gospodarczych wymaga znajomości cech nowych technologii. To pozwoli na usprawnienie procesów modernizacji lokalnej gospodarki i jej modeli biznesowych.

Inteligentne technologie sieciowe

Rozwój sieci transmisji danych i technik informatycznych spowodował przyspieszoną robotyzację. Natomiast wraz z rozwojem inteligentnej infrastruktury energetycznej, transportowej i cyfrowej spada wielkość zakładów przetwórczych. Od roku 2020 koszty produkcji energii elektrycznej z OZE są niższe od tych z paliw. Globalny rozwój inteligentnych sieci infrastrukturalnych zmniejsza za to lokalne koszty inwestycji i zwiększa stopień wykorzystania zasobów gospodarczych. Wydaje się, że wzrost rozproszonej inteligencji sieci infrastrukturalnych zainicjował rozpraszanie aktywności gospodarczej. Rozwój GOZ, w połączeniu z cyfryzacją i robotyzacją całości procesów wytwórczych, zmienia również obecne modele biznesowe. Wpływa także na strukturę kosztów — energia i amortyzacja będą stanowiły coraz większą ich część — ale przenoszenie zakładów w pobliże OZE będzie źródłem istotnych oszczędności. Logika i doświadczenie pozwalają przyjąć, że rozproszeniu działalności powinno towarzyszyć zwiększenie zaangażowania samorządów w kreowanie regionalnej polityki gospodarczej.

Zrozumienie, dlaczego technologie sieciowe przyczynią się do awansu cywilizacyjnego obszarów peryferyjnych, jest warunkiem ich sprawnego wykorzystania. Likwidacja dysproporcji pomiędzy metropoliami a obszarami poza nimi wymaga aktywności regionalnej budującej synergie gospodarcze miast z ich otoczeniem. Tylko tak można powstrzymać proces tzw. „rozlewania się" aglomeracji. Na obszarach tzw. „obwarzanków" dochodzi do alienacji skutkującej zderzeniem kulturowym się społeczności o charakterze miejskim i wiejskim. Brak więzi i współdziałania tych kultur powoduje spowolnienie rozwoju oraz narastanie konfliktów na tym tle.

> **Likwidacja dysproporcji rozwojowych pomiędzy metropoliami a obszarami peryferyjnymi wymaga aktywności regionalnej budującej synergie gospodarcze miast z jej otoczeniem. Tylko tak można powstrzymać powstawanie wokół większych aglomeracji tzw. „obwarzanków".**

Dla Polski inwestycje w gospodarkę sieciową to nowe szanse rozwojowe. Nasza gęstość zaludnienia ma charakter rozproszony, co wynika z prawa osiedleńczego. Dzisiaj to słabość, ale w przyszłości to potencjalna przewaga konkurencyjna. Dysponujemy sprawnymi samorządami terytorialnymi i organizacjami regionalnego samorządu gospodarczego. Aktywizacja tych zasobów umożliwia szybką intensyfikację i modernizację przedsiębiorczości na terenach niezurbanizowanych. Zintegrowane zarządzanie planami zagospodarowania

przestrzennego pozwala na przekształcenie zjawiska rozlewania się miast w proces budowy systemu ich integracji z otoczeniem regionalnym. Rozwój systemu bezpośredniej, wielostronnej współpracy lokalnej może przyczynić się do zwiększenia innowacyjności regionów i włączenia ich w globalną aktywność gospodarczą.

Wpływ rozwoju technologii sieciowych na gospodarkę lokalną

Pod pojęciem technologii sieciowych kryje się zarówno infrastruktura (sieci elektroenergetyczne, telekomunikacyjne, rurociągi, szlaki transportowe), jak i maszyny oraz urządzenia, które bez sieci nie mogą funkcjonować. Niemal w całości są one produktem epoki przemysłowej. Usprawniają funkcjonowanie metropolii oraz obsługują przywóz surowców i wywóz towarów. Wzrost produktywności przemysłu obniżył koszty budowy i eksploatacji sieci, umożliwiając opłacalną obsługę coraz mniejszych skupisk ludności. Zmiany prawa stopniowo ograniczają rabunkowy charakter gospodarki linearnej, ale to nie wystarcza. Zagrożenia ekologiczne i rosnące koszty surowców wyczerpały ten model rozwoju. Cyfryzacja i OZE stanowią łącznie przełom technologiczny, który szybko zmienia strukturę kosztów. Rozproszona (sieciowa) działalność gospodarcza staje się konkurencyjną alternatywą dla ekonomii skali, będącą podstawą konkurencyjności centrów przemysłowych gospodarki węzłowej. To zachęca do rozwoju nowych technologii sieciowych dedykowanych do obsługi działalności gospodarczej na terenach o niskiej gęstości zaludnienia.

Rozproszona (sieciowa) działalność gospodarcza staje się konkurencyjną alternatywą dla ekonomii skali, będącą podstawą konkurencyjności centrów przemysłowych gospodarki węzłowej. To zachęca do rozwoju nowych technologii sieciowych dedykowanych do obsługi działalności gospodarczej na terenach o niskiej gęstości zaludnienia.

Energetyka

Turbiny wiatrowe i mikroelektrownie fotowoltaiczne to przykłady nowych technologii, które wymagają otworzenia rynku energii dla lokalnej działalności gospodarczej na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. Pozwoli to na istotny wzrost inwestycji prywatnych w OZE oraz na obniżkę kosztów energii dla gospodarstw rolnych i małych firm. Uzyskiwane oszczędności mogą być wykorzystane do rozwoju przedsiębiorczości i modernizacji działalności rolnej. Efektywność ekonomiczna tego segmentu jest największa, gdy rozbudowa instalacji fotowoltaicznych i turbin jest synchroniczna. Dlatego konieczne jest otwarcie elektroenergetyki na rynkowe mechanizmy regulacyjne, co pozwoli na optymalne kształtowanie mixu energetycznego. Optymalne, czyli dynamiczne, ciągłe i najbardziej efektywne ekonomicznie.

Rynkiem zbytu energii produkowanej na prowincji będą również miasta. To oznacza, że samorząd lokalny, opracowując plany zagospodarowania przestrzennego, powinien uwzględniać fakt, że z czasem większość niskiej zabudowy będzie miejscem produkcji energii elektrycznej.

Produkcja wodoru

Węgiel, benzyna, olej napędowy i gaz będą sukcesywnie zastępowane wodorem. Będzie on produkowany przy pomocy tzw. elektrolizerów. Najtaniej będzie można to robić w bezpośredniej bliskości turbin wiatrowych i instalacji fotowoltaicznych, a zatem głównie na terenach niezurbanizowanych. Transport towarowy, osobowy i rolniczy będzie korzystał z napędu elektrycznego. W maszynach o niewielkim dziennym zapotrzebowaniu na energię tańsze będzie używanie akumulatorów. Dla pojazdów o większej intensywności eksploatacji podstawowym paliwem zasilającym będzie wodór do napędzania pojazdów elektrycznych zasilanych z ogniw paliwowych. Produkowany na miejscu, stanie się paliwem dla maszyn

rolniczych i intensywnego rolnictwa. Będzie też o wiele tańszy, bo jego cena nie będzie obciążona kosztami sprężania i transportu. Tereny wiejskie powinny stać się głównym producentem wodoru dla całej gospodarki, co wymaga budowy sieci rurociągów obsługujących transport kołowy i nieruchomości.

> **Tereny wiejskie powinny stać się głównym producentem wodoru dla całej gospodarki, co wymaga budowy sieci rurociągów obsługujących transport kołowy i nieruchomości.**

Infrastruktura cyfrowa

Każdy typ firmy, od rolniczej po usługową, wymaga powszechnego dostępu do wysokiej klasy sieci transmisji danych. Jej rozbudowa w technologii 5G (po roku 2030 – w technologii 6G) to warunek konieczny rozwoju gospodarczego terenów niezurbanizowanych. Nie sposób wyobrazić sobie bez tego robotyzację i intensyfikację zdrowego (to znaczy niekorzystającego z toksyn) rolnictwa. Sieci telekomunikacyjne poza miastami mają więc większe znaczenie gospodarcze niż w miastach. Są niezbędne do rozwoju komunikacji publicznej, inteligentnego systemu logistycznego i transportowego. 5G/6G to sieci dedykowane do zarządzania produkcją przemysłową i jej dystrybucją. Pozwolą na optymalne korzystanie z OZE, produkcję wodoru i zwiększanie efektywności energetycznej we wszystkich rodzajach działalności. Bez dostępu do sieci umożliwiającej ultraszybką transmisję danych małe lokalne zakłady produkcyjne nie będą konkurencyjne.

> **Każda branża wymaga powszechnego dostępu do wysokiej klasy sieci transmisji danych. Jej rozbudowa w technologii 5G, a potem 6G, to warunek konieczny rozwoju gospodarczego terenów niezurbanizowanych. Bez tego nie sposób sobie wyobrazić robotyzację i intensyfikację zdrowego (to znaczy niekorzystającego z toksyn) rolnictwa.**

Rozpoczyna się proces budowy systemu kształcenia ustawicznego, z którego będą korzystać praktycznie wszyscy. Udział w różnego rodzaju szkoleniach i uczęszczanie do szkół doskonalenia zawodowego coraz częściej będzie wchodzić w zakres obowiązków zawodowych. Tylko sieci transmisji danych dają dzisiaj osobom mieszkającym poza dużymi miastami rzeczywisty i nieograniczony dostęp do informacji, wiedzy, lekarzy, e-handlu, e-usług, rozrywki i dóbr kultury.

Synergia sieci infrastrukturalnych

Włączenie terenów peryferyjnych do gospodarki sieciowej wymaga jednoczesnej obecności infrastruktury energetycznej, cyfrowej i transportowej. Infrastruktura cyfrowa pełni w tej triadzie rolę integratora, umożliwiając ich współdziałanie. Przykładowo, to dzięki jej usługom, w każdym miejscu będzie możliwe automatyczne podejmowanie decyzji, w jakiej części lokalna produkcja energii elektrycznej będzie wykorzystywana do produkcji wodoru, ładowania samochodów elektrycznych, ogrzewania, produkcji i przekazywania do sieci. Cyfryzacja zmniejsza ryzyko inwestycyjne i zwiększa efektywność wykorzystania wszystkich zasobów, w tym czasu pracy pracowników, maszyn i przepustowości infrastruktury sieciowej.

Wpływ technologii cyfrowych i sieciowych na rynek pracy

Rozwój sztucznej inteligencji w połączeniu z postępującą cyfryzacją i robotyzacją przyczyniają się do wzrostu znaczenia pracy zdalnej. Natomiast spadek rozmiaru zakładów i zatrudnienia bezpośrednio w produkcji zmienia modele biznesowe, a więc również rynek pracy. Być może coraz większa część pracowników będzie pracowała na rzecz więcej niż jednego pracodawcy, co zmniejszy potrzebę zmiany miejsca zamieszkania w związku ze zmianą pracy.

> **Cyfryzacja zmniejsza ryzyko inwestycyjne i zwiększa efektywność wykorzystania wszystkich zasobów, w tym czasu pracy pracowników, maszyn i przepustowości infrastruktury sieciowej.**

Zmniejszanie rozmiaru zakładów

Jesteśmy świadkami wyludniania się hal produkcyjnych. Należy przyjąć, że tempo spadku zatrudnienia, przy jednoczesnym wzroście produktywności, może przebiegać podobnie jak kiedyś w rolnictwie. Warto przypomnieć, że w produkcji rolnej w krajach wysoko rozwiniętych pracuje tylko 2% zatrudnionych. Otoczenie usługowe przemysłu również będzie ulegać rozproszeniu, przenosząc się na tereny niezurbanizowane, wyposażone w niezbędną infrastrukturę. Nie będzie to jednak prowadzić do migracji z miast na wieś, raczej do szybkiego wzrostu popytu na kadrę o odpowiednich kompetencjach. Najszybciej będą rozwijać się te regiony, w których modernizacja systemu edukacji i kształcenia ustawicznego stanie się rzeczywistym priorytetem samorządu terytorialnego. Jej planowanie wymagać będzie ścisłej współpracy z regionalnymi izbami gospodarczymi.

Intensyfikacja produkcji rolnej

Stale rośnie popyt na żywność i nowe technologie jej produkcji. W krajach wysoko rozwiniętych obserwujemy rosnące zainteresowanie żywnością o wyższej jakości. Nieuchronne jest również wdrożenie regulacji prawnych, które zmuszą producentów rolnych do całkowitej rezygnacji z toksyn stosowanych do ochrony roślin. Technologie rolnicze CEA (*Controlled Environment Agriculture*) wchodzą w nową, bardzo dynamiczną fazę wzrostu. Rośnie areał upraw rolnych w pomieszczeniach zamkniętych (IF — *Indoor Farming*). W ciągu ostatnich trzech lat globalna powierzchnia upraw IF wzrosła z 1,5 mln km^2 do 2 mln km^2. To połączony efekt spadku kosztów energii z OZE i rosnącego popytu na wyższą jakość produktów. Rozwój IF wymaga energii z OZE oraz infrastruktury sieci 5G, kompetencji cyfrowych i specjalistycznych. Postęp produkcji w technologii IF zmieni sposób gospodarowania powierzchnią rolną oraz zwiększy udział energii w kosztach produkcji żywności. Głównym rynkiem zbytu zdrowej żywności będą okoliczne miasta. Zmiany będą także odczuwalne w transporcie — nowe technologie rolnicze przyczynią się do inwestycji w inteligentną infrastrukturę logistyczną, skracając obecne łańcuchy wartości i zwiększając poziom integracji sieciowej regionu.

Popyt na edukację i szkolenia zawodowe zależy od lokalnej kultury i struktury przedsiębiorczości. Obszary, na których do tej pory dominowała podstawowa produkcja rolna, mają nowe szanse rozwoju, jakie dawać będzie wzrost popytu na produkty i usługi związane z rozwojem firm IF. Wydaje się, że transformacja technologiczna produkcji rolnej w przyspieszony sposób podniesie poziom wykształcenia i zdywersyfikuje popyt na różnego typu kompetencje i umiejętności zawodowe. Czy to zapowiedź swoistej rewolucji na lokalnych rynkach pracy?

Spójność polityk rozwoju społeczno-gospodarczego

Lokalne polityki gospodarcze powinny być spójne wewnętrznie, stanowić przedłużenie polityk krajowych i unijnych oraz wynikać z wiedzy o megatrendach technologicznych i ekonomicznych. Ułatwi to pozyskiwanie finansowania zewnętrznego oraz budowę synergii, co podniesie efektywność wykorzystania posiadanych zasobów.

Polska droga do gospodarki sieciowej

Polska, jako członek UE, ma jasno zdefiniowaną strategię transformacji ustrojowej opartą na Zielonym Ładzie. Jest ona obudowana zestawem strategii branżowych i narzędzi wykonawczych. Każdy sektor ma wstępnie zdefiniowane przyszłe otoczenie regulacyjne oraz ramowe modele biznesowe. Przyjęte polityki sprzyjają rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), przygotowanych kompetencyjnie na przejście do gospodarki sieciowej.

Najważniejszym celem Zielonego Ładu jest transformacja energetyczna. To wynik analiz historycznych oraz prognoz technologicznych, strukturalnych i środowiskowych. Ich znajomość pozwala na kreatywne wdrażanie poszczególnych elementów nowego porządku, ułatwiając przełożenie szczegółowych celów europejskich i krajowych na lokalne. Przykładowo, dynamika spadku kosztów produkcji energii elektrycznej (EE) z OZE może być w poszczególnych regionach bardzo różna. W jednych lokalizacjach kierowanie energii z odnawialnych źródeł bezpośrednio do krajowej sieci elektroenergetycznej będzie najbardziej racjonalnym kierunkiem rozwoju, w innych najbardziej obiecujący może być rozwój sieci rurociągów gazowych, przystosowanych do transportu wodoru. W większości wypadków polityki lokalne powinny być dopasowane do cech szczególnych regionu, którego dotyczą.

Planowanie rozwoju sieci transmisji danych powinno odbywać się przy współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami i operatorami sieci. Firmy mają pełne dane na temat swych zasobów i znajomość potencjału rozwojowego rynku pracy. Operatorzy najlepiej znają silne i słabe strony istniejących sieci. Te informacje powinny być podstawą planowania i prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Samorząd terytorialny stanowi dość sprawną warstwę organizacyjną państwa — jest zdolny do tworzenia długoterminowych programów rozwoju regionalnego, posiada zdolność do godzenia interesów różnych grup społecznych, co owocuje stabilnością i ciągłością władz terytorialnych oraz ma oparcie w społeczności MŚP. Jest również przygotowany do kreowania i realizacji lokalnych polityk przyspieszających transformację w kierunku gospodarki sieciowej. To nasze mocne strony.

Samorząd terytorialny stanowi dość sprawną warstwę organizacyjną państwa – jest zdolny do tworzenia długoterminowych programów rozwoju regionalnego, posiada zdolność do godzenia interesów różnych grup społecznych oraz ma oparcie w społeczności MŚP. Jest przygotowany do kreowania i realizacji lokalnych polityk przyspieszających transformację w kierunku gospodarki sieciowej.

Zgoła odmiennie należy ocenić sprawność i organizację administracji centralnej. Zaburzona systemowo nie jest w stanie realizować polityk średnio- i długoterminowych. Jej najwyższym priorytetem stało się wykonywanie doraźnych decyzji, służących realizacji bieżących interesów partyjnych. Administracja od dawna nie realizuje żadnej długoterminowej polityki gospodarczej, więc utraciła niezbędne do tego kompetencje. W rezultacie polska gospodarka znalazła się w dryfie i jest bardziej podatna na oddziaływanie grup interesu powiązanych z polityką i starą gospodarką (energetyka wielkoskalowa, energochłonny przemysł itp.).

Biorąc pod uwagę jak bardzo w sektorze przedsiębiorstw kontrolowanych przez Państwo widoczny jest rażący brak spójności decyzji gospodarczych z potrzebami gospodarki sieciowej, należy się spodziewać programowego blokowania prorynkowych polityk gospodarczych, a modernizacji tych regionalnych. Przejawy takich działań to ustawa antywiatrakowa, prawo energetyczne, blokowanie procesu uwalniania rynku energii elektrycznej czy też pomysły wdrożenia regulacji technicznych, które utrudnią lokalną, małoskalową produkcję wodoru. To bardzo istotne przeszkody rozwojowe dla Polski.

Konflikty interesów

Misją samorządu terytorialnego jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego. Transformacja technologiczna daje mu do dyspozycji wiele nowych narzędzi realizacji. Siła tej władzy publicznej opiera się na znajomości aspiracji i potrzeb społeczności lokalnej oraz stałej aktywności w terenie. Skracanie łańcuchów wartości — ważny cel polityki przemysłowej UE — oznacza preferencje dla projektów uruchamiających zasoby lokalne. W warstwie politycznej, samorządy znacznie lepiej reprezentują interesy społeczeństwa i MŚP, często w opozycji do uciążliwych dla otoczenia i środowiska, zakładów przemysłowych.

Obecny konflikt pomiędzy samorządem terytorialnym a władzą centralną ma trzy wymiary — ustrojowy, gospodarczy i społeczny. Jest to zderzenie przebrzmiałych idei z nową, skomplikowaną rzeczywistością. Różnice te dotyczą współpracy z sektorem przedsiębiorstw prywatnych, metod ochrony środowiska, rozwoju gospodarki, ochrony zdrowia i edukacji. Doświadczenia historyczne uczą, że niezbędne zmiany ustrojowe są najczęściej spóźnione. Z drugiej strony, w Polsce udała się trudniejsza transformacja, a pamięć o korzyściach, jakie z niej wynikły — jest wciąż żywa. To daje nadzieję, że jeszcze raz uda nam się zrozumieć i przezwyciężyć kolejne wyzwania.

W wielu krajach UE sektor energetyczny jest zrośnięty z polityką, co aktywizuje lobbing przeciwstawiający się urynkowieniu. Dzięki członkostwu w UE możemy korzystać z pomocy prawnej w postaci dyrektyw i rozporządzeń wspierających proces reform. Nie powinno to jednak zastąpić krajowej aktywności w zakresie inicjatyw modernizacyjnych.

Ważnym jej elementem powinno być przeciwdziałanie kampaniom dezinformacji finansowanych przez interesariuszy utrzymywania *status quo*. Dotyczą one m.in. energetyki wiatrowej, struktury kosztów produkcji i dystrybucji energii elektrycznej i ich wpływu na ceny. Należy zwiększyć świadomość skutków błędnej polityki energetycznej (np. w zakresie certyfikatów ETS). Większość obywateli nie ma świadomości, że głównym źródłem inflacji jest stopień uzależnienia gospodarki od importu paliw z Rosji, a nie wojna jako taka. Wzrost kompetencji cyfrowych zwiększy zaangażowanie sektora MŚP w budowę rozproszonego systemu stabilizacji sieci elektroenergetycznych opartych w całości na OZE i innych aktywności z tym związanych.

Konflikty wynikające z transformacji energetycznej będą podsycane również z zewnątrz. Wiele firm, związanych m.in. z górnictwem paliw kopalnych i energetyką wielkoskalową, finansuje globalne kampanie spowalniające reformy Zielonego Ładu. Jest oczywiste, że np. dla Rosji i innych państw-eksporterów ropy i gazu — transformacja oznacza spadek płynności i wartości podstawowych aktywów, a zatem wielki problem gospodarczo-społeczny. Większość z nich to państwa niedemokratyczne o niskim poziomie innowacyjności. Odejście od paliw kopalnych łączy się dla nich ze stratami i olbrzymimi kosztami osieroconymi. W ogólności można stwierdzić, że transformacja energetyczna to tyleż konieczna, co konfliktogenna zmiana ustrojowa.

Siła społeczności lokalnych

Miarą siły społeczności lokalnych jest fakt, że mimo oporu wielkich grup interesów związanych z sektorem paliwowym, w większości krajów świata zielona transformacja już ruszyła. Dla dużych grup społecznych jest jasne, że ochrona środowiska powinna zajmować pierwsze miejsce na liście priorytetów. Rośnie świadomość, że energia będzie coraz większym kosztem każdej produkcji, a w szczególności tej zlokalizowanej na terenach niezurbanizowanych. Jeśli obszary peryferyjne nie uzyskają realnego prawa do wytwarzania energii lokalnie, nie będą miały dostępu do taniej elektryczności, a więc podstawowego narzędzia rozwoju dochodowej działalności gospodarczej. Dlatego, również w Polsce, samorząd terytorialny będzie miał coraz większe poparcie społeczne w działaniach na rzecz budowy lokalnej infrastruktury gospodarki sieciowej.

> **Jeśli obszary peryferyjne nie uzyskają realnego prawa do wytwarzania energii lokalnie, nie będą miały dostępu do taniej elektryczności, a więc podstawowego narzędzia rozwoju dochodowej działalności gospodarczej.**

Szczególnie potrzebny wymiar współpracy

Sprawność procesów planowania i rozwoju zależy głównie od poziomu kapitału ludzkiego. Przy deficycie kultury pracy, opartej na zaufaniu, kompetencji i transparentności, bardzo trudno podejmować działania wymagające wysokiego stopnia współpracy. Tymczasem jest to czynnik decydujący o zdolności do podejmowania wyzwań i konsekwentnego rozwiązywania problemów.

Wydaje się, że szczególnie trudnym i słabo rozpoznanym wyzwaniem jest wyznaczenie systemu ścisłej i transparentnej współpracy z lokalną społecznością przedsiębiorców. Dlatego tak ważne jest ustanowienie nowych ram organizacyjnych, pozwalających na uzgadnianie ich decyzji z samorządami. Każdy samorząd musi znaleźć swój sposób na sprawną komunikację, czyli dzielenie się wiedzą i planami działania.

Firmy podejmują decyzje inwestycyjne, opierając się na posiadanym obrazie otoczenia, w ramach którego prowadzą działalność. Wynik każdej z nich zależy od trafności prognozy w analizowanym przedziale czasowym. Najszybciej rozwijają się te przedsiębiorstwa, które potrafią przewidzieć i kształtować przyszłość w długim okresie i na dużą skalę. Sztuka rozwoju firmy to również umiejętność wyboru modelu biznesowego. W okresach przyspieszonych zmian rośnie liczba niewiadomych, więc decyzje te są obarczone większym ryzykiem. Dlatego też od lat obserwujemy spadek średniego czasu „życia" firm. Z tych samych powodów — jest to też czas wielu spektakularnych sukcesów. Trafność decyzji społeczności przedsiębiorców będzie decydować o przyspieszeniu lub spowolnieniu rozwoju gospodarczego regionu. Minione dwudziestolecie upewniło tę społeczność, że przejście przedsiębiorstwa do gospodarki sieciowej to warunek jego przetrwania. Prawdziwym wyzwaniem jest przyjęcie i wdrożenie modelu biznesowego dopasowanego do wybranego otoczenia sieciowego, w sposób dający przewagę konkurencyjną.

> **Wydaje się, że trudnym i słabo rozpoznanym wyzwaniem jest wyznaczenie systemu ścisłej i transparentnej współpracy z lokalną społecznością przedsiębiorców. Dlatego tak ważne jest ustanowienie nowych ram organizacyjnych, pozwalających na synchronizację decyzji samorządów i przedsiębiorców.**

Samorząd, rozumiejąc wyzwania, z którymi mierzą się firmy, może w istotny sposób obniżać poziom ryzyka inwestycyjnego. Trafność powyższych wyborów zależy od jakości obrazu rzeczywistości jednostek lub zespołów podejmujących decyzje. Jeśli przyjąć ten tok rozumowania, to modernizacja regionalnej polityki gospodarczej wymaga odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy przedsiębiorcy posiadają dostateczny obraz otoczenia, w którym przyjdzie im działać?
2. Jaka będzie dynamika zmian, do której trzeba dopasować harmonogramy inwestycyjne firm?
3. Jakie fragmenty rzeczywistości społeczno-gospodarczej należy lepiej opisać, aby poprawić jakość obrazu przyszłości, w której będzie prowadzona działalność komercyjna?
4. Jak obalić nieprawdziwe informacje i płynące z nich wnioski?

Przygotowywanie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga badania, czego przedsiębiorcy z różnych powodów nie mogą wiedzieć. Trudnym do przewidzenia fragmentem rzeczywistości jest przyszły kształt otoczenia prawno-regulacyjnego. To wymaga postawienia kolejnych pytań:

1. Co powinno się zmienić, byśmy wybierali zgodnie ze swoim interesem?
2. Jak skłonić władzę ustawodawczą do merytorycznej współpracy z przedsiębiorcami?
3. Jaki wpływ na kierunki zmian prawa gospodarczego będzie miała dynamicznie zmienna sytuacja geopolityczna?

Zespoły tworzące politykę gospodarczą robią to ze świadomością, że jej realizacja to sukces społeczności będący sumą sukcesów lub porażek jednostek. W czasach przełomu sukces społeczności przekłada się na sukces relatywnie niewielkiej części jednostek. Zatem analiza ryzyka na poziomie pojedynczej decyzji i analiza ryzyka będąca podstawą decyzji makroekonomicznej to dwie różne rzeczywistości. Dlatego fundamentem każdej polityki gospodarczej, mającej na celu przyspieszenia pożądanego megatrendu, jest obniżanie ryzyka inwestycyjnego poszczególnych firm oraz przeciwdziałanie konfliktom na tle nadmiernego rozwarstwienia majątkowego.

Skuteczna polityka przyspieszająca przejście do gospodarki sieciowej na danym obszarze musi być dostosowana do jego specyfiki. To oznacza możliwość uniknięcia znacznych kosztów osieroconych wynikających z przyspieszania procesów dekoncentracji. Wymaga to jednak osiągnięcia dość wysokiego poziomu kompetencji, które pozwolą na oparcie się pokusie kopiowania ścieżki rozwoju regionów o odmiennej historii i kulturze przedsiębiorczości. Dopiero wtedy pojawią się szanse budowania strategii w pełni wykorzystujących renty zapóźnienia i zasoby umożliwiające wytyczanie „dróg na skróty".

O autorze

Dr inż. **Jarosław Tworóg** — absolwent Wydziału Elektroniki Politechniki Warszawskiej. Autor koncepcji budowy polskiej specjalizacji przemysłowej przemysłu ICT opartej na produkcji inteligentnych sieci energetycznych oraz rynku mikroinstalacji energetycznych. Główny autor Programu Rozwoju Cyfrowego Infrastruktury i Przemysłu KIGEiT. W ramach Zespołu Transformacji Przemysłowej pracującego przy Ministrze Rozwoju zaproponował zestaw zmian legislacyjnych, które przyczynią się do wzrostu innowacyjności sektora MŚP. Jeden z twórców koncepcji prywatyzacji i cyfryzacji energetyki opartej na założeniach dyrektywy 944/2019. Był członkiem Rady Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Rady Informatyzacji trzech kadencji przy ministrze właściwym dla cyfryzacji i przedstawicielem Polski w Mulitstake-holder Platform for ICT Standardisation. Współautor raportu na temat wpływu dostępności sieci szerokopasmowych na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. Popularyzator wiedzy na temat możliwości podnoszenia produktywności poprzez zintegrowane podejście do cyfryzacji przedsiębiorstw i organizacji oraz wizji wykorzystania przemysłu 4.0 do przyspieszenia podwójnej transformacji.

Podlasie – własne zasoby źródłem rozwoju

Janusz Szewczuk
doradca strategiczny Związku Miast Polskich

Podlasie stanowi dobry przykład regionu rozwijającego się w oparciu o własne, endogeniczne zasoby oraz szeroko zakrojoną współpracę w kręgu lokalnych partnerów. W takim modelu – między innymi – tworzone są rozbudowane łańcuchy budowy regionalnych produktów, a dystrybucja korzyści jest rozprowadzana do wielu miejscowych aktorów, co zwiększa lokalne przepływy finansowe, zmniejszając strumień pieniędzy „wypływający" na zewnątrz. Jakie czynniki zadecydowały o tym, że w województwie podlaskim sprawdziły się i rozpowszechniły elementy takiego właśnie modelu rozwoju? Czym region ten wyróżnia się na tle kraju? Czy „odtworzenie" jego drogi byłoby możliwe również w innych polskich województwach?

Wstęp

Nałożenie się w czasie skutków szoków zachodzących w otoczeniu zewnętrznym oraz długofalowych zmian wewnętrznych powoduje konieczność weryfikacji podejścia do programowania rozwoju lokalnego i regionalnego.

Pandemia i wojna w naszym regionie podnoszą znaczenie bezpieczeństwa w życiu osobistym i społecznym do rangi jednego z głównych priorytetów. Tak bardzo widoczne ostatnio myślenie w kategoriach interesu własnego oraz używanie siły w relacjach z sąsiadami podważają wiarę w dobro wspólne i moc regulacji międzynarodowych, mających zapewnić współdziałanie w realizacji wspólnych celów. Porządek międzynarodowy oparty na przekonaniu o „końcu historii" słabnie.

Zmiany dostępności kluczowych czynników produkcji (praca, kapitał, zasoby naturalne) oraz podziału dochodu pomiędzy czynnikami produkcji prowadzą do gwałtownych transformacji strukturalnych w gospodarce globalnej i regionalnej. Szczególną tego ilustracją mogą być zmiany dostępności zasobów energetycznych, ich wpływ na koszty i jakość życia mieszkańców oraz konkurencyjność lokalnej gospodarki. Przemiany technologiczne są z kolei tak dynamiczne, że w wymiarze społecznym mamy coraz większy problem z ich zrozumieniem oraz oceną ich wpływu na życie społeczne i gospodarcze.

Wszelkie te zmiany — technologiczne, strukturalne, łańcuchów dostaw, regulacji na poziomie wspólnotowym i krajowym, jak również pandemia, a teraz wojna — skłaniają do postawienia na nowo pytania o to, co jest kluczowe dla naszego życia indywidualnego i zbiorowego. Do debaty publicznej wracają dyskusje na temat uwarunkowań historycznych, geostrategicznych, tożsamości i wartości wspólnot lokalnych, roli interesów narodowych czy wykorzystania siły w relacjach międzynarodowych. Dla rozwoju lokalnego i regionalnego coraz ważniejsze staje się pytanie o możliwość oparcia rozwoju o zasoby własne. Czy pomimo zachodzących

zmian i narastającego latami uzależnienia od ponadlokalnych regulacji, przepływów kapitałów (prywatnych i publicznych), można oprzeć programowanie rozwoju na współdziałaniu lokalnych partnerów oraz celach i zasobach definiowanych i dostępnych lokalnie?

> **Czy pomimo zachodzących zmian i narastającego latami uzależnienia od ponadlokalnych regulacji, przepływów kapitałów (prywatnego i publicznych), można oprzeć programowanie rozwoju na współdziałaniu lokalnych partnerów oraz celach i zasobach definiowanych i dostępnych lokalnie?**

Dobrą okazję do oceny możliwości oparcia rozwoju o materialne i niematerialne zasoby endogeniczne są zmiany zachodzące na Podlasiu, które zostaną przeze mnie przybliżone w dalszej części niniejszego artykułu.

Endogeniczny potencjał rozwoju

Rolniczy region wschodniej Polski położony z dala od głównych ciągów komunikacyjnych, wzdłuż których obserwujemy koncentrację inwestycji zagranicznych, tradycyjnie postrzegany jest jako część biednej „ściany wschodniej". Tymczasem w świetle raportu Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Sytuacja gospodarstw domowych w 2022 r.", opartego o wyniki cyklicznie prowadzonego badania budżetów gospodarstw domowych, mieszkańcy Podlasia dysponują jednym z najwyższych poziomów dochodu rozporządzalnego w Polsce. A przecież jeszcze w 2015 r. znajdowali się oni pod tym względem — z wartością analizowanego wskaźnika na poziomie 90,7% średniej krajowej — w ostatniej czwórce w skali kraju. Jednakże już w 2020 r. dochody rozporządzalne mieszkańców Podlasia przekroczyły poziom średniej krajowej, a w 2022 r. wyniosły 104,7%. Tylko mieszkańcy Mazowsza (119,4%) i Śląska (105,7%) mogli się w ubiegłym roku poszczycić wyższymi. W ocenie pozycji Podlasia należy wziąć pod uwagę również to, że po wydzieleniu okręgu stołecznego Warszawy (138% wartości wskaźnika), mieszkańcy pozostałej części Mazowsza dysponują dochodem rozporządzalnym na poziomie 91,4% średniej krajowej.

Warto zastanowić się, co wpłynęło na taki rozwój sytuacji na Podlasiu i czy obserwowane tendencje mają trwały charakter? W znalezieniu odpowiedzi na te pytania pomóc mogą wnioski z pracy Związku Miast Polskich, współpracującego z kilkuset samorządami w całej Polsce. Doradcy ZMP, w ramach Programów Rozwój Lokalny i Centra Wymiany Doświadczeń, pomagają miastom i partnerstwom samorządów z terenów zagrożonych trwałą utratą funkcji społecznych i ekonomicznych w wypracowaniu programów rozwoju wspólnie ze swoimi lokalnymi partnerami, przy wykorzystaniu materialnych i niematerialnych zasobów lokalnych. Jak w świetle tych prac ocenić można potencjał i perspektywy rozwojowe Podlasia?

Punktem wyjścia dla programowania rozwoju jest zawsze diagnoza stanu. Ocena lokalnych potencjałów i problemów oraz identyfikacja ich przyczyn i skutków pomaga w uzgodnieniu działań, które należy podjąć, by wykorzystać istniejące potencjały lub przeciwdziałać zagrożeniom. Wspomniana diagnoza powinna obejmować ocenę trzech wymiarów: społecznego, ekonomicznego oraz środowiska naturalnego.

Potencjał społeczny

Na potencjał społeczny wpływa głównie siła więzi i tożsamość lokalnych społeczności oraz aspekt demograficzny. Podlasie na tle innych województw pozytywnie wyróżnia to, że jest regionem o bogatym dziedzictwie kulturowym i silnej, choć zróżnicowanej tożsamości swoich mieszkańców. Wielopokoleniowa trwałość tkanki społecznej oraz dziedziczenie pozycji społecznej i majątku przełożyły się niewątpliwie na wzmocnienie potencjału rozwoju regionu. Podkreślić należy, że na Podlasiu od wieków żyją w dobrym sąsiedztwie społeczności o zróżnicowanym profilu etnicznym i religijnym.

