

*Jerzy Hausner*

## MODELE POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE\*

W 1996 r., gdy ciągle trwała dyskusja o regionalizacji i nowej organizacji terytorialnej państwa, a jednocześnie praktyczne kroki zostały zablokowane przez pat polityczny w koalicji SLD-PSL, napisałem artykuł (Hausner, 1996), w którym porównałem dwa modele rozwoju regionalnego Polski i przewidywane następstwa ich wdrożenia dla rozwoju gospodarczego. Chodziło wówczas o spór między zwolennikami dwuszczeblowej (49 usamorządowionych województw i gminy) oraz trójszczeblowej organizacji terytorialnej państwa (10–12 dużych samorządowo-rządowych województw, powiaty i gminy).

Zdecydowanie opowiedziałem się za modelem trójszczeblowym, wiążąc z nim nadzieję na prowadzenie nowoczesnej polityki regionalnej zorientowanej na wzmocnienie konkurencyjności regionalnych układów terytorialnych, a co za tym idzie, na utrwalenie wysokiego wzrostu gospodarczego oraz korzystną dla Polski integrację z Unią Europejską.

Moje rozumowanie (jak i wielu innych kolegów) było proste: bez silnych regionów nie można prowadzić efektywnej polityki regionalnej. Dlatego z zadowoleniem przyjęliśmy przecięcie sporu i wdrożenie przez koalicję AWS-UW reformy organizacji terytorialnej państwa według koncepcji trójszczeblowej.

Mogłoby się więc wydawać, że problem został rozwiązany: kwestia modelu polityki regionalnej została przesądzona. Pozostaje już tylko jej skuteczne prowadzenie. Niestety, taki wniosek jest zdecydowanie przedwczesny, wykazanie czego jest celem tego referatu.

### 1. Współczesne uwarunkowania rozwoju regionalnego

W regionalistyce – chyba szerzej niż w innych dziedzinach nauk ekonomicznych – zyskuje uznanie podejście instytucjonalne i ewolucyjne. Liczne nowe badania i koncepcje zwracają uwagę na podstawowe znaczenie układu instytucjonalnego dla rozwoju regionalnego. Są takie cechy tego układu, jak (Hausner, Kudłacz, Szlachta, 1998):

- wielość i różnorodność organizacyjna, nazywana za Aminem i Thriftem (1994) „**gęstością instytucjonalną**”,
- występowanie **sieci koordynacji**, zapewniających współdziałanie wielu i różnych funkcjonalnie organizacji,
- występowanie reguł i praktyk chroniących konkurencję.

Regionalny układ instytucjonalny o takich cechach najlepiej sprzyja przedsiębiorczości i innowacyjności, bez czego region nie może uzyskać strukturalnej

---

\* Jest to nieco skrócony tekst referatu zamówionego przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne i wygłoszonego na VII Kongresie Ekonomistów Polskich, Warszawa, 25–26 stycznia 2001 r.

zdolności konkurencyjnej. Podstawą takiej konkurencyjności nie jest tradycyjna efektywność alokacyjna, lecz współcześnie rozstrzygająca efektywność adaptacyjna, której przesłanką i wyznacznikiem są różnorodne – pośrednie między rynkiem i hierarchią – formy koordynacji działań (*intermediate forms of governance*), takie jak: *joint ventures*, montaż finansowy, partnerstwo publiczno-prywatne, dystrykty przemysłowe, konsorcja badawcze, *franchising* itp. Tym samym regionalna restrukturyzacja i rozwój regionalny zależą przede wszystkim od układów koordynacji działań zbiorowych na wszystkich poziomach terytorialnych oraz od warunkującego ich formowanie się sposobu funkcjonowania państwa (Jessop, 1995, s. 17).

Najnowsze osiągnięcia regionalistyki, odwołującej się do instytucjonalnego i ewolucyjnego nurtu nauk społecznych, pozwalają sformułować szereg ogólnych postulatów metodologicznych i zaleceń badawczych (Moulaert, 1995, s. 19–21):

