

Polityka regionalna wobec (natury) wyzwań przyszłości



prof. Wojciech Dziemianowicz

geograf społeczno-gospodarczy, regionalista, doradca samorządowy,
Uniwersytet Warszawski

Najważniejszym zadaniem polityki regionalnej jest realizacja celów narodowych poprzez odpowiednie wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów. Wraz z przejęciem władzy przez nowy rząd, zagadnienia dotyczące regionów mogą się wydawać mniej istotne w kontekście wagi działań naprawczych państwa w innych obszarach. Niemniej, konieczne jest wyznaczenie kluczowych zadań tej polityki i usytuowanie ich w kontekście celów rozwojowych Polski oraz panujących uwarunkowań klimatycznych, społecznych, gospodarczych i geopolitycznych. Przed jakimi wyzwaniami stoi obecnie polityka regionalna? W jaki sposób może przyczynić się do spełnienia planów rozwojowych Polski na poziomie rządowym?

Sprawna realizacja polityki regionalnej

Przekonanie o tym, że polityka regionalna wciąż będzie stanowić jedną z wiodących polityk państwa, nie wynika z powiedzenia, iż „brak polityki regionalnej jest w istocie polityką regionalną”, a z wiary w jej potrzebę i sprawczość w kontekście celów rozwoju Polski.

Zacznijmy od wyzwania „zarządczego”, a wręcz operacyjnego. Znając uwarunkowania polityczne, można uzasadnić sytuację, w której siły administracji rządowej są skierowane na różne obszary funkcjonowania państwa: od sprawiedliwości, przez edukację, sytuację rolników, po kwestie obronności. W większości z nich wymiar terytorialny ma znaczenie. Warto jednak podkreślić, że jesteśmy obecnie w niemal idealnym momencie z punktu widzenia zarządzania strategicznego państwem. Rząd RP otrzymuje obietnicę odblokowania KPO i Funduszu Spójności, a środki europejskie są programowo zagospodarowane. Przypatrując się planom przygotowywanym na lata 2021–2027 (2030), nie potrzeba magii, by z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć bardzo wyraźny obraz przyszłości Polski w 2030 roku.

Dlatego właśnie nowy rząd powinien z pełną odpowiedzialnością przystąpić do zakończenia prac nad Koncepcją Rozwoju Kraju do 2050 roku (KRK 2050), w której powinna znaleźć się odważna wizja Polski. Kolejne dekady po 1989 r. miały swoje kamienie milowe, do których znaczna część społeczeństwa chciała dążyć i dążyła. Dla jednych takim wyzwaniem było członkostwo Polski w UE, dla innych modernizacja kraju, a dla jeszcze innych – wielkie inwestycje typu CPK i potencjalny wzrost znaczenia Polski na arenie międzynarodowej. Wizja Polski w 2050 roku jest potrzebna szczególnie młodym, ale nie tylko. KRK 2050 powinna również pełnić rolę dokumentu wskazującego oczekiwany stan przestrzeni Polski¹. Dobrze przygotowany dokument wizyjny powinien dawać

¹ Wskazuję na to nie jako geograf, ale jako osoba należąca do tej grupy, która do dziś odczuwa w sposób negatywny likwidację Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r. i systemową rezygnację z tego typu dokumentu.

solidną podstawę do tworzenia nowej, średniookresowej strategii rozwoju Polski. Obecną Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju należy zastąpić możliwie szybko, oczywiście po przyjęciu KRK 2050. W kontekście uchwalonych ustaw – w szczególności *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – wyzwaniem będzie efektywne działanie administracji rządowej, by jak najszybciej opracować średniookresową strategię rozwoju Polski do 2040 roku wraz z prezentacją pomysłu na Polskę w ujęciu regionalnym. Dokument ten powinien określać kierunki działań, planowanych przede wszystkim po roku 2030. Ułatwi to nie tylko przyjęcie innych dokumentów strategicznych na poziomie rządu, ale również samorządów terytorialnych (województwa już zaczynają myśleć o aktualizacjach swoich strategii). Wszystko to być może spowoduje, że polityka regionalna na poziomie rządowym będzie traktowana jako ważny instrument zwiększania efektywności osiągnięcia celów rozwojowych Polski, a nie jako dodatek do polityk sektorowych.

”

Należy jak najszybciej opracować nowy dokument wizyjny, dający solidną podstawę do tworzenia strategii rozwoju Polski po roku 2030. Ułatwi on nie tylko przyjęcie innych dokumentów strategicznych na poziomie rządu, ale również samorządów terytorialnych. Wszystko po to, by polityka regionalna na poziomie rządowym stała się ważnym instrumentem zwiększania efektywności osiągnięcia celów rozwojowych Polski.