> **Podlasie na tle innych województw pozytywnie wyróżnia to, że jest regionem o bogatym dziedzictwie kulturowym i silnej, choć zróżnicowanej tożsamości swoich mieszkańców.**

Z kolei sytuacja demograficzna Podlasia — podobnie jak pozostałych polskich regionów — jest bardzo trudna. Choć w różnych analizach sporo uwagi poświęcamy ocenie stanu i jego przyczynom, to chyba niedostatecznie potrafimy wskazywać skutki tych zmian dla struktury osiedleńczej regionu, rynków pracy, rozwoju lokalnej gospodarki czy zapewnienia mieszkańcom dostępu do usług publicznych i rynkowych. Liczba mieszkańców województwa podlaskiego zmniejszyła się w latach 2011-2022 o 52 tys., ale spadek liczebności grupy w wieku produkcyjnym był jeszcze większy i wyniósł 82 tys.

Na początku analizowanego okresu oraz we wcześniejszych latach spadek ten wynikał w głównej mierze z niekorzystnego salda migracji, ale ostatnio do obniżenia potencjału demograficznego przyczynia się przede wszystkim ujemny przyrost naturalny. Z kolei topniejąca wartość wskaźnika dzietności i spadek liczby Podlasian w wieku prokreacyjnym w efekcie długotrwałego odpływu młodych mieszkańców, powoduje trudno odwracalne zmiany. I tak też wojewódzka luka w potencjale siły roboczej mierzona różnicą liczby mieszkańców w wieku 60-64 i 20-24 lata wykazuje obecnie deficyt 23 tys., podczas gdy w 2011 r. odnotowano nadwyżkę w wysokości 25 tys. Oznacza to, że nie tylko trudno będzie znaleźć pracowników do nowo tworzonych miejsc pracy, ale dużą sztukąbędzie też utrzymanie obecnie istniejących. Należy też pamiętać o zróżnicowaniu tych danych na poziomie lokalnym.

Podsumowując, sytuacja demograficzna generuje ogromne wyzwania dla rozwoju regionu w przyszłości, wymaga wyniesienia jej do centrum debaty publicznej i poszukiwania społecznej akceptacji dla zasadniczej zmiany znaczenia kwestii demograficznych oraz działań, jakie należy podjąć.

Potencjał ekonomiczny

By ocenić potencjał gospodarczy regionu, przyjrzyjmy się dwóm kluczowym zagadnieniom: aktywności ekonomicznej mieszkańców oraz realizowanym na terenie województwa inwestycjom.

Na początek przeanalizujmy, czy niekorzystne, opisane wcześniej, zmiany demograficzne przekładają się już na sytuację gospodarczą regionu. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych liczba osób objętych składkami z tytułu stałych umów o pracę w roku 2022 wzrosła w ujęciu rocznym w województwie podlaskim o 2,6 tys. osób, a wzrost ten był wyższy od średniego wzrostu dla Polski. Na tę zmianę złożyło się m.in. podniesienie o blisko 3 tys. liczby ubezpieczonych kobiet, a także wzrost aktywności zawodowej osób starszych oraz liczby zatrudnionych cudzoziemców (o 4 tys., w tym 1 tys. z Ukrainy, co — jeśli chodzi o proporcje — odbiega od sytuacji w innych regionach, gdzie nasi wschodni sąsiedzi zdecydowanie w tej grupie dominują). Pozwoliło to na zniwelowanie potencjalnych negatywnych skutków wynikających z „wypłukiwania" się regionu z osób w wieku produkcyjnym oraz narastania deficytu siły roboczej. W zaistniałej sytuacji naturalnym jest pytanie o możliwość trwałego rozwoju gospodarczego w oparciu o te tendencje w kolejnych latach. Czy spadek liczby aktywnych ekonomicznie młodych mieszkańców Podlasia będzie dalej równoważony wzrostem aktywności osób starszych i imigrantów?

> **Rosnąca aktywność zawodowa kobiet, osób starszych oraz migrantów pozwoliła na zniwelowanie potencjalnych negatywnych skutków wynikających z „wypłukiwania" się regionu z osób w wieku produkcyjnym oraz narastania deficytu siły roboczej.**

Drugim ważnym czynnikiem z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki regionalnej jest atrakcyjność inwestycyjna obszaru oparta o zdolność pozyskiwania inwestorów zewnętrznych oraz potencjał inwestycyjny mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Często zapominamy, że miarą rozwoju miast i obszarów są nie tylko inwestycje realizowane przez samorządy i inne instytucje publiczne, ale przede wszystkim — nowo wybudowane mieszkania i obiekty pozwalające na prowadzenie w nich działalności gospodarczej. Te ostatnie wynikają wprost z potencjału lokalnych inwestorów oraz przekonania o sensie inwestowania w danym mieście (atrakcyjność inwestycyjna).

W województwie podlaskim w latach 2017-2021 oddano do użytku łącznie ponad 5,7 mln m^2 powierzchni w nowych obiektach budowlanych. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców była ona o 10% większa niż średnio w kraju. Wynik ten jest w dużej mierze zasługą wysokiego udziału budownictwa indywidualnego w rynku budowlanym Podlasia. Przy niższym ogólnym poziomie nowych powierzchni dla działalności gospodarczej zauważyć należy porównywalny ze średnią krajową poziom nowych powierzchni w przeliczeniu na 1000 mieszkańców dla przemysłu. Na szczególne podkreślenie zasługuje jednak przyrost nowych powierzchni w gospodarstwach rolnych — stały i dynamiczny wzrost inwestycji w tym sektorze jest obserwowany już od dłuższego okresu. Dość powiedzieć, że ich poziom w przeliczeniu na 1000 mieszkańców był trzykrotnie wyższy od średniej dla kraju.

Cechą charakterystyczną podlaskiej gospodarki jest także niższy niż w pozostałych częściach kraju udział zewnętrznych, ponadlokalnych firm. Zwiększa to tym samym lokalne przepływy finansowe, gdyż pieniądze nie „wypływają" na zewnątrz, lecz krążą pomiędzy lokalnymi partnerami. Multiplikacja lokalnych przepływów finansowych zwiększa natomiast wielokrotnie przychody lokalnych firm oraz dochody tutejszych przedsiębiorców, generując zarazem m.in. wzrost zatrudnienia w podlaskich firmach oraz wielokrotnie wyższe korzyści podatkowe dla samorządów.

Cechą charakterystyczną podlaskiej gospodarki jest niższy niż w pozostałych częściach kraju udział zewnętrznych, ponadlokalnych firm. Zwiększa to tym samym lokalne przepływy finansowe, gdyż pieniądze nie „wypływają" na zewnątrz, lecz krążą pomiędzy lokalnymi partnerami.

Zasoby naturalne i środowisko

Podlasie — w relacji do innych województw w Polsce — charakteryzuje się bardzo dobrym stanem środowiska naturalnego. Walory krajobrazowe czy materialne oraz niematerialne pomniki dziedzictwa kulturowego regionu sprzyjają dobrej jakości życia mieszkańców i atrakcyjności z punktu widzenia turystów. Szczególnie jednak podkreślić należy to, że województwo cechuje się bogactwem zasobów naturalnych, które są podstawą rozwoju łańcuchów wielu produktów regionalnych. Wysoka kultura wykorzystania tych zasobów przez samych Podlasian sprawia, że generują one wysoką wartość dodaną dla społeczności lokalnych.

Przykładowymi ilustracjami rozwoju łańcucha produktu regionalnego mogą być: uprawa roślinna i produkcja wysokiej jakości pasz, hodowla bydła mlecznego i produkcja mleczna w rodzinnych gospodarstwach rolnych, przetwórstwo mleka i produkcja rozbudowanego asortymentu produktów nabiałowych przez lokalne spółdzielnie mleczarskie. Znamiennym jest fakt, że tylko w powiecie Wysokie Mazowieckie jest trzy razy więcej wysokowydajnych krów mlecznych niż w całym województwie zachodniopomorskim, a podlaska produkcja mleka jest 24 razy większa niż na Pomorzu Zachodnim. Ponadto wierzę, że włączenie do udziału w łańcuchach miejscowych produktów młodych mieszkańców może wpłynąć na zatrzymanie ich w miejscach obecnego zamieszkania i umacniania ich pozycji społecznej.

O autorze

Janusz Szewczuk — od 1990 roku związany z samorządem terytorialnym. Członek Zarządu Szczecina, prezes Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin, dyrektor ds. rozwoju w Programie US AID Local Government Partnership, afiliowany pracownik badawczy Center for Urban Development Studies (CUDS) Harvard University's Graduate School of Design, międzynarodowy specjalista ds. lokalnego rozwoju gospodarczego Banku Światowego, kierownik projektów Polskiej Pomocy Zagranicznej. Uczestniczył we wdrażaniu nowych instrumentów i mechanizmów w zarządzaniu rozwojem lokalnym w Polsce i krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. Aktualnie doradca strategiczny Związku Miast Polskich, uczestniczy w realizacji Programu Rozwój Lokalny, programu Centrum Wsparcia Doradczego i CWD+. Koordynator programowy Monitora Rozwoju Lokalnego. Honorowy obywatel Miasta Tbilisi.

Lubelskie i Polska Wschodnia w obliczu wojny w Ukrainie

Bogdan Kawałko
Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Rosyjska inwazja na Ukrainę ma ogromny wpływ na sytuację geopolityczną Europy. Wschodnią flankę Unii Europejskiej stanowią polskie regiony przygraniczne. Jakie więc wyzwania przed nimi stoją? Jak może wyglądać współpraca polsko-ukraińska po zakończeniu konfliktu zbrojnego? Czy jesteśmy gotowi wziąć udział w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy?

Wprowadzenie

Agresja Rosji i wojna w Ukrainie znacząco zmieniła sytuację w Europie, a przede wszystkim znaczenie Polski, w tym polskich regionów przygranicznych. Wpływ oraz skutki ataku Rosji na Ukrainę, a także największa po II wojnie światowej migracja ludności w Europie, spowodowała szereg problemów i zagrożeń oraz wyzwań społecznych i gospodarczych, nie tylko w skali naszego kraju czy w wymiarze regionalnym, ale także w układzie międzynarodowym.

Z racji sąsiedztwa, problemem tym dotknięte zostały w pierwszej kolejności województwa Polski Wschodniej, tj. podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Należy wskazać, że obszar ten posiada specyficzne, strukturalne ograniczenia rozwojowe, które ciągle zagrażają marginalizacją wynikającą z tzw. peryferyjnego położenia wzdłuż wschodniej granicy UE. Ich źródłem są zaszłości w postaci wieloletniego niedoinwestowania oraz niestabilnej sytuacji na wschodzie Europy. Świadczy o tym m.in. wartość PKB przypadająca na mieszkańca tego makroregionu, która stanowi 50-63% średniej unijnej i 68-86% średniej dla Polski (2019 r.). Rozwój tych regionów koncentruje się wokół największych ośrodków miejskich, głównie stolic województw, przy czym zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego aż 58 miast średnich traci funkcje społeczno-gospodarcze, co wpływa negatywnie na procesy demograficzne, a w konsekwencji na rozwój gospodarczy.

> **Obszar Polski Wschodniej posiada specyficzne, strukturalne ograniczenia rozwojowe, które ciągle zagrażają marginalizacją wynikającą z tzw. peryferyjnego położenia wzdłuż wschodniej granicy UE. Ich źródłem są zaszłości w postaci wieloletniego niedoinwestowania oraz niestabilnej sytuacji na wschodzie Europy.**

Pomimo strukturalnych słabości, Polska Wschodnia posiada również swoje atuty, na które składają się, m.in. konkurencyjna pozycja w wybranych dziedzinach gospodarki (przetwórstwo mleczarskie, meblarstwo), potencjał do rozwoju turystyki, unikalne walory środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, jak również tradycje w produkcji wysokiej jakości żywności, w tym ekologicznej. Przez ostatnie lata zostały zbudowane dobre partnerstwa, relacje i współpraca intraregionalna na poziomie województw Polski Wschodniej (przykładem może być szlak Green Velo).

Należy zwrócić uwagę, że od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej województwa te prowadzą aktywną politykę regionalną, której przejawem może być m.in. największa alokacja *per capita* z polityki spójności UE. Bardzo ważne spoiwo oraz rolę spełniał funkcjonujący od 2007 r. dedykowany tym regionom Program Rozwoju Polski Wschodniej czy też szereg inicjatyw podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej z wykorzystaniem Inicjatywy Interreg UE.

Polska Wschodnia posiada również swoje atuty, na które składają się, jak m.in. konkurencyjna pozycja w wybranych dziedzinach gospodarki (przetwórstwo mleczarskie, meblarstwo), potencjał do rozwoju turystyki, unikalne walory środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, jak również tradycje w produkcji wysokiej jakości żywności.

Od 2007 r. w ramach kolejnych edycji Programu Rozwoju Polski Wschodniej zrealizowano ponad 3,7 tys. projektów o łącznej wartości ok. 30 mld zł, w tym prawie 20 mld zł ze środków UE. Na terenie województwa lubelskiego zrealizowano 990 projektów o łącznej wartości ok. 7 mld zł, w tym 5 mld zł ze środków UE. W obecnej perspektywie (2021-2027) budżet programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej wynosi 12,4 mld zł (ok. 2,1 mld zł dla województwa lubelskiego).

Wojna w Ukrainie – skala migracji

Atak Rosji na Ukrainę spowodował gwałtowną i wielomilionową falę migracji. Od pierwszych dni wojny Polska otworzyła swoją granicę dla obywateli Ukrainy. Województwo lubelskie, podobnie jak podkarpackie, z racji swojego położenia stały się tzw. województwami przyfrontowymi, stanowiącymi bufor i schronienie dla uciekających przed wojną kobiet, dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych i rannych. Większość uchodźców dopiero potem, w różnej skali, przemieszczało się do innych polskich regionów lub krajów Europy. W 2022 r. polską granicę państwową przekroczyło 13,7 mln cudzoziemców, z czego 8,7 mln stanowili uchodźcy z Ukrainy. Znaczna część z nich — 3,7 mln osób — wjechała do Polski przez przejścia na terenie województwa lubelskiego.

W 2022 r. zarejestrowano w Polsce ponad 1,51 mln wniosków o nadanie statusu cudzoziemca UKR (w woj. lubelskim ok. 70 tys.). Najwięcej uchodźców przebywało na terenie województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego, małopolskiego i wielkopolskiego. Ponadto w obrębie każdego województwa największa liczba uchodźców skupiona była w mieście centralnym, tj. stolicy regionu. Szacuje się, że w Lublinie przebywało prawie 24% uchodźców z Ukrainy znajdujących się w województwie lubelskim.

Mapa 1. Zarejestrowane wnioski o nadanie statusu UKR w 2022 r. wg województw.
Źródło: Opr. własne DSiR UMWL na podst. danych KPRM, 2023.

Od pierwszych dni wojny Polska otworzyła swoją granicę dla obywateli Ukrainy. Województwo lubelskie, podobnie jak podkarpackie, z racji swojego położenia stały się tzw. województwami przyfrontowymi, stanowiącymi bufor i schronienie dla uciekających przed wojną kobiet, dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych i rannych.

Wyzwania i perspektywy dla regionu wynikające z wojny w Ukrainie

Uwarunkowania wynikające z przygranicznego położenia, a także z kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie, stawiają przed województwem lubelskim, a także podkarpackim — jako regionami przygranicznymi — nowe wyzwania dotyczące, m.in.:

- spraw społecznych (np. opieka społeczna, pomoc medyczna, edukacja czy zamieszkanie),
- sytuacji na rynku pracy,
- zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony granicy,
- udziału gospodarek regionalnych w Narodowym Planie Odbudowy Ukrainy,

- modernizacji i rozwoju infrastruktury granicznej, transportowej i logistycznej,
- rozwoju przedsiębiorczości i gospodarek regionalnych,
- przedefiniowania kierunków i charakteru współpracy transgranicznej,
- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
- wspierania i budowania systemowego wsparcia Ukrainy w dążeniu do integracji z Unią Europejską.

Racjonalne wykorzystanie zasobów pracy

W aspekcie społecznym istotne jest stworzenie długofalowej polityki migracyjnej, która zapewni mądre i efektywne włączanie uchodźców na rynku pracy, świadczenie usług społecznych czy też uregulowanie oraz systemowe rozwiązanie kwestii mieszkaniowych. Z badań NBP wynika, że 71% przebywających na terenie województwa lubelskiego uchodźców stanowią osoby w wieku produkcyjnym, posiadające wykształcenie wyższe (59%) lub średnie (25%). Stwarza to szansę na uzupełnienie niedoborów w zatrudnieniu w różnych sektorach gospodarki, adekwatnie do wykształcenia, np. w usługach informatycznych, medycznych czy też rolnictwie. Istotną barierą utrudniającą podjęcie stałej pracy jest brak lub słaba znajomość języka polskiego. Z tego powodu obywatele Ukrainy częściej podejmują pracę sezonową lub w zawodach poniżej swoich kwalifikacji. Stąd wyzwaniem jest wdrożenie programów i projektów z zakresu nauki języka polskiego, a także doradztwa zawodowego, które ułatwią komunikację i nawiązanie kontaktów z pracodawcami, umożliwiając uchodźcom podjęcie zatrudnienia na miarę posiadanych kwalifikacji.

> **Zatrudnianie uchodźców z Ukrainy stwarza szansę na uzupełnienie niedoborów w zatrudnieniu w różnych sektorach gospodarki, adekwatnie do wykształcenia.**

Udział regionu w Narodowym Planie Odbudowy Ukrainy

Najważniejszym wyzwaniem dla polskich regionów jest udział w odbudowie Ukrainy. W czerwcu 2022 r. Prezydent Ukrainy zatwierdził Narodowy Plan Odbudowy Ukrainy po wojnie, który zakłada m.in. pełny dostęp do rynków UE i G7, aby włączyć ukraińskich producentów do globalnych łańcuchów dostaw, utworzenie tras logistycznych w kierunku zachodnim, transfer technologii, która będzie motorem rozwoju sektorów gospodarki czy też rozwój przetwórstwa w branżach zapewniających największe dochody z eksportu.

Udział województw graniczących z Ukrainą w realizacji Planu Odbudowy wymaga wzmocnienia powiązań transportowych (drogowych i kolejowych) w relacji Polska — Ukraina, a także rozbudowy infrastruktury drogowej; dostosowania infrastruktury przejść granicznych (jakościowej i ilościowej) do przewidywanych potrzeb transportowych; rozbudowy bazy logistycznej i magazynowej umożliwiającej utworzenie w regionie hubu gospodarczego na rzecz pomocy Ukrainie; ukształtowanie i organizację nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi, w tym tworzenie korporacji gospodarczych, centrów logistycznych, wspólnych firm wykonawczych i projektowych, budowania strategii odbudowy sektorów gospodarczych na Ukrainie, strategii regionalnych i lokalnych oraz spójnego podejścia strategicznego do realizacji Planu Odbudowy.

Rozwój infrastruktury granicznej, transportowej i logistycznej

Potrzeba udzielenia Ukrainie długofalowego wsparcia w odbudowie, a także jednoznaczne deklaracje Ukrainy w zakresie dążenia do integracji z Unią Europejską powodują, że szczególnego znaczenia nabrały przedsięwzięcia w zakresie rozwoju infrastruktury granicznej i wzmacniania powiązań transportowych na kierunku wschód — zachód. Strategicznym działaniem w tym zakresie powinien być aktywny udział w pracach nad dalszą rozbudową i modernizacją przejść granicznych: Hrebenne — Rawa Ruska, Zosin — Ustiług, Dołhobyczów — Uhrynów oraz budową nowego przejścia Zbereże — Adamczuki. Inwestycjom

tym powinna towarzyszyć rozbudowa infrastruktury transportowej: kolejowej, drogowej oraz lotniczej dostosowanej do standardów i wymogów europejskich w kontekście przyszłego członkostwa Ukrainy w UE. Należy wskazać, że z perspektywy regionu zadania te mają kluczowe znaczenie w realizacji Planu Odbudowy Ukrainy oraz w dążeniu Ukrainy do integracji z UE.

> **Najważniejszym wyzwaniem dla polskich regionów jest udział w odbudowie Ukrainy. Zakłada to m.in. utworzenie w regionie hubu gospodarczego na rzecz pomocy Ukrainie, inwestycje w infrastrukturę transportową czy też ukształtowanie i organizację nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi.**

Perspektywy rozwoju gospodarczego

Dla województw Polski Wschodniej istotne znaczenie ma rozwój trwałych kontaktów biznesowych z rynkiem i przedsiębiorstwami ukraińskimi. W wyniku wojny nastąpiło relokowanie działalności gospodarczej do Polski, a także zintensyfikowane zjawisko zakładania nowych firm. W 2022 r. ponad 45% wszystkich nowo zarejestrowanych spółek zagranicznych oraz 54% nowych działalności gospodarczych stanowiły podmioty z kapitałem ukraińskim. Największą barierą dla tych przedsiębiorstw okazał się brak doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce, niewystarczające środki finansowe oraz koszty prowadzenia firmy. Stąd szczególnie istotne jest udzielenie wsparcia prawnego oraz doradztwa związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej w nowym miejscu, a także organizowanie i pomoc w nawiązywaniu kontaktów biznesowych umożliwiających udział firmom ukraińskim w różnych projektach inwestycyjnych.

Zakończenie wojny nie będzie oznaczało masowego zamykania ukraińskich firm w Polsce. Większość przedsiębiorców deklaruje chęć kontynuacji działalności niezależnie od rozwoju sytuacji w Ukrainie. Przedsiębiorstwa ukraińskie już przygotowują się do odbudowy kraju po wojnie, poszukując partnerów do długoterminowej współpracy. Zakłada się, że po normalizacji sytuacji politycznej oraz postępach w procesie zbliżania się Ukrainy do Unii Europejskiej nastąpi intensyfikacja kontaktów biznesowych, a także potencjalny wzrost aktywności i zainteresowania polskich firm działalnością oraz inwestowaniem na terenie Ukrainy.

> **Zakończenie wojny nie będzie oznaczało masowego zamykania ukraińskich firm w Polsce. Większość przedsiębiorców deklaruje chęć kontynuacji działalności niezależnie od rozwoju sytuacji w Ukrainie.**

Współpraca transgraniczna

Ze względu na swoje przygraniczne położenie jednym z celów strategicznych województwa lubelskiego jest rozwijanie współpracy transgranicznej. W 2022 r. zakończono współpracę z Obwodem Brzeskim (Białoruś), co spowodowało konieczność weryfikacji oraz zdefiniowania nowego podejścia do celów i zakresu współpracy transgranicznej w politykach rozwojowych regionu. Przykładem może być współpraca na rzecz włączenia regionów Ukrainy do międzynarodowych organizacji gospodarczych, w tym Sieci Gospodarczej Regionów Trójmorza (obwody: Równieński, Tarnopolski, Lwowski, Zakarpacki) oraz Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Nowe podejście do opracowania Strategii Współpracy Transgranicznej Województwa Lubelskiego uwzględnia skutki i uwarunkowania rozwoju wynikające z wojny w Ukrainie.

Na tym etapie kluczowe znaczenie ma stworzenie na poziomie Unii Europejskiej mechanizmów wsparcia oraz silnych i stabilnych źródeł finansowania odbudowy Ukrainy, w których mogłyby aktywnie partycypować regiony przygraniczne Polski Wschodniej, odgrywające bardzo istotną rolę w tym procesie. Przykładem aktywności mogą być Programy Interreg, w tym Program Interreg NEXT Polska — Ukraina 2021-2027. Jego nowym celem powinna być w dużej mierze realizacja polsko-ukraińskich projektów wspierających odbudowę Ukrainy, zapewnienie rozszerzenia i kontynuacji współpracy w kwestii ochrony środowiska, adaptacji do zmian klimatu, dostępu do wody oraz ochrony przyrody, rozwoju przedsiębiorczości, poprawiających dostęp do opieki zdrowotnej, zwiększających wykorzystanie walorów turystycznych pogranicza polsko-ukraińskiego w sposób zrównoważony, rozwijających współpracę administracji i społeczności na różnych poziomach oraz usprawniających działanie i ochronę polsko-ukraińskiej granicy. Biorąc pod uwagę cel i zakres Programu, należy zdecydowanie zwiększyć alokację środków, jeszcze w obecnej perspektywie 2021-2027.

Wsparcie integracji Ukrainy z Unią Europejską

Od września 2017 r. obowiązuje układ stowarzyszeniowy Unii Europejskiej z Ukrainą zakładający nawiązanie głębszych więzi politycznych, ściślejszych relacji gospodarczych oraz poszanowanie wspólnych wartości. Gospodarczą częścią układu jest pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu, która ma być podstawą modernizacji ukraińskiej gospodarki oraz wzmocnienia stosunków handlowych tego kraju.

Wybuch wojny znacząco przyspieszył działania i decyzje zmierzające do integracji Ukrainy z Unią Europejską. W lutym 2022 r. Ukraina wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w UE, natomiast w czerwcu Rada Europejska przyznała jej status kraju kandydującego. Doceniono znaczące wysiłki, które w bardzo trudnych warunkach podjęła Ukraina, by osiągnąć cele stanowiące podstawę przyznania jej owego statusu. W tym kontekście wyzwaniem dla Polski oraz polskich regionów jest udział i wspieranie Ukrainy na rzecz:

- pełnego członkostwa w UE, w tym we wprowadzaniu szeregu reform społecznych i gospodarczych,
- zapewnienia udziału polskich regionów posiadających własne doświadczenia z procesu akcesyjnego i mogących udzielić szerokiego wsparcia oraz pomocy w zakresie dostosowywania regionów ukraińskich do wymogów i standardów określonych przez Komisję Europejską w procesie akcesyjnym.

Podsumowanie

Wojna w Ukrainie, a także jej konsekwencje wywołały potrzebę nowego spojrzenia na priorytety rozwoju zarówno Polski, jak i województwa lubelskiego. W wymiarze geopolitycznym wynikają one przede wszystkim z jednoznacznej deklaracji Ukrainy w sprawie integracji z UE, rozszerzenia Inicjatywy gospodarczej regionów Trójmorza o regiony z Ukrainy, a także udziału Polski w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy.

1. W perspektywie współpracy z obwodami Ukrainy należy przedefiniować charakter i kierunki współpracy transgranicznej m.in. na rzecz kooperacji oraz szerszego otwarcia granicy z Ukrainą, a także gotowość przyjęcia do lokalnej gospodarki oraz systemu kształcenia i życia społecznego większej liczby migrantów.
2. Istotne będzie lepsze wykorzystanie położenia geopolitycznego w układzie Wschód — Zachód, zwłaszcza w kontekście powiązań transportowo-komunikacyjnych, logistycznych czy też budowania na tym kierunku aktywności gospodarczej regionu.
3. Perspektywa zakończenia wojny wywołuje potrzebę:
   - budowania systemu długofalowego wsparcia Ukrainy w procesie integracji z UE,
   - przygotowania województwa lubelskiego do udziału w odbudowie Ukrainy po zakończeniu konfliktu zbrojnego, w tym:
     - wzmacniania powiązań transportowych (drogowych i kolejowych) w relacjach polsko-ukraińskich — w niniejszym aspekcie Samorząd Województwa Lubelskiego jest aktywnym uczestnikiem negocjacji dotyczących odtworzenia nieczynnych obecnie połączeń kolejowych oraz rozbudowy infrastruktury drogowej,

- dostosowania infrastruktury przejść granicznych (jakościowej i ilościowej) do przewidywanych potrzeb transportowych,
- kształtowania i organizacji nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi.

4. Regiony Polski Wschodniej są relatywnie najbardziej obciążone skutkami wojny na Ukrainie. Niezbędne jest udzielenie systemowego oraz finansowego wsparcia dla regionów przygranicznych z poziomu UE, z których możliwe będzie sfinansowanie wieloaspektowej pomocy migrantom oraz realizacja inwestycji istotnych dla odbudowy Ukrainy.

O autorze

Bogdan Kawałko — Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL w Lublinie. Członek Zespołu ds. Zintegrowanej Polityki Rozwoju Polski i Europy KPZK PAN (od 2002 r.), Członek Komitetu Monitorującego RPO WL (2007-2013, 2014-2020, 2021-2027), Komitetu Monitorującego Program PBU oraz PO Polska Wschodnia (od 2008), Wicewojewoda Zamojski (1990-1998) i doradca Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (1999-2001). Ekspert, autor ponad 100 artykułów, publikacji książkowych, opracowań i ekspertyz z zakresu programowania rozwoju, strategii i polityki regionalnej, współpracy transgranicznej oraz zarządzania w administracji publicznej. Od 1999 roku wykładowca akademicki.

Podkarpacie i Polska Wschodnia – jakie perspektywy?

dr Paweł Wais
Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego

Kryzysy związane z pandemią COVID-19 czy wojną w Ukrainie miały ogromny wpływ na sytuację gospodarczą Polski Wschodniej. Choć odcisnęły one negatywne piętno na wielu kwestiach społeczno-gospodarczych, to z perspektywy województwa podkarpackiego jawią się one jako szansa na rozwój regionu. Co ważne, potrzebna jest współpraca między samorządami a przedsiębiorcami w podjęciu kluczowych decyzji mających wpływ na przyszłość Polski Wschodniej.

Żyjemy w czasie dynamicznych zmian, gdy pojawiają się trudne do przewidzenia zjawiska, wywołujące globalne wstrząsy, jak chociażby pandemia COVID-19 czy pełnoskalowa wojna tuż za naszą wschodnią granicą. Obserwujemy rywalizację o zasoby energetyczne, o dostęp do metali ziem rzadkich, budowanie odporności globalnych koncernów poprzez zmiany w łańcuchach dostaw, dywersyfikowanie ryzyka, nowe rozwiązania w zarządzaniu, poszukiwanie nowych nośników energii czy automatyzację produkcji i wykorzystanie sztucznej inteligencji. Wobec powyższego, warto zadać sobie pytanie, jakie są podstawy rozwoju gospodarczego i jaka będzie przyszła jego trajektoria z perspektywy województw Polski Wschodniej?

Oceniając rozwój społeczno-gospodarczy województw, w pierwszej kolejności zwracamy uwagę na wskaźnik PKB, który dodatkowo odnosimy do liczby mieszkańców. Te podstawowe dane służą nam do porównywania tempa rozwoju regionów, stabilności ich gospodarek i perspektyw dalszego rozwoju. Jednocześnie, statystyka publiczna działa tutaj z pewnym opóźnieniem, dlatego dane, które otrzymujemy, pokazują wpływ danego czynnika bądź efekty podejmowanych przez nas działań dopiero w kolejnym roku. Dane, którymi możemy się posługiwać w odniesieniu do PKB dotyczą roku 2021 i lat wcześniejszych. Pozwalają nam one na próbę odpowiedzi, jakie zmiany w gospodarce spowodowała pandemia COVID-19, ale nie mamy możliwości ocenienia wpływu, jaki wywołała wojna tocząca się za naszą wschodnią granicą.

O ile trajektoria rozwoju gospodarczego Polski i jej regionów pozostaje pozytywna, to jednak widać wyraźnie, że pandemia COVID-19 odcisnęła negatywne piętno na dynamice rozwoju gospodarczego. Porównując dane dotyczące PKB *per capita* Polski i jej regionów, widać, że rok 2020 (ten pandemiczny) przyniósł wyraźne spowolnienie. W przypadku Polski był to spadek tempa wzrostu ze 107,7% do 102,2%. Z kolei na poziomie województw jedynie dwa, tj. śląskie i podkarpackie zanotowały wartości ujemne. W przypadku województwa podkarpackiego była to obniżka z wartości 107,8% (a więc wyższej niż w kraju) do wartości 99,9%. Jest to spowodowane znaczącym udziałem przemysłu w gospodarce obydwu regionów, a w naszym przypadku, dodatkowo problemami wiodących branż. Pozostałe województwa, w tym z Polski Wschodniej, zanotowały pewne spowolnienie, jednak pozostały na ścieżce wzrostu.

Aktualizując strategię rozwoju województwa w momencie pojawienia się pandemii, przyjęliśmy założenie, że wywoła ona długotrwałe negatywne skutki w gospodarce. Dlatego w zatwierdzonej przez Sejmik Województwa Podkarpackiego Strategii Podkarpackie 2030 wskazaliśmy szereg działań mających na celu budowanie odporności regionalnej gospodarki. W tym celu uwzględnialiśmy głosy płynące od jej przedstawicieli, w szczególności z kluczowych branż. Obawy okazały się uzasadnione, gdyż dwie z regionalnych specjalizacji gospodarczych, tj. lotnictwo i motoryzacja, były sektorami, które skutki pandemii odczuły najmocniej. Lotniska zostały zamknięte w pierwszej fali reakcji na pandemię, a zmniejszenie operacji lotniczych wpłynęło na spadek ilości zamówień w tym sektorze. W przypadku motoryzacji także transport publiczny w okresie lockdownu był mocno ograniczony. Na to nałożyło się zerwanie łańcuchów dostaw z Azji i groźba zamykania fabryk w Europie. W konsekwencji, w naszym regionie duże przedsiębiorstwa zasygnalizowały konieczność zwolnień grupowych (choć na szczęście, dzięki uruchamianiu kolejnych tarcz pomocowych, nie spełnił się ten czarny scenariusz).

> **Dwie z regionalnych specjalizacji gospodarczych, tj. lotnictwo i motoryzacja, były sektorami, które skutki pandemii odczuły najmocniej.**

W odniesieniu do regionalnej gospodarki, negatywne skutki pandemii COVID-19 okazały się mniejsze niż zakładane w prognozach. Dane za rok 2021 pokazują, iż nastąpił wzrost wartości PKB *per capita* zarówno w kraju, jak i we wszystkich jego regionach. W przypadku Polski jest to wzrost do poziomu 112,8%, a w województwie podkarpackim do 113,4% (szóste miejsce w kraju). W przypadku Podkarpacia był to najwyższy wskaźnik spośród województw Polski Wschodniej. Oznaczać to może, iż regionalna gospodarka opiera się na solidnych podstawach, chociaż w okresie niepewności zadawaliśmy sobie pytania, jak długo pozostanie z nami pandemia i jak zmieni się świat w wyniku nowych doświadczeń. Pojawiały się głosy, że należy zredefiniować inteligentne specjalizacje regionalne; że warto postawić na inne sektory gospodarki — jednak obecna sytuacja w gospodarce i dane za rok 2021 pokazują, że takie działania byłyby pochopne. Zarówno lotnictwo, jak i motoryzacja mają się dobrze, także w kontekście fali zamówień w sektorze zbrojeniowym. To jednak pokazuje, jak dynamicznie zmienia się sytuacja i jak trudno obecnie przewidywać przyszłość poszczególnych sektorów gospodarki w perspektywie chociażby następnych dziesięciu lat.

