

# 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 dotyczyły istoty funkcjonowania systemu decyzyjnego ówczesnej rzeczywistości politycznej i gospodarczej. W. Lissowski w artykule z 1965 r.<sup>1</sup> twierdził, że układy działowo-gałęziowe i regionalne pozostają ze sobą w funkcjonalnej sprzeczności, choć inne opracowania to kamuflowały<sup>2</sup>. Jak wskazywałem w swojej pracy z 1989 r.<sup>3</sup>, 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 ogólnopństwowych;*

<sup>1</sup> 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.

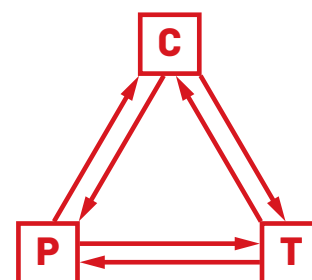
<sup>2</sup> Zob. A. Klasik, F. Kuźnik, *Integracja układu gałęziowego i regionalnego w centralnym planie produkcji z zastosowaniem dekompozycji*, „Zeszyty Naukowe AE” nr 4/1975.

<sup>3</sup> G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny – Rozwój Lokalny – Samorząd Terytorialny” z. 14, IGP UW, Warszawa 1989.

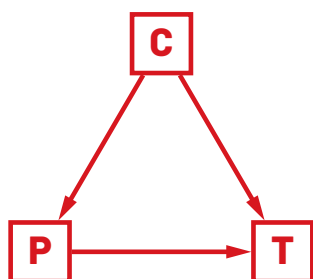
- *układ przedsiębiorstw: prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z zasadami mikroracjonalności ekonomicznej, zapewnianie dzięki tej działalności warunków do rozwoju;*
- *układ terytorialny: zaspokajanie potrzeb mieszkańców w sferze infrastruktury społecznej, ładu społecznego, jakości środowiska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

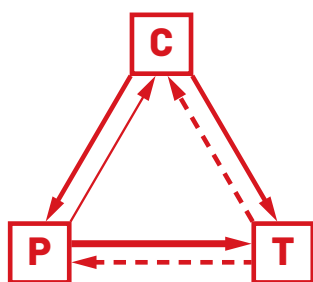
Schematycznie omawiane relacje można przedstawić za pomocą strzałek, gdzie zwrot strzałki obrazuje kierunek oddziaływania, a jej grubość jego siłę, przy czym strzałki przerywane wskazują na oddziaływania pośrednie, nie zaś decyzyjne:



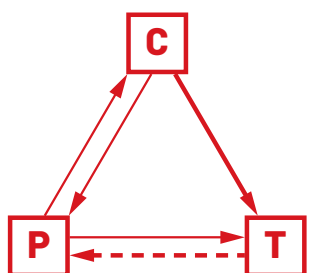
Poniższe schematy przedstawiają różne sytuacje, odpowiadające poszczególnym modelom funkcjonowania gospodarki i państwa.



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

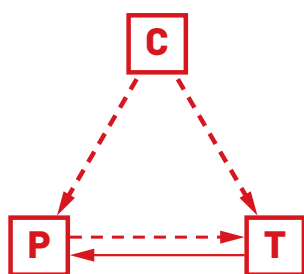


System scentralizowany z rosnącą siłą przemysłowo-regionalnych grup nacisku (lobby górniczo-hutnicze), oddziaływania zwrotne z układu terytorialnego ograniczone do kilku najsilniejszych województw, w latach 70. – głównie województwa katowickiego<sup>4</sup>.

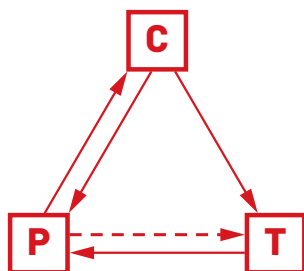


System wg założeń reformy z 1982 r., w istocie nieudanej, zakładającej pewną autonomię przedsiębiorstw.

<sup>4</sup> 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 ostatnie 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 wyłączeniami 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<sup>5</sup>.

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.

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup> 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.

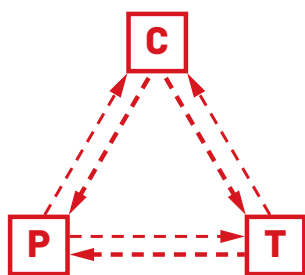


**Odwrócenie postępującej centralizacji w relacji rząd-samorząd pozwoli na podejmowanie przez układ terytorialny właściwych działań, nakierowanych na stwarzanie korzystnych warunków dla istniejących na ich obszarze firm, a także dla potencjalnych przyszłych inwestorów.**

W wymiarze długookresowym warto rozważyć interesującą propozycję środowiska Inkubatora Umowy Społecznej, zakładającą znaczną decentralizację na szczeblu regionalnym (wojewódzkim). W największym skrócie<sup>7</sup> 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 podlegałyby 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 niezależnymi 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 zaostarzająca 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.

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

<sup>7</sup> Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wójcik, Kraków 2023.

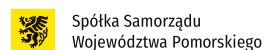
## O autorze

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.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



### Partnerzy numeru