1. Wszystkie formy rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i lokalnych społeczności należy uwzględniać w analizie nie z perspektywy modelowo założonej sekwencji stadiów rozwoju, lecz jako historycznie ukształtowane elementy współczesnej struktury.
2. Więcej wagi należy przywiązywać do wpływu pozaekonomicznych czynników rozwoju, gdyż one powodują, że w odniesieniu do różnych terytorialnych struktur gospodarczych właściwe są różne instrumenty polityki gospodarczej i nie ma jednego, wiodącego modelu rozwoju regionalnego.
3. W analizie mechanizmu regulacji rozwoju regionalnego trzeba wyjść poza schemat regulacji czysto rynkowej oraz administracyjnej i uwzględniać zazwyczaj różne i liczne pośrednie – formalne i nieformalne – modele regulacji i koordynacji działań zbiorowych.
4. Tak w projektowaniu, jak i w analizie strategii regionalnych uwzględniać trzeba cały złożony układ instytucjonalny regulujący gospodarkę regionalną.
5. Zachowania aktorów regionalnych nie można odrywać od mechanizmów odtwarzania (reprodukcji) więzi społecznych.
6. Rozwój regionalny jest wynikiem przenikania się procesów gospodarczych o różnej przestrzennie skali.
7. Rozwoju regionalnego nie można wyjaśnić bez analizy stosunków władzy i związanych z nimi konfliktów interesu.

Nowe podejście w regionalistyce oraz jej najnowsze ustalenia wynikają pośrednio z ogólnych zmian zachodzących we współczesnych społeczeństwach, do których przede wszystkim zaliczyć należy:

- globalizację,
- upadek fordowskiego sposobu produkcji i akumulacji, powodujący intensyfikację restrukturyzacji gospodarczej,
- rozwój form „nowej gospodarki” opartych na wykorzystywaniu wiedzy i informacji,
- silne zmiany demograficzne i społeczne, takie jak: starzenie się społeczeństw, nasilanie się migracji międzykulturowej, przeobrażenie modelu rodziny itp.,

- przekształcanie państwa opiekuńczego i form zabezpieczenia społecznego,
- zmiany form politycznej reprezentacji, w tym w szczególności związanych z państwem narodowym.

Dla naszej problematyki szczególnie ważne wydaje się zwłaszcza **połączenie globalizacji i „nowej gospodarki”**. Powoduje ono, że w coraz większej mierze **działalność gospodarcza dokonuje się w przestrzeni, a nie w miejscu**. Właściwą dla niej formą organizacyjną staje się raczej wielopodmiotowa, wielocentryczna i wielowymiarowa sieć niż pojedyncza firma, zorientowana na tradycyjną gospodarkę skali. Tym samym „nowa gospodarka” staje się na tyle skomplikowana i dynamiczna, że coraz mniej przydatne w jej regulacji okazuje się scentralizowane i odgórne zarządzanie (Jessop, 2000).

Dzieje się tak, ponieważ między innymi **globalizacja prowadzi do swoistej relatywizacji przestrzennego wymiaru działalności gospodarczej**. Skala krajowa traci dominację tak w gospodarce, jak i polityce, a nie zyskuje jej żadna inna – lokalna, regionalna, międzynarodowa czy ponadnarodowa. Intensyfikacja działalności gospodarczej w wielkiej skali powoduje, że przeciwwagą dla niej staje się mobilizacja aktywności w skalach mniejszych – lokalnej i regionalnej. **Współczesny regionalizm, odrzucając autarkiczne zamknięcie, oznacza zarazem i dostosowanie do globalizacji, i opór wobec niej** (Jessop, 1999b).

Konsekwencją są zmiany politycznej organizacji społeczeństwa. Scentralizowany i hierarchiczny porządek polityczny charakterystyczny dla suwerennego państwa narodowego zastępowany jest **heterarchicznym układem koordynacji**. W takim układzie – animowanym przez sieci organizacyjne, zróżnicowane formy partnerstwa i koordynacji działań zbiorowych – centralny rząd i jego aparat staje się co najwyżej *primus inter pares*. Co oznacza zarazem, że jego kompetencje i pozostające do jego dyspozycji zasoby stają się niewystarczające, aby zapewnić społeczny dobrostan i przeciwdziałać społecznej marginalizacji (Jessop, 1999a).

Tak więc nowoczesne podejście do rozwoju regionalnego mocno akcentuje orientację na wzmocnianie konkurencyjności regionów jako podstawowy kierunek polityki regionalnej. Rozwijanie i upowszechnianie tego podejścia oznacza praktyczne przewyżczenie dotychczas dominującego dążenia do wyrównywania poziomu rozwoju regionów. Czasami błędnie interpretuje się nowe podejście jako koncentrację wyłącznie na regionach silnych gospodarczo (tzw. lokomotywach rozwoju), w odróżnieniu od podejścia tradycyjnego, ukierunkowanego na wsparcie regionów najsłabszych. Taka interpretacja jest jednak mylna. Zasada wzmocniania konkurencyjności dotyczy wszystkich regionów – i silnych, i słabych. Każdy musi zabiegać o wzmocnienie swojej konkurencyjności – w wymiarze krajowym i międzynarodowym – co jest warunkiem jego rozwoju. Każdemu też może być udzielone rządowe wsparcie, w zależności od tego, jakim dysponuje potencjałem i co jest dla niego barierą utrzymania i szansą wzmocnienia konkurencyjności.