> **W związku z pandemią COVID-19 pojawiały się głosy, że należy zredefiniować inteligentne specjalizacje regionalne; że warto postawić na inne sektory gospodarki – jednak obecna sytuacja w gospodarce i dane za rok 2021 pokazują, że takie działania byłyby niewłaściwe.**

W czasie gdy jeszcze zmagaliśmy się ze skutkami pandemii, pojawiła się nowa, nieprzewidziana sytuacja w postaci wojny wywołanej na Ukrainie przez putinowską Rosję. Chociaż na dane GUS musimy jeszcze poczekać, należy założyć, że miało to swoje przełożenie na regionalne gospodarki. W pierwszej kolejności należy wskazać odejście z rynku pracy mężczyzn, którzy wrócili na Ukrainę, aby podjąć walkę z rosyjskim najeźdźcą. Dane dotyczące stopy bezrobocia pokazują, że w województwach Polski Wschodniej są jeszcze rezerwy rynku pracy, gdyż w każdym z nich stopa bezrobocia rejestrowanego jest znacznie wyższa niż średnia kraju. W województwie podkarpackim w kwietniu 2023 r. wyniosła ona 8,8% (wyższa była jedynie w województwie warmińsko-mazurskim), podczas gdy dla Polski wyniosła ona 5,2%. Pracodawcy jednak coraz częściej zgłaszają problemy z pozyskiwaniem nowych pracowników i tutaj można szukać odpowiedzi poprzez analizę stopy bezrobocia według wieku produkcyjnego i płci — na podstawie Badania Aktywności

Ekonomicznej Ludności (BAEL). Z perspektywy tych danych sytuacja wygląda inaczej, gdyż dla województwa podkarpackiego ogółem w 2020 r. odnotowano aktywność na poziomie 4,3%, a w skali kraju 3,2%. Biorąc pod uwagę dane opublikowane przez GUS po przeprowadzeniu Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, a także uwzględniając występujące we wszystkich województwach Polski Wschodniej niekorzystne trendy demograficzne, należy oczekiwać, że sytuacja na rynku pracy pod względem dostępności pracowników będzie trudna. Atut w postaci dostępnych rąk do pracy nie będzie już decydujący przy lokalizacji nowych inwestycji. Pomimo iż napłynęła do Polski ogromna fala uchodźców, którzy w perspektywie przedłużającej się wojny mieli zasilić nasz rynek pracy, to jednak wydaje się koniecznym wypracowanie krajowych oraz regionalnych polityk migracyjnych.

Nie sprawdziły się prognozy dotyczące przenoszenia do Polski ukraińskich firm z terenów zagrożonych wojną. Oczywiście, liczba firm prowadzonych przez cudzoziemców w Polsce wzrasta, jednak nie mamy tutaj żadnej rewolucji. Z kolei, licząc na szybkie zakończenie działań wojennych oraz rozpoczynający się proces odbudowy Ukrainy, coraz więcej firm poszukuje lokalizacji w niedalekiej odległości od Ukrainy. To szansa na ulokowanie na podkarpaciu nowych firm, w tym globalnych koncernów, co może zwiększyć umiędzynarodowienie regionalnej gospodarki.

> **Sytuacja na rynku pracy pod względem dostępności pracowników będzie trudna – atut w postaci dostępnych rąk do pracy nie będzie już decydujący przy lokalizacji nowych inwestycji.**

Cieszyć może wzrost przedsiębiorczości w województwach Polski Wschodniej. Tutaj tradycyjnie województwo podkarpackie plasuje się na ostatnim miejscu w kraju, jednak systematycznie poprawiamy swoją pozycję. Liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców wyniosła w 2021 r. 942 podmioty, jednak w odniesieniu do roku 2013 wzrost przedsiębiorczości wyniósł 30,3% i był najwyższy w kraju. Mimo to, owa kwestia wciąż pozostaje dla Podkarpacia wyzwaniem. Z pewnością należy w większym stopniu zwracać uwagę na kreowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży oraz rozwijanie warunków dla zakładania działalności gospodarczej. Widać chociażby duże sukcesy realizowanych projektów wsparcia start-upów oraz inkubatorów przedsiębiorczości.

> **Coraz więcej firm poszukuje lokalizacji w niedalekiej odległości od Ukrainy. To szansa na ulokowanie na Podkarpaciu nowych firm, w tym globalnych koncernów, co może zwiększyć umiędzynarodowienie regionalnej gospodarki.**

Jeśli mowa o kondycji gospodarki, to należy przede wszystkim podkreślić kwestię innowacyjności. Województwo podkarpackie sytuuje się w grupie pięciu najbardziej innowacyjnych województw w kraju. Od lat korzystniej niż w Polsce przedstawiała się na Podkarpaciu sytuacja w zakresie struktury nakładów wewnętrznych na działalność badawczo-rozwojową. W 2021 r. w 76,9% ponoszone były one przez sektor przedsiębiorstw, podczas gdy średnia krajowa wynosiła 63,1%. Jednak gdy porównujemy sytuację polskich regionów pod względem wskaźników innowacyjności z regionami europejskimi, to niestety okazuje się, że mamy tutaj jeszcze sporo pracy do wykonania. Widać to chociażby w ramach tworzenia europejskich dolin innowacji, gdzie polskie regiony raczej przyjmują pozycje zachowawcze. Tymczasem do naszego województwie będzie się przenosić środek ciężkości polityki innowacyjności w Europie.

> **Gdy porównujemy sytuację polskich regionów pod względem wskaźników innowacyjności z regionami europejskimi, to niestety okazuje się, że mamy tutaj jeszcze sporo pracy do wykonania.**

Mówiąc o gospodarce, koniecznie trzeba uwzględnić proces transformacji energetycznej, która określana jest jako przejście z obecnego systemu opartego na wykorzystaniu paliw kopalnych do systemu opartego głównie na źródłach odnawialnych oraz nisko- lub wręcz bezemisyjnych. Proces ten umożliwia przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu, jak również pozwala na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. Będzie miał on także decydujący wpływ na konkurencyjność i atrakcyjność gospodarczą regionów Polski. Warto zauważyć, że wzrasta wartość wytworzonej energii ze źródeł odnawialnych, jednakże jest ona oparta głównie na fotowoltaice, która jest mocno zależna od warunków pogodowych. To powoduje, iż widoczny jest brak stabilności i bilansowania systemu wytwarzania energii, a do tego dochodzi problem z przepustowością sieci. Duże koncerny bardzo mocno zmieniają swoje podejście do problematyki dostaw energii i podążają w kierunku oparcia się wyłącznie na energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Będą one także wymagać, aby firmy z nimi współpracujące także wykazywały się takimi wskaźnikami. W przypadku polskich małych i średnich przedsiębiorstw stanowi to niezwykle trudne przedsięwzięcie związane z pojawieniem się ryzyka utraty swojej pozycji w łańcuchach dostaw. Samorządy województw przewidziały znaczne środki na zazielenianie gospodarki, a w ramach programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027 prowadzone są działania dotyczące rozwoju sieci przesyłowej. W ostateczności jednak, decydująca będzie świadomość przedsiębiorców i podejmowane przez nich inwestycje.

> **Proces transformacji energetycznej będzie miał decydujący wpływ na konkurencyjność i atrakcyjność gospodarczą regionów Polski.**

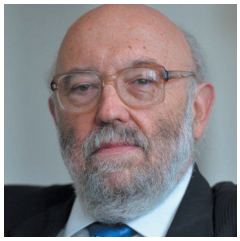
Podsumowując powyższe analizy, należy podkreślić, iż współcześnie mamy do czynienia z dynamicznym procesem transformacji gospodarczej, który nakłada się na zmiany w pozycjonowaniu centrów globalnych. Stwarza to zarówno szanse, jak i zagrożenia dla regionalnych gospodarek, ale przede wszystkim należy przyjąć, że konkurencja w przyszłości będzie się zaostrzać. Podejmowane dzisiaj decyzje i inwestycje zdefiniują przyszłą pozycję kraju i regionów. Z tego względu konieczna jest współpraca podejmowana przez instytucje publiczne, w tym samorządy województw, z przedsiębiorcami, tak aby środki będące do dyspozycji w ramach obecnej perspektywy finansowej UE, jak również środki zwrotne rozporządzane przez województwa, a pochodzące z wcześniejszych perspektyw, pomogły regionalnym gospodarkom zająć dobre i mocne pozycje.

O autorze

Dr **Paweł Wais** – Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie. Odpowiada za programowanie strategiczne i planowanie przestrzenne na poziomie województwa, realizację zadań w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego i innowacyjności oraz obsługi inwestorów i eksporterów. Z samorządem województwa związany od 1999 r. Wykładowca akademicki związany z Uniwersytetem Rzeszowskim oraz Państwową Akademią Nauk Stosowanych w Krośnie.

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ KLIMATYCZNO--ŚRODOWISKOWYCH

Polityka klimatyczna a polityka regionalna



dr Andrzej Kassenberg
Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju

Dynamiczne zmiany klimatu, których jesteśmy dziś świadkami, wymuszają na nas rewizję podejścia do polityki regionalnej. Jej nowy kształt mógłby sprowadzać się do budowania siły regionu od dołu – w oparciu m.in. o lokalne struktury zapewniające zaopatrzenie w energię i żywność, miejscowe usługi transportowe czy zabezpieczenie regionalnego środowiska przyrodniczego przed utratą różnorodności biologicznej. Czy jesteśmy na to gotowi?

Nieunikniona zmiana

Zmiany klimatu — czy nas to interesuje, czy nie — wpływają na każdego z nas coraz mocniej i w coraz szerszym zakresie. Rzutują na nasze zdrowie, na to co jemy, jak się przemieszczamy, jak mieszkamy, jak wypoczywamy, jak się ubieramy, jak prowadzimy nasz biznes, na kogo głosujemy. Dotyczy to pojedynczych osób, rodzin, mieszkańców wsi i miasta, przedsiębiorców. Coraz silniej zaznaczają się też w polityce.

Nie uciekniemy od nich — kryzys klimatyczny trwa od dziesięcioleci i pogłębia się, niektórzy mówią już o katastrofie. Brytyjscy meteorolodzy przewidują, że rok 2023 będzie jednym z najcieplejszych, a temperatura w stosunku do okresu przedprzemysłowego wzrośnie w tym czasie do poziomu 1,32°C (rok 2022 zamknął się wartością 1,16°C). A przypomnijmy, że podczas paryskiego Szczytu Klimatycznego z 2015 r. umówiliśmy się globalnie, że graniczną wartością, której przekroczenie oznacza przyspieszenie destabilizacji klimatu, jest poziom 1,5°C. Optymizmu nie dodaje też fakt, że w okresie 1880-2022 dziesięć najcieplejszych lat przypadło na lata od 2013 r.

Jak podaje portal naukaoklimacie.pl, nie ma żadnych wątpliwości, że także w Polsce klimat się ociepla. Drugie dziesięciolecie XXI wieku było najcieplejsze od czasu prowadzenia pomiarów, tj. od 1781 r. W tym okresie przeciętna temperatura osiągnęła 9,1°C, będąc wyższą o 0,8°C niż dekadę wcześniej, oraz o 1,6°C niż w latach 1961-1990. W samym roku 2019 wyniosła natomiast prawie 10°C.

Na własnej skórze odczuwamy, że sporadyczne niegdyś dni upalne stały się dziś znacznie częstsze: w ostatnim dziesięcioleciu w południowo-zachodniej części kraju notowano ich przeciętnie aż 14-15 w skali roku. W konsekwencji pogłębia się w Polsce zjawisko suszy, które w bardzo istotnym stopniu dotyka rolnictwa. Według Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, choć susza w tym sektorze nie jest zjawiskiem nowym, to jednak częstość jej występowania gwałtownie przyspiesza. Niedawno występowała ona raz na pięć lat, a obecnie notuje się ją niemal co roku.

W wyniku zmiany klimatu nasilają się także powodzie, w tym tzw. powodzie błyskawiczne oraz huragany, czego skutkiem są częstsze katastrofy budowlane. Według Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego ich liczba, wynikająca ze zdarzeń losowych, a więc związanych przede wszystkim z ekstremami pogodowymi, rośnie. W latach 1996-2005 było ich około 100 w ciągu roku, między 2006 a 2015 r. — ponad 350, a w okresie 2016-2020 — 285.

Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu opublikował raport II grupy roboczej, dotyczący wpływu klimatu na regiony świata oraz ich adaptacji do nich. Raport uwzględnia dane dla wszystkich regionów, zawiera więc także prognozy dla Polski. Identyfikuje on 4 kluczowe zagrożenia dla naszego kontynentu:

- upały skutkujące zmianami w ekosystemach oraz problemami zdrowotnymi u ludzi i wyższą śmiertelnością z tym związaną,
- łączny wpływ upałów i susz powodujący problemy z uprawami,
- niedobory wody dla ludzi i przemysłu skutkujące stratami ekonomicznymi,
- powodzie i rosnący poziom morza.

Europejskie modele reakcji na zagrożenie

Polityka energetyczno-klimatyczna Unii Europejskiej wyraźnie zmierza w kierunku odchodzenia od paliw kopalnych na rzecz poprawy efektywności energetycznej i rozwoju energetyki odnawialnej, co wpisuje się w strategię Europejskiego Zielonego Ładu. W Europejskim prawie o klimacie zapisano dążenie do uzyskania neutralności klimatycznej do 2050 r., co oznacza osiągnięcie zerowej emisji gazów cieplarnianych netto dla krajów UE jako całości. Kluczowym dla realizacji długofalowych celów UE jest pakiet klimatyczny „Gotowi na 55" (ang. *Fit for 55*). Zawiera on propozycje 13 aktów dotyczących klimatu, energii i transportu. Ma to pozwolić na uzyskanie przyjętych przez Radę Europejską podstawowych celów związanych z polityką klimatyczną, tzn.:

- ograniczenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami z 1990 r.,
- 42,5% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym koszyku energetycznym w 2030 r.,
- zmniejszenie zużycia energii na szczeblu UE do 2030 r. o 36% w przypadku energii końcowej i o 39% w przypadku energii pierwotnej.

Europejska Naukowa Rada Doradcza ds. Zmiany Klimatu w swoim raporcie oceniającym cele klimatyczne UE na 2040 r. podkreśla, że pilnie potrzebne są ambitne działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu zgodnie z celami Porozumienia paryskiego. Aby było to możliwe, Wspólnota musi dążyć do redukcji emisji netto o 90-95% do 2040 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.

Polityka regionalna – nowa odsłona

Powyższe fakty i prognozy skłaniają do rewizji podejścia do polityki regionalnej. Regiony bowiem z jednej strony przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych oraz stwarzają szansę na dokonanie transformacji gospodarki w kierunku dekarbonizacji, a z drugiej odgrywają ważną rolę w adaptacji do zmian klimatu, budując „odporność" na nie. Jednocześnie tereny biologicznie czynne przyczyniają się do pochłaniania CO_2 z atmosfery, a ich rola może być wzmocniona poprzez budowę nowej specjalizacji (dotyczy to szczególnie regionów słabiej zurbanizowanych).

> **Regiony z jednej strony przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych oraz stwarzają szansę na dokonanie transformacji gospodarki w kierunku dekarbonizacji, a z drugiej odgrywają ważną rolę w adaptacji do zmiany klimatu, budując „odporność" na nie.**

Punktem wyjścia do nowego podejścia jest wprowadzenie odmiennego modelu energetyki, polegającego na tworzeniu sieci małych, lokalnych, hybrydowych, wzajemnie się wspierających systemów dążących do samowystarczalności. Aby to uzyskać, w pierwszej kolejności niezbędne jest wprowadzenie na terenie regionu unijnej zasady „po pierwsze efektywność energetyczna". Jej zakres powinien być szeroki — poczynając od efektywnego wytwarzania i przesyłu energii oraz jej zastosowania w budownictwie, w istniejących

budynkach, transporcie, przemyśle czy w rolnictwie. Dochodzi do tego elastyczne zarządzanie energią wraz z zasadą wystarczalności, czyli efektywne kształtowanie popytu i podaży. W omawianym modelu podstawą zaopatrzenia w energię stanowią OZE wraz z system magazynowania. Takie podejście oznaczałoby budowanie bezpieczeństwa energetycznego od dołu, w ramach gospodarstw domowych, obiektów administracji lokalnej, przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych, z wykorzystaniem idei prosumenta i samozaopatrzenia.

> **Czy stać nas na budowanie bezpieczeństwa energetycznego od dołu, w ramach gospodarstw domowych, obiektów administracji lokalnej, przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych, z wykorzystaniem idei prosumenta i samozaopatrzenia?**

Kolejna ważna zmiana, jaką można wdrożyć na poziomie regionalnym dotyczy zaspakajania potrzeb transportowych. Kluczem do jej realizacji jest z jednej strony ich ograniczanie (np. poprzez budowę struktur przestrzennych o niskim zapotrzebowaniu na transport), a z drugiej — postawienie na szeroką ofertę transportu publicznego. Przykładem do wykorzystania w tym zakresie jest koncepcja miasta 15-minutowego, która mogłaby być powielana w regionalnych ośrodkach miejskich. Innymi możliwymi rozwiązaniami mogą być też: szerokie otwarcie się na transport elektryczny i wodorowy (również w transporcie towarów).

Istotną rolę w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych na szczeblu regionu odgrywa produkcja rolna oraz powiązane z nią: zaopatrzenie w żywność, a także produkcja zielonej energii. Przestawienie się na dietę o niskim spożyciu mięsa (zwłaszcza czerwonego), czy też na dietę wegetariańską albo wegańską wraz z promowaniem zaopatrzenia lokalnego i ograniczaniem marnotrawstwa jedzenia, stanowi istotne wyzwanie dla polityki lokalnej i regionalnej.

Przykładami zmian podejścia do zaopatrzenia są kooperatywy spożywcze czy wspierane społecznie gospodarstwa rolne. Te pierwsze służą tworzeniu łańcucha żywnościowego zapewniającego dochody mniejszym gospodarstwom, a konsumentom — żywność o coraz lepszej jakości. Działaniem kooperatyw kieruje także chęć skrócenia łańcucha dostaw, co przekłada się pozytywnie na ochronę środowiska i klimatu. Zarówno dla osób, które zakładają kooperatywy, jak i dla tych, które się do nich zapisują, bardzo ważne jest, by żywność pochodziła z rolnictwa szanującego wodę, glebę, powietrze, różnorodność biologiczną i dobrostan zwierząt gospodarskich. Drugi typ rozwiązań, a mianowicie gospodarstwa rolne wpierane społeczne, kierują się tymi samymi wartościami, a więc: sprawiedliwymi cenami, dobrą jakością produktów i działaniami na rzecz ochrony środowiska i klimatu.

Bardzo ważne, by w ujęciu regionalnym zadbać także o zapewnienie właściwego funkcjonowania środowiska przyrodniczego i zabezpieczenie go przed utratą różnorodności biologicznej. Jak pisze Z. Karaczun: „tereny rolnicze odgrywają istotną rolę w systemie przyrodniczym, bowiem świadczą liczne usługi ekosystemowe. Ten rodzaj działalności jest prowadzony przez człowieka już na tyle długo, że wiele dziko żyjących gatunków roślin i zwierząt uzależniło się od niego. To ptaki terenów otwartych, to gatunki roślin, płazów, gadów i ssaków żyjących w tzw. strefach ekotonowych — powstających na granicy terenów uprawnych z lasami, zadrzewieniami śródpolnymi czy łąkami i pastwiskami. Agrosystemy wytwarzają tlen, pochłaniają i magazynują węgiel, mogą ograniczać spływ powierzchniowy i chronić wody przed zanieczyszczeniem. Dlatego decyzje dotyczące rozwoju rolnictwa muszą brać pod uwagę to, czy nie ograniczą one zakresu tych usług. Usług ważnych zarówno dla przyrody, ale też dobrostanu człowieka, a czasami wręcz niezbędnych dla jego zdrowia i możliwości przetrwania”[1].

[1] Z. Karaczun, *Z naturą trzeba iść pod rękę, a nie w kontrze*, „Pomorski Thinkletter” nr 3(10)/2022, https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2022/10/pomorski_thinkletter-3-2022.pdf [dostęp: 21.06.2023].

> **Bardzo ważne, by w ujęciu regionalnym zadbać o zapewnienie właściwego funkcjonowania środowiska przyrodniczego i zabezpieczenie go przed utratą różnorodności biologicznej.**

Do tego wszystkiego należy też dodać gospodarowanie wodą w taki sposób, aby opóźniać jej spływ. Oznacza to przede wszystkim zatrzymywanie jej jak najdłużej w miejscu, w którym spadnie. Jest to aspekt szczególnie istotny dla regionów górskich, podgórskich i wyżynnych, pełniący ważną rolę w adaptacji do zmiany klimatu.

Podsumowanie

Reasumując, całość odmiennego myślenia o regionie w kontekście zmiany klimatu w istotnym stopniu sprowadza się do budowania jego siły od dołu — w oparciu o lokalne struktury zapewniające zaopatrzenie w energię, usługi transportowe, dostarczające żywność czy oferujące regionalne atrakcje turystyczne. Przede wszystkim jednak jest to dbanie o wysoką jakość usług ekosystemów i zapewnienie — w konsekwencji — zdolności do budowania odporności środowiska przyrodniczego i antropogenicznego w obliczu wyzwań klimatycznych. W tym miejscu należy odwołać się do podejścia regeneratywnego tworzenia stabilnych, zdrowych i zrównoważonych systemów prezentowanego przez Fullertona w ośmiu zasadach[2]: (1) właściwych relacji między biosferą a gospodarką, (2) podejścia holistycznego, (3) innowacyjności, adaptacyjności, responsywności, (4) wzmocnienia uczestnictwa, (5) szanowania społeczności i miejsca, (6) obfitości efektu krawędziowego, (7) przepływu cyrkulacyjnego i (8) poszukiwania równowagi.

> ***Clue* odmiennego myślenia o regionie w kontekście zmiany klimatu to przede wszystkim dbanie o wysoką jakość usług ekosystemów i zapewnienie – w konsekwencji – zdolności do budowania odporności środowiska przyrodniczego i antropogenicznego w obliczu wyzwań klimatycznych.**

Omawiane podejście wywodzi się z pełnego zrozumienia funkcjonowania przyrody, czyli opartego na wiedzy o przyrodzie i jej naturalnych mechanizmach. Jego realizacja oznaczałaby budowanie cywilizacji zrównoważonej w wielu wymiarach z wpisanym w nią systemem regeneratywnym (odtworzeniowym i wzmacniającym).

O autorze

Dr **Andrzej Kassenberg** — współzałożyciel powstałej w 1990 r. Fundacji Instytutu na rzecz Ekorozwoju i przez blisko 25 lat jej Prezes. Współzałożyciel Fundacji Efektywnego Wykorzystania Energii. Prowadzi działalność naukową w zakresie zrównoważonego rozwoju, specjalizując się w kwestiach energii i ochrony klimatu. Wykładał na wielu polskich i amerykańskich uniwersytetach. Współtwórca i pierwszy przewodniczący Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko przy b. Ministrze Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W latach 1991-1995 i 1999-2000 członek Rady ds. Środowiska i Zagadnień Społecznych przy Prezesie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Były Przewodniczący Regionalnego Centrum Środowiskowego dla Europy Środkowo-Wschodniej. Laureat wielu nagród, w tym Nagrody Naukowej Polskiej Akademii Nauk, Nagrody „Człowiek Polskiej Ekologii Roku 2005" oraz Nagrody Zielonego Orła z okazji stulecia „Rzeczpospolitej" z tytułem TYTAN i pionier polskiej ekologii.

[2] J. Fullerton, *Regenerative Capitalism*, Capital Institute 2015.

Uwolnijmy (zieloną) energię regionów

Stanisław Szultka
Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego,
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

W kontekście kryzysu klimatycznego oraz uwarunkowań polityczno-gospodarczych konieczne jest umieszczenie transformacji energetycznej na liście priorytetów. Inicjatywy w tym kierunku są powoli podejmowane. Zaobserwować możemy trendy, takie jak: intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii, kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski czy decentralizacja energetyki. Duży potencjał dla rozwoju energetyki odnawialnej posiada województwo pomorskie, m.in. ze względu na, większe niż w innych regionach, możliwości wykorzystania energii wiatrowej. Jaką rolę w tym procesie pełni Samorząd Województwa Pomorskiego? Na czym polega idea wysp energetycznych? Jakie zmiany należałoby przeprowadzić na poziomie legislacyjnym by przyspieszyć ten proces?

Mamy okazję coraz częściej obserwować zmiany klimatyczne na własne oczy, czy to w postaci ekstremalnych zjawisk pogodowych, czy coraz dłuższych okresów bezopadowych powodujących susze i realne straty dla rolnictwa. Co więcej, występujący w wielu miastach smog uświadamia nam namacalnie, że niewątpliwie działalność człowieka w postaci emisji różnego rodzaju gazów i pyłów przyczynia się nie tylko do niekorzystnych zmian w środowisku, ale najzwyczajniej obniża naszą jakość życia.

W ubiegłym roku bardzo wyraźnie dostrzegliśmy jeszcze jedną zależność. Agresja Rosji na Ukrainę i szok cenowy na rynku energii, jaki w wyniku tego nastąpił, pokazał jak bardzo wrażliwi jesteśmy na uzależnienie od zewnętrznych surowców energetycznych. Wzrost cen energii, z którym mieliśmy do czynienia, wzmógł presję na szukanie alternatywnych źródeł energii, w szczególności w oparciu o odnawialne źródła.

Krajowa energetyka w dominującej części (ok. 77% udziału) wciąż oparta jest na węglu. W praktyce oznacza to, że w ostatecznej cenie energii, jaką płacą zarówno gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa, a także inne podmioty, znaczącą (oraz rosnącą) część stanowić będzie koszt uprawnień do emisji CO_2, którego wysokość zależy od stale ograniczanego przez Unię Europejską limitu wielkości emisji (system EU ETS).

Powyższe czynniki powodują, że zielona transformacja energetyczna jest nie tyle dobrowolnym wyborem, ale wręcz koniecznością, nie tylko dlatego, abyśmy zachowali czyste środowisko dla następnych pokoleń, ale również dlatego, abyśmy utrzymali konkurencyjność naszych przedsiębiorstw.

Cztery trendy zielonej transformacji energetycznej

Zielona transformacja w energetyce nie zaczyna się dziś ani nie zaczęła się w ubiegłym roku, ale trwa już od wielu lat. Jej tempo w ostatnim roku znacząco jednak przyspieszyło. W konsekwencji obserwujemy cztery istotne trendy, które kształtują rzeczywistość energetyczną Polski i, w ramach niej, poszczególnych regionów.

Pierwszym jest intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności — zgodnie z zasadą, że „najtańsza jest ta energia, która nie została wytworzona". Działania w tym zakresie ukierunkowane są z jednej strony na termomodernizację budynków, a z drugiej na poprawę efektywności energetycznej procesów przemysłowych i usługowych. Ten drugi proces związany jest również z rozwojem i inwestycjami w nowe, innowacyjne technologie. Skutkiem jest spadek ilości zużywanej energii w przeliczeniu na jednostkę wytworzonego PKB — dla Polski blisko 20% w ostatniej dekadzie.

Drugim z nich jest stopniowy wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym Polski. W roku 2008 udział OZE w całkowitej produkcji energii elektrycznej w Polsce wynosił zaledwie 4,3%, w latach 2018-2021 — ok. 15,5%, aby w ostatnim roku — 2022 — wzrosnąć aż do 21%.

> **Dominującą część w strukturze energii odnawialnej Polski stanowi energia wiatrowa, a dla niej najlepsze warunki panują w Polsce północnej, w tym na Bałtyku, dlatego właśnie w erze energii zielonej ciężar jej produkcji przesuwa się w kierunku regionów nadmorskich.**

Trzecim jest kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski. W erze czarnej energii — opartej na węglu — dominującymi „producentami" energii były województwa Polski centralnej i południowej. Dla przykładu, w 2000 roku tylko pięć województw (śląskie, łódzkie, mazowieckie, wielkopolskie i dolnośląskie) produkowało ponad 70% energii elektrycznej kraju ze źródeł nieodnawialnych. Dzisiaj (w roku 2021) te same pięć województw produkuje już mniej, bo tylko niecałe 54% czarnej energii. W erze energii zielonej — odnawialnej — ciężar jej produkcji przesuwa się w kierunku regionów nadmorskich, które do tej pory w przeważającej części były importerami netto energii elektrycznej. Spowodowane jest to faktem, że dominującą część w strukturze energii odnawialnej Polski stanowi energia wiatrowa, a dla niej najlepsze warunki panują w Polsce północnej, w tym na Bałtyku.

Czwartym jest decentralizacja energetyki. Scentralizowana energetyka oparta była na węglu, gazie i w minimalnym stopniu na odnawialnych źródłach energii — głównie elektrowniach wodnych. Dynamiczny wzrost udziału energetyki odnawialnej prowadzi do większego rozproszenia po stronie producentów energii, a w przypadku fotowoltaiki — do dynamicznego wzrostu prosumentów (czyli rozproszonej produkcji energii elektrycznej na własne potrzeby przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa).

Samorządy aktywnym podmiotem zielonej transformacji

Na przykładzie województwa pomorskiego można wskazać, że działania podejmowane przez samorządy regionalne wpisują się w powyżej zdefiniowane trendy. Samorząd Województwa Pomorskiego, w ramach środków z polityki spójności, finansuje działania dotyczące wykorzystania odnawialnych, lokalnych zasobów energetycznych oraz poprawiające efektywność energetyczną (m.in. finansowanie termomodernizacji budynków, modernizacji systemów ciepłowniczych czy oświetlenia zewnętrznego). Wspiera również szereg zamierzeń badawczo-rozwojowych, a także pokaźną ilość inwestycji z obszaru energetyki. Tylko w ostatnim okresie programowania (2014-2020) w badania i rozwój w obszarze energetyki zainwestowano ponad 50 mln zł, a w poprawę efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii — prawie 940 mln zł. Dzięki tym pieniądzom, na terenie województwa ponad 700 budynków uległo energetycznej modernizacji, ponad 2 tys. gospodarstw domowych efektywniej wykorzystuje energię, zmodernizowano ponad 30 tys. punktów oświetlenia zewnętrznego i 25 km sieci ciepłowniczej.

> **W 2022 roku już ponad 60% całkowitej produkcji energii elektrycznej w województwie pomorskim pochodziło z odnawialnych źródeł energii.**

Pomorskie nie jest regionem samowystarczalnym pod względem energetycznym. Produkcja energii na obszarze województwa zapewnia prawie 60% jej zużycia, ale warto zaznaczyć, że udział produkcji pochodzącej z OZE stale wzrasta, w głównej mierze dzięki lądowej energetyce wiatrowej, a w ostatnim okresie także dzięki elektrowniom fotowoltaicznym. W 2022 roku już ponad 60% całkowitej produkcji energii elektrycznej pochodziło z odnawialnych źródeł energii.

Obszar województwa pomorskiego charakteryzuje się dużym potencjałem dla rozwoju energetyki odnawialnej. Moc nominalna zainstalowanych turbin wiatrowych w regionie w 2020 r. wynosiła ponad 1,1 GW[1], tj. prawie czterokrotnie więcej niż w 2011 r. W województwie pomorskim produktywność turbin wiatrowych sięga 2,8 GWh/MW (30%), co predysponuje ten obszar do lokalizacji takich budowli. Z kolei rozwój elektrowni wiatrowych na morzu (offshore) wymaga nowych połączeń kablowych pomiędzy obszarami morskimi i przyległymi obszarami lądowymi, a także specjalnej rozbudowy sieci elektroenergetycznych. Jednak potencjał w zakresie rozwoju energetyki wiatrowej na morzu szacowany jest na 5,9 GW do 2030 roku[2], a w kolejnych dekadach może kilkukrotnie wzrosnąć.

Dziś wciąż istnieje konieczność przesyłania energii elektrycznej z centralnej i południowej Polski poprzez Krajowy System Elektroenergetyczny, natomiast jeśli plany w zakresie budowy morskich farm wiatrowych zostaną zrealizowane, to kierunek przepływu prądu odwróci się.

Wyspy energetyczne warunkiem dalszego rozwoju OZE

W ostatnich latach obserwujemy znaczący wzrost mocy odnawialnych źródeł, które generują energię elektryczną. Jednakże źródła te nie zapewniają przewidywalnych i stabilnych parametrów eksploatacyjnych dla sieci systemów przesyłowych i dystrybucyjnych. Są to przede wszystkim ogniwa fotowoltaiczne (PV), a wcześniej — zanim w 2015 roku zatrzymano ich rozwój — farmy wiatrowe. Gwałtowny okresowy przyrost wyprodukowanej energii pochodzącej z paneli PV sprawia, że jesteśmy świadkami czasowego odłączania odnawialnych źródeł od sieci w szczytowych okresach produkcji zielonej energii. Sytuacja ta, która prawdopodobnie będzie występować coraz częściej, wymaga zmiany podejścia do rozwoju systemu elektroenergetycznego.

> **Warto zacząć popularyzowanie powstawania wysp energetycznych, czyli obszarów wykorzystujących i konsumujących lokalne zasoby energii odnawialnej, które przyczyniają się do ograniczania ilości energii wprowadzanej do sieci, a tym samym redukują negatywne efekty niestabilnych źródeł energii.**

Przyszłość powinna opierać się na bardziej zdecentralizowanym systemie elektroenergetycznym. Warto zacząć popularyzowanie powstawania wysp energetycznych, czyli obszarów wykorzystujących i konsumujących lokalne zasoby energii odnawialnej, które przyczyniają się do ograniczania ilości energii wprowadzanej do sieci, a tym samym redukują negatywne efekty niestabilnych źródeł. Idealnie zaprojektowana wyspa tworzy obszar samowystarczalny energetycznie, nieobciążający systemu elektroenergetycznego. Oczywiście należy podkreślić, iż nie jest ona w pełni odłączona od tego systemu. Do czasu spopularyzowania magazynów energii (także w obszarze technologii wodorowych) nie znajdzie uzasadnienia całkowite odłączenie obszaru wyspy energetycznej od sieci dystrybucyjnej, jednak w perspektywie kilkunastu lat takie lokalne, niezależne strefy zapewne zaczną się pojawiać na energetycznej mapie województwa.

[1] W 2016 r. — ok. 685 MWe, 2011 r. — ok. 320 MWe.

[2] Zob. *Polityka Energetyczna Polski 2040*.

Wyspa energetyczna powinna wykorzystywać przede wszystkich energię pochodzącą z wiatru czy słońca. Dobrym, stabilnym źródłem energii w ramach pracy wyspowej wydaje się być także biogaz. Biogazownia wyposażona w agregat kogeneracyjny produkujący ciepło i energię elektryczną jest urządzeniem, które zapewni stabilizację pracy systemu energetycznego w ramach wyspy. Być może w przyszłości rolę stabilizującą przejmą urządzenia oparte na zielonym wodorze. Wodorowy magazyn energii zgromadzi chwilowe i okresowe nadwyżki energii odnawialnej oraz zmniejszy zapotrzebowanie na pobór energii elektrycznej z sieci dystrybucyjnej.

Zwolnić „legislacyjny hamulec"

Obserwowany systematyczny rozwój lądowej energetyki wiatrowej został zahamowany poprzez zmiany legislacyjne (tzw. ustawa 10H), które weszły w życie w 2015 roku, jednak globalny potencjał w zakresie dalszego rozwoju energetyki wiatrowej na lądzie szacowany jest na prawie 1,5 GW (na podstawie zawartych umów przyłączeniowych) w samym województwie pomorskim. Szacuje się, że wprowadzone kilka lat temu zmiany wyhamowały produkcję zielonej energii o połowę. Przyjęta niedawno nowelizacja tej regulacji jest wyłącznie półśrodkiem i jedynie w ograniczonym zakresie pozwoli nadrobić stracony czas. Dalszy rozwój wysp energetycznych powinny ułatwić zmiany legislacyjne dotyczące funkcjonowania spółdzielni energetycznych, klastrów energii, przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych i ich funkcjonowania, zasad wykorzystania biometanu, pofermentu oraz budowy bezpośrednich linii elektroenergetycznych. Bez dobrego prawa nie będzie możliwe zbilansowanie lokalnego potencjału produkcji i zużycia energii, co znacznie utrudni poprawę zarówno lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, jak i tego, mierzonego z pozycji centralnego operatora systemu energetycznego. Wpłynie to także negatywnie na efektywność budowania lokalnych ekosystemów powiązań społeczno-gospodarczych.

