

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 zróżnicowanie 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 kongestia¹ i nasilona antropopresja², przynosząca nieodwracalne, negatywne zmiany w środowisku.

W celu przeciwdziałania niekorzystnym konsekwencjom tych prawidłowości należy podejmować działania interwencyjne. Te z nich, które służą zmniejszeniu przestrzennych zróżnicowań rozwoju, prowadząc do konwergencji i poprawy efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych³, 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 osiągnąć poprawę efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych, która może skutkować wzmocnieniem konwergencji.

do centralizacji, przynoszą negatywne konsekwencje. Nie oznacza to jednak, że nie powinna jej towarzyszyć (w charakterze uzupełniającej) 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 różnicowań 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 absorpcji 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 wzmocnienie 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 wzmocnienie 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 wzmocnieniu 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 wyłączone 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 podaźowych, trwale zmieniających zróżnicowanie przestrzenne rozwoju kraju, a tym samym prowadzących do oczekiwanej przez wszystkich konwergencji. Równoległe 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 wzmocniających pozycję administracji rządowej.

Ostatnie zmiany i ich konsekwencje dla samorządowych regionów

Ostatnie zmiany przybrały postać pierwszego etapu reformy polskiego modelu polityki rozwoju w kierunku 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.

Partnerzy



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



Partnerzy numeru