Jednakże trzeba pamiętać, że mogą występować także regiony bardzo słabe i w konsekwencji zmarginalizowane, czyli wykluczone poza obszar rozwoju,

a więc niezdolne do konkurencji. Przewycięzenie marginalizacji takich regionów wymaga wyrównawczej interwencji państwa. W przeciwnym razie regiony te staną się obszarami trwałej zapaści, co grozić będzie dezintegracją społeczeństwa i państwa.

Chcąc w sposób syntetyczny ująć wynikające ze współczesnych doświadczeń główne zalecenia pod adresem polityki regionalnej, należałoby je sformułować w następujący sposób:

- a) fundamentem rozwoju regionalnego jest samodzielność regionów w zakresie określania celów swego rozwoju i zdolność do finansowania, przede wszystkim ze środków własnych, przedsięwzięć ukierunkowanych na realizację tych celów;
- b) polityka regionalna rządu jest częścią polityki strukturalnej<sup>1</sup> zorientowanej na wzmacnianie konkurencyjności różnych struktur gospodarczych (w tym regionów), przy wykorzystaniu mechanizmu rynkowego;
- c) podstawą współdziałania rządu i regionów jest zinstytucjonalizowane partnerstwo;
- d) polityka rządu musi zapewniać niezbędny poziom spójności społecznej i terytorialnej w państwie.

Jak na tym tle wygląda podejście do polityki regionalnej w Polsce? Co w praktyce przyniosła reforma organizacji terytorialnej państwa, powszechnie nazywana reformą administracyjną?

## 2. Spór o model polityki regionalnej w Polsce

Pomimo przeprowadzenia przez koalicję AWS-UW reformy administracyjnej i przesądzenia kwestii nowej organizacji terytorialnej państwa, spór co do celów i mechanizmu polityki regionalnej nie wygasł. Przeciwnie, nasila się w nowej sytuacji.

W Polsce ciągle trwa więc dyskusja i poszukiwanie właściwego podejścia w zakresie polityki regionalnej. Wśród polityków i ekspertów nadal żywe są wpływy zwolenników silnej interwencji państwa w dziedzinie rozwoju regionalnego. Natomiast wciąż niewystarczające jest zrozumienie tego, że nowoczesna polityka regionalna musi respektować zasadę subsydiarności (pomocniczości) państwa. W praktyce oznacza ona, że za rozwój regionalny odpowiadają organy samorządu terytorialnego, które prowadzą własną politykę rozwoju regionu (polityka intraregionalna lub inaczej wewnątrzregionalna) za własne środki i na własną odpowiedzialność. Natomiast działanie rządu (polityka interregionalna lub inaczej międzyregionalna) ma zasadniczo charakter wspierający względem regionów, a tylko w koniecznych i prawnie uregulowanych przypadkach – korygujący.

<sup>1</sup> W ślad za raportem Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce (*Polityka...*, 1997) politykę strukturalną rozumiem jako: „pobudzanie przez organy władzy publicznej zmian strukturalnych w gospodarce w celu utrwalenia wysokiego tempa jej wzrostu i podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności, poprzez umacnianie mechanizmów rynkowych”.

W konsekwencji nowy mechanizm polityki rozwoju regionalnego kształtuje się dopiero teraz, w sposób chaotyczny oraz w ostrym sporze pomiędzy zwolennikami **opcji centralistycznej i wyrównawczej** (uznanie wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego za naczelny cel polityki regionalnej) i **opcji decentralistycznej i prokonkurencyjnej** (uznanie pobudzania zdolności konkurencyjnej regionów za naczelny cel polityki regionalnej). Mimo reformy administracyjnej, faktyczne relacje między polityką inter- i intraregionalną, a więc także relacje między centrum a województwami i powiatami, będą się niestety kształtowały przez dłuższy okres, co także niezwykle skomplikuje współpracę z Komisją Europejską w zakresie przedakcesyjnej pomocy strukturalnej.