W aktualnie wprowadzonych zapisach prawnych nie jest dostatecznie zdefiniowane na jakich zasadach Operatorzy Systemów Dystrybucyjnych (OSD) mają współpracować z klastrami/spółdzielniami/ wyspami energetycznymi. Poza zasadami ewentualnego przejmowania lub włączania fragmentów istniejącej sieci wewnętrznej nowej struktury wyspy, otwarte pozostają problemy związane z utrzymaniem, zarządzaniem oraz koniecznym rozwojem infrastruktury. Zagadnienia te są trudne nie tylko organizacyjnie i logistycznie, ale też wiążą się z istotnymi konsekwencjami ekonomicznymi pokrywania kosztów tych działań. W przepisach prawnych brakuje wskazówek: kto i w jakim zakresie powinien ponosić wydatki z tym związane. Ewentualne obowiązki OSD wobec nowo powstałych struktur również nie zostały dostatecznie zdefiniowane. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby współdzielenie infrastruktury sieciowej bądź np. zmniejszenie opłat przesyłowych w zamian za partycypację w kosztach rozwoju i utrzymania sieci. Można rozważać dzierżawę lub leasing sieci przez OSD na rzecz wysp energetycznych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że w obecnych uregulowaniach krajowych nie ma możliwości sprzedaży infrastruktury sieciowej OSD w prywatne ręce. Obszar rozwiązań w tym zakresie jest kluczowy dla możliwości tworzenia efektywnych struktur lokalnych wysp, a do tej pory nie został dostatecznie unormowany prawnie. Wymaga on pilnej regulacji. Rozwiązania rynkowe obowiązujące w elektroenergetyce nie są w tym zakresie skuteczne i trudno mówić o równowadze stron (lokalny OSD i wyspa energetyczna).

***

Inicjatywy, które są podejmowane przez samorządy regionalne dla wsparcia energetyki obywatelskiej, są niezbędne, szczególnie w sytuacji pogorszenia warunków funkcjonowania systemu prosumenckiego. Wyspy energetyczne stanowią krok naprzód, ponieważ nie są to działania indywidualne, a grupowe, wykorzystujące lokalne zasoby energii oraz lokalne zamierzenia i przedsiębiorczość. Właściwie funkcjonująca wyspa energetyczna, we współpracy z operatorami systemów sieciowych, szczególnie systemu elektroenergetycznego, to sytuacja korzystna dla wszystkich stron: pozostawienie wydatków na energię w obszarze wyspy, redukcja oddziaływania na środowisko i klimat oraz mniejsze obciążenie dla systemu elektroenergetycznego i centralnych źródeł energii.

O autorze

Stanisław Szultka — Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, pracownik naukowy Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Z wykształcenia ekonomista. Ekspert w dziedzinie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, trendów rozwoju technologii oraz polityki rozwoju. Posiada kilkanaście lat doświadczenia w zakresie badań i analiz gospodarczych, planowania strategicznego, rozwoju technologii oraz programowania i ewaluacji polityk publicznych. W powyższym zakresie realizował projekty m.in. dla Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju, PARP, NCBiR oraz samorządów regionalnych w Polsce.

Trendy środowiskowe a rozwój regionów

dr Paulina Legutko-Kobus
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy

Paradygmat rozwoju zrównoważonego, wdrażany do polityki rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym, podkreśla znaczenie przemian społeczno-gospodarczych, uwzględniających uwarunkowania środowiskowe. Z jednej strony obserwujemy wzrost gospodarczy, z drugiej zaś musimy mieć świadomość ograniczoności zasobów oraz zwiększającej się presji na środowisko. Jego jakość w dużej mierze determinuje dobrostan i poziom życia ludzi. Dlatego tak ważne jest uwzględnienie w polityce rozwoju kwestii związanych z zapobieganiem kryzysowi klimatycznemu. Tyczy się to również skali regionalnej.

W ujęciu globalnym presja na środowisko spowodowana jest wzrostem liczby ludności oraz rozwojem gospodarczym (zwiększającym zużycie surowców, ale powodującym także coraz większe nierówności społeczne). Pomimo działań podejmowanych na poziomie globalnym, np. przyjęcia przez ONZ Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. *Sustainable Development Goals* — SDG) w 2015 r., w wielu regionach na świecie stan środowiska się pogarsza. Problemy klimatyczne diagnozowane na poziomie globalnym mają także wpływ na stan środowiska w Polsce. Jak wskazują badania oraz monitoring osiągania założonych SDG, globalne zmiany klimatu mają największy wpływ na realizację celów społecznych zrównoważonego rozwoju (zwłaszcza związanych z ubóstwem, głodem czy zdrowiem), a ich osiągnięcie do 2030 r. nie będzie możliwe.

Chcąc zatrzymać lub odwrócić negatywny wpływ człowieka na środowisko, potrzebna jest transformacja całego systemu społeczno-gospodarczego. Przykładem takiego podejścia jest ogłoszony 11 grudnia 2019 r. Europejski Zielony Ład, który zakłada, że Europa do 2050 roku stanie się pierwszym kontynentem neutralnym klimatycznie[1]. Zielony Ład to odpowiedź na największe zagrożenie globalne, stojące obecnie przez ludzkością — katastrofę ekologiczną, w tym przede wszystkim klimatyczną (obawa przed kryzysem klimatycznym i jego skutkami jest powszechnie podzielana przez społeczeństwo europejskie). To kolejna próba zaimplementowania koncepcji rozwoju zrównoważonego, który jest jednym z priorytetów działań UE od lat 90. ubiegłego wieku. Wdrożenie Zielonego Ładu wymaga współpracy różnych interesariuszy (w tym: rządów państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i biznesu) oraz wiedzy i świadomości związanej ze zmianami, jakie zachodzą w środowisku.

> **Europejski Zielony Ład to odpowiedź na największe zagrożenie globalne, stojące obecnie przez ludzkością – katastrofę ekologiczną, w tym przede wszystkim klimatyczną.**

[1] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019 r., COM (2019) 640 final.

Trendy środowiskowe – przykład Polski

Przez trend środowiskowy należy rozumieć obserwowaną, kierunkową zmianę w środowisku naturalnym, wynikającą z bezpośrednich i pośrednich wpływów działalności człowieka na środowisko[2]. W skali tak globalnej, jak i europejskiej najistotniejsze trendy środowiskowe, które będą miały wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, to:

- postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi;
- rosnąca degradacja środowiska przyrodniczego (w tym jego komponentów: powietrza atmosferycznego, powierzchni ziemi i gleb, wód);
- niezrównoważone wykorzystanie surowców i gospodarka odpadami;
- spadek różnorodności biologicznej[3].

Oceniając stan środowiska w Polsce, należy zauważyć, że zmniejszenie presji lub poprawa jakości środowiska dotyczy: emisji gazów cieplarnianych, emisji zanieczyszczeń do powietrza, jakości powietrza i poboru wód. Natomiast zwiększenie presji lub pogorszenie jakości środowiska dotyczy: występowania zjawisk ekstremalnych związanych ze zmianami klimatu, przesuszenia gleb, stresu wodnego, częstotliwości występowania suszy, śladu materiałowego, wytwarzania odpadów, fragmentacji krajobrazu i siedlisk, statusu siedlisk wodnych i lądowych, inwazji gatunków obcych i gatunków zagrożonych wyginięciem.

Przyjmując, że zaobserwowane w ostatnich latach (czasem nawet dłuższych okresach) trendy środowiskowe się utrzymają, to ich następstwem będą nie tylko zmiany w środowisku przyrodniczym, ale i całym systemie społeczno-gospodarczym. W tabeli 1. zaprezentowano konsekwencje trendów środowiskowych dla Polski w wymiarze (ładzie) społecznym i gospodarczym.

Trendy środowiskowe	Konsekwencje trendu w wymiarze społecznym	Konsekwencje trendu w wymiarze gospodarczym
Postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi	– wzrost zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi w związku ze wzrostem ryzyka występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz chorób klimatozależnych; – spadek bezpieczeństwa żywnościowego; – wzrost zagrożenia dostaw odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia; – wzrost potrzeb związanych z planowaniem i wdrażaniem działań adaptacyjnych.	– wzrost strat spowodowanych zmianami klimatu, w szczególności występowaniem zjawisk ekstremalnych; – wzrost kosztów ochrony zdrowia; – wzrost kosztów łagodzenia zmian klimatu i przystosowywania się do ich skutków; – wzrost kosztów produkcji żywności i wahania cen produktów rolnych jako wynik susz rolniczych i spadku produktywności gleb oraz zjawisk ekstremalnych niszczących uprawy (burze, gradobicia); – zmiana struktury zapotrzebowania na energię, w tym wzrost zapotrzebowania na energię do chłodzenia w związku z falami upałów; – utrata zasobów przyrodniczych wykorzystywanych gospodarczo (np. w rolnictwie, turystyce); – zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony środowiska).

[2] Definicja przyjęta na potrzeby projektu: *Operacjonalizacja Systemu Zarządzania Rozwojem Polski. Udoskonalenie i wprowadzenie innowacyjnych i skutecznych rozwiązań do systemu społeczno-gospodarczego i przestrzennego w ramach długookresowego programowania polityki rozwoju*, (GOSPOSTRATEG-III/0032/2020).

[3] *Trendy środowiskowe w kontekście Koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Trendy krajowe*, red. M. Hajto, Warszawa 2023, s. 11, https://krk2050.pl/wp-content/uploads/2023/03/Trendy-srodowiskowe-w-kontekscie-Koncepcji-Rozwoju-Kraju-2050.-Trendy-krajowe.-1.pdf [dostęp online].

Trendy środowiskowe	Konsekwencje trendu w wymiarze społecznym	Konsekwencje trendu w wymiarze gospodarczym
Rosnąca degradacja środowiska przyrodniczego (w tym jego komponentów: powietrza atmosferycznego, powierzchni ziemi i gleb, wód)	– utrzymujące się zagrożenia zdrowia ludzi w efekcie zanieczyszczenia powietrza (mimo poprawy jakości w odniesieniu do niektórych zanieczyszczeń w Europie); – wzrost zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego w wyniku utraty produktywności gleb; – wzrost zagrożenia dostaw odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia; – pogorszenie jakości wody w kąpieliskach w związku z eutrofizacją wód i wzrostem częstotliwości zakwitu sinic.	– wzrost kosztów przywracania odpowiedniej jakości środowiska przyrodniczego; – wzrost kosztów ochrony zdrowia; – utrata lub degradacja zasobów przyrodniczych (wody powierzchniowe, gleby, populacja organizmów) wykorzystywanych gospodarczo, w tym w turystyce i rekreacji; – wzrost kosztów produkcji żywności w związku z degradacją gleb; – wzrost kosztów dostarczania usług i budowy infrastruktury (np. zaopatrzenia w wodę, oczyszczania ścieków); – wzrost cen nieruchomości na terenach o wysokiej jakości środowiska; – zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony środowiska).
Niezrównoważone wykorzystanie surowców i gospodarka odpadami	– wzrost niezadowolenia społecznego w wyniku rosnących kosztów odbioru odpadów od mieszkańców.	– wzrastająca rola transportu i wydłużenie łańcuchów dostaw (infrastruktura, centra logistyczne); – wzrost kosztów produkcji (m.in. elektroniki) związany z mniejszą dostępnością surowców, koniecznością ich importu i krótszym życiem produktu; – wzrost kosztów gospodarki odpadami, w tym rosnące problemy samorządów związane z finansowaniem gospodarki odpadami; – potencjał do rozwoju technologii i przedsiębiorstw działających w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym; – rozwój szarej strefy gospodarki odpadami; – zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony środowiska).
Spadek różnorodności biologicznej	– wzrost zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego w związku z utratą usług ekosystemowych; – wzrost zagrożenia zdrowia ludzi w wyniku rozprzestrzeniania się chorób odzwierzęcych (w tym pandemie); – wzrost nierówności i napięć społecznych.	– wzrost kosztów ochrony zdrowia; – wzrost strat w sektorach gospodarki (np. rolnictwo, turystyka) na skutek utraty usług ekosystemowych; – zwiększone koszty przywracania jakości środowiska przyrodniczego; – wzrost zagrożenia dla produkcji żywności i wzrost kosztów produkcji żywności; – wzrost kosztów łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu; – zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, wzorców zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony różnorodności biologicznej).

Tab. 1. Konsekwencje trendów środowiskowych w wymiarze społecznym i gospodarczym[4]

[4] Ibidem, s. 91-96.

Występowanie i nakładanie się kilku negatywnych tendencji wpływa na wymiar instytucjonalny – wymaga wdrażania polityk związanych z ochroną środowiska i uwzględniania trendów, wyzwań i celów środowiskowych w dokumentach programujących rozwój na poziomie regionów.

Jak wskazuje analiza materiału zestawionego w tab. 1., niektóre konsekwencje obserwowane w wymiarach społecznym i gospodarczym są związane z wszystkimi trendami środowiskowymi, inne są bardziej specyficzne, skorelowane z poszczególnymi tendencjami. Oczywistym jest, że konsekwencje trendów wskazywane na poziomie krajowym nie będą w równym stopniu obserwowane w każdym regionie (województwie). Należy podkreślić ponadto, że występowanie i nakładanie się kilku negatywnych tendencji (zwiększanie presji na środowisko, pogarszanie jakości różnych komponentów środowiska) wpływa także na wymiar instytucjonalny — wymaga bowiem wdrażania polityk związanych z ochroną środowiska i uwzględniania trendów, wyzwań i celów środowiskowych w dokumentach programujących rozwój na poziomie poszczególnych regionów. Prace trwające nad Koncepcją Rozwoju Kraju 2050 (KRK 2050) uwzględniają analizy oparte o trendy środowiskowe. Warto sformułować także pytanie czy i na ile w strategiach rozwoju na poziomie województw są one dostrzegane i ujmowane. W celu odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, jako studium przypadku, dokonano analizy strategii rozwoju województwa mazowieckiego[5]. W tab. 2. zaprezentowano wynik analizy. *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego 2030+ . Innowacyjne Mazowsze* stanowi odpowiedź na wyzwania, którym musi sprostać województwo, aby podnieść jakość życia mieszkańców regionu[6]. Zasadnym jest więc postawienie pytania o odniesienie do trendów środowiskowych, które mają kluczowy wpływ na jakość życia.

Trendy środowiskowe	Odniesienie do trendu w strategii województwa mazowieckiego
Postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi	Diagnoza — wnioski, wyzwania: – postępujące zmiany klimatyczne związane z ociepleniem, w tym zwiększonym parowaniem i procesami pustynnienia, przekładają się na zwielokrotnienie obszarów występowania okresowego zjawiska suszy zarówno rolniczej, jak i hydrologicznej; – zwiększenie częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych w miejscach o utrudnionej infiltracji powoduje wzrost zagrożenia powodziowego. Sformułowano wyzwanie: odporność na zmiany klimatu, w tym ekstremalne zjawiska przyrodnicze.
Rosnąca degradacja środowiska przyrodniczego (w tym jego komponentów: powietrza atmosferycznego, powierzchni ziemi i gleb oraz wód)	Diagnoza — wnioski, wyzwania: – zagrożenie dla jakości wód stanowią zrzuty ścieków komunalnych i przemysłowych, spływy z pól oraz ścieki pochodzące z gospodarstw domowych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej; – jakość powietrza w regionie jest niedostateczna. Sformułowano wyzwania: stan/jakość środowiska; wykorzystanie paliw alternatywnych w gospodarce, zwłaszcza opartych o wodór oraz bezpieczeństwo energetyczne, udział odnawialnych źródeł energii w sektorze energetycznym. W kierunku działań numer 10: zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska; działanie: racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi. W kierunku działań numer 13: poprawa jakości środowiska; działania: ograniczenie emisji zanieczyszczeń do wód, atmosfery i gleby; prowadzenie działań na rzecz zapewnienia dobrego stanu wód, w tym rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i systemów oczyszczania ścieków.

[5] *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze*, przyjęta uchwałą 72/22 Sejmiku Województwa Mazowieckiego, https://mazovia.pl/pl/bip/dokumenty-strategiczne/strategia-rozwoju-wojewodztwa-mazowieckiego-2030-innowacyjne-mazowsze.html [dostęp: 5.06.2023].

[6] Ibidem, s. 11.

Trendy środowiskowe	Odniesienie do trendu w strategii województwa mazowieckiego
Niezrównoważone wykorzystanie surowców i gospodarka odpadami	Diagnoza — wnioski, wyzwania : – gospodarka odpadami jest jednym z najbardziej problemowych obszarów ochrony środowiska. Sformułowano wyzwanie: innowacyjność, rozwój przemysłu przyszłości, gospodarka obiegu zamkniętego. W kierunku działań numer 4: rozwój konkurencyjnej gospodarki; działanie: Wzmacnianie zielonej transformacji przedsiębiorstw w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego. W kierunku działań numer 13: poprawa jakości środowiska; działanie: wdrożenie spójnego systemu gospodarki odpadami, możliwie bliskiego gospodarce o obiegu zamkniętym.
Spadek różnorodności biologicznej	Diagnoza — wnioski, wyzwania: – udział obszarów prawnie chronionych (poza obszarami Natura 2000) w powierzchni województwa mazowieckiego w latach 2013-2019 nie uległ zmianie i wynosił 29,7%; – wzrasta presja na tereny wypoczynkowo-rekreacyjne, które równocześnie posiadają wysoki reżim ochronny, np. Puszcza Kampinoska, Puszcza Kozienicka; – zwrócono uwagę na system przyrodniczy związany z zielonym pierścieniem Warszawy oraz na sieci powiązań przyrodniczych (w tym korytarze ekologiczne). W modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej ujęto system obszarów chronionych i korytarzy ekologicznych. W rekomendacjach dla polityki przestrzennej zapisano: całość obszaru zurbanizowanego powinna być zamknięta strefą zielonego pierścienia, bezpośrednio powiązanego z przestrzeniami ekstensywnego użytkowania w miastach (parki, zieleńce, skwery, doliny cieków wodnych. W kierunku działań numer 8: rozwój uporządkowanej sieci osadniczej, sprzyjającej wykorzystaniu transportu zbiorowego i ruchowi niezmotoryzowanemu; działanie: zwiększanie udziału zieleni, w tym wysokiej, w pasie drogowym. W kierunku działań numer 10: zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska; działania: ochrona obszarów cennych przyrodniczo (w tym objętych ochroną prawną) i przeciwdziałanie ich fragmentacji, zwiększenie lesistości regionu.

Tab. 2. Ujęcie trendów środowiskowych w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze*[7]

Podsumowanie

Obserwowane na poziomie globalnym, europejskim i krajowym trendy środowiskowe mają złożony wpływ na system społeczno-gospodarczy i na jakość życia ludzi. Znajomość ich oddziaływania na poszczególne wymiary rozwoju (społeczny, gospodarczy, przestrzenny czy instytucjonalny) pozwala na ujęcie ich w dokumentach programowania — szczególnie tych o charakterze zintegrowanym. W trwających obecnie pracach nad KRK 2050, trendy środowiskowe są analizowane i uwzględniane jako jedne z kluczowych. Jak wskazuje analiza strategii rozwoju dla województwa mazowieckiego, są one dostrzegane także w regionalnych dokumentach strategicznych. Wskazywany jest ich wpływ na obecny stan województwa (w części diagnostycznej), formułowane są jako wyzwania oraz kierunki działań i kroki konieczne do pojęcia dla osiągnięcia wysokiej jakości życia.

[7] Opracowanie własne na podstawie analizy *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze*.

O autorce

Dr **Paulina Legutko-Kobus** – absolwentka kierunku Ochrona Środowiska, dr nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityki Publicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (od 2008 r.). Członkini Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, współpracowniczka Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego. Prowadzi prace badawcze z zakresu: planowania strategicznego i programowania rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym, *smart city*, monitorowania procesów rozwoju oraz partycypacji społecznej. Zainteresowania naukowe łączy z praktyką jako ekspert opracowujący dokumenty strategiczne (szczególnie na poziomie lokalnym).

REGIONY A WIELOOŚRODKOWA POLSKA

Idea Polski policentrycznej

prof. Przemysław Śleszyński
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Jednym z nielicznych pozytywnych skutków tragicznej strony polskiej historii: wojen, rozbiorów oraz licznych zmian granic, jest policentryczny system osadniczy. To najkorzystniejszy – z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju – układ, w którym ośrodki większe „nie zjadają" mniejszych i w którym pomiędzy poszczególnymi miastami zachodzą największe efekty synergii. Ten zasób nie został nam jednak dany raz na zawsze – aby móc dalej z niego czerpać, należy odpowiednio zadbać o jego utrzymanie. W jaki sposób?

Trochę historii

Spuścizną tragicznej strony naszej historii: wojen, rozbiorów i ustawicznych przesunięć granic, jest m.in. — na płaszczyźnie uwarunkowań rozwojowych — korzystny policentryzm sieci osadniczej. Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawania Polski w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów, powodujący wzrost ośrodków na różnych obszarach oddziaływania pod różną jurysdykcją. Nabiera on szczególnego znaczenia dzisiaj, kiedy historia przyśpieszyła i owe stare-nowe interesy uzewnętrzniają się z wielką siłą, a do tego są coraz lepiej widoczne.

> **Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawania Polski przez wieki w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów.**

Głównymi ogniwami polskiego policentrycznego systemu osadniczego są ośrodki, które rozwinęły się na terytoriach zaborczych albo jeszcze wcześniej na różnego rodzaju ziemiach, w księstwach itp., w tym w państwach innych niż Polska. Ich rozwój stymulowało położenie jako centrów dużych regionów administracyjno-gospodarczych (Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław, Szczecin), rewolucja przemysłowa XVIII-XIX w., która na większości dzisiejszego obszaru Polski dotarła z opóźnieniem (Katowice, Łódź), ale także rola „bram" (Gdańsk, Gdynia). Te osiem ośrodków ma obecnie najlepiej wykształcone funkcje metropolitalne, choć część po 1989 r. boryka się z poważnymi problemami (restrukturyzacja przemysłowa konurbacji katowickiej i Łodzi).

Ukształtowała się też sieć miast o znaczeniu ponadregionalnym, których uwarunkowania rozwojowe były dość podobne, ale albo przegrały, albo musiały prowadzić walkę z konkurencją, albo też ich zaplecze nie było tak duże (Bydgoszcz, Toruń, Kielce). Co ważne, część z tych ośrodków po 1989 r. rośnie szybko (Białystok, Rzeszów), dyskontując pozostawanie swego aktualnego zaplecza poza oddziaływaniem innych ośrodków, dominujących to zaplecze w czasach historycznych (Wilno, Lwów).

W tej policentrycznej układance nie wolno zapominać, że terytorium Polski się zmieniało, a w pobliżu obecnych granic leżą niegdyś polskie (II Rzeczpospolita) duże miasta: Lwów, Wilno, Brześć i Grodno, a także inne: Ostrawa, Praga, Drezno i Berlin. Wzdłuż granicy jest też sporo miast tzw. podwójnych, w tym na granicy polsko-niemieckiej nieraz około stutysięcznych (Zgorzelec-Görlitz, Słubice-Frankfurt nad Odrą).

Stosownie do układu sieci osadniczej kształtowała się sieć głównych szlaków handlowych. Powstawała ona w zasadzie w układzie heksagonalnym (w przybliżeniu pajęczej sieci lub piasty i szprych), optymalnym z punktu widzenia efektywności transportowo-osadniczej, gdyż suma długości dróg różnego rzędu i tym samym przejazdów w stosunku do liczby i hierarchii miast pełniących funkcje węzłów (zgodnie z układem dróg — także różnego rzędu), jest najlepsza. Te historyczne powiązania funkcjonalne odtwarzane są do dziś, jednak nie zawsze dyskontują współczesny, zmieniony (wymuszony) granicami nowy rozwój osadniczy i zmieniające się potrzeby hierarchii osadniczo-transportowej. Na przykład szlak w kierunku z Warszawy (i wcześniej z Niemiec) do Wilna i Moskwy biegł naturalnie przez Białystok (z rozgałęzieniem w Grodnie), ale już w latach 70. ub. wieku skierowano go na południe przez białoruski Brześć (odżyło to na krótko po 1989 r. w postaci osi Paryż-Berlin-Warszawa-Moskwa). Po 2000 r. przywrócono priorytet powiązań z krajami nadbałtyckimi, ale historyczny szlak przesunięto na północ z pominięciem Białegostoku (Via Baltica). Autostrada z Berlina do Poznania i Warszawy pomija nowe ośrodki wojewódzkie, zarówno Gorzów Wielkopolski, jak i Zieloną Górę. A jeśli spojrzeć na stolicę Niemiec, to odtwarza się układ heksagonalny w postaci autostrad A2 i A4 oraz S6 (szprychy) z kolejnymi łukami łączącymi ośrodki metropolitalne, ponadregionalne i regionalne: S3, A1, S19.

Trochę teorii

Dlaczego policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju? Najprościej ujmując, nie ma w nich ujemnych sprzężeń zwrotnych, czyli samonapędzającego, systematycznie wzmacniającego się wymywania funkcji. Mówiąc kolokwialnie, większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast. Następnie mamy do czynienia z efektami synergii, w wyniku czego suma mas ośrodków jest większa, niż wynikałoby to z prostego zsumowania. Następuje wzmacnianie sumarycznego potencjału. Lepsza jest też dostępność przestrzenna. W układach policentrycznych niższe są jednostkowe koszty obsługi powiązań i nawiązywania relacji, a więc systemy te są bardziej konkurencyjne gospodarczo.

> **Policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju, gdyż – mówiąc kolokwialnie – większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast.**

Wiedza o korzyściach wynikających z posiadania systemu policentrycznego jest znana w krajach rozwiniętych, dlatego np. w planowaniu strategicznym Unii Europejskiej (Agenda Terytorialna 2030) przywiązuje się do tego tak dużą wagę[1]. Co ciekawe idea ta częściowo wypłynęła z Polski za sprawą m.in. prof. Kazimierza Dziewońskiego, który w latach 70. ub. wieku zaszczepiał ją wraz ze swymi uczniami

[1] Zob. https://territorialagenda.eu/ [dostęp 10.06.2023].

i współpracownikami (prof. Piotr Korcelli i in.) w krajach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Na tym tle Polska w Europie cechuje się jednym z najwyższych wskaźników policentryczności: podobnie m.in do Niemiec, w których układ ten także wynika z czynników historycznych i prawideł rozwoju terytorium rozbitego jeszcze w XIX w. na wiele księstw i regionów funkcjonalnych.

Na drugim biegunie są takie kraje, jak np. Węgry, Hiszpania czy Finlandia, w których znaczna, niekiedy dominująca część potencjału społeczno-gospodarczego koncentruje się w jednym miejscu (Budapeszt, Madryt, częściowo z Barceloną, Helsinki). Pośrodku są m.in. Francja, Włochy i Bułgaria. Dominacja jednego lub dwóch głównych ośrodków w dużych terytorialnie krajach powoduje na ogół silne ujemne sprzężenia zwrotne i efekty wymywania kapitałów różnego rodzaju (ludzkiego, finansowego).

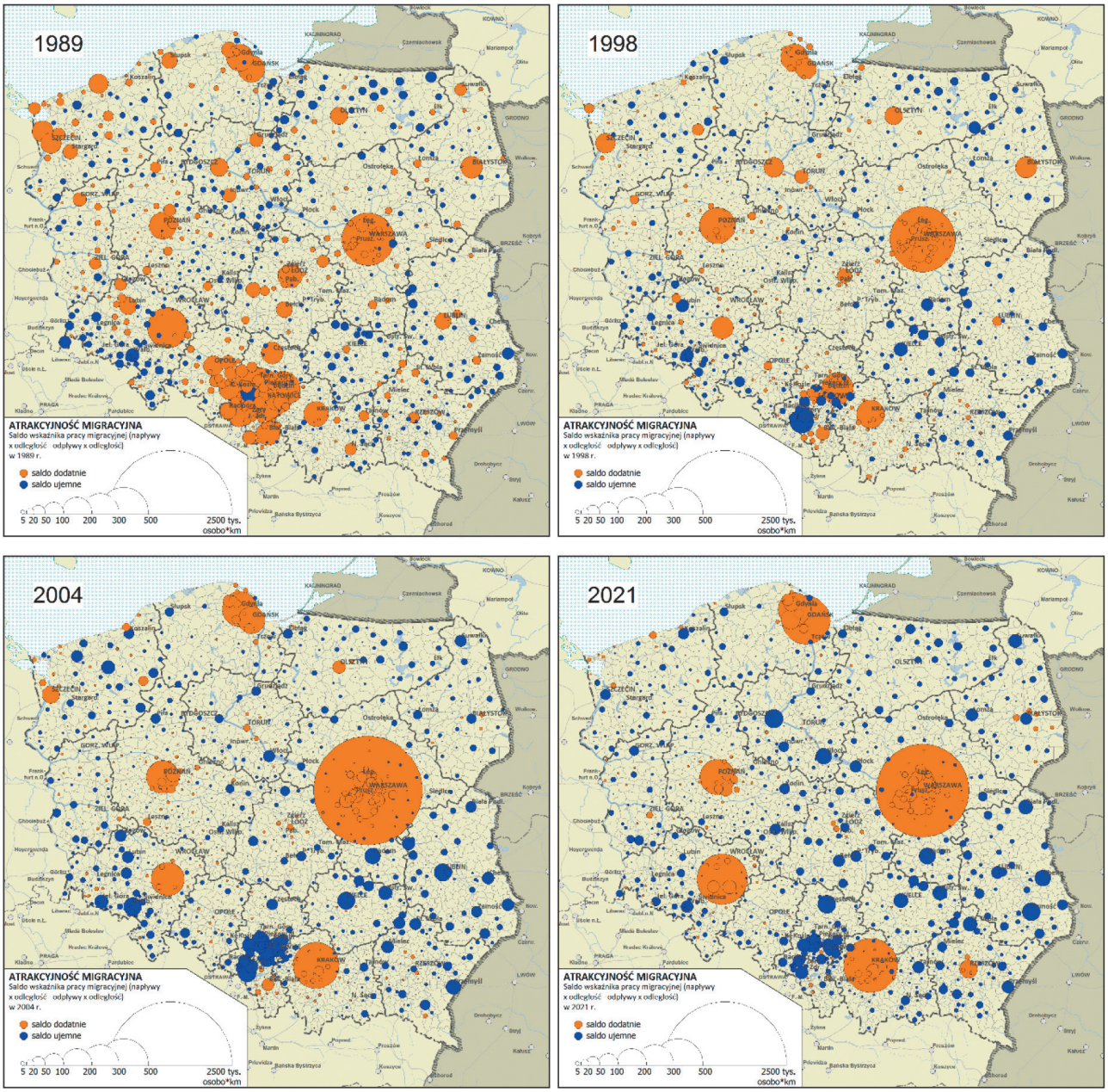
Współczesne i prognozowane zmiany w systemie osadniczym

Współcześnie w Polsce mamy do czynienia z kilkoma głównymi procesami w systemie osadniczym, wynikającymi głównie z demografii i bezwzględnej depopulacji kraju. W sensie potencjału demograficznego, a co za tym idzie — gospodarczego, po pierwsze jest to kurczenie się większości miast (około 80% ich liczby w Polsce), w tym zwłaszcza średnich i małych, a spośród największych — Łodzi i zespołu miast konurbacji katowickiej. Po drugie, jest to szczególnie silny wzrost miast aglomeracyjnych, związany z suburbanizacją, w tym czynnikami środowiskowymi (lepsze warunki życia) i ekonomicznymi (niższe koszty zakupu mieszkań). Po trzecie, w Polsce wykształciła się tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Nie zawsze jest to wykazywane w oficjalnej statystyce: zwłaszcza stolica Polski ma z pewnością już ponad 2 mln stałych mieszkańców (nie licząc uchodźców ukraińskich). Od tych trzech głównych prawidłowości są wyjątki: wśród większych miast (poza wielką piątką) na wschodzie dość intensywnie rośnie Białystok i Rzeszów, a wśród średnich — na północy Ełk i Kołobrzeg. Pierwsze z nich (podobnie jak Białystok i Rzeszów) dyskontuje opóźnienie urbanizacyjne wschodniej części kraju, drugie — korzysta z rozwoju funkcji turystyczno-uzdrowiskowych, rehabilitacyjno-zdrowotnych itp.

> **Współcześnie 80% polskich miast się kurczy, natomiast szczególnie silny wzrost dotyczy grupy miast aglomeracyjnych, związanych z suburbanizacją. W ostatnich latach wykształciła się też w naszym kraju tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną – w jej skład wchodzą: Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto oraz Wrocław.**

W warunkach niskiej dzietności (jednej z najniższych na świecie) kluczowym czynnikiem rozwoju demograficznego stają się migracje. Ich konsekwencją jest m.in. wyrównywanie niedoborów na rynku pracy, w tym popytu ze strony rozwijającej się gospodarki ośrodków miejskich. O atrakcyjności miast pod tym względem decyduje jednak nie tylko sam bilans napływów i odpływów. To także odległość przemieszczeń: jeśli osoba np. z Kaszub migruje w poszukiwaniu pracy i lepszego miejsca do życia do Warszawy, zamiast do pobliskiego Trójmiasta, oznacza to, że siła przyciągania stolicy Polski jest znacznie większa. Jeśli przemnożymy te pokonywane odległości liczbą migrantów (jest to więc jakby praca migracyjna), to otrzymamy dość uniwersalny i porównywalny wskaźnik atrakcyjności migracyjnej dla różnych miast[2]. Zobrazowano to na mapie poniżej.

[2] P. Śleszyński, *Koncepcja nowego wskaźnika atrakcyjności migracyjnej i jego zastosowania*, Czasopismo Geograficzne, 91, 1-2, s. 37-58.



Ryc. 1. Atrakcyjność migracyjna miast w latach 1989-2021
Źródło: na podstawie Śleszyński 2023[3].

W roku 1989 system osadniczy był bliżej równowagi, tj. stosunkowo wiele średnich i dużych ośrodków miało dodatni bilans atrakcyjności. W roku 2021 sytuacja jest diametralnie inna. Z jednej strony widzimy dodatnią „wielką piątkę" wraz z przyległościami (miasta stref podmiejskich), z drugiej — bardzo liczną, wręcz przytłaczającą liczbę ośrodków o charakterze ujemnym. W grupie tej znajduje się wiele miast średnich — regionalnych i subregionalnych, także obecnie wojewódzkich (Bydgoszcz, Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Lublin, Łódź, Radom, Szczecin, Wałbrzych, Włocławek). To ośrodki, które najbardziej straciły w wyścigu transformacyjnym po 1989 roku. Przyczyn tego jest wiele, ale opis tego to zadanie na inne opracowanie (przeskalowanie znaczenia w latach 70. ub. wieku, reforma administracyjna roku 1999, kurczenie się zasobów migracyjnych w naturalnych zlewniach, konkurencja „wielkiej piątki" i innych miast, decyzje inwestycyjne korporacji zagranicznych i in.).

[3] P. Śleszyński, *Migracje wewnętrzne* [w:] *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2020-2021*, D. Bojarska-Lis, M. Budziński, E. Kowalczyk (red.), Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2023.

Wiele wskazuje na to, że polaryzacja systemu osadniczego będzie się pogłębiać. Zgodnie z wszelkimi dostępnymi prognozami demograficznymi, liczba ludności Polski ma coraz szybciej spadać. Jeszcze bardziej skurczą się i tak już „wyssane" zlewnie migracyjne miast, a niska dzietność będzie pogłębiać ujemne saldo ruchu naturalnego. Równocześnie występować będą coraz silniejsze niedobory na rynku pracy. Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy[4] — co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. Oczywiście, nie jest to możliwe i z pewnością nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników. Imigracja ta była już zresztą wyraźna przed wojną w Ukrainie, jak i przed pandemią COVID-19, w tym w wielu miastach miała znaczący udział w rynku pracy[5].

Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy – co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. W konsekwencji nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników.

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka" — inne miasta, stolice województw — miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa — reszta kraju. Oznaczać to będzie słabnięcie mniejszych ośrodków i ich „wypadanie" z dotychczasowej hierarchii osadniczo-funkcjonalnej. Wiele miast subregionalnych i powiatowych, a być może także niektóre wojewódzkie, nie będzie w stanie pełnić swych funkcji z powodu degradacji i zbyt niskiej bazy ekonomicznej. Stawia to pod znakiem zapytania racjonalność aktualnego podziału administracyjno-terytorialnego, w tym zwłaszcza słabość szczebla powiatowego i niewydolność wyludniających się gmin.