Cele polityki regionalnej

Ostatni raport OECD na temat nierówności, poza wieloma inspirującymi wnioskami, potwierdza też podstawową prawdę głoszoną przez regionalistów – powierzchnia ziemi jest zróżnicowana i z bardzo dużym prawdopodobieństwem nadal taka będzie. Powinniśmy oswoić się z tym faktem, a kolejno określić, w jaki sposób chcemy utrzymać piękną różnorodność regionów Polski, dbając jednocześnie o długofalowe aspiracje ludzi żyjących w różnych zakątkach kraju.

Jedna z narracji, która wciąż powraca, gdy konstatujemy trudności w uzyskaniu zmniejszenia zróżnicowań regionalnych, mówi, że celem polityki regionalnej jest wyrównywanie szans rozwojowych na terenie całego kraju. Trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem, jednak jego realizacja wciąż nastęrcza wiele problemów. Dlaczego? Ponieważ polityka regionalna chce „być realizowana” w obszarach, którymi mogłyby skuteczniej zająć się samorzady województw oraz samorzady lokalne. Połączenie wzrostu efektywności polityki regionalnej ze wzmocnieniem niezależności i siły finansowej samorządów regionalnych oraz lokalnych to tylko pozorna sprzeczność. Państwo powinno realizować cele i projekty centralne, co oznacza uwolnienie środków na rzecz samorządów i silniejszą regionalizację działań podejmowanych przez „Polskę sektorową”. Takie przesunięcie akcentów pozwoliłoby w większym stopniu skoncentrować się mieszkańcom regionów na osiągnięciu swoich celów za własne środki, a rządowi – na realizacji terytorialnych celów krajowych poprzez, w dużej mierze, koordynacyjne funkcje polityki regionalnej w działaniach sektorowych.

”

Państwo powinno realizować cele i projekty centralne, co oznacza uwolnienie środków na rzecz samorządów i silniejszą regionalizację działań podejmowanych przez „Polskę sektorową”. Takie przesunięcie akcentów pozwoliłoby w skoncentrować się mieszkańcom regionów na osiągnięciu swoich celów za własne środki, a rządowi – na realizacji terytorialnych celów krajowych poprzez koordynacyjne funkcje polityki regionalnej.

Na koniec podkreślę jeszcze jedno wyzwanie, jakim jest przygotowanie nie tylko wizji, ale i działań operacyjnych, odpowiadających na pytanie: jaką politykę regionalną będzie prowadziła Polska przy braku środków europejskich? Można sprowadzić to do czystego finansowania, ale wiemy, że nie tylko o to chodzi. Dlatego już dziś temat ten powinien być przedmiotem rzetelnej debaty.

Edukacja jako odpowiedź polityki regionalnej na transformację społeczną

Transformacja społeczna ma bardzo szerokie znaczenie. Tutaj chciałbym je zawęzić, zwracając szczególną uwagę na edukację. W tym kontekście należy pamiętać o trendzie starzenia się Polski i Europy, o najnowszych prognozach demograficznych GUS: do 2060 r. ma być w Polsce o niemal 5 mln ludności mniej niż w roku 2022, co oznacza średni spadek o 12,7%. Mapa prezentująca „wyspy” szczęścia, które według prognoz będą miały więcej mieszkańców, i resztę Polski z mniejszą liczbą ludności stanowi znaczący fundament do dyskusji o polityce regionalnej. Około 26% ludności stracą województwa opolskie i świętokrzyskie, a jedynie województwo mazowieckie – dzięki metropolii warszawskiej – charakteryzuje się dodatnią prognozą ludnościową.

Traktowanie edukacji jako elementu wyzwania dla polityki regionalnej wymaga określenia, jakie ma być przyszłe społeczeństwo Polski i w czym będzie tkwiła jego siła w 2040 roku. Nie sięgając tak daleko, należy także odpowiedzieć na pytanie, czy Polska, wobec zmniejszającego się potencjału ludnościowego, może pozwolić sobie na marnowanie kapitału ludzkiego? Czy rząd RP będzie traktować go w kategoriach jednego z kluczowych kapitałów rozwoju, a jeśli tak, to w jaki sposób wzmacniać go na terenie całego kraju?