System policentryczny nie jest więc dany raz na zawsze. Oczywiście, procesy, o których piszę, zachodzą w skali mierzonej nie latami, tyko dekadami i stuleciami. Prawdopodobnie jednak w przewidywalnej przyszłości — jednego, dwóch pokoleń, nie da się zatrzymać degradacji wielu miast. Można jednak ten proces wyhamować i osłabić, a niekiedy nawet starać się o restytucję i wzrost znaczenia tych ośrodków.

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka" – inne miasta, stolice województw – miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa – reszta kraju. Czy proces ten można wyhamować i osłabić?

[4] P. Śleszyński, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 183, s. 225-247.

[5] A. Górny, P. Śleszyński, *Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure*, Geographia Polonica, 92, 3, s. 331-345.

W kierunku policentryzacji i deglomeracji regionalnej oraz koncentracji lokalnej

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest konstatacja, że pomimo postępującej erozji demograficznej i polaryzacji osadniczej, wciąż posiadamy policentryczną sieć miast i dzięki temu zarówno w układzie krajowym, jak i w układach regionalnych możemy mieć wpływ na bardziej zrównoważony rozwój. Ten policentryzm powinien być kołem zamachowym, a co najmniej hamulcem bezpieczeństwa w kształtowaniu struktur przestrzennych, w tym organizacji terytorialnej. Aby tak się stało, konieczne jest jednak przeformułowanie polityki regionalnej i lokalnej, w tym dostrzeżenie kluczowych, a nie zawsze i do końca prawidłowo diagnozowanych mechanizmów rozwoju terytoriów.

W tym miejscu chciałbym postawić tezę, że mamy w tej dyskusji źle postawiony dylemat: rozwój spolaryzowany (polaryzacyjno-dyfuzyjny) czy zrównoważony. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być równoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie. Biegunami wzrostu nie powinny być odrębne ośrodki, ale ich wspólnie powiązana sieć. Jest to koncepcja sformułowana pierwotnie głównie przez prof. Piotra Korcellego pod nazwą „Polska Metropolia Sieciowa" podczas prac Zespołu Eksperckiego nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju[6].

> **Wybór między rozwojem spolaryzowanym a zrównoważonym jest pozornym dylematem. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być równoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie.**

Po pierwsze — i jest to fundamentalne pytanie — trzeba zastanowić się, o jaką sieć osadniczą i system miast, w warunkach silnej depopulacji, powinno nam chodzić w przyszłości. Czy mamy nadal utrzymywać, a nawet stymulować rosnące niedopasowanie systemu administracyjno-terytorialnego w stosunku do osadniczo-funkcjonalnego, czy należy coś z tym zrobić? Odpowiedź powinna być jednoznaczna: należy dokonać rehierarchizacji systemu administracyjno-terytorialnego, czyli z jednej strony postawić na faktycznie istniejące metropolie (wspomniana „wielka piątka" plus niedomagające Łódź i Katowice), być może jeszcze inne, a z drugiej — wzmocnić szczebel regionalny (niewojewódzkie miasta o potencjale 100-200 tys. mieszkańców). Pisząc o miastach regionalnych, mam na myśli ośrodki takie jak (alfabetycznie): Bielsko-Biała, Częstochowa, Elbląg, Grudziądz, Kalisz, Koszalin, Legnica, Płock, Radom, Słupsk, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek. Mają one w większości wyraźnie wykształcone funkcje regionalne, jednak borykają się z nieraz bardzo silnym spadkiem ludności (Wałbrzych od 1989 r. stracił aż 20% ludności, i to rejestrowanej — skala depopulacji wskutek nierejestrowanego odpływu jest zapewne większa). Jest też kilka układów wielobiegunowych o łącznym sporym potencjale — najbardziej znane i wśród których są już w większości formalnie zawiązane porozumienia o współpracy, to Kalisz-Ostrów Wielkopolski (z Pleszewem i innymi gminami), „Czwórmiasto", czyli Tarnobrzeg, Stalowa Wola, Nisko i Sandomierz, Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny czy Koszalin-Kołobrzeg-Słupsk.

Powinna nastąpić też racjonalizacja sieci subregionalnej. Wiele miast jest aktualnie niedowartościowanych pod względem pełnienia funkcji (z grubsza są to miasta na prawach powiatu), inna grupa — jest lub będzie przewartościowana. W roku 1999 było 28 miast-stolic powiatów o liczbie ludności poniżej 10 tys. mieszkańców, a w 2021 — już 38. Ośrodki te nie są zdolne pełnić poważniejszych funkcji ponadlokalnych, wraz z upływem czasu stając się zapleczem podstawowej obsługi, np. dla rolnictwa i turystyki. Wraz z ubytkiem ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, tracą swą bazę ekonomiczną i miejsce w hierarchii funkcjonalno-osadniczej.

[6] P. Korcelli, M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Markowski, J. Szlachta, G. Węcławowicz, J. Zaleski, J. Zaucha, *Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, 122, Warszawa 2010.

Odrębnym problemem jest racjonalizacja miast i ich wiejskich odpowiedników, tzw. gmin obwarzankowych. Jest w Polsce ponad 150 takich układów: mogłyby to być gminy miejsko-wiejskie, a niekiedy można byłoby te jednostki połączyć (*casus* Zielonej Góry). Usprawniłoby to z pewnością zarządzanie, zmniejszyłoby koszty jednostkowe na obszarach silnie powiązanych przez np. dojazdy do pracy, do szkół, usprawiedliwiłoby koszty utrzymania i przychody samorządów.

Drogą do wsparcia powyższej policentryzacji jest deglomeracja funkcji wyższego rzędu. Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich — w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie" około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju (koncepcja taka pojawiła się około 2017 r. i choć autor tego tekstu generalnie wspierał tę ideę, wcale nie o takie rozdrobnienie deglomeracyjne mu chodziło[7]), ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji. Na przykład lokalizacji głównych instytucji gospodarczych w konurbacji katowickiej (wraz z Centralnym Portem Komunikacyjnym z uwagi na pobliski Kraków i Ostrawę), kulturalnych — w Łodzi, giełdy papierów wartościowych w Poznaniu, służb geodezyjno-satelitarnych w Olsztynie czy agend środowiskowych (wraz z Ministerstwem Środowiska) w Białymstoku. Z kolei deglomeracja typowych miast średnich (jak Chełm, Łomża czy Piła) powinna polegać na reindustrializacji i zachętach (a dla spółek państwowych — być może powinności) dla lokalizacji funkcji przemysłowych, logistycznych itp. To ostatnie powinno być atutem konkurencyjnym Polski wobec potrzeb bezpieczeństwa produkcyjnego (w tym żywnościowego) oraz skracania łańcuchów dostaw w coraz bardziej niespokojnym świecie.

> **Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich – w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie" około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju, ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji.**

Przeformułowania wymaga polityka mieszkaniowa, jako że głównym mechanizmem polaryzacyjnym, obok wypłukiwania funkcji różnego typu, są migracje ludzi w poszukiwaniu pracy i lepszego życia. Programy typu Mieszkanie+ powinny być nakierowane wyłącznie na miasta niewojewódzkie, w tym powiatowe: sprzyjałoby to koncentracji ludności. Na wsi wciąż istnieją, choć kurczące się, nadwyżki ludności rolniczej i okołorolniczej (formalna urbanizacja w Polsce to około 60%). Szacowane są (IRWiR PAN) na 1,5 mln, może nawet 2 mln osób. To poważny zasób, bo gdyby tylko 1/3 tego potencjalnego strumienia migracyjnego skierować na miasta średnie, wówczas spadek ludnościowy można by poważnie wyhamować. Warunkiem są atrakcyjne miejsca pracy (możliwe dzięki deglomeracji przemysłu i usług), praca hybrydowa, podnoszenie warunków i jakości życia, w tym satysfakcjonująca oferta kulturalna dla młodych ludzi. Ostatni Kongres Małych i Średnich Miast w Chełmie (kwiecień 2023 r.) zorganizowany w nowej, nowoczesnej miejskiej bibliotece pokazał, że nawet w tak stosunkowo niedużych miastach mogą powstawać interesujące inwestycje w tym zakresie.

Jeśli chodzi o argument koncentracji, jest on ważny z powodu silnego rozproszenia zabudowy, wynikającego zarówno z czynników historycznych (polityka zaborcza na obszarach wiejskich), jak i współczesnych (wadliwe prawo przestrzenne, generujące chaos przestrzenny i *urban sprawl* w strefach urbanizacji miejskiej i turystycznej).

[7] P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa 2018.

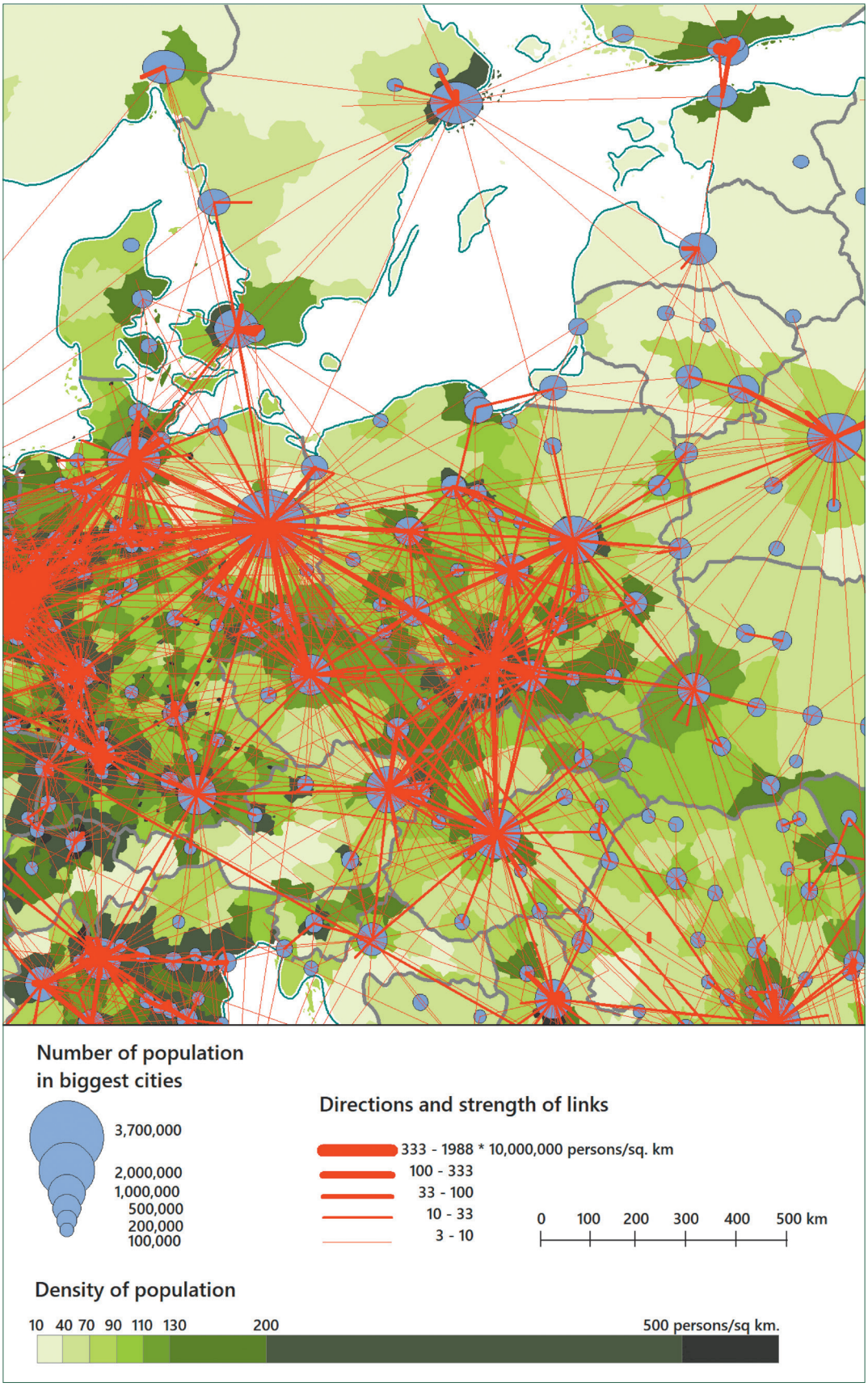
Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, koleje) efektywną i racjonalną siecią transportową. W tym kontekście konieczne jest dostosowanie połączeń różnego rzędu do hierarchii osadniczo-funkcjonalnej miast. Niestety, poczyniono dotychczas wiele błędów w tym zakresie. Wiele głównych węzłów między autostradami i drogami ekspresowymi znajduje się w zbyt małych miejscowościach, drogi te zbyt często omijają stolice regionalne (wspomniany *casus* Białegostoku i Via Baltica, ale także np. Olsztyna). Ogranicza to naturalne tworzenie się centrów wymiany, logistyki itp., występuje efekt tunelowy. Generalnie sieć transportowa powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować: główny węzeł dla ruchu samochodowego zlokalizowano w Strykowie (zamiast bliżej Warszawy), wskutek czego do Trójmiasta ze stolicy kraju jeszcze niedawno najszybciej jechało się przez Łódź, znacznie wydłużając trasę — 20% w stosunku do S7. Z kolei trasa S7 omija Olsztyn i biegnie przez stosunkowo małe miasta. Tymczasem z punktu widzenia kształtowania policentrycznej sieci powiązań, najbardziej potrzebna w tym regionie byłaby łącznikowa trasa S10 (wzdłuż Wisły do Torunia/Bydgoszczy), włączająca w sieć szybkiego ruchu i aktywizująca Płock i Włocławek oraz dająca wyjście na oderwany komunikacyjnie od centrum kraju Szczecin. Jeśli kiedyś powstanie taka trasa, to wówczas ktoś może się zapytać, po co S7 na północ od Warszawy i do tego z boku Olsztyna?

> **Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, w tym koleje) efektywną i racjonalną siecią transportową. Ta z kolei powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować.**

Generalnie sieć transportowa powinna odwzorowywać potencjalne ciążenia aglomeracji i miast, aby uzyskiwać m.in. wspomniane efekty synergii oraz zmniejszać koszty nawiązywania relacji, w tym czasy przejazdu (ryc. 2). Badania sprzed kilkunastu lat pokazywały, że w zbiorze miast powyżej 100 tys. mieszkańców tzw. sprawność macierzowa drogami szybkiego ruchu (dostępność w macierzy około 40 miast, ważona odległością — im ośrodki bardziej od siebie oddalone, tym waga relacji mniejsza) w roku 1989 wynosiła 22%, w roku 2008 — 30%, a dla 2015 r. szacowano ją na 63%[8]. W tym ostatnim przypadku w obliczeniach był to w przybliżeniu stan obecny, ale wraz z ukończonymi w całości S7, S17 i S19 (co do dziś się nie udało), a zatem wskaźnik tej sprawności jest dzisiaj z pewnością niższy. Co więcej, zakładając intensywne tempo rozwoju sieci dróg ekspresowych i autostrad, osiągnięcie wskaźnika stuprocentowego oszacowano na około 2040 rok.

A zatem, pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespoleniu sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie (wiosna 2023 r.) nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem (dwa główne ośrodki metropolitalne), czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.). Ciężki ruch tranzytowy przechodzi przez środek Warszawy (przy mglistych, a na pewno spóźnionych perspektywach na tzw. Wielką Obwodnicę), co jest kuriozum na niespotykaną skalę w cywilizowanych krajach. W takich warunkach, przy braku hierarchizacji i priorytetyzacji najważniejszych połączeń w ostatnich dekadach, trudno mówić o pierwszorzędnym wspieraniu policentrycznego układu sieci osadniczej i policentrycznego układu powiązań funkcjonalnych. Choć trzeba przyznać, że po około 2004 r. zrobiono wiele, aby przełamać nieefektywny, tranzytowy docelowy układ sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce (osie północ-południe i wschód-zachód promowane od lat 80. w związku m.in. z potrzebami wojskowymi byłego Układu Warszawskiego, czyli skupienie się wyłącznie na równoleżnikowych A2 i A4, a następnie na południkowych A1 i S3).

[8] P. Śleszyński, *Rozwój nowoczesnej drogowej sieci transportowej a efektywność połączeń głównych ośrodków miejskich (1989-2015)*, Autostrady, 7, s. 50-53.



Ryc. 2. Ciążenia grawitacyjne w Polsce i otoczeniu mierzone siłą PKB[9]

[9] M. Nowak, P. Śleszyński, P. Legutko-Kobus, *Spatial planning in Poland. Law, property market and planning practice*, Springer Briefs in Geography, Springer, Cham 2022.

Pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespoleniu sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.).

O ile korytarze drogowe o wysokich parametrach techniczno-funkcjonalnych już nieźle (choć dopiero po dwóch dekadach bardziej intensywnej rozbudowy) odwzorowują potrzeby spójności policentrycznej sieci osadniczej ośrodków wyższego rzędu (a przynajmniej plany rozwoju szybkich dróg nie są nastawione niemal wyłącznie na tranzyt), wciąż tego warunku nie spełnia system kolei. Istotną rolę odgrywają tu uwarunkowania jeszcze z czasów zaborów, tj. odrębne systemy kolejowe państw zaborczych, jak też celowa polityka omijania liczących się i potencjalnie rozwojowych ośrodków (np. na trasie warszawsko-petersburskiej w drugiej połowie XIX w.). Trudno postronnemu obserwatorowi byłoby jednak uwierzyć, że tego typu czynniki oddziałują po grubo ponad stu latach od rozbudowy tej sieci, a nawet były wzmacniane po 1989 r. (rozbiórka linii kolejowych na taką skalę w tak dużym kraju niespotykana w dziejach współczesnego świata[10]).

Niestety, ambitne plany rozbudowy sieci, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy. W specjalnie na ten temat przygotowanym w 2020 r. stanowisku Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN[11] możemy przeczytać, że Strategiczne Studium Lokalizacyjne CPK „jest dokumentem redefiniującym układ transportowy kraju, a tym samym zmieniającym podstawy organizacji przestrzennej Polski oraz że zaproponowany układ nowych oraz modernizowanych linii kolejowych stwarza zagrożenie dla policentrycznego rozwoju kraju. Policentryczna (wieloośrodkowa) struktura osadnicza Polski jest atutem wyróżniającym na skalę europejską (podobny układ posiadają tylko Niemcy). Sprzyja ona równoważeniu rozwoju i przeciwdziała nadmiernej koncentracji funkcji gospodarczych (PKB). (...) Proponowana obecnie koncentracja inwestycji na kierunkach do CPK (a w praktyce do stolicy) oznacza natomiast wzmocnienie układu monocentrycznego i relatywne osłabienie bezpośrednich więzi między innymi metropoliami. Proponowany monocentryczny układ byłby też w znacznie mniejszym stopniu odporny na rozmaite zagrożenia".

Niestety, ambitne plany rozbudowy polskiej sieci kolejowej, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy.

Jaki powinien być zatem układ optymalny? Nastawiony na więcej powiązań skośnych i międzyregionalnych, tj. łączących np. Białystok ze Szczecinem przez Olsztyn i Gdańsk, a nie przez przesiadkę pod Warszawą w Baranowie. Argumentowane w związku z inwestycją polepszenie dostępu średnich miast do Warszawy powinno następować przez ośrodki regionalne. Plan rozbudowy zdecydowanie przeszacowuje znaczenie dostępności szybką koleją z mniejszych miast: zwyczajnie zabraknie tam popytu na podróże do Warszawy.

[10] Z. Taylor, *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce*, Monografie, 7, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.

[11] Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK, Warszawa, 5 marca 2020 r., https://kpzk.pan.pl/images/END_firmowy_stanowisko_SSL_CPK.pdf [dostęp online].

Potrzebna jest też deglomeracja finansowa. Po pierwsze, uszczelnić należy nie tylko drenaż kapitału ludzkiego, ale i finansowego. Pieniądze wypracowane w układach lokalnych są „wysysane" w różnych relacjach — z kraju za granicę, z małych miast i gmin do Warszawy lub do stolic województw itp. Być może jakimś rozwiązaniem byłoby wprowadzenie walut lokalnych, np. związanego terytorialnie bonu na każde narodzone dziecko. Taki bon obowiązywałby tylko w danym mieście lub powiecie, a można by nim było pokrywać opłaty za lokalne wydatki, płacić za usługi, w sklepach itd. Reformy wymaga system redystrybucji podatkowej PIT, a zwłaszcza CIT: jest on głęboko niesprawiedliwy, a nawet antyrozwojowy. Ale nie dlatego, że tracą na tym największe miasta, na czele z Warszawą (jest to nieporozumienie, o czym mowa dalej). Chodzi o to, że znikoma część gmin ma bardzo wysokie profity z racji lokalizacji bardzo dużych zakładów, głównie przemysłowych. Podatki lokalne, a zwłaszcza dochody z podatków nie pobudzają do przedsiębiorczości. Sąsiadujące i związane funkcjonalnie gminy nie mają z tego nic, choćby na utrzymanie dróg, po których codziennie jadą ich mieszkańcy-pracownicy, aby pomnażać zyski wielkich fabryk.

Jeśli chodzi o status podatkowy Warszawy, to nie można do końca zgodzić się z dość powszechną tezą, że Warszawa traci wskutek „janosikowego". Jest to odwrócenie myślenia o związkach przyczynowo-skutkowych powstawania i redystrybucji bogactwa. Pozycja i dominacja Warszawy wynika z jej stołeczności, która w Polsce jest silnie związana z gospodarczymi funkcjami kontrolno-zarządczymi, czyli siedzibami największych spółek. Spółki te płacą podatki w Warszawie (z tym jest różnie, zwłaszcza w przypadku firm zagranicznych, choć trzeba przyznać, że w ostatnich latach coraz lepiej), ale zyski bardzo często pochodzą z działalności w całym kraju. Jest to między innymi opisany wcześniej drenaż finansowy banków czy sieci handlowych i usługowych. Stanowi to jeden z kluczowych mechanizmów polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju i frustracji prowincji, przez co następuje także drenaż ludzki (obok finansowego) oraz w konsekwencji osłabianie policentryzmu w różnych układach regionalno-funkcjonalnych. Gdyby chcieć usprawiedliwić ten stan rzeczy (w sensie *fair play*, a nie bronienia się argumentami), to nie tylko „janosikowe" jest tu jakąś formą zadośćuczynienia znaczącej przewagi lokalizacyjno-administracyjnej, ale też mieszkańcy regionu funkcjonalnego (strefa dojazdów do pracy), a być może województwa lub nawet całego kraju mogliby mieć jakiś udział we wpływie na władze miasta (obecnie władzę tę wybierają wyłącznie stali, zameldowani mieszkańcy).

Zakończenie

Polska posiada policentryczny system osadniczy, z którego wciąż nie potrafi efektywnie korzystać. Kluczowe jest zrozumienie, że system ten tworzył się wieki i wciąż ewoluuje. Fundamentalna zmiana procesów demograficznych w Polsce, jaką jest bezwzględny spadek liczby ludności (formalnie od roku 2000, a faktycznie zapewne od lat 1990-1995 w związku z silną, słabo zarejestrowaną, emigracją zagraniczną — a w rzeczywistości największym *exodusem* w historii kraju), powinna pociągać za sobą zmianę myślenia o docelowym (w perspektywie kilku dekad) systemie administracyjno-osadniczym. W tym pogodzenie się, że część miast nie będzie w stanie wypełniać swoich dotychczasowych funkcji, a część gmin z tego samego powodu trzeba będzie połączyć. Wciąż jednak istnieją możliwości, aby w niektórych chociaż regionach kraju temu przeciwdziałać, a co najmniej łagodzić negatywne procesy, związane nie tylko z bezwzględnym ubytkiem ludności, ale jeszcze poważniejszym w skutkach społecznych i dla budżetów publicznych starzeniem się i generalnie deformacjami struktury wieku i płci (w Polsce występuje szczególnie wysoki odpływ z peryferii kobiet w wieku małżeńskim). Tylko częściowo zniweluje to wzrost imigracji zagranicznej, który jest nieunikniony: imigranci ci będą osiedlać się, zgodnie z obserwowanym trendem, głównie w największych miastach, a także w ośrodkach przemysłowych na zachodzie i południu kraju. Również migracja typowo uchodźcza charakteryzuje się tendencją do lokalizacji szczególnie w największych miastach. Innymi słowy, wzrost imigracji zagranicznej będzie raczej pogłębiać różnicowanie się systemu miast i tym samym spadek jego policentryczności.

Rozwiązanie problemów związanych z degradacją systemu osadniczego, staje się szczególnie ważne po pandemii COVID-19 i w warunkach wojny na Wschodzie. W pierwszym przypadku chodzi o takie wzmocnienie policentrycznego systemu osadniczego, aby w jak największym stopniu wspomagał on samodzielność produkcyjno-usługową, by być odpornym na różnego rodzaju kryzysy. Może być to związane

zwłaszcza z deglomeracją funkcji wyższego rzędu w różnych układach (stolica kraju — duże ośrodki regionalne, stolice województw — miasta subregionalne), reindustrializacją typowych średnich miast (to tutaj są szczególnie uzasadnione przesłanki z uwagi na odtwarzanie tzw. stref żywicielskich), precyzyjną polityką migracyjną (ograniczenie wsparcia programów mieszkaniowych w miastach „wielkiej piątki", także z powodu ich już nadmiernego zagęszczenia i wielu różnych uciążliwości — te miasta z powodu np. kongestii ruchu coraz mniej nadają się do życia), reformą redystrybucji podatkowej i innych. Szczególnie efektywnym narzędziem może być reforma administracyjno-terytorialna. Choćby z tego powodu, że poprzednia tworzona była przed rewolucją technologiczno-komunikacyjną pierwszej i drugiej dekady XXI w., która diametralnie zmienia potrzeby mobilności i wyzwania obsługi ludności oraz dostępności przestrzennej.

Poglądy na kształtowanie się systemu osadniczego zmienia też sytuacja geopolityczna i agresja Rosji na Ukrainę. Okazuje się, że jeszcze bardziej trzeba wspierać skośne kierunki powiązań, takie jak Via Intermare (koncepcja promowana w latach 1990. zwłaszcza przez prof. Marcina Rościszewskiego i prof. Grzegorza Węcławowicza) i Via Baltica, oraz generalnie szukać tych ciążeń grawitacyjnych w układzie międzynarodowym, które mogą wzmacniać, a nie osłabiać policentryczność polskiego systemu miast.

O autorze

Prof. dr hab. **Przemysław Śleszyński** — profesor Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, członek Komitetu Nauk Geograficznych PAN (sekretarz naukowy), Komitetu Nauk Demograficznych PAN, Komitetu Badań nad Migracjami PAN i Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Członek Rządowej Rady Ludnościowej i Instytutu Pokolenia. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną i gospodarką przestrzenną, w tym strukturami przestrzennymi ludności i przedsiębiorstw, rozwojem miast i regionów, migracjami, geografią transportu, planowaniem przestrzennym, estetyką krajobrazu. Autor ponad 400 prac z tego zakresu. Koordynator i uczestnik kilkudziesięciu grantów i projektów, realizowanych dla instytucji międzynarodowych (m.in. programy ESPON) oraz centralnych i samorządowych podmiotów publicznych, w tym od ponad 15 lat koordynator rządowych raportów nt. stanu i zaawansowania prac planistycznych w gminach.

Regionalna polityka miejska wobec wyzwań przyszłości

Jacek Woźniak
doradca Związku Miast Polskich

Regionalna polityka miejska wymaga większej uwagi ze strony samorządów, gdyż stanowi źródło rozwoju obszarów zurbanizowanych. Jej znaczenie rośnie wraz z ogólnoświatowym wzrostem znaczenia miast, w których żyje coraz większa populacja ludzi (także w Polsce). Dobra regionalna polityka miejska powinna, oprócz samego ukierunkowania na miasta, brać pod uwagę wyzwania przyszłości oraz sprzyjać budowaniu współpracy w zakresie miejskich obszarów funkcjonalnych. Upowszechnienie takiego podejścia w polskich regionach daje nadzieję na efektywniejsze rozwiązywanie ich problemów.

Podstawowym zadaniem samorządu regionalnego jest prowadzenie polityki rozwoju, także w odniesieniu do innych podmiotów publicznych i prywatnych na obszarze województwa. W tym sensie codzienna działalność władz regionalnych jest osadzona w terytorialnym paradygmacie rozwojowym. Z jednej strony prawo jasno wyznacza granice władztwa województwa zarówno pod względem podmiotowym — samorząd województwa formalnie nie nadzoruje innych jednostek samorządu terytorialnego (JST) — jak i przestrzennym (geograficzne określone granice między województwami). Z drugiej jednak strony terytorium, w stosunku do którego jest prowadzona polityka rozwoju, tworzą nie tylko zasoby materialne, ale przede wszystkim relacje oraz powiązania społeczno-gospodarcze. W związku z tym, terytorium w rozumieniu funkcjonalnym, w istotny sposób redefiniuje relacje między JST, a także między podmiotami publicznymi i prywatnymi.

W istniejącym systemie polityki rozwoju w Polsce, samorządy województw pełnią unikalną rolę integratora wszystkich polityk o wymiarze terytorialnym: polityki unijnej, krajowej, ponadlokalnej i lokalnej. Jest to podstawowa funkcja o charakterze ustrojowym samorządu województwa. Celem polityki terytorialnej województwa jest wspieranie rozwoju obszarów o różnych kategoriach, w tym obszarów funkcjonalnych.

> **Terytorium, w stosunku do którego jest prowadzona polityka rozwoju, tworzą nie tylko zasoby materialne, ale przede wszystkim relacje oraz powiązania społeczno-gospodarcze.**

Aktualnie obserwujemy w Polsce niezwykłą popularność podejścia terytorialnego w ramach polityki rozwoju. Owszem, impuls wyszedł z europejskiej polityki spójności w perspektywie 2021-2027[1], w postaci szerokiej oferty instrumentów terytorialnych, jednak w naszym kraju wykorzystano to jako pretekst do bardzo szerokiej

[1] To nie pierwszy raz, gdy inicjacja ważnych procesów znajduje swoje źródło w politykach UE.

promocji współpracy w układach terytorialnych. Pomijając aspekty związane z wdrażaniem instrumentów terytorialnych, a więc absorpcji funduszy Unii Europejskiej (moim zdaniem mamy zbyt przeregulowany, sformalizowany system, co też nie jest w polskiej praktyce rzadkością), korzyści z tego podejścia jednak zdecydowanie przeważają. Są to przede wszystkim upowszechnienie przekonania wśród lokalnych samorządów, że współpraca opłaca się bardziej niż gra indywidualna oraz praktyki zarządzania na wielu poziomach administracji.

Jedną z ważnych polityk terytorialnych jest polityka miejska — precyzyjnie rzecz ujmując, polityka ukierunkowana na miasta i ich obszary funkcjonalne. Dotyczy ona problematyki społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych — jest to więc klasyczna polityka terytorialna, adresowana do konkretnych obszarów. O ile krajowa polityka miejska została kompleksowo zdefiniowana i doczekała się już dwóch edycji dokumentów rządowych (w latach: 2015 i 2022), o tyle jej realizacja na poziomie regionów wciąż jest na etapie uzgadniania założeń koncepcyjnych, metodycznych i wdrożeniowych — nie ma powszechnie akceptowanej definicji. Co warto dodać, nadal jest ona zjawiskiem stosunkowo nowym. Dlatego też należy tu zwrócić uwagę na dualizm, będący specyfiką regionalnej polityki miejskiej[2]: jest ona częścią zarówno krajowej polityki miejskiej, jak też elementem szerszych polityk rozwojowych województw. Dotyczy sieci osadniczej danego województwa, co oznacza, że jest, co do zasady, „domknięta" w jego granicach administracyjnych. Nie jest to jednak zbyt funkcjonalne, gdyż układy osadnicze, szczególnie przy granicach województw, mają wiele powiązań społeczno-gospodarczych czy przestrzennych, które wchodzą w interakcje z układami sąsiednimi w innych województwach (m.in. w zakresie rynków pracy, powiązań usługowych, transportowych, gospodarczych, naukowych). Oddziaływania dużych miast również często wykraczają poza granice regionu.

> **O ile krajowa polityka miejska została kompleksowo zdefiniowana, o tyle jej realizacja na poziomie regionów wciąż jest na etapie uzgadniania założeń koncepcyjnych, metodycznych i wdrożeniowych – nie ma powszechnie akceptowanej definicji.**

Z punktu widzenia polityki rozwoju województwa ważny jest nie tylko rozwój samych miast w ich granicach administracyjnych, ale także wzmacnianie powiązań miast z ich otoczeniem, jak i relacji (przepływów) między miastami. Obserwujemy obecnie reorientację polityki regionów wobec miast, która w zasadzie nie jest i nie powinna być już adresowana wyłącznie do nich, ale również do miejskich obszarów funkcjonalnych. To istotna zmiana, gdyż w przeszłości polityka wobec miast była wykorzystywana często głównie do wspierania procesów punktowych, jak np. rewitalizacja czy inwestycje infrastrukturalne.

> **Obserwujemy obecnie reorientację polityki regionów wobec miast, która w zasadzie nie jest i nie powinna być już adresowana wyłącznie do nich, ale również do miejskich obszarów funkcjonalnych.**

Obserwowany nacisk na budowanie współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych daje nadzieję na bardziej efektywne działania, m.in. w zakresie wspólnego rozwiązywania problemów przestrzennych, komunikacyjnych, inwestycyjnych, środowiskowych, a także organizowania usług publicznych w ramach jednego obszaru funkcjonalnego.

[2] Rozumianej jako „zespół ukierunkowanych działań mających na celu zrównoważony rozwój terytorialny i funkcjonalny regionalnej miejskiej sieci osadniczej", zob. A. Noworól, *Polityka miejska województwa małopolskiego* [w:] Małopolskie Studia Regionalne 1/27/2013.

Zasadne jest postawić tezę, że znaczenie polityki miejskiej regionów będzie zdecydowanie rosnąć ze względu na wyzwania przyszłości, które wzmocnią potrzebę jej prowadzenia. Chciałbym zwrócić uwagę szczególnie na te z nich, które mają desygnat przestrzenny, czyli:

1. przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i budowanie odporności na nie,
2. wytworzenie odporności na inne kryzysy zewnętrzne,
3. ochrona środowiska,
4. zapewnienie dostępu do odnawialnych źródeł energii,
5. kurczenie się liczby mieszkańców miast,
6. przygotowanie się na masowe i gwałtowne ruchy migracyjne,
7. konieczność zapewnienia dostępu do usług publicznych o odpowiedniej jakości w obliczu zmniejszającej się liczby konsumentów,
8. zwiększająca się mobilność mieszkańców,
9. konkurencja o lokalizacje inwestycji, chociażby w ramach procesu deglobalizacji i *nearshoringu* inwestycji z Chin.

> **Znaczenie polityki miejskiej regionów będzie zdecydowanie rosnąć ze względu na wyzwania przyszłości, które wzmocnią potrzebę jej prowadzenia.**

Wspólnym mianownikiem tych wyzwań jest to, że nie uda się na nie skutecznie odpowiedzieć, zamykając się w rogatkach administracyjnych miast, gdyż wiele zjawisk w oczywisty sposób nie zważa na granice administracyjne. Przekonał się o tym boleśnie Kraków, który wyeliminował niemal wszystkie kopcące piece na swoim terenie, jednak poziom niskiej emisji nie zmniejszył się tak, jak by można było oczekiwać, gdyż gminy wokół Krakowa nie wykonały swojej pracy należycie. Wielu inwestorów zna sytuację, gdy nie ma i nie będzie dostępnych większych terenów na inwestycje w granicach administracyjnych miasta, gdzie równocześnie — kilometr dalej w gminie wiejskiej, ale już w miejskim obszarze funkcjonalnym — czekają znaczące tereny na zagospodarowanie. Gdy ubywa mieszkańców na danym terenie, a koszty stałe są na tym samym poziomie, konsolidacja i utworzenie centrum usług wspólnych dla grupy szkół lub domów pomocy społecznej może być jedynym rozwiązaniem, aby utrzymać istniejącą sieć placówek. I tu pojawia się zadanie dla samorządów województw w postaci inicjowania oraz wzmacniania współpracy w układzie „miasto — otaczające je obszary", w celu łączenia partnerów i ich potencjałów.

> **Wspólnym mianownikiem wyzwań przyszłości jest to, że nie uda się na nie skutecznie odpowiedzieć, zamykając się w rogatkach administracyjnych miast, gdyż wiele zjawisk w oczywisty sposób nie zważa na granice administracyjne.**

W praktyce mamy do czynienia z różnymi podejściami do polityki regionów wobec miast. Różnice wynikają w szczególności z konfrontacji wyzwań z uwarunkowaniami danego regionu. Tu najważniejszą zmienną jest struktura przestrzenna i sieć osadnicza konkretnych województw.

Podstawowe zróżnicowanie dotyczy województw dysponujących metropoliami i tych bez takiego waloru. Ponadto w Polsce możemy zaobserwować różnego rodzaju regiony: mające rozwiniętą sieć policentryczną miast; będące słabiej zurbanizowane — dysponujące miastami średnimi (szczególnie — byłymi miastami

wojewódzkimi) czy też regiony posiadające na swoim terytorium głównie małe miasta. Każdy typ sieci osadniczej oraz występujące w niej problemy strukturalne wymagają indywidualnego podejścia, instrumentów czy też odpowiedniego balansu pomiędzy polityką wzmacniającą konkurencyjność a polityką wyrównawczą.

Chciałbym zwrócić uwagę, że głównym podmiotem współczesnej regionalnej polityki miejskiej są władze samorządu województwa. Warto jednak podkreślić, że za jej prowadzenie są odpowiedzialne także samorządy lokalne: powiaty, miasta na prawach powiatu, gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz gminy wiejskie wchodzące w skład obszarów funkcjonalnych miast. Pamiętając o ustroju samorządów terytorialnych, polityka regionów wobec miast musi być prowadzona z poszanowaniem kompetencji, a przede wszystkim niezależności poszczególnych szczebli samorządów. Nieraz dochodzi na tym tle do konfliktów, których przyczyną jest obawa (czasem realna, czasem wyimaginowana) przed nadmierną dominacją samorządu województwa lub ośrodka centralnego. Ważnym partnerem stają się także podmioty reprezentujące samorządy, współpracujące w miejskich obszarach funkcjonalnych, w trzech formach przewidzianych prawem, a więc porozumienia międzygminnego, związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego oraz stowarzyszenia.

> **Pamiętając o ustroju samorządów terytorialnych, polityka regionów wobec miast musi być prowadzona z poszanowaniem kompetencji, a przede wszystkim niezależności poszczególnych szczebli samorządów.**

Zgodnie z koncepcją wielopoziomowego zarządzania potrzebna jest ścisła współpraca i koordynacja działań między samorządem województwa a samorządami lokalnymi (koordynacja pionowa) i administracją rządową (koordynacja pozioma). Ta ostatnia oznaczać powinna konieczność koordynacji różnych polityk sektorowych i branżowych, prowadzonych przez poszczególne ministerstwa, w przestrzeni konkretnych miejskich obszarów funkcjonalnych, co niestety od lat niezbyt nam wychodzi. Warto również wskazać wielość różnych podmiotów, takich jak inwestorzy, deweloperzy, instytucje lokalne, organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe czy porty lotnicze, których włączenie i koordynacja są niezbędne do osiągnięcia celów polityki ukierunkowanej na miasta. Partnerstwo takie może i powinno generować wielki potencjał rozwojowy, chociaż w praktyce synergia współpracy podmiotów publicznych i niepublicznych często nie jest dostatecznie wykorzystywana, niekiedy barierę tworzą niewystarczające umiejętności i kultura współpracy. Niewątpliwie, skuteczne prowadzenie regionalnej polityki miejskiej wymaga szczególnie wysokich umiejętności w zakresie zarządzania oraz wykształcenia w administracji publicznej kultury współpracy.

> **Każdy typ sieci osadniczej oraz występujące w niej problemy strukturalne wymagają indywidualnego podejścia, instrumentów czy też odpowiedniego balansu pomiędzy polityką wzmacniającą konkurencyjność a polityką wyrównawczą.**

Polityka ta z pewnością jest adresowana do miast i ich obszarów funkcjonalnych — pytanie jednak, czy wszystkich? Czy powinna obejmować także miasta duże o znaczeniu ponadregionalnym, nawet krajowym, np. metropolie? Kwestia ta wywołuje wiele kontrowersji, gdyż wiąże się nie tylko ze stereotypami myślenia zakorzenionego jeszcze w latach 90., gdy politykę rozwoju regionu kojarzono głównie z działaniami wyrównawczymi, korygującymi zbyt duże różnice terytorialne w poziomach rozwoju (popularne wówczas stwierdzenie, że „duże miasta i tak sobie poradzą"), ale też z obserwacją trendów. Duże miasta oddziałują poza granice województw, budują silne powiązania sieciowe (transportowe, biznesowe, naukowe, kulturalne) z innym metropoliami. Kształtujące się współcześnie relacje między metropolią a otaczającym ją obszarem

są coraz bardziej asymetryczne. Podczas gdy metropolie mogą się rozwijać w miarę niezależnie od silnych związków ze swoim bezpośrednim zapleczem, trudno wyobrazić sobie rozwój silnego regionu bez dobrych relacji z jego rdzeniem, motorem rozwoju regionu. Duże miasta są również naturalnym adresatem Krajowej Polityki Miejskiej 2030 i wielkim beneficjentem funduszy dystrybuowanych z poziomu rządowego[3]. W interesie każdego regionu jest jednak z pewnością nie tylko wzmacnianie powiązań między stolicą województwa a jej otoczeniem, ale także wzmacnianie funkcji metropolitalnych. Buduje to bowiem konkurencyjność gospodarczą, społeczną, inwestycyjną i wizerunkową całego regionu. Można więc zgodzić się z takim podejściem, że regionalna polityka miejska — jako część jednolitej polityki rozwoju regionu — obejmuje wszystkie miasta, niezależnie od ich rangi, oraz powiązane z nimi obszary funkcjonalne.

> **Skuteczne prowadzenie regionalnej polityki miejskiej wymaga szczególnie wysokich umiejętności w zakresie zarządzania oraz wykształcenia w administracji publicznej kultury współpracy.**

Regionalna polityka miejska niekoniecznie musi zostać zdefiniowana w dedykowanym jej dokumencie strategicznym. Brak odrębnego dokumentu nie oznacza, że polityka taka w danym województwie nie istnieje. Polityka ta, choć często nie nazywana tak wprost, jest jednak obecna w polityce rozwoju województw, w prowadzonych pracach analitycznych, diagnostycznych oraz dokumentach programowych. Elementem koordynacji mogą być strategie rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego, programy regionalne, programy rozwoju, sektorowe itp.

Polityka miejska jest prowadzona w różnych skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej, regionalnej oraz w wymiarze lokalnym, czyli w przestrzeni konkretnego miasta lub miejskiego obszaru funkcjonalnego. Z założenia jest to jednak interwencja publiczna z poziomu wyższego rzędu, dlatego bardzo ważną kwestią jest to, aby opierała się ona na zasadzie subsydiarności. Każde miasto realizuje własną agendę działań bieżących i długofalowych, których celem jest rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny, a uzasadnieniem regionalnej polityki miejskiej nie może być wyręczanie miast w prowadzeniu ich własnych, lokalnych polityk. Oznacza to, że — co do zasady — interwencje powinny być kierowane do tych miast i ich obszarów funkcjonalnych, gdzie rozwój w oparciu o zasoby i kapitał endogeniczny jest niewystarczający. Zatem, zaangażowanie regionalne nie tylko powinno być uzgadniane z miastami (np. w formacie kontraktów wojewódzkich), ale też ograniczać się do tematyki o charakterze kryzysowym, strukturalnym czy o wymiarze ponadlokalnym, z którą miasta same nie dadzą sobie rady. Podsumowując, polityka regionu powinna być komplementarna, a nie konkurencyjna wobec polityk prowadzonych przez władze miast.

> **Uzasadnieniem regionalnej polityki miejskiej nie może być wyręczanie miast w prowadzeniu ich własnych, lokalnych polityk.**

Powyższe nie stoi w sprzeczności z tezą, że regionalna interwencja wobec miast może i powinna być oparta o zasadę warunkowości. Oznacza to uzależnienie wsparcia w ramach polityki od efektów jej realizacji. Podejście takie skutkuje najczęściej zwiększeniem efektywności interwencji poprzez wprowadzenie mechanizmu konkurencji w dostępie do środków publicznych. Przyznawanie funduszy w ramach polityki

[3] Chociaż nigdy dotąd nie powstał krajowy program dedykowany wyłącznie dużym miastom.

miejskiej powinno być zatem uzależnione od osiągnięcia przez jej beneficjentów zadeklarowanych i wspólnie określonych wskaźników (rzeczowych, rezultatu, oddziaływania) lub od deklaracji realizacji konkretnych projektów i działań, ważnych z perspektywy samorządu województwa.

> **Polityka regionu powinna być komplementarna, a nie konkurencyjna wobec polityk prowadzonych przez władze miast.**

Nie należy się dziwić, że w pierwszej edycji strategii rozwoju województw (nazywanych czasami „deklaracjami niepodległości regionów"), przyjmowanych przez sejmiki około 2000 roku, tematyka miast, podobnie jak i innych obszarów funkcjonalnych, nie znalazła uznania. Ówczesne strategie koncentrowały się bardziej na integracji, budowaniu regionalnej tożsamości i odrębności nowo powstałych struktur samorządowych, czasami zszywanych z fragmentów nawet kilku starych województw, a nie na dekompozycji przestrzeni, identyfikacji obszarów problemowych itp. Wyjątek dotyczył m.in. województw podkarpackiego i śląskiego, gdzie już wówczas wyodrębniono subregiony.

Faktem jest także, że w „pierwszej fali" polityk dedykowanych problematyce bardziej szczegółowej, branżowej, a więc w czasie dwóch pierwszych kadencji samorządowych, zostały wypracowane takie regionalne polityki, jak: innowacji, transportu, rozwoju wsi i rolnictwa czy wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, lecz nie polityki regionów wobec miast.

Zmiana nastąpiła poprzez impuls europejski w latach 2007-2013, w postaci miejskiego wymiaru europejskiej polityki spójności, w tym opracowania i promocji instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Został również zainicjowany proces wyodrębniania się polityki wobec miast z ogólnej polityki rozwoju regionu. Wsparciem służyły dokumenty rządowe, takie jak Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, silnie promujące podejście terytorialne. Pionierem nowego podejścia było Małopolskie[4], gdzie opracowano dokument *Polityka miejska województwa małopolskiego* (2013). Były to ramy koncepcyjne prowadzenia takiej polityki, obejmujące delimitację obszarów funkcjonalnych, zdefiniowanie wyzwań oraz rekomendacje. Kolejno powstawały: *Koncepcja zrównoważonej polityki miejskiej województwa pomorskiego* (2013), *Regionalna polityka miejska województwa lubelskiego* (2017) oraz *Regionalna polityka miejska województwa śląskiego* (2021). Można w tych dokumentach znaleźć wiele wspólnych elementów, jak np. identyfikacja wyzwań, planowane typy interwencji wobec miast według ich funkcji, instrumenty wsparcia czy systemy monitoringu.

Obecnie ma miejsce proces wyodrębniania się polityki miejskiej regionów z ogólnej polityki regionalnej. Wspierają go inspiracje płynące z aktualnych dokumentów strategicznych, jak chociażby Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030) czy Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Oczekiwana jest również Strategia Rozwoju Kraju 2050.

Uważam, iż zdecydowanie można bronić tezy, że znaczenie regionalnej polityki miejskiej będzie systematycznie rosło, gdyż:

1. doskonale wpisuje się w silnie rozwinięty w Polsce trend terytorializacji polityki rozwoju,
2. może stanowić dobrą odpowiedź na wiele wyzwań, wobec których stoją polskie regiony,
3. jest dobra dla miast, których rola również nieprzerwanie wzrasta,
4. wzmacniając powiązania funkcjonalne, zwiększa podmiotowość samorządu województwa w systemie władzy publicznej w Polsce.

[4] Pisali o tym tacy autorzy, jak m.in. F. Kuźnik. G. Kaczmarek i A. Porawski.

O autorze

Jacek Woźniak — ekspert w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego, doradca Związku Miast Polskich. Dyrektor i z-ca dyrektora departamentów odpowiedzialnych za politykę rozwoju w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, Małopolskiego i Urzędzie Miasta Krakowa (1999-2018). Współautor Strategii Województwa Podkarpackiego do 2010, Województwa Małopolskiego do 2020, Strategii Krakowa do 2030, Strategii Małopolska-Śląsk. Koordynował i uczestniczył w opracowaniu, negocjacjach i wdrażaniu Regionalnych Programów Operacyjnych finansowanych z funduszy UE. Autor koncepcji Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych wprowadzonych do KSRR 2020. Wraz z prof. A. Kuklińskim, twórca cyklu „Konferencje Krakowskie". Członek Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN — Zespół Problemowy.

Region i metropolia – jak się ułożyć?

prof. Rafał Matyja
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wprowadzenie pod koniec XX wieku nowego podziału administracyjnego Polski zamknęło – jak się okazało – perspektywę stworzenia rzeczywistych metropolii. Jednostek na miarę kilku największych aglomeracji, czyli przestrzeni wspólnego rozwiązywania problemów, które wymagają współpracy na obszarze wielu gmin i powiatów. Po latach prowizorycznego rozwiązania doczekała się jedynie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Prowizorycznego, bo ustanawiającego stosunkowo niewielki zakres działania opartego o zasadę dobrowolności. Co należy zrobić, by wyrugować metropolitalny narcyzm, pomijający potrzeby prowincji? Jak powinna wyglądać zaktualizowana mapa kraju?

Wróćmy jednak do początków tej historii. Ćwierć wieku temu na mapie kraju pojawiły się województwa. W założeniu — na początku reformy — miały być dla swoich stolic czymś w rodzaju wyróżnionego statusu. Mówiono, że 8 regionów powstanie wokół ośmiu-dziewięciu metropolii. Obok Warszawy wskazywano na: Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Poza pierwszym kręgiem miały pozostać nawet miasta, które są członkami Unii Metropolii Polskich, a więc: Białystok, Bydgoszcz i Rzeszów.

Rozpoczęły się targi, w których ówczesna strona rządowa nie miała wyrobionego zdania na temat finalnego rozwiązania. Co więcej, nie mogła liczyć ani na dyscyplinę w swoich szeregach, ani na współpracę ze strony prezydenta. Ten ostatni, wraz z SLD, proponował powrót do 17 województw, koalicja AWS-UW uchwaliła ich 15. Krakowskim targiem stanęło na 16 regionach z 18 stolicami. Wśród nich znalazły się także ośrodki, takie jak: Gorzów Wielkopolski, Opole czy Zielona Góra. Koncepcja, wiążąca status stolicy województwa z metropolitalnością, upadła.

Powstały rozwiązania połowiczne, doraźne, jak Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia czy utworzone w perspektywie absorpcji środków unijnych obszary Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). W kilku przypadkach zakładano też stowarzyszenia metropolitalne i zawiązywano sektorowe porozumienia. Pojawiła się nawet spora grupa pogodzonych ze *status quo* ekspertów, skłonna dostrzegać plusy dobrowolnej współpracy i ostrożna wobec postulatów zmiany ustrojowej.

Na drugim biegunie uformowały się propozycje całościowych rozwiązań adresowanych do wszystkich obszarów metropolitalnych, wśród których na szczególną uwagę zasługuje propozycja Jakuba H. Szlachetki, tworząca nie tylko metropolie, ale też ich związki, łączące np. Bydgoszcz z Toruniem, Warszawę z Łodzią, Kraków z GZM. Co ważniejsze, istotą tej propozycji było zniesienie na terenie obszarów metropolitalnych struktur powiatowych, co oznacza powrót — przynajmniej w wymiarze struktury terytorialnej — do idei powiatu metropolitalnego.

A jednak także ta koncepcja pomija pewien defekt wszystkich dotychczasowych rozwiązań, jakim jest ograniczenie ich działania do stosunkowo wąskiej grupy miast. Bagatelizuje jednocześnie inny, stworzony ćwierć wieku temu problem, czyli powołanie powiatów obwarzankowych, okalających większość miast

na prawach powiatu. Tworząc je nie przewidziano form współpracy między tymi dwoma samorządami. Wykształciła się próżnia instytucjonalna. Tam, gdzie powinny powstać wspólne rozwiązania transportowe, wspólne strategie rozwoju gospodarczego i promocji, uzgodnione koncepcje ochrony środowiska mamy często do czynienia z rywalizacją i wdrażaniem niespójnych rozwiązań.

> **Utworzenie powiatów obwarzankowych, okalających większość miast na prawach powiatu, przyczyniło się do powstania próżni instytucjonalnej, przez co często dochodzi do rywalizacji między dwoma samorządami.**

Sprawa metropolii nie miała swojej publiczności. Ani takiej, która skutecznie wymusiłaby ich wprowadzenie na rządzie PO-PSL, ani takiej która protestowałaby przeciwko polityce Zjednoczonej Prawicy. Pierwsza koalicja tak długo zwlekała z uchwaleniem ustawy metropolitalnej, że doszło do tego właściwie w momencie utraty władzy. Druga ekipa zniosła ustawę o związkach metropolitalnych, uchwalając jednostkową ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Wszystko w warunkach daleko posuniętego braku zainteresowania.

Metropolitalny narcyzm

Powodem, dla którego sprawa ustroju metropolii nie doczekała się realizacji, był z jednej strony oportunizm polityków, a z drugiej — zła strategia elit eksperckich i medialnych, uwielbiających podkreślać poczucie wyższości mieszkańców metropolii nad resztą kraju. Metafora „lokomotyw wzrostu", przesadnie pochlebna dla największych miast, ustawiała prowincję w roli wagoników, stanowiących obciążenie dla rozwoju. Powtarzające się w analizach hasła „młodych, wykształconych, z dużych miast", „kosmopolitycznej klasy profesjonalistów" podkreślało zachwyt, jaki w elitach metropolitalnych wzbudzały one same.

> **Metafora „lokomotyw wzrostu", przesadnie pochlebna dla największych miast, ustawiała prowincję w roli wagoników, stanowiących obciążenie dla rozwoju.**

Uwypuklano rangę więzi łączących metropolie z globalną siecią miast oraz malejące relacje ekonomiczne wielkich miast z ich otoczeniem. Otoczeniem, które rozwijało się wbrew tej ideologii, a dzięki odmiennej optyce Unii Europejskiej. Uruchomione przez nią środki stały się okazją rozwojową dla dawnych miast wojewódzkich, ośrodków powiatowych i mniejszych miasteczek. Za przewagą metropolii przemawiała jednak logika globalnej gospodarki, sprzyjająca rozwojowi największych ośrodków. Skutkuje ona nieuchronnym zróżnicowaniem dochodów, łatwiejszym dostępem do rynku pracy, szerszą ofertą dla specjalistów. W naturalny sposób generuje pokusę dystynkcji — symbolicznego odróżnienia się od gorszych i uboższych krewnych z prowincji. Niekiedy pociąga za sobą przekonanie, że z czasem wszyscy rozsądni ludzie powinni zamieszkać w kilku miastach i że nie opłaca się utrzymywać „na siłę" pozostałych. Ta dystynkcja była zresztą na tyle dotkliwa, że stanowiła dla wielu poważny argument przemawiający za wsparciem dla PiS-u, jako formacji broniącej prowincji przed krzywdzącymi ocenami.

Chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że części antagonizmu — wynikającego z odmiennej optyki i interesów — usunąć nie sposób. Możliwe jest natomiast pozbycie się retorycznej przesady, utrudniającej jakikolwiek dialog i kompromis. Warto uświadomić sobie, że w tej sprawie nie wystarczy jednorazowa większość parlamentarna. Podtrzymanie nowego modelu wymaga bardzo silnego wsparcia samorządów nie tylko w kilku największych miastach, ale praktycznie na większości terytorium. Dynamika zmiany nie może bowiem zamykać tworzenia poparcia wyłącznie na sejmowych korytarzach.

Nowa mapa kraju

Dwie pierwsze reformy samorządowe korzystały z silnej politycznej presji. Pierwsza z tej, jaką wywierały lokalne komitety obywatelskie, pragnące by zmiany w państwie dotarły także na poziom lokalny. Druga z postawy samorządowców, dążących do przejęcia kontroli nad całością spraw lokalnych i częścią zadań regionalnych. Trzecia zawisła w próżni jako realizacja ekskluzywnych ambicji wielkomiejskich elit.

Przełamanie tej postawy jest absolutnie kluczowe dla uzyskania szerokiej aprobaty nie tylko dla rozwiązań metropolitalnych, ale także dla powiązanych z ich utworzeniem zmian na mapie administracyjnej kraju. Sensowna reforma administracyjna będzie bowiem oznaczała likwidację kilkudziesięciu powiatów. O ile bowiem w przypadku Poznania czy Białegostoku niemal cała aglomeracja może zmieścić się w granicach powiatu obwarzankowego, to już w przypadku Lublina czy Rzeszowa — obejmie kolejne jednostki powiatowe. A w przypadku Warszawy — według najszerszych delimitacji — nawet kilkanaście z nich. Co więcej, w wielu sytuacjach powstanie presja, by zmienić granice kolejnych istniejących jednostek powiatowych.

> **Należy połączyć reformę administracyjną, zakładającą likwidację kilkudziesięciu powiatów, z szerszą ofertą dla miast na prawach powiatu i ich aglomeracji. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych metropolii, ale o modele aglomeracyjne analogiczne do tych metropolitalnych.**

Należy zatem połączyć reformę z szerszą ofertą dla miast na prawach powiatu i ich aglomeracji, w niektórych przypadkach porównywalnych swymi rozmiarami z obszarami metropolitalnymi. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych metropolii, ale o, analogiczne do metropolitalnych, choć słabsze, modele aglomeracyjne. W stosowanej przez OECD typologii funkcjonalnych obszarów miejskich, obok uznanych przez krajowych ekspertów ośrodków, status „*Metropolitan Areas*" posiadają wszak miasta, takie jak Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Tarnów czy nawet Nowy Sącz.

Opisywane relacje aglomeracyjne obserwuje się także wokół większych miast powiatowych, jak Gniezno, Lubin, Stalowa Wola czy Świdnica. I znów — nie chodzi o to, by budować tu *quasi*-metropolie, ale dostrzec różnice między realiami małego, peryferyjnego powiatu a statusem ośrodka, który ma wszelkie parametry małego miasta na prawach powiatu, ale w 1998 roku nie stał się nim tylko dlatego, że wcześniej pominięto go w reformie gierkowskiej. Być może to wyróżnienie nie wymaga zmiany granic, a jedynie wprowadzenia bardziej złożonej kategoryzacji niż ta, która obowiązuje obecnie, wskazując na dysproporcje między miastami a zwykłymi gminami i miastami na prawach powiatu.

Taka zmiana postawi wreszcie pytanie o relacje między samorządem metropolitalnym a wojewódzkim. Ten ostatni, dzięki dobremu przełożeniu na kierownictwa partyjne, może stać się najpoważniejszym negocjatorem korekt. Zarządom wielkich partii będzie do pewnego stopnia wszystko jedno, jakie rozwiązania zostaną przyjęte, o ile nie naruszą one interesów partyjnych. Te mogą zresztą skutkować lękiem strony liberalnej przed zdominowaniem struktur metropolitalnych przez wyborców PiS. Ten lęk będzie słabszy w przypadku Trójmiasta a silniejszy w Lublinie, Rzeszowie czy nawet Krakowie.

Jeżeli nie powstanie silne — zakorzenione lokalnie — lobby na rzecz dużej korekty ustroju samorządowego, podporządkowanej wymogom funkcjonalnego zarządzania zmieniającym się systemem osadniczym, partyjny lęk może okazać się silniejszy. I sprawić, że zostaniemy nie po raz pierwszy w historii z anachronicznym modelem zarządzania przestrzenią, transportem zbiorowym, wyzwaniami klimatycznymi. A gorzkie poczucie, że zmarnowaliśmy szansę zarówno dla metropolii, jak i prowincji, będziemy koić kompleksem wyższości lub niższości, retorycznymi wojenkami i wzajemnym obwinianiem się o wszystko.

O autorze

Prof. **Rafał Matyja** — politolog, publicysta, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, członek Rady Programowej OEES, współpracownik „Tygodnika Powszechnego" i miesięcznika „Architektura&Biznes".

JAK BUDOWAĆ SIŁĘ KAPITAŁOWĄ REGIONÓW?

O potrzebie samodzielności finansowej regionów

dr Maciej Bukowski
Prezes Zarządu WiseEuropa

Poszczególne regiony w Europie i na świecie cechują się mniej lub bardziej ograniczoną autonomią finansową. Z pewnością możemy powiedzieć, że im większa niezależność, tym większe korzyści nie tylko dla danego terytorium, ale też dla gospodarki krajowej. Jakie więc szanse rozwojowe mogą uzyskać regiony dzięki niezależności finansowej oraz jakie działania mogą się do tego przyczynić?

Samodzielność finansowa — zwana w literaturze ekonomicznej autonomią fiskalną — jest uprawnieniem samorządu terytorialnego (najczęściej na szczeblu regionalnym) do określania zarówno strony podatkowej, jak i wydatkowej własnego budżetu w sposób niezależny od rządu centralnego. Uprawnienie to obejmuje prowadzenie polityki podatkowo-wydatkowej na własnym terytorium w mniejszym lub większym stopniu odrębnie od rządu centralnego i przybiera bardzo różne formy determinowane ustaleniami konstytucyjnymi i instytucjonalnymi danego kraju, a także jego uwarunkowaniami historycznymi, politycznymi oraz gospodarczymi. Pełna autonomia fiskalna obejmuje autonomię podatkową, autonomię wydatkową i autonomię pożyczkową. W zakresie podatków region można uznać za autonomiczny, jeśli może on samodzielne nakładać podatki na obywateli zamieszkujących jego terytorium oraz firmy na nim działające, określając m.in. stawki podatkowe i/lub podstawę opodatkowania w ramach swojej jurysdykcji. Zarazem uzyskiwane w ten sposób dochody muszą być wystarczające, by — przynajmniej potencjalnie — móc pokryć całość samorządowych wydatków. Z kolei autonomia wydatkowa samorządu oznacza zdolność do określania priorytetów i programów wydatków publicznych w danym regionie, co wiąże się z samodzielnością decyzyjną w zakresie powierzonych mu zadań. Wreszcie autonomia pożyczkowa oznacza możliwość pożyczania pieniędzy pozwalających na pokrywanie deficytu, jaki może powstać w sytuacji, gdy dochody samorządu nie pokrywają całości jego wydatków.

W różnych krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) spotyka się różnorakie formy autonomii fiskalnej. W Kanadzie regiony mają prawo do nakładania własnych podatków dochodowych, podatków od osób prawnych i podatków od sprzedaży oraz do wydawania swoich dochodów według własnego uznania. Jednakże rząd federalny zapewnia również znaczne płatności transferowe dla prowincji, zwłaszcza tych o niższych zdolnościach fiskalnych, aby zapewnić w miarę porównywalny poziom usług publicznych w całym kraju. Podobnie jest w Stanach Zjednoczonych, w których poszczególne stany mogą nakładać własne podatki dochodowe, podatki od sprzedaży i podatki od nieruchomości, dysponując zarazem bardzo dużą swobodą w zakresie wydatków, która jest jednak w części ograniczona ustawowo wszędzie tam, gdzie otrzymują one dotacje federalne na określone programy. Także australijskie stany mają dużą autonomię wydatkową, choć po stronie podatkowej jest ona ograniczona przez fakt, że rząd federalny zbiera większość dochodów podatkowych, a następnie redystrybuuje je do regionów. Z kolei w Europie

przykładami państw o znacznym, choć także zróżnicowanym stopniu autonomii fiskalnej są Niemcy, Hiszpania i Szwajcaria. W Republice Federalnej Niemiec kraje związkowe mają prawo do ustalania niektórych własnych podatków, ale najważniejsze daniny publiczne (takie jak podatek dochodowy i podatek od wartości dodanej) są regulowane federalnie, a następnie rozdzielane między nimi. Z kolei w Hiszpanii funkcjonuje system wspólnot autonomicznych, które mają zróżnicowany stopień samodzielności fiskalnej. Największą autonomią — potwierdzoną odrębnymi ustawami — cieszą się Kraj Basków i Nawarra, w których funkcjonują m.in. własne organy podatkowe, pobierające praktycznie wszystkie podatki na swoich terytoriach. Inne hiszpańskie wspólnoty autonomiczne są w mniejszym stopniu niezależne, z wieloma podatkami pobieranymi przez rząd centralny, a następnie redystrybuowanymi, ciesząc się zarazem dużym stopniem niezależności w warstwie wydatkowej. Najbardziej autonomiczne fiskalnie w Europie są szwajcarskie kantony, dysponujące m.in. prawem do ustalania własnych stawek podatkowych i bardzo wysoką swobodą polityki wydatkowej obejmującą szereg sfer w innych krajach znajdujących się w gestii centrum (np. edukacja czy regulacje gospodarcze). Doprowadziło to do znacznej konkurencji między kantonami w celu przyciągnięcia firm i osób fizycznych niższymi stawkami podatkowymi i bardziej przyjaznymi regulacjami.

Pod względem samodzielności finansowej regionów Polska znajduje się obecnie — zarówno w obszarze wydatkowym, jak i podatkowym — znacznie bliżej Niemiec czy Australii niż Kanady, USA albo Szwajcarii. Polskie regiony (oraz samorządy niższych szczebli) odpowiadają nominalnie za prowadzenie dużej części spraw publicznych dotyczących codziennego życia obywateli, m.in. w zakresie polityki infrastrukturalnej, edukacyjnej, kulturalnej, społecznej a nawet zdrowotnej. Jednocześnie ich swoboda decyzyjna — dotycząca zarówno skali, jak i przedmiotu wydatków — w większości z tych sfer jest bardzo ograniczona a działania jednostek samorządu terytorialnego (JST) pozostają *de facto* zależne od wyboru dokonywanego na szczeblu centralnym. Przykładowo, o tym, kogo uczyć, czego uczyć i jak uczyć w polskiej oświacie powszechnej decyduje rząd centralny poprzez powołane do tego celu instytucje, takie jak Ministerstwo Edukacji i Nauki, kuratoria oświaty, uchwalane przez Sejm ustawy czy ministerialne rozporządzenia. Państwo polskie finansuje oświatę za pomocą subwencji, która przekazywana jest samorządom na podstawie ustalanego centralnie algorytmu. Samorządy odpowiadają za warstwę organizacyjną procesu edukacji, dbając m.in. o wyposażenie szkół czy zatrudnienie kadry nauczycielskiej. Jednocześnie dysponują one ograniczoną swobodą przede wszystkim dlatego, że reguły zatrudnienia i wynagradzania nauczycieli oraz treść programów nauczania są decydowane centralnie. Ograniczona autonomia dotyczy także innych sfer samorządowej aktywności, np. polityki społecznej czy zdrowotnej. Jedynie w infrastrukturze można mówić o większej swobodzie decyzyjnej, którą ograniczają jednak konflikty z przedstawicielami instytucji centralnych (wojewodowie, agencje infrastrukturalne) oraz niepewność finansowania.

> **Pod względem samodzielności finansowej regionów Polska znajduje się obecnie znacznie bliżej Niemiec czy Australii niż Kanady, USA albo Szwajcarii.**

Śmiało możemy stwierdzić, że główny problem ograniczonej autonomii fiskalnej polskich regionów leży po stronie podatkowej. Przy obecnych regulacjach JST nie mają możliwości pokrycia swoich wydatków dochodami, nad którymi sprawowałyby pełną kontrolę — mowa tu np. o podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych czy opłacie targowej. Co ważne, organem podatkowym w ich wypadku nie jest Krajowa Administracja Skarbowa, tylko wójt, burmistrz lub prezydent miasta, co czyni z tego podatku faktycznie podatek samorządowy. Dochodami w pełni własnymi samorządów nie są za to subwencje ogólne, a więc te transfery z centrum, które nie są przyporządkowane do konkretnych zadań, ale z których samorząd może korzystać w zgodzie z własnymi priorytetami. Do tej grupy należą także udziały samorządów w podatkach dochodowych: PIT i CIT. W tym przypadku problemem jest to, że samorządy nie biorą udziału w ustalaniu zasad ich nakładania, zbierania i rozdzielania między poszczególne JST. W efekcie, zmiany

bazy lub skali podatkowej albo wielkości udziału samorządów terytorialnych w tych podatkach rodzą skutki finansowe dla samorządów, nad którymi nie mają one żadnej kontroli. Mimo że ustawa nazwała je „dochodem własnym" samorządów, to własność ta jest mocno ograniczona. Trzecią grupą dochodów samorządów, o jeszcze niższym poziomie autonomii, są transfery powiązane z konkretnymi zadaniami zleconymi przez rząd. W ich przypadku autonomia JST jest zerowa, bowiem realizują one opłacone przez centrum działania, których wykonania nie tylko nie mogą odmówić, ale które w pewnych przypadkach są — z punktu widzenia danego JST — deficytowe i bezcelowe.

> **Śmiało możemy stwierdzić, że główny problem ograniczonej autonomii fiskalnej polskich regionów leży po stronie podatkowej.**

W dzisiejszym stanie prawnym dochody własne sektora samorządowego pokrywają jedynie ok. 42% wydatków wszystkich szczebli JST, co oznacza, że władza centrum nad polskimi samorządami jest bardzo duża. Zarazem znaczna skala finansowego uzależnienia samorządów od władzy centralnej tworzy motywację do tego, by politycy krajowi obniżali te ogólnopolskie podatki, które w dużej części trafiają do samorządów, przy jednoczesnym podwyższaniu podatków dedykowanych budżetowi centralnemu. By to zmienić, konieczne byłoby usamorządowienie podatków bezpośrednich (PIT, CIT) poprzez oddanie w gestię regionów decyzji o ich wymiarze i sposobie poboru na swoim terytorium. Konieczne byłoby więc powołanie wojewódzkich administracji skarbowych, powstałych z przeniesienia pod władzę samorządu odpowiednich komórek istniejących już urzędów i izb skarbowych funkcjonujących w poszczególnych regionach. PIT i CIT dostarczają obecnie dużej części dochodów JST i w dużej mierze odpowiadają skali potrzeb fiskalnych, nawet gdyby została ona zwiększona poprzez przekazanie samorządom odpowiedzialności np. za całość działań kulturalnych i naukowych państwa. Razem z przeniesieniem ich do regionów należałoby zlikwidować tzw. janosikowe oraz przypisać samorządom szereg dochodów i opłat powiązanych z wykonywaniem części usług publicznych dziś przypisanych centrum (np. bilety w zarządzanych centralnie instytucjach kultury, opłaty środowiskowe itp.).

> **W dzisiejszym stanie prawnym dochody własne sektora samorządowego pokrywają jedynie ok. 42% wydatków wszystkich szczebli JST, co oznacza, że władza centrum nad polskimi samorządami jest bardzo duża.**

Wedle szacunków Inkubatora Umowy Społecznej[1] taki ruch umożliwiłby podniesienie stopnia autonomii fiskalnej polskich samorządów z 42% do 82%, przy czym jedna część regionów (np. Mazowsze) uzyskałaby pełną równowagę finansową a druga wciąż wymagałaby dotacji. Różnicę mógłby pokrywać „Polski Fundusz Spójności" (PFS) finansowany z udziałów w ogólnopolskim VAT. Fundusz ten rekompensowałby — podobnie jak unijna polityka spójności — część zadań samorządowych przede wszystkim o charakterze inwestycyjnym i długofalowym (np. naukowych czy kulturalnych). Dostęp do niego miałyby wszystkie regiony w sposób odwrotnie proporcjonalny do lokalnego PKB *per capita*, co pozwalałoby regionom biedniejszym zapełnić luki między wydatkami i dochodami własnymi, zarazem nie znosząc czynnika motywującego do optymalizacji kosztowej wydatków. Ponieważ źródłem finansowania byłby podatek VAT, finanse PFS pochodziłyby w większej części od regionów bardziej ludnych i bogatszych, a w mniejszej od województw relatywnie mniej rozwiniętych, z mniejszą liczbą mieszkańców. Rolą PFS-u byłoby więc wyrównywanie różnic między

[1] Zob. www.nowaumowa.pl/finanse, [dostęp online].

regionami (redystrybucja) bez wywoływania niekorzystnych efektów zewnętrznych powiązanych z obecnym systemem opartym o janosikowe. Tym samym zminimalizowano by potencjalne ryzyko nierównowagi między samorządami szkodzącej jedności narodowej.