Czy Polska, wobec zmniejszającego się potencjału ludnościowego, może pozwolić sobie na marnowanie kapitału ludzkiego? Czy rząd RP będzie traktować go w kategoriach jednego z kluczowych kapitałów rozwoju, a jeśli tak, to w jaki sposób wzmacniać go na terenie całego kraju?

Polityka regionalna w obliczu zagrożonego bezpieczeństwa

Polityka regionalna powinna także znacząco przyczynić się do budowania bezpieczeństwa Polski, w szczególności bezpieczeństwa klimatycznego, militarnego, żywnościowego i energetycznego. W perspektywie 2050 r., uwzględniając postęp technologiczny oraz kwestię globalnych różnic zdań, można przyjąć, że: temat zmian klimatu będzie wciąż nieokiełznany i być może Europa nadal będzie chciała być liderem w zakresie walki ze zmianą klimatu; nie ustąpi zagrożenie militarne za wschodnią granicą Polski; w miksie żywnościowym przeważać będzie żywność komórkowa nad „tradycyjną”; znacząco odejdziemy od produkcji energii z paliw kopalnych. Czy wszystkie te zagadnienia można sprowadzić do wspólnego mianownika w kontekście polityki regionalnej? Tak, jeśli za kryterium przyjmiemy oczekiwany model terytorialny zarysowanych tu trendów.

Przyjrzyjmy się dwóm skrajnym – modelowi silnej koncentracji i modelowi rozproszenia. Z jednej strony, nurt myślenia oparty na efektywności ekonomicznej skłania do koncentracji środków i zaangażowania w regionach najsilniejszych lub kluczowych z punktu widzenia określonego zjawiska. Z drugiej zaś, doświadczenia wojny w Ukrainie, a wcześniej pandemii, pokazują, że odporność i bezpieczeństwo może być kwestią dobrego rozproszenia „bezpieczników”. Systemy rozproszone, przypominające sieć internetu, wydają się bezpieczniejsze zarówno w kontekście energetycznym, jak i militarnym, a także żywnościowym. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi tu o realizację zasady „wszędzie tak samo”, ale o system zabezpieczeń obejmujący cały kraj, z funkcjami przypisanymi do poszczególnych regionów.

”

Doświadczenia wojny w Ukrainie, a wcześniej pandemii, pokazują, że odporność i bezpieczeństwo może być kwestią dobrego rozproszenia „bezpieczników” – zarówno w kontekście energetycznym, jak i militarnym, a także żywnościowym. Nie chodzi tu o realizację zasady „wszędzie tak samo”, ale o system zabezpieczeń obejmujący cały kraj, z funkcjami przypisanymi do poszczególnych regionów.

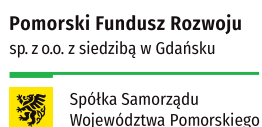
Przestrzeń podobnych szans i zagrożeń

Jeżeli rozpoznanie szans i zagrożeń potraktujemy jako element procesu tworzenia strategii, to tym, co czyni państwo, jest właśnie definiowanie uwarunkowań zewnętrznych. Jestem przeciwnikiem tworzenia takich samych strategii, ale wyobrażam sobie, że przy sprawnej polityce regionalnej i skutecznej realizacji jej funkcji koordynacyjnej, może dojść do sytuacji, w której wszystkie województwa w Polsce w swoich strategiach będą umieszczały podobnie brzmiące zapisy dotyczące szans i zagrożeń, ponieważ będą one wynikały z działań rządu. Być może to właśnie świadczyć będzie o stworzeniu porównywalnych uwarunkowań regionów – tak w obszarze szans, jak i zagrożeń, a więc o skutecznej polityce regionalnej państwa.

O autorze

Dr hab. **Wojciech Dziemianowicz** – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Kierownik Katedry Geografii Miast i Planowania Przestrzennego na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych UW. Pełni funkcję kluczowego eksperta w Stowarzyszeniu Metropolia Warszawa w procesie tworzenia „Strategii metropolii warszawskiej do 2040 roku”. Właściciel firmy Geoprofit. Współtwórca m.in. wszystkich czterech strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego, aktualnej „Strategii Miasta Olsztyna”, „Strategii Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna”, „Strategii Warszawa 2030” oraz innych dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce. Współpracuje z samorządami w zakresie ewaluacji i badań nad czynnikami rozwoju. Kierownik specjalności foresight terytorialny na kierunku studiów gospodarka przestrzenna na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor lub współautor ponad 170 publikacji o tematyce rozwoju regionalnego i lokalnego.

Partnerzy



Partnerzy numeru