Wiele wskazuje na to, że zarówno poszczególne regiony kraju, jak i cała Polska skorzystałyby na zwiększeniu samodzielności finansowej JST:

1. Samorządne regiony zazwyczaj lepiej od rządu centralnego rozumieją swoje własne potrzeby i okoliczności, w jakich działają. Dzięki temu mogą podejmować bardziej wydajne i skuteczne decyzje dotyczące własnej polityki gospodarczej niż scentralizowany rząd, co w dłuższym okresie prowadzi do lepszych wyników w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych.
2. Poszczególne regiony mogą mieć różne mocne strony i priorytety gospodarcze. Autonomia fiskalna zachęca je do wykorzystywania swoich unikalnych atrybutów i realizowania zróżnicowanych strategii rozwoju gospodarczego, co skutkuje bardziej odporną gospodarką krajową.
3. Samodzielność finansowa stymuluje innowacje i konkurencję między regionami, gdyż mogą one eksperymentować z odmiennymi politykami i uczyć się na wzajemnych sukcesach i porażkach. Sprzyja to dynamicznej gospodarce krajowej, pozwalając lepiej wykorzystywać szanse rozwojowe niż w modelu scentralizowanym.
4. Proponowany model autonomii fiskalnej polskich samorządów sprzyjałby także łagodzeniu nierówności regionalnych, dając regionom możliwość skuteczniejszego radzenia sobie z konkretnymi nierównościami na własnym terytorium. Poprzez bardziej adekwatne dostosowanie polityki podatkowej i wydatkowej do lokalnych okoliczności, a zarazem poprzez PFS, mogłyby one wspierać te przedsięwzięcia prorozwojowe, których sfinansowanie byłoby trudniejsze dla mniej zamożnych regionów.
5. JST z autonomią fiskalną powinny także lepiej radzić sobie z lokalnymi wstrząsami gospodarczymi niż ma to miejsce obecnie. Wyposażenie je w możliwość elastycznego reagowania na wstrząsy ekonomiczne pozwoliłoby im lepiej wychodzić z kryzysów, np. region, który jest silnie uzależniony od określonej branży, mógłby wykorzystać swoje uprawnienia fiskalne do wspierania jej w okresie spowolnienia gospodarczego lub do inwestowania w dywersyfikację w celu zmniejszenia podatności na przyszłe wstrząsy.
6. Wreszcie, samodzielność fiskalna JST poprawiłaby odpowiedzialność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce dzięki znacznie silniejszej rozliczalności polityki samorządowej niż polityki krajowej w procesie wyborczym.

O autorze

Dr **Maciej Bukowski** – Prezes Zarządu, Kierownik Programu Ekonomia i Polityka Gospodarcza w Fundacji WiseEuropa. Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2006-2013 prezes fundacji IBS. Jest współautorem wielu polskich dokumentów strategicznych (m.in. Plan Hausnera, Polska 2030 – wyzwania rozwojowe, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030 (Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności)). Kierownik projektów oraz licznych komentarzy i artykułów prasowych dotyczących między innymi makroekonomii, polityki energetycznej, innowacyjności, systemu emerytalnego czy rynku pracy.

Jak finansować rozwój z poziomu regionów?

Paweł Chorąży
Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich,
Bank Gospodarstwa Krajowego

W rozwój polskich regionów są zaangażowane instytucje na szczeblu zarówno europejskim, jak i krajowym. Warto również zwrócić uwagę na instrumenty finansowe będące w dyspozycji bezpośrednio województw. Jak powinny funkcjonować regionalne instytucje finansowe w polskim ekosystemie rozwojowym? Jakie wyzwania stoją przed Regionalnymi Funduszami Rozwoju?

Polityka spójności i inne polityki finansowane z budżetu europejskiego kojarzą się przede wszystkim z bezzwrotnymi grantami. Jednak fundusze unijne to nie tylko dotacje, bo kolejne budżety europejskie kładą coraz większy nacisk na instrumenty zwrotne. Od początku akcesji Polski do Unii Europejskiej łączna suma środków zaangażowanych w instrumenty finansowe przekracza ponad 10 miliardów euro; rośnie również ich różnorodność podmiotowa i tematyczna. O ile w początkowym okresie członkostwa Polski w UE obejmowały one przede wszystkim wsparcie inwestycyjne sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), o tyle kolejne perspektywy to rosnąca paleta instrumentów i produktów adresowanych nie tylko do przedsiębiorstw, ale i samorządów, sektora komunalnego czy organizacji pozarządowych.

Z punktu widzenia samorządów województw, środki z instrumentów finansowych to potencjalnie jeden z obszarów generowania dodatkowych zasobów na realizację polityki rozwojowej w regionie. Zgodnie z zasadami polityki spójności środki te, po tzw. pierwszym obrocie, stają się własnością kraju członkowskiego. Należy tu zwrócić uwagę, że polskie regulacje odnoszące się do funduszy UE posługują się w stosunku do samorządu województwa pojęciem „dysponenta" zasobów zwróconych z instrumentów finansowych w przypadku programów regionalnych. Nałożone są również pewne ograniczenia na cele i obszary, w których można ponownie wykorzystywać środki pochodzące np. ze zwrotów pożyczek. Niemniej jednak i tak stanowią one istotną kwotę środków finansowych, które mogą wspierać działania inwestycyjne i rozwojowe.

> **Z punktu widzenia samorządów województw, środki z instrumentów finansowych to potencjalnie jeden z obszarów generowania dodatkowych zasobów na realizację polityki rozwojowej w regionie.**

Finansowanie na poziomie regionalnym i lokalnym

Oprócz tradycyjnych instytucji finansowych, takich jak banki i fundusze komercyjne, Bank Gospodarstwa Krajowego (polski bank rozwoju) oraz jego europejski odpowiednik: Europejski Bank Inwestycyjny, mamy całą rzeszę instytucji angażujących się w finansowanie dłużne na poziomie regionalnym i lokalnym.

Bardzo ciekawym oraz dosyć unikalnym aspektem związanym z wykorzystaniem instrumentów finansowych sponsorowanych ze środków publicznych w Polsce jest stosunkowo duża sieć niebankowych instytucji finansujących w formach zwrotnych. Sam BGK współpracuje w ramach zleconych programów UE z blisko siedemdziesięcioma instytucjami niebędącymi bankami. Są to podmioty o bardzo zróżnicowanym zasięgu, formie prawnej i strukturze własnościowej. Lokalne fundusze pożyczkowe, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, fundacje, stowarzyszenia czy spółki prawa handlowego to tylko niektóre przykłady. Również struktura właścicielska obejmuje poziom Skarbu Państwa, samorządów różnych szczebli oraz fundatorów publicznych i prywatnych. Co ważne, spora grupa to podmioty tworzone w okresie transformacji i wspierane pierwszymi pomocowymi środkami dla Polski po 1989 roku. Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego, Lubelska Fundacja Rozwoju, Działdowska Agencja Rozwoju Regionalnego czy Polska Fundacja Przedsiębiorczości to tylko kilka przykładów. Te trzydzieści lat doświadczenia na rynku finansowania składa się na bezcenną wiedzę i wysokie kompetencje. Warto pamiętać, że dla wielu drobnych przedsiębiorców instytucje te są długoletnim oraz sprawdzonym partnerem nie tylko w dostarczaniu finansowania, ale również katalizatorem rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym.

> **Podmioty tworzone w okresie transformacji po 1989 roku mają już trzydzieści lat doświadczenia na rynku finansowania, które składa się na bezcenną wiedzę i wysokie kompetencje.**

Najnowszym elementem krajobrazu instytucji finansowych są tzw. Regionalne Fundusze Rozwoju. Utworzone jako podmioty wykorzystujące zasoby zwrócone z kolejnych perspektyw finansowych UE mają być również zalążkiem wehikułów inwestycyjnych wspierających rozwój regionów.

W jaki sposób powinny funkcjonować instytucje finansowe w regionach?

Kluczową rolą jest stymulowanie i promocja instrumentów finansowych w obszarach, które z różnych przyczyn nie są przedmiotem zainteresowania komercyjnych instytucji finansowych. Zgodnie z zasadami obowiązującymi dla funduszy UE lokowanie nowych produktów powinno mieć miejsce w tzw. luce finansowej. Rozumieć ją należy zarówno poprzez skalę środków, jak i tematykę, w której interwencja publiczna nie jest wystarczająca. Szczególnie interesującym wątkiem wydaje się być angażowanie środków na poziomie regionalnym w instrumenty o niewystarczającym poziomie rentowności i łączenie ich ze schematami bezzwrotnymi.

Drugi obszar działania, który wydaje się być jednak dość odległy wobec obecnych ograniczeń regulacyjnych i niedostatecznych środków, dotyczy wspierania inwestycji istotnych z punktu widzenia regionu, czyli np. wspieranie inwestycji międzygminnych, ponadsektorowych. Należałoby też zastanowić się, czy polskie regiony nie powinny połączyć sił w celu stworzenia bardziej efektywnych instytucji finansowych, zdolnych do podejmowania ambitnych projektów.

Wyzwania Regionalnych Funduszy Rozwojowych

Z pewnością krótkookresowym wyzwaniem dla większości RFR jest budowa zdolności instytucjonalnych. W idealnych warunkach środki „odunijnione" powinny być kierowane na przedsięwzięcia bardziej skomplikowane i wartościowe, gdzie ograniczenia regulacji unijnych stanowią przeszkodę, będąc wyzwaniem samym w sobie. Należy też pamiętać, że w dzisiejszych realiach RFR nie są objęte regulacjami dotyczącymi zdecydowanej większości sektora finansowego, prowadzącego działalność w formie dłużnej, tak jak chociażby banki. Z jednej strony daje to bardzo dużą elastyczność, natomiast z drugiej stanowi istotne zagrożenie dla zarządzanego przez nie kapitału. Kolejne wyzwanie to rentowność i optymalizacja kosztów funkcjonowania funduszy, tak aby były w stanie zarabiać na swoje utrzymanie a jednocześnie żeby części powierzanego kapitału nie przeznaczać na koszty działalności.

> **Należałoby też zastanowić się, czy polskie regiony nie powinny połączyć sił w celu stworzenia bardziej efektywnych instytucji finansowych, zdolnych do podejmowania ambitnych projektów.**

W ekosystemie instytucji wspierających formami zwrotnymi rozwój regionów mamy również — wspomniane wcześniej — banki rozwoju na poziomie europejskim, jak np. Europejski Bank Inwestycyjny, czy krajowym, jak Bank Gospodarstwa Krajowego. Dyskusje, jakie są prowadzone pomiędzy instytucjami krajowymi (np. BGK, niemieckie KfW czy włoskie CDP) i europejskimi, pokazują, jak ważne jest wypracowanie modus operandi, w którym oprócz zidentyfikowania pól konkurowania i pokrywających się zadań, ujawniają się pola współpracy i kooperacji. Podobną drogę przeszły banki rozwoju na poziomie krajowym w relacjach z komercyjnym sektorem bankowym.

W przypadku ekosystemu regionalnego należy z jednej strony dostrzec i uwzględnić perspektywę europejską oraz krajową, z drugiej zaś płaszczyznę regionalną i lokalną. Chodzi tu zarówno o kwestie potencjału finansowego, instytucjonalnego czy produktowego, jak również dotyczące wartości dodanych poszczególnych podmiotów w kreowaniu i odblokowywaniu potencjału rozwojowego.

> **Dyskusje, jakie są prowadzone pomiędzy instytucjami krajowymi i europejskimi, pokazują, jak ważne jest wypracowanie modus operandi, w którym oprócz zidentyfikowania pól konkurowania i pokrywających się zadań, ujawniają się pola współpracy i kooperacji.**

Z punktu widzenia instytucji rozwojowych tworzonych i wspieranych przez różne agendy publiczne kluczowe jest identyfikowanie obszarów suboptymalnego poziomu inwestycji, luk finansowych i kreowania nowych produktów finansowych. Stworzenie RFR stanowi ważny moment nie tylko na poziomie instytucjonalnym, ale też systemowym. Rosnąca rola instrumentów zwrotnych oraz kapitału, który pozostanie na poziomie regionalnym po ich wykorzystaniu, wymaga przemyślenia, w jaki sposób należy je w optymalny sposób wykorzystywać, tak aby móc odpowiadać na pojawiające się oraz już istniejące wyzwania rozwojowe. Ważne, aby stanowiły one uzupełnienie, a nie kopię już istniejących podmiotów zarówno pod względem modelu funkcjonowania, jak i oferty produktowej.

> **Rosnąca rola instrumentów zwrotnych oraz kapitału, który pozostanie na poziomie regionalnym po ich wykorzystaniu, wymaga przemyślenia, w jaki sposób należy je w optymalny sposób wykorzystywać, tak aby móc odpowiadać na pojawiające się – oraz już istniejące – wyzwania rozwojowe.**

Polski ekosystem rozwojowy na poziomie regionalnym wchodzi w okres dojrzewania. Wykształciły się już w większości przypadków jego główne elementy. Kwestią otwartą jest kierunek ich dalszego rozwoju, potencjał, profesjonalizm i adekwatna skala działania. Z pewnością blisko dwudziestoletnia realizacja programów unijnych pozwoliła wypracować kapitał startowy, który może być katalizatorem ich dalszego rozwoju.

O autorze

Paweł Chorąży – Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich w BGK. Ma ponad dwudziestoletnie doświadczenie w zarządzaniu środkami europejskimi. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (1998) i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2001). Stypendysta Fundacji Roberta Boscha w Niemczech (2003-2004). Ukończył także *Leadership Academy for Poland* (2019) i program KSAP / IESE Business School: *Top Public Executives* (2018).

Po co nam siła kapitałowa regionów?

dr Marek Ignor
Prezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju

Do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, a także sprawne regionalne podmioty, które będą w stanie nim profesjonalnie zarządzać. Na czym polega siła kapitałowa regionów, czemu ona służy i jak ją budować? Jakie są role instrumentów i instytucji finansowych w politykach regionów? Jakie znaczenie w kontekście rozwoju województw mają regionalne instytucje finansowe?

Tworzenie przez sektor publiczny warunków sprzyjających rozwojowi regionalnemu, zarówno na poziomie programów krajowych, jak i regionalnych, ma kluczowe znaczenie dla stymulowania wzrostu gospodarczego i wyrównywania między- oraz wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych. Jednym z ważniejszych kierunków prorozwojowych interwencji publicznej jest likwidowanie różnych barier dla rozwoju przedsiębiorstw.

Luka finansowa – jak przeciwdziałać ?

Wśród nich szczególną uwagę zwraca luka finansowa, ograniczająca możliwości rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Występowanie tej luki, a właściwie jej skala, może mieć bardzo negatywny wpływ na inwestycje i zatrudnienie, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy. Szczególnie wrażliwe na skutki występowania luki finansowej są kraje, w których sektor MŚP ma duże znaczenie w tworzeniu PKB. W Polsce odpowiada on za około połowę PKB oraz większą część zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Co więcej, około 1/3 PKB tworzą mikroprzedsiębiorstwa, które z kolei — jako grupa przedsiębiorstw — mają największe trudności z dostępem do kapitału. Lukę finansową należy zatem ograniczać, ponieważ konsekwencje jej występowania mogą być bardzo dotkliwe dla gospodarki, w tym również regionalnej, prowadząc m.in. do ograniczania inwestycji, zatrudnienia, postępu technologicznego, a w konsekwencji — wzrostu gospodarczego.

> **Luka finansowa ogranicza możliwości rozwoju MŚP. Występowanie tej luki, a właściwie jej skala, może mieć bardzo negatywny wpływ na inwestycje i zatrudnienie, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy.**

Jednym ze sposobów ograniczania niedoborów w obszarze finansowania przedsiębiorstw jest interwencja publiczna realizowana w ramach środków krajowych lub unijnych. Wsparcie finansowe firm ze środków publicznych zasadniczo dzieli się na dwa rodzaje: bezzwrotne (dotacje) i zwrotne (instrumenty finansowe).

Finansowanie zwrotne, w odróżnieniu od bezzwrotnego, charakteryzuje się tym, że przedsiębiorstwa z niego korzystające, muszą zwrócić otrzymane środki. Wśród dostępnych w programach publicznych instrumentów finansowych znajdują się: pożyczki, poręczenia, gwarancje, a także inwestycje kapitałowe i *quasi*-kapitałowe. Zaletą zwrotnego finansowania publicznego jest możliwość ponownego wykorzystania zwróconych środków finansowych, co prowadzi do ich akumulacji.

Czynnikiem, który znacząco przyczynił się do akumulowania środków finansowych w polskich regionach była realizacja programów unijnych, takich jak inicjatywy JEREMIE i JESSICA, jak i innych, oferowanych w formie zwrotnej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Akumulacji takiej sprzyja także to, że w kolejnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej w coraz większym stopniu wykorzystuje się instrumenty finansowe. Rewolwingowy charakter zaangażowanych w nie środków powoduje, że powracają one do samorządów województw i mogą być przez nie dalej wykorzystywane.

Mimo zróżnicowania wielkości środków przeznaczonych na ten typ finansowania w poszczególnych regionach, w ostatnich latach można zaobserwować wzrost zainteresowania samorządów województw budowaniem potencjału finansowego regionów w oparciu o instrumenty finansowe. Jedną z przesłanek tego trendu jest perspektywa ograniczenia dostępu do środków bezzwrotnych przeznaczanych na rozwój regionalny w przyszłości.

W związku z powyższym zasadne wydaje się stwierdzenie, że każde z województw powinno prowadzić działania zmierzające do akumulowania kapitału w oparciu o mechanizm finansowania zwrotnego, ponieważ w dłuższej perspektywie wytworzona w ten sposób siła kapitałowa regionu może stanowić główny czynnik jego potencjału wzrostowego.

Każde z województw powinno prowadzić działania zmierzające do akumulowania kapitału w oparciu o mechanizm finansowania zwrotnego, ponieważ w dłuższej perspektywie wytworzona w ten sposób siła kapitałowa regionu może stanowić główny czynnik jego potencjału wzrostowego.

Role instrumentów i instytucji finansowych

Instrumenty i instytucje finansowe w politykach regionów mogą pełnić różne role. Oprócz funkcji alokacyjnej, wskazać należy też na:

- ratunkową,
- stabilizacyjną,
- rozwojową.

Za rolę ratunkową można uznać prowadzenie interwencji publicznej, w tym przypadku finansowej, w sytuacjach pojawiających się kryzysów zarówno gospodarczych jak i społecznych. Ostatnie niespodziewane wydarzenia, jakimi były pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie, bezsprzecznie wskazują na ogromne znaczenie roli regionów w radzeniu sobie z ich negatywnymi skutkami. Dowodem na to jest zaangażowanie przez samorządy województw dużej ilość środków finansowych w czasie szczytu pandemii oraz w okresie wychodzenia z tego kryzysu. Regiony realizowały wiele działań wspierających, a w obszarze instrumentów finansowych polegały one m.in. na zawieszaniu konieczności spłat pożyczek czy na uruchamianiu pożyczek płynnościowych i branżowych dla MŚP. Również za pomocą instrumentów finansowych realizowane jest wsparcie dotyczące trwającej za naszą wschodnią granicą wojny. Rola ratunkowa może mieć także charakter *stricte* regionalny lub nawet lokalny. Przykładowo, może być odpowiedzią na zdarzenia losowe, takie jak pożary czy powodzie.

Kolejnym ważnym aspektem w polityce regionów jest funkcja stabilizacyjna, która również może być wypełniana przez wykorzystanie zwrotnego wsparcia finansowego. W tym przypadku chodzi o eliminowanie bądź minimalizowanie niedoskonałości rynkowych wynikających z takich zjawisk, jak m.in. cykliczność gospodarek, procykliczność sektora bankowego czy asymetria informacji. Objawiają się one w postaci zwiększania luki w finansowaniu przedsiębiorstw, co może przekładać się na spadek inwestycji i wzrostu gospodarczego. Także w tym ujęciu samorządy województw — poprzez wdrażanie instrumentów finansowych — prowadzą aktywną politykę, umożliwiając finansowanie przedsięwzięć gospodarczych podmiotom, które nie uzyskały lub miały trudności w uzyskaniu finansowania zewnętrznego. Świadczą o tym dane, które pokazują że największą ilość środków władze regionalne kierują do mikroprzedsiębiorstw, które z kolei stanowią największą grupę podmiotów dotkniętych zjawiskiem luki finansowej, będąc zarazem najmniej odpornymi na cykliczność gospodarki, w tym regionalnej.

> **Ważnym aspektem w polityce regionów jest funkcja stabilizacyjna, która może być wypełniana przez zastosowanie instrumentów finansowych w celu eliminowania bądź minimalizowania niedoskonałości rynkowych wynikających z takich zjawisk, jak m.in. cykliczność gospodarek, procykliczność sektora bankowego czy asymetria informacji.**

Przechodząc do roli rozwojowej, można bezsprzecznie stwierdzić, że jest ona fundamentem rozwoju regionalnego. W tym przypadku samorząd województwa wprowadzając finansowanie zwrotne może kształtować i kreować rozwój regionalny z wykorzystaniem mechanizmów efektywności gospodarczej. Dzieje się tak dlatego, że w odróżnieniu od dotacji (gdzie przede wszystkim dominuje kalkulacja wydatków), przedsiębiorca korzystający z instrumentów finansowych — będąc zobowiązany zwrócić środki — musi przeprowadzić rzetelną kalkulację rentowności swoich przedsięwzięć gospodarczych. W tej roli nie bez znaczenia jest także kreowanie nowych, rozwojowych i innowacyjnych kierunków, które pozwolą na wzrost gospodarczy i społeczny regionu. Również w tym przypadku, samorządy regionalne stosują instrumenty finansowe ukierunkowane na obszary rozwojowe, zdefiniowane w dokumentach strategicznych, wynikające np. z inteligentnych specjalizacji. Reasumując, każda z powyższych ról może być realizowana wyłącznie wówczas, gdy region posiada odpowiednie zasoby kapitałowe, które w perspektywie wieloletniej dają akumulowane środki zwrotne w postaci instrumentów finansowych.

Znaczenie regionalnych instytucji finansowych

Wracając do siły kapitałowej regionów, warto spojrzeć na wymiar instytucjonalny, a w szczególności na znaczenie regionalnych instytucji finansowych. Obecnie w Polsce funkcjonuje mieszany, dwupoziomowy system instytucji finansowych wspierających rozwój regionalny. Na poziomie krajowym takim podmiotem jest m.in. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), a na poziomie regionalnym funkcję tę pełnią Regionalne Fundusze Rozwoju (RFR), które należą do samorządów województw.

Czynnikiem, który znacząco przyczynił się do powstania RFR była akumulacja środków zwracanych z programów unijnych, które po zwrocie nie są już środkami UE, ale środkami krajowymi w dyspozycji zarządów województw. RFR jako wyspecjalizowane regionalne instytucje finansowe rozwijają dodatkowo nowe — odmienne niż w przypadku jednostek samorządu terytorialnego — kompetencje, w szczególności w odniesieniu do zarządzania instytucją finansową i instrumentami finansowymi. Ponadto, przez wpływ na podażową stronę gospodarki regionu, RFR wzmacniają dyfuzję procesów rozwojowych i przyczyniają się do akumulacji endogennych czynników rozwoju, poprawiając tym samym trwałość polityki rozwoju regionów.

Regionalne Fundusze Rozwoju, będąc częścią sektora publicznego, występują w dualnej roli. Z jednej strony pełniąc funkcję specyficznej instytucji finansowej, redukują niesprawności lokalnego rynku bankowo-finansowego i zapełniają lukę finansową. Z drugiej zaś strony, będąc częścią sektora publicznego, pełnią funkcje alokacyjne (związane z polityką przemysłową, rozwojem zrównoważonym, itd.) oraz stabilizacyjne (dostawca kapitału mniej podatnego na cykliczne zawirowania, a niekiedy wręcz realizujący interwencje antycykliczne, jak to miało miejsce w okresie pandemii COVID-19).

> **Regionalne Fundusze Rozwoju występują w dualnej roli. Z jednej strony pełniąc funkcję specyficznej instytucji finansowej, redukują niesprawności lokalnego rynku bankowo-finansowego i zapełniają lukę finansową. Z drugiej zaś strony, będąc częścią sektora publicznego, pełnią funkcje alokacyjne oraz stabilizacyjne.**

Aktualnie Regionalne Fundusze Rozwoju zarządzają środkami w wysokości około 4 mld zł, jednak w najbliższych latach, w wyniku powierzenia Funduszom środków powracających z perspektywy finansowej 2014-2020, kwota ta może wzrosnąć do około 12 mld zł. Próbując zdefiniować RFR należy wskazać na kilka cech tego typu instytucji:

- wyspecjalizowane instytucje finansowe o zasięgu regionalnym,
- działają na podstawie ustawy o samorządzie województwa,
- należą do samorządów województw,
- są spółkami prawa handlowego,
- oferują instrumenty finansowe,
- ukierunkowane są na wypełnianie luki finansowania,
- wspierają rozwój województw.

Samorządy województw za pomocą RFR oferują szeroki wachlarz produktów finansowych (w postaci pożyczek, poręczeń, instrumentów *quasi*-kapitałowych i kapitałowych), wspierając: rozwój i stabilizację przedsiębiorstw, w szczególności sektora MŚP, rozwój obszarów miejskich, projekty z zakresu efektywności energetycznej czy innowacje, w tym start-upy.

Podsumowując, do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, ale także sprawne regionalne instytucje finansowe, które są w stanie nim profesjonalnie zarządzać, takie jak Regionalne Fundusze Rozwoju.

O autorze

Dr **Marek Ignor** – z wykształcenia ekonomista. Doświadczony menadżer, przedsiębiorca i doradca. Współpracował lub doradzał w procesach restrukturyzacji i konsolidacji wielu przedsiębiorstw i instytucji. Ekspert, pomysłodawca i inicjator programów wspierania przedsiębiorczości, doskonale znający problematykę sektora MŚP. Przez ostatnie lata związany z obszarem funduszy publicznych finansujących przedsięwzięcia rozwojowe za pomocą instrumentów finansowych, w tym twórca i zarządzający przez blisko 6 lat Dolnośląskim Funduszem Rozwoju z aktywami przekraczającymi 400 mln zł. Od kilku lat doradza w obszarze instrumentów finansowych, zarządzania i rozwoju instytucjonalnego regionalnych funduszy rozwoju. Obecnie jako Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju koordynuje prace Stowarzyszenia, wspierając działania RFR na rzecz rozwoju regionalnego w Polsce.

Siła kapitału regionalnego – pomorskie doświadczenia

dr Magdalena Pronobis
Wiceprezeska Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

Regionalne fundusze rozwoju to instytucje nie całkiem nowe – obecne na mapie rozwojowej kraju od połowy ubiegłej dekady. Pomorski Fundusz Rozwoju był tym pierwszym, który zapoczątkował falę powstawania w województwach tego typu instytucji, których jest dziś czternaście. Przez ten okres obrót pieniężny pomorskiego funduszu wyniósł ponad pół miliarda złotych i wpisał się on na trwałe w realizację polityki rozwoju województwa. Nie oznacza to jednak końca możliwości kapitału regionalnego, ale ich początek – regionalne fundusze rozwoju mają potencjał by odegrać znacznie szerszą rolę w rozwoju polskich regionów, a tym samym kraju. Ich działalność to emanacja zasad partnerstwa i subsydiarności w praktyce samorządowej.

Pomorski Fundusz Rozwoju powstał jako pierwszy regionalny fundusz rozwoju — w grudniu 2015 roku — w wyniku determinacji samorządu województwa pomorskiego, wypływającej z przekonania, że należy utworzyć regionalną instytucję finansową zdolną do długofalowego wsparcia polityki rozwoju województwa.

Od tego czasu regionalne fundusze rozwoju zaczęły powstawać w kolejnych województwach. Była to odpowiedź na zauważoną pustkę instytucjonalną. Kończyły się projekty unijne obejmujące wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej, a środki w postaci pożyczek i poręczeń udzielonych w okresie 2007-2015 wracały do podmiotów realizujących owe projekty. Nie było wtedy odpowiednich rozwiązań (ustawowych i instytucjonalnych), które zapewniałyby ponowne wykorzystanie tych środków w sposób uporządkowany i efektywny.

Na gruncie przepisów, które wówczas istniały, powołano kilka pierwszych regionalnych funduszy rozwoju. Pierwszy — Pomorski Fundusz Rozwoju (grudzień 2015), następnie Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju (kwiecień 2016) i Dolnośląski Fundusz Rozwoju (czerwiec 2016).

Pomorski Fundusz Rozwoju powstał w wyniku determinacji samorządu województwa pomorskiego, wypływającej z przekonania, że należy utworzyć regionalną instytucję finansową zdolną do długofalowego wsparcia polityki rozwoju województwa.

W 2017 roku Jerzy Kwieciński, ówczesny sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, ogłosił, że do 2023 roku regionalne fundusze rozwoju mogą stać się bankami regionalnymi. Wówczas, w ślad za inicjatywą kolejnych samorządów, przepisy rozpoznały i nazwały nowy typ instytucji, tj. „regionalny fundusz rozwoju" (art. 13 ust 1a Ustawy o samorządzie województwa). Nowotworzone spółki zostały uznane także w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 przyjętej we wrześniu 2018 roku: „Należy je traktować jako istotny podmiot realizowania polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województw (...), w szczególności poprzez zapewnienie finansowania dla priorytetów rozwoju określonych w ramach strategii rozwoju województw"[1].

Wizja uczynienia z regionalnych funduszy rozwoju banków regionalnych odeszła w niepamięć wraz z odejściem z rządu ministra Kwiecińskiego. Tymczasem z coraz większym rozmachem budowano Polski Fundusz Rozwoju, kolejne — obok Banku Gospodarstwa Krajowego — wzmocnienie sektora finansowego szczebla centralnego. W lipcu 2019 roku weszła w życie Ustawa o systemie instytucji rozwoju, która usankcjonowała Grupę Polskiego Funduszu Rozwoju, ale nadal nie dostrzeżono w niej instytucji rozwoju szczebla regionalnego. Proces tworzenia regionalnych funduszy rozwoju wciąż nie jest zakończony, a systemu instytucjonalnego nadal nie można nazwać stabilnym.

Niemniej jednak, w warunkach szczątkowego zaufania pomiędzy rządem a samorządem, w warunkach postępującej w ostatnich latach centralizacji, Pomorski Fundusz Rozwoju konsekwentnie budował i nadal buduje swoją pozycję jako finansowe narzędzie samorządu wojewódzkiego — aktywnie zaangażowane w realizację Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego do 2030 roku.

> **Proces tworzenia regionalnych funduszy rozwoju wciąż nie jest zakończony, a systemu instytucjonalnego nadal nie można nazwać stabilnym.**

Spółka — przez osiem ostatnich lat — przechodziła kolejne etapy rozwoju. W pierwszej kolejności powierzono jej zadanie administrowania dorobkiem wypracowanym w okresie bezpośrednio poprzedzającym jej powołanie, tj. w czasie realizacji tzw. Inicjatywy JEREMIE[2]. Mowa tu o blisko 60 umowach między Bankiem Gospodarstwa Krajowego (wynajętym przez województwo do tego zadania) a instytucjami finansowymi, co przełożyło się na 5,6 tys. umów między placówkami finansowymi a przedsiębiorcami o łącznej wartości ponad 0,5 mld zł, które przekazano Spółce cesją w dniu 1 kwietnia 2016 roku. Innymi słowy, od tego dnia Pomorski Fundusz Rozwoju wszedł w rolę, jaką dotychczas pełnił Bank Gospodarstwa Krajowego. W kolejnych latach realizował więc wszystkie zobowiązania podjęte przez BGK — zarówno wobec województwa, jak i partnerów, z którymi zawarto umowy. Wypłacał środki należne pośrednikom finansowym; monitorował postęp nie tylko udzielania pożyczek i poręczeń, ale także zwrotów środków od przedsiębiorców; realizował kontrole; rozliczał się z województwem.

Szybciej niż pierwotnie zakładano, Spółka weszła w kolejny etap swojego rozwoju — zaczęła podejmować własne zobowiązania, tj. kreować własną — uzgodnioną z województwem i opartą na diagnozie potrzeb — politykę produktową. Tak powstały produkty finansowe, jak np. Mała Pożyczka, Pożyczka Eksportowa, Pożyczka Turystyczna, Pożyczka na Zatrudnienie, Pożyczka „Nieruchomość dla Biznesu" (łącznie 205 mln zł, 900 wspartych podmiotów). Stosunkowo szybko zrewidowano jednak paradygmat wsparcia udzielanego za pośrednictwem instytucji finansowych (w dominującej części są to publiczne fundusze pożyczkowe oraz fundusze o statusie organizacji pozarządowych). Dotychczas środki wojewódzkie były przekazywane pośrednikom finansowym w wyniku przetargu wraz z wynagrodzeniem za udzielanie wsparcia małym

[1] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, Warszawa 2019, str. 98.

[2] Pożyczki i poręczenia (oraz w małej skali wejścia kapitałowe poprzez fundusz inwestycyjny zamkniętych aktywów niepublicznych) udzielane małym i średnim przedsiębiorstwom w latach 2010-2015 ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, gdzie beneficjentem projektu był Bank Gospodarstwa Krajowego.

i średnim przedsiębiorstwom. Nowe podejście zakładało udzielanie oprocentowanych pożyczek ww. instytucjom, które następnie mogły swobodnie kształtować swoją ofertę skierowaną do własnych klientów. Zaletą tego rozwiązania była możliwość skierowania wsparcia tam, gdzie finanse trafiają bezpośrednio do przedsiębiorcy, co uelastycznia cały system i w duchu subsydiarności zapewnia szybsze wyjście naprzeciw odbiorcom wsparcia. W ten sposób powstał produkt finansowy Pożyczka Ogólnorozwojowa, który doczekał się dotychczas dwóch naborów, w których do pięciu funduszy pożyczkowych i jednego funduszu poręczeniowego trafiło blisko 88 mln zł.

Kolejnym ważnym kamieniem milowym dla pomorskiego funduszu było zbudowanie kompetencji umożliwiających udzielanie pożyczek bezpośrednio inwestorom. Wsparcie skoncentrowano na budowie infrastruktury w miastach, a jego specyfika dalece odbiegała od udzielania pożyczek mikro i małym przedsiębiorcom. W ramach Pożyczki Miejskiej do dziewięciu inwestorów trafiło prawie 106 mln zł, podczas gdy przeciętna wartość pożyczki dla MŚP to 100 tys. zł (osiem razy mniej). Pomorski Fundusz Rozwoju oferował także Pożyczkę na Wsparcie Edukacji Przedszkolnej (osiem pożyczek w wyniku których powstaje 500 nowych i 200 ulepszonych miejsc przedszkolnych w placówkach na Pomorzu). Obecnie sztandarowym produktem z zakresu wsparcia obszarów miejskich jest Pożyczka Strategiczna dla Pomorza, którą — w pewnym uproszczeniu — może uzyskać każdy inwestor, który udowodni, że planuje realizację projektu wpisującego się w Strategię Rozwoju Województwa (pożyczki od 2 do 30 mln zł).

W okresie pandemii COVID-19 fundusz oferował ratunkowy produkt pn. Pożyczka Płynnościowa (za pośrednictwem Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego — 30 mln zł, ponad 350 wspartych firm). W tym samym czasie Fundusz pozyskał finansowanie unijne ze środków regionalnych na lata 2014-2020 na realizację projektu zakładającego obsługę Pożyczki na Odbudowę Biznesu (20 mln zł). PFR jest także pełnomocnikiem województwa w realizowaniu praw z certyfikatów inwestycyjnych Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego Aktywów Niepublicznych JEREMIE Seed Fund (9 spółek typu start-up, w których udziały zainwestowano 8,3 mln zł) przejętych od BGK. Fundusz kontynuuje również m.in. współpracę z BOŚ Bank S.A. oraz BGK (administrującymi portfelami łącznie 45 umów pożyczkowych dotyczących projektów miejskich — 256 mln zł — warto dodać, że wcześniej tę rolę pełnił Europejski Bank Inwestycyjny).

Poza wygaszaniem „starych projektów unijnych", dostarczaniem środków na „pożyczki dla firm" oraz „działaniem bardziej w tle" jako tzw. re-poręczyciel dla funduszy poręczeniowych, Fundusz stara się również wypracować nowe i innowacyjne rozwiązania służące gospodarce i społeczności Pomorza. Trwają prace nad m.in. Pomorskim Funduszem Antysmogowym, który powstaje w partnerstwie z gminami pomorskimi zainteresowanymi wsparciem realizacji uchwał antysmogowych na swoim terenie (pożyczki na wymianę źródeł ciepła, komplementarne do wsparcia z rządowego programu Czyste Powietrze). Ponadto Fundusz analizuje możliwość powołania odrębnego funduszu inwestycyjnego czy też rozpoznaje możliwości, które może dać *crowdfunding*.

Trwają prace nad m.in. Pomorskim Funduszem Antysmogowym, który powstaje w partnerstwie z gminami pomorskimi zainteresowanymi wsparciem realizacji uchwał antysmogowych na swoim terenie.

Środki, którymi regionalne fundusze rozwoju obecnie zarządzają, pochodzą w całości z polityki spójności prowadzonej przez Unię Europejską. Dzięki umacniającej się roli instrumentów finansowych w kolejnych unijnych budżetowych „siedmiolatkach" można zakładać, że rola regionalnych funduszy rozwoju będzie stopniowo rosnąć.

Pomorski Fundusz Rozwoju w bardzo krótkim czasie przeszedł drogę od narodzin i inkubacji, następnie wszedł w okres dojrzewania i usamodzielniania się, dzięki czemu staje się coraz sprawniejszym aparatem dla swojego założyciela — Samorządu Województwa Pomorskiego prowadzącego politykę rozwoju regionu. Warto jednak zadać pytanie, czy nie powinno się już stworzyć ustawy o regionalnych funduszach rozwoju? Konsekwentne prawo umożliwiłoby wszystkim regionalnym funduszom działanie nieobarczone restrykcjami — obcym pełnoprawnym instytucjom finansowym, takim jak Bank Gospodarstwa Krajowego czy Polski

Fundusz Rozwoju. Takie regulacje pozwoliłyby śmielej rozwijać potencjał tych instytucji w warunkach dostatecznej pewności, że zamierzenia te są legalne i skuteczne, bez konieczności asekuracji prawniczej czy rezygnacji z ambitnych projektów.

> **Dzięki umacniającej się roli instrumentów finansowych w kolejnych unijnych budżetowych „siedmiolatkach" można zakładać, że rola regionalnych funduszy rozwoju będzie stopniowo rosnąć.**

Tymczasem Pomorski Fundusz Rozwoju stale poszukuje alternatywnych źródeł finansowania i sposobów realizacji swojej misji, która brzmi:

„Budujemy region nowoczesny i odporny na kryzysy poprzez finansowanie przedsięwzięć przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Badamy i odpowiadamy na potrzeby naszych klientów, dostarczamy im odpowiednie rozwiązania finansowe i wiedzę. Dbamy o dobre i partnerskie relacje, cenimy profesjonalizm w działaniu".

I robi to tak, jak zwykliśmy od dawna — tu w Gdańsku, stolicy Pomorza: bez pochopności, ale i bez lęku.

O autorce

Dr **Magdalena Pronobis** — absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, ekspertka z zakresu funduszy unijnych zajmująca się tą tematyką od 20 lat — w pierwszych latach jako doradczyni w consultingu europejskim, z samorządem województwa pomorskiego związana od 2013 roku. Kierowała zespołem odpowiedzialnym za programowanie i wdrażanie wsparcia zwrotnego na Pomorzu ze środków unijnych na lata 2014-2020. Z Pomorskim Funduszem Rozwoju Sp. z o.o. związana od samego początku jego istnienia, brała udział w jego tworzeniu i w budowaniu strategii rozwoju Spółki, od 2021 jako wiceprezeska.

Lokalne rynki kapitałowe narzędziem regionalnej polityki rozwoju?

Olgierd R. Dziekoński
architekt, urbanista, ekspert w zakresie gospodarki lokalnej i samorządności

Małe i średnie przedsiębiorstwa są podstawą lokalnej gospodarki. Mimo to często brakuje, koniecznego dla ich rozwoju, finansowania zewnętrznego na odpowiednim poziomie. Warto zatem zadbać o powstawanie lokalnych funduszy kapitałowych, które w sposób oddolny wpłynęłyby na MŚP, zapewniając przestrzeń do współpracy między przedsiębiorcami i miejscowymi inwestorami. Jak powinien przebiegać taki proces? Jakie korzyści przyniesie regionalnej polityce rozwoju?

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są kluczowym segmentem gospodarki Polski i odpowiadają za 49,6% krajowego PKB. Jednak w Unii Europejskiej, przy podobnym poziomie zatrudnienia, tego typu firmy odpowiadają za wygenerowanie PKB wyższego o dwa punkty procentowe. Barierą rozwoju polskich MŚP, oprócz wysokości podatków, kosztów pracy czy obciążeń biurokratycznych jest dostęp do finansowania zewnętrznego[1]. Inwestycje firm to głównie środki własne (68%), pożyczki od rodziny i znajomych (8% dla mikro i 5% dla małych firm), źródła zagraniczne (9,7%), a niewiele mniej (9%) — kredyty i pożyczki krajowe[2]. Znikomy udział miały środki z funduszy kapitałowych, tymczasem pełnią one szczególnie ważną rolę w rozwoju innowacyjności firm, także w ramach globalnych łańcuchów dostaw. Według komunikatu Komisji Europejskiej[3], dostęp do finansowania ma zasadnicze znaczenie dla MŚP w odniesieniu do potrzeb inwestycyjnych, związanych również z transformacją klimatyczną. W Europie luka finansowania MŚP to ok. 20-35 mld EUR. W 2019 r. 18% MŚP w UE nie otrzymało pożyczki bankowej, a finansowanie poprzez bank to ok. 90% ich potrzeb. Tylko 10% przedsiębiorstw w Europie korzystało z finansowania pochodzącego z rynków kapitałowych, w porównaniu z ponad 25% firm w Stanach Zjednoczonych. Europejskie inwestycje kapitału wysokiego ryzyka są w przybliżeniu osiem razy mniejsze niż w USA i nie są wystarczające, aby finansować wzrost MŚP i zapewnić im globalną konkurencyjność.

> **Europejskie inwestycje kapitału wysokiego ryzyka są w przybliżeniu osiem razy mniejsze niż w Stanach Zjednoczonych i nie są wystarczające, aby finansować wzrost MŚP i zapewnić im globalną konkurencyjność.**

[1] Zob. *Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w latach 2021-2022*, Bank Pekao S.A., Warszawa 2022.

[2] Zob. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2022*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022.

[3] Zob. *Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 103.

Jednocześnie MŚP są podstawą lokalnej gospodarki zarówno poprzez zatrudnienie pracowników blisko miejsca zamieszkania, podatki, które odprowadzają, ale, przede wszystkim, poprzez kreowanie regionalnego rynku, również w wymiarze kapitałowym. Przy finansowaniu lokalnej gospodarki, czyli przedsiębiorców, podstawowym kanałem przepływu środków jest lokalny rynek jako lokalny obieg gospodarczy[4]. Często zresztą nieformalny, ale budowany na wzajemnym poczuciu zaufania. Wspierając przedsiębiorców w tworzeniu powiązań gospodarczych na poziomie regionalnym, ułatwiając wzrost i szybszy przepływ strumieni towarów i usług, umożliwiamy również lokalną akumulację kapitału. Miejscowa społeczność przedsiębiorców chroni się też od ryzyka kaprysów rynków zewnętrznych, więc uzależnienia od pojedynczych odbiorców czy finansowania.

Poprawę perspektywy mógłby zapewnić zastrzyk dotacji albo kredyt z banku komercyjnego. Niestety finansowanie rozwoju kredytem w sytuacji dynamicznego wzrostu małych firm, przy ich często nieczytelnej zdolności kredytowej lub braku zabezpieczeń, nie zawsze jest możliwy przez banki, szczególnie globalne. Z tytułu ograniczeń związanych z prawem bankowym i zapewnieniem bezpieczeństwa deponentom nie mogą one podejmować podwyższonego ryzyka. Również ich metody *scoringowe* dla ocen firm utrudniają indywidualne podejście. Jednocześnie, przy identyfikacji lokalnych aktywów, często nie dostrzega się, że społeczność lokalna ma oszczędności, które lokuje w bankach, a te nie umieszczają tych oszczędności w regionalnej gospodarce. Poprawa warunków lokalnego finansowania MŚP powinna zatem odbywać się poprzez inicjatywy w formule lokalnych funduszy kapitałowych, zapewniając swoistą subsydiarność finansową i możliwość oddolnego kreowania rozwoju regionu.

> **Finansowanie rozwoju lokalnych MŚP, wsparte znaczącym udziałem środków małych, prywatnych inwestorów, przy uczestnictwie kapitału publicznego, pozwoli eliminować lukę finansową.**

Koncepcja działania lokalnych funduszy rozwoju gospodarczego (LFRG), oparta na tradycji banków spółdzielczych, została szczegółowo przeanalizowana i zaproponowana do realizacji w ramach projektu Regiogmina[5]. Przeprowadzone badania wykazały, że finansowanie rozwoju lokalnych MŚP, wsparte znaczącym udziałem środków małych, prywatnych inwestorów, przy uczestnictwie kapitału publicznego, pozwoli eliminować lukę finansową. Luka nieprzyznanego finansowania w województwie kujawsko-pomorskim, czyli wartość pożyczek, kredytów i leasingów, o które przedsiębiorstwa się ubiegały, ale których wnioski zostały odrzucone, wyniosła 525,7 mln zł, przy łącznych nakładach inwestycyjnych przedsiębiorstw na poziomie 3670,2 mln zł. Badania ankietowe przeprowadzone wśród firm wykazały, że ponad 50% z nich było zainteresowanych współpracą z lokalnym funduszem i deklarowało gotowość zainwestowania w kolejnych latach — każdy łącznie do 200 tys. zł.

Idea działania LFRG opiera się na utworzeniu wspólnej struktury kapitałowej przez znanych w lokalnej społeczności aktywnych przedsiębiorców oraz indywidualnych inwestorów, często przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, którzy, dysponując środkami finansowymi, zechcieliby je zainwestować razem z regionalnymi i krajowymi instytucjami sektora publicznego w projekty inwestycyjne realizowane przez znanych im przedsiębiorców na terenie swoich gmin czy powiatów. Nawiązuje to do tradycji banków

[4] Zob. *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. Szanse, wyzwania, koncepcja rozwoju. Finansowanie przedsiębiorczości. Budowanie rynków lokalnych*, prezentacja T. Mironczuka (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową), Warszawa 2015, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/9/22/24a630b7c389b7ab88073f7f6dd27bfb/03_-_tomasz_mironczuk.pdf [dostęp: 05.07.2023].

[5] Projekt był przeprowadzany w latach 2019-2021 w ramach programu NCBiR Gospostrateg przez konsorcjum z liderami — województwem kujawsko-pomorskim oraz członkami: Szkołą Główną Handlową w Warszawie i Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu.

spółdzielczych, ale byłoby realizowane według zasad rynku kapitałowego i jego regulacyjnych wymogów — jako zamknięte fundusze inwestycyjne (ASI[6] — LFRG) w formie spółek komandytowo-akcyjnych. Przy czym na terenie województwa mogłoby działać kilka takich funduszy w ramach jednego lub kilku powiatów jako własnych obszarów działania.

> **Idea działania lokalnego funduszu rozwoju gospodarczego opiera się na utworzeniu wspólnej struktury kapitałowej przez znanych w lokalnej społeczności aktywnych przedsiębiorców oraz indywidualnych inwestorów, którzy, dysponując środkami finansowymi, zechcieliby je zainwestować razem z regionalnymi i krajowymi instytucjami sektora publicznego.**

Działanie funduszu to obejmowanie udziałów w firmach, a dla firm prowadzących działalność gospodarczą osób fizycznych — udzielanie pożyczek podporządkowanych z konwersją na udziały. Dotyczy to okresu, gdy nowe przedsiębiorstwo przewiduje rozwój poprzez inwestycje, a nie posiada wiarygodności kredytowej odpowiedniej dla planowanego rozwoju. Odrębny obszar to finansowanie kapitałowe dla wzrostu, dotyczące firm, które mają zdolność kredytową o ograniczonej wielkości i potrzebują dla uzyskania finansowania bankowego dodatkowego wzmocnienia kapitałowego. Ważnym aktualnie obszarem staje się finansowanie przejęcia udziałów i stabilizacja zarządzania w przypadku, gdy pierwotny właściciel i twórca (z powodów losowych czy wieku) nie może dłużej prowadzić przedsiębiorstwa. Dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw istotnych dla lokalnej gospodarki.

Każdy LFRG to wspólne przedsięwzięcie finansowe, w którym sektor publiczny, działając jako komandytariusz, dokłada 99 groszy do złotówki zadeklarowanej razem przez grupę co najmniej stu przedsiębiorców i inwestorów lokalnych, którzy przystąpią do takiego funduszu jako jego komandytariusze zorganizowani w formie spółki z o.o. Byłby on zarządzany przez, wybrany w trybie konkurencyjnym, zespół profesjonalistów komplementariusza spółki i realizowałby projekty inwestycyjne zgłaszane przez przedsiębiorców działających w obszarze funkcjonowania funduszu, zaakceptowane przez niezależny komitet inwestycyjny. Członkowie zespołu identyfikują, analizują i realizują projekty inwestycyjne oraz zgodnie z zasadami funkcjonowania funduszy osobiście uczestniczą finansowo w ich realizacji na poziomie 1,5%, ponoszą również pełną, osobistą odpowiedzialność za działanie LFRG jako jego komplementariusze. Są też notyfikowani w KNF. Wiarygodność działania danego LFGR jest wzmacniana przez udział sektora publicznego, jak regionalny fundusz rozwoju oraz Polski Fundusz Rozwoju. W tej koncepcji przewidywany jest także udział Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) z grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), zapewniający transparentność oraz profesjonalną kontrolę procesu inwestycyjnego.

> **Lokalne zamknięte fundusze inwestycyjne – LFRG – nie tylko uruchamiają lokalny kapitał finansowy, ale również budują instytucję wzajemnego zaufania, mitygacji potencjalnego ryzyka, a także zwiększania efektywności rozwoju poprzez wykorzystanie wiedzy i doświadczenia lokalnych przedsiębiorców w odniesieniu do projektów o regionalnym wymiarze.**

[6] Alternatywna Spółka Inwestycyjna, według ustawy o funduszach inwestycyjnych art. 8a ust. 3.

Wielkość pojedynczego funduszu to około 120-150 mln zł złotych wpłacanych sukcesywnie przez maksymalnie do 150 udziałowców w ciągu 4 lat na wybrane projekty, które nie są kwestionowane przez komitet inwestycyjny. Udział w poszczególnym projekcie to 1,5-5 mln zł. Zgodnie z przyjętymi założeniami dany LFGR zrealizuje ok. 30 transakcji (6-7 rocznie). Proces inwestycyjny obejmuje analizę przedsięwzięcia (ocena projektu, *due diligence* i negocjacje) i dwie rundy inwestycyjne (po jednej rocznie). Po 4-6 latach fundusz odsprzedaje udziały właścicielom firm lub na giełdzie; innym firmom lub funduszom długoterminowego inwestowania. Udziałowcy funduszu działają w oparciu o uzgodnioną szczegółową umowę inwestycyjną, zakładającą określone stopy zwrotu z inwestycji, przy czym te mogą być zróżnicowane, większe dla inwestorów prywatnych niż publicznych.

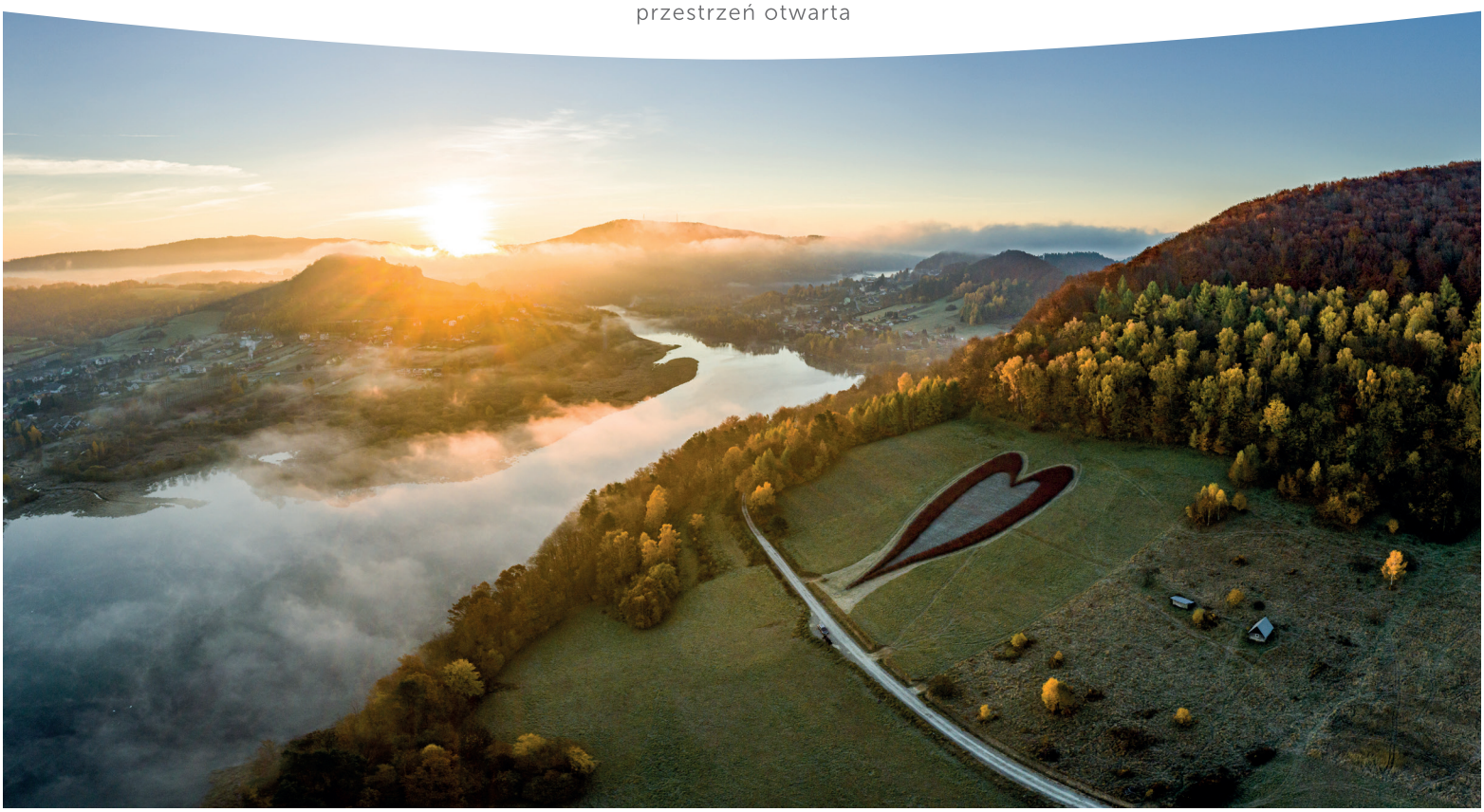
Zakłada się, że taki model wsparcia wpłynie na przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionu przez wzmocnienie konkurencyjności oraz produktywności lokalnych MŚP, a także zapewni spójność w modernizacji regionu poprzez swoją strategię inwestycyjną, zatwierdzaną zgodnie przez udziałowców prywatnych i publicznych. Takie fundusze nie tylko uruchamiają lokalny kapitał finansowy, ale również budują instytucję wzajemnego zaufania, mitygacji potencjalnego ryzyka, a także zwiększania efektywności rozwoju poprzez wykorzystanie wiedzy i doświadczenia lokalnych przedsiębiorców w odniesieniu do projektów o regionalnym wymiarze.

Wdrożenie funduszy wymaga innowacyjnej aktywności samorządów województw i ich instytucji, takich jak regionalne fundusze rozwoju. Ich wiedzy, zdolności i umiejętności oraz zaufania we współpracy z lokalnymi środowiskami przedsiębiorców, ale także niewielkich zmian legislacyjnych zapewniających samorządom lokalnym możliwość uczestniczenia w roli komandytariuszy w spółkach komandytowo-akcyjnych, a samorządowi województwa — traktowania podmiotów finansowych z udziałem jego środków publicznych dla MŚP jako niepodlegających pomocy publicznej. Słowem: zdolności wszystkich uczestników do wzajemnej współpracy.

O autorze

Olgierd Roman Dziekoński — architekt, urbanista, ekspert gospodarki lokalnej i samorządności. Współautor I nagrody konkursu UIA na Nowy Belgrad w 1986 r. Wiceprezydent m.st. Warszawy 1990-1994 i 1999-2000. Współtwórca warszawskiej samorządności po demokratycznym przełomie w 1990 r. Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Komunalnego (ARKA) 1994-1999. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa 1990-2000. Ekspert US AID oraz UE, działał w Bułgarii, Rumunii, Kosowie. Dyrektor ds. rozwoju RTI Polska. Współtwórca legislacji dla samorządu Syrii w programie UE-MAM. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury 2007-2010, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP 2010-2015, koordynator pracy doradców. Aktualnie Pełnomocnik Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Rozwoju Gospodarczego, członek Rady Nadzorczej TARR SA, członek Rady Programowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Przewodniczący Rady Fundacji Miasto-ZMP. Działał w wielu organizacjach zawodowych, m.in.: Krajowej Radzie Izby Architektów, Zarządzie Rady Architektów Europy, Zarządzie Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Zarządzie Unii Metropolii Polskich (1998-2006), Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (1998-2005).

PODKARPACKIE
przestrzeń otwarta



Podkarpackie - podejmij wyzwanie!

Czyste powietrze, dzika przyroda, Bieszczady, a do tego znakomita regionalna kuchnia i typowa polska gościnność. Odwiedź jeden z najbardziej niezwykłych regionów w Polsce!

Podkarpackie to miejsce, w którym przeżyjesz swoją przygodę. Spotkasz się z nieznanym światem dzikiej przyrody. Tu odkryjesz różnorodność lokalnej kultury. Zyskasz równowagę między sobą a światem, by mieć siłę do radzenia sobie z kolejnymi wyzwaniami.

podkarpackie.eu

@Podkarpackie.Przestrzen.Otwarta

@GoPodkarpackie

@VisitPodkarpackie

POMORSKI THINKLETTER

w liczbach:

12
numerów

ponad
300
autorów

blisko
1600
stron publikacji

ponad
39 000
widzów debat wideo

blisko
75 000
dedykowanych
wysyłek e-mail

blisko
200 000
odbiorców uzyskanych
poprzez kanały
naszych autorów
i instytucjonalnych
partnerów

Cieszę się, że w 2020 roku zaufaliśmy Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową, który zaproponował, by w miejsce Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, odwołanego z powodu pandemii, zacząć wydawać „Pomorski Thinkletter" i organizować debaty online. Ta decyzja wydała dobre i obfite owoce. Jesteśmy dumni, że możemy być strategicznym partnerem tego kwartalnika.

Mieczysław Struk

Marszałek Województwa Pomorskiego

Łączy nas to, co dzielimy ze sobą. „Pomorski Thinkletter" zaprasza nas do dzielenia się tym, czym dzielić się najtrudniej — opiniami, przemyśleniami, naszymi różnymi perspektywami postrzegania świata. Dzięki atmosferze wzajemnego szacunku, otwartości i zrozumienia oraz dbałości o kulturę języka, to wymagające zadanie, okazuje się możliwe, przyjemne i inspirujące.

prof. Jerzy Bralczyk

Uniwersytet Warszawski

„Pomorski Thinkletter" należy zaliczyć do nielicznych już ośrodków idei, które patrzą na wyzwania stojące przed Polską i Polakami z perspektywy dobra wspólnego i troski o państwo.

Publikacje z tej serii nie są jednak „zestawem gotowych rekomendacji" czy kolejnym wycinkowym raportem — traktują czytelnika po partnersku. Asystują na drodze do prawdy oraz prowadzą ku „istocie rzeczy" — nie narzucając jednej interpretacji świata.

Anna Streżyńska

ekspert rynku ICT,
Minister Cyfryzacji w latach 2015-2018,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

„Pomorski Thinkletter" przez trzy lata swojego istnienia stał się ważnym forum prezentowania myśli, które zgodnie z założycielskimi tezami skupiają się na budowaniu pomostów między przedstawicielami różnych sektorów i branż reprezentujących również przeciwstawne opcje polityczne, często bardzo spolaryzowane. To ewenement na polskim rynku wydawniczym udowadniający, że osiąganie wspólnych celów jest możliwe we współpracy i dialogu. W świecie, w którym jakość przestała być priorytetem, kwartalnik wyróżnia się w sposób znaczący poziomem artykułów oraz prowadzonych na jego łamach dyskusji. Jestem dumna, że po raz kolejny w historii wiatr zmian powiał od morza...

Aleksandra Dulkiewicz

Prezydent Gdańska

Bardzo cenię wydawany w Gdańsku „Pomorski Thinkletter" jako ważne miejsce debaty publicznej w Polsce. Na najwyższe uznanie zasługuje jego dojrzałość i otwartość na różne środowiska ideowe i zawodowe, na różne pokolenia, na różne perspektywy i wrażliwości terytorialne. Polska potrzebuje tego rodzaju „hubu komunikacyjnego", by wydobywać z siebie mądrość zbiorową służącą dobremu zrozumieniu współczesnych wyzwań i nowego wspólnego kierunku oraz woli by im sprostać. „Pomorski Thinkletter" to kwartalnik wart dostrzeżenia, czytania i wspierania.

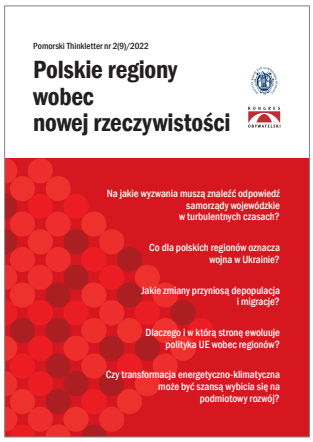
prof. Jerzy Buzek

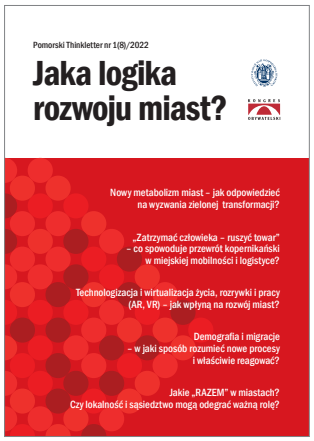
Poseł do Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012,
Prezes Rady Ministrów w latach 1997-2001

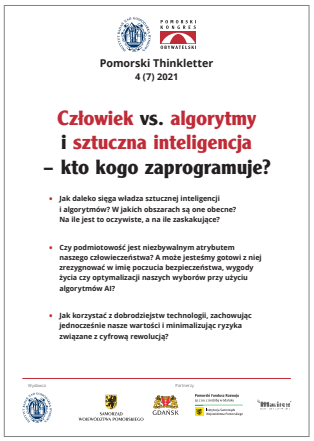
Pomorski Thinkletter nr 1(12)/2023
Zielona transformacja i rozwój miast
Niezależność energetyczna miast – jak ją tworzyć?
Dlaczego bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji?
Zurbanizowany ślad węglowy – jak go redukować?
Co ze strategią rozwoju w niestabilnych czasach?
Czego możemy się nauczyć od mniejszych ośrodków?
Jak wzmacniać wspólnotowość miejską?

Pomorski Thinkletter nr 4(11)/2022
Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?
Wielka geostrategiczna szachownica – jak ją czytać?
Czy czeka nas deglobalizacja, reglobalizacja, a może podział na „dwa światy"?
Jak zmiany kulturowe, wędrówki ludów i powszechna cyfryzacja przeformatują świat?
Na czym polega gra o surowce przemysłu przyszłości?
Co powinna zrobić Europa, by stawić czoła transformującej się globalizacji?
Czy międzynarodowe przetasowania mogą być szansą dla Polski?

Pomorski Thinkletter nr 3(10)/2022
Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu
Jak wyżywić wciąż rosnącą populację świata, nie doprowadzając do kryzysu klimatycznego?
Czy konieczna jest zmiana naszych stylów życia, wzorców produkcji i konsumpcji?
Sztuczna inteligencja, mapowanie GPS i farmy wertykalne – jaki potencjał tkwi w nowych technologiach?
Co dalej ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej?
Czy duże rozdrobnienie polskich gospodarstw jest rzeczywistą barierą rozwojową?
Kim – tak naprawdę – jest polski rolnik i jak wzmocnić jego pozycję w systemie żywnościowym?


Pomorski Thinkletter nr 2(9)/2022
Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości
Na jakie wyzwania muszą znaleźć odpowiedź samorządy wojewódzkie w turbulentnych czasach?
Co dla polskich regionów oznacza wojna w Ukrainie?
Jakie zmiany przyniosą depopulacja i migracje?
Dlaczego i w którą stronę ewoluuje polityka UE wobec regionów?
Czy transformacja energetyczno-klimatyczna może być szansą wybicia się na podmiotowy rozwój?


Pomorski Thinkletter nr 1(8)/2022
Jaka logika rozwoju miast?
Nowy metabolizm miast – jak odpowiedzieć na wyzwania zielonej transformacji?
„Zatrzymać człowieka – ruszyć towar" – co spowoduje przewrót kopernikański w miejskiej mobilności i logistyce?
Technologizacja i wirtualizacja życia, rozrywki i pracy (AR, VR) – jak wpłyną na rozwój miast?
Demografia i migracje – w jaki sposób rozumieć nowe procesy i właściwie reagować?
Jakie „RAZEM" w miastach? Czy lokalność i sąsiedztwo mogą odegrać ważną rolę?


Pomorski Thinkletter
4 (7) 2021
Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?
Jak daleko sięga władza sztucznej inteligencji i algorytmów? W jakich obszarach są one obecne? Na ile jest to oczywiste, a na ile zaskakujące?
Czy podmiotowość jest niezbywalnym atrybutem naszego człowieczeństwa? A może jesteśmy gotowi z niej zrezygnować w imię poczucia bezpieczeństwa, wygody życia czy optymalizacji naszych wyborów przy użyciu algorytmów AI?
Jak korzystać z dobrodziejstw technologii, zachowując jednocześnie nasze wartości i minimalizując ryzyka związane z cyfrową rewolucją?

Pomorski Thinkletter
3 (6) 2021
Sens i drogi do Zielonego Ładu
Jaka jest filozofia i sens Europejskiego Zielonego Ładu? Na ile jest to jedynie polityka ekologiczna, a na ile strategia wielkiej społeczno-gospodarczej transformacji? W jaki sposób powinna się względem niej pozycjonować Polska?
Jak rozległa i głęboka będzie zielona transformacja? Kogo dotknie w największym stopniu? Jakie będą główne źródła presji dekarbonizacyjnej?
W jaki sposób Europejski Zielony Ład wpłynie na rozwój Pomorza? W których obszarach zrodzi dla nas największe szanse? Czy nasz region ma potencjał, by stać się polskim liderem dekarbonizacji?

Pomorski Thinkletter
2 (5) 2021
Drogi do innowacyjnych regionów i Polski
Jaka jest dziś stawka globalnego wyścigu technologicznego? Co może zrobić Unia Europejska, by dogonić uciekające Stany Zjednoczone i Chiny?
W jaki sposób powinniśmy tworzyć i wspierać w Polsce rozwój środowisk sprzyjających tworzeniu innowacji, w których następuje naturalna i spontaniczna wymiana pomysłów, koncepcji i idei?
Dlaczego polskie regiony – chcąc dołączyć do najwyżej rozwiniętych w Europie – muszą przeobrazić się z naśladowców w pionierów, kreujących nowe drogi rozwoju?

Pomorski Thinkletter
1 (4) 2021
Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski
Czy sąsiedztwo i lokalność mogą być dziś dla nas...
przestrzeniami nowego ładu i nowej nadziei?
miejscami wykluwania się nowych wzorców komunikacji i przełamywania podziałów generowanych przez spory ideologiczne „wielkiej polityki"?
formą terapii, ochroną przed skutkami niepewności i chaosu współczesnego świata?
przeciwwagą dla uniformizującego i standaryzującego wpływu globalizacji?

Idee dla Pomorza
thinkletter regionalny
Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu
Co tak naprawdę kryje się pod hasłem Europejskiego Zielonego Ładu i co to oznacza dla gospodarki, regionów oraz miast?
Dlaczego wdrażanie nowej unijnej strategii może być szczególnie skuteczne na poziomie regionalnym oraz lokalnym?
W jaki sposób samorząd może budować Zielony Ład razem i w prawdziwym partnerstwie z mieszkańcami?
Jakie są obecnie największe potrzeby Pomorza w kontekście działań klimatyczno-środowiskowych?

Idee dla Pomorza
thinkletter regionalny
Stawka i oblicza cyfryzacji
Jaka jest rzeczywista stawka cyfryzacji polskich przedsiębiorstw, samorządów i administracji? Czy i w jaki sposób nasz rdzeń kulturowo-mentalny zweryfikuje ten proces?
Dlaczego nawet najdalej posunięta digitalizacja pojedynczej firmy czy urzędu nie wystarczy i konieczne jest szersze - kompatybilne z otoczeniem – ucyfrowienie sieciowe?
Jak dziś wygląda transformacja technologiczno-cyfrowa małych i średnich przedsiębiorstw z Pomorza?

pomorski thinkletter
Pomorskie miasta
wobec pandemii i wyzwań klimatycznych
Czy miasta powinny się coraz bardziej rozpraszać (tworząc warunki dystansu społecznego), czy też mocniej kondensować (walcząc o niższą emisyjność i niższe koszty funkcjonowania)?
Czy czeka nas era „miast piętnastominutowych", w których życie prywatne i zawodowe mieszkańców koncentruje się wewnątrz dzielnic?
Czy zbliża się koniec wielkich galerii handlowych, rozbudowanych systemów transportowych i centrów miast jakie znamy?
Czy telepraca przyspieszy proces kurczenia się miast?

Pomorski Thinkletter to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby Pomorski Thinkletter był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż — zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspójniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

Dotychczas opublikowane numery:

- **1/2023** ***Zielona transformacja i rozwój miast***
- **4/2022** ***Nowa era globalizacji — co nas czeka, jakie szanse dla Polski?***
- **3/2022** ***Zielona transformacja polskiego rolnictwa — sens, filozofia i drogi do celu***
- **2/2022** ***Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości***
- **1/2022** ***Jaka logika rozwoju miast?***
- **4/2021** ***Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja — kto kogo zaprogramuje?***
- **3/2021** ***Sens i drogi do Zielonego Ładu***
- **2/2021** ***Drogi do innowacyjnych regionów i Polski***
- **1/2021** ***Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski***
- **3/2020** ***Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu***
- **2/2020** ***Stawka i oblicza cyfryzacji***
- **1/2020** ***Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych***

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać na stronie www.kongresobywatelski.pl