Wyrównawczy i scentralizowany model polityki regionalnej jest – w moim przekonaniu – wadliwy nie tylko dlatego, że jak wskazują doświadczenia innych krajów, w tym szczególnie Włoch, ma on skutki przeciwne do zamierzonych, ale też dlatego, że w Polsce występują szczególne warunki, które taką cechę mogą jeszcze wzmacniać. Do tych warunków zaliczam w szczególności:

- historycznie uformowany system reprezentacji interesów oraz specyficzną postać segmentacji społeczeństwa ukształtowaną w okresie systemowej transformacji,
- ogólną słabość administracji publicznej.

W warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej w Polsce (podobnie jak w innych krajach socjalistycznych) ukształtował się stopniowo specyficzny system reprezentacji interesów, określanymi przeze mnie jako „**socjalistyczny korporacjonizm**” (Hausner, 1994). System ten tworzyły przede wszystkim korporacje branżowe (wielkie organizacje gospodarcze) oraz małe grupy koleżeńsko-rodzinne.

W okresie transformacji system socjalistycznego korporacjonizmu uległ istotnym przeobrażeniom. W rezultacie ukształtowała się jego nowa postać, stanowiąca **mieszanie klientelizmu i korporacjonizmu**. W nowych warunkach proces artykulacji interesów przebiega wewnątrz rozgałęzionych struktur państwa oraz na styku tych struktur z partiami politycznymi, związkami zawodowymi i (w znacznie mniejszym stopniu) organizacjami przedsiębiorców i pracodawców. Partie koncentrują swoją działalność na dążeniu do kontrowania i penetrowania ważnych ogniw aparatu państwa. Dzięki temu uzyskują środki materialne na swoją działalność, a zarazem rozbudowują swoje strefy wpływów. Cały mechanizm reprezentacji interesów prowadzi do polityzacji decyzji administracyjnych, zwłaszcza gospodarczych.

W rezultacie jesteśmy nadal społeczeństwem, którego znaczące segmenty nie są rynkowo zorientowane. Pozostają one w bardzo silnym stopniu uzależnione od funkcjonowania państwa i jego administracji. Wyraźnie hamuje to przekształcenia i dostosowania strukturalne w gospodarce, osłabiając jej międzynarodową konkurencyjność. Przyjęcie w polityce regionalnej opcji wyrównawczej i centralistycznej jeszcze ten proces pogłębi. Niewątpliwie dominującej

części społeczeństwa, zwłaszcza na terenach wiejskich, ta opcja jest bliższa; wyraża bowiem dobrze jej oczekiwania i aspiracje. Tym bardziej jednak jej zwycięstwo doprowadzi do **wzmocnienia syndromu etatyzmu, klientelizmu, uzależnienia i zastoju**.

Drugim czynnikiem, który skłania do szczególnej ostrożności wobec wszelkich propozycji powierzenia państwu funkcji modernizacyjno-rozwojowej i szerokich kompetencji interwencyjnych, jest ogólna słabość administracji publicznej. Jednym z zasadniczych tego powodów jest **kolonizacja aparatu administracyjnego przez partie polityczne**. W coraz mniejszym stopniu politycy patrzą na administrację jako na narzędzie służące budowaniu dobra publicznego, za to coraz częściej postrzegają ją jako przynależny im łup polityczny.

Sprawnemu działaniu administracji publicznej nie służy również niska jakość stanowionego prawa i słabość organów powołanych do jego egzekwowania. Niespójnym, wadliwym przepisom regulującym działanie administracji towarzyszy zjawisko zwiększania obszaru decyzji administracyjnych. Niska jakość prawa w połączeniu z rozszerzaniem obszaru decyzyjnego urzędników (nie zawsze merytorycznie do tego przygotowanych) powoduje powszechny wzrost krytycznych opinii obywateli kierowanych pod adresem owych urzędników.

Do istotnych przyczyn nie najlepszej kondycji administracji publicznej zaliczyć należy również słabość przywództwa politycznego, co w tym kontekście oznacza brak klarownych wizji jej docelowego modelu. Pomimo wielu działań (na przykład reforma centrum, reforma samorządowa) i dyskusji na ten temat wciąż brak wyraźnej, docelowej wizji usytuowania administracji publicznej (zwłaszcza zaś administracji rządowej) w systemie władzy wykonawczej państwa.

Coraz częściej zwraca się ponadto uwagę na brak mechanizmów służących zabezpieczeniu interesu publicznego. Mowa tutaj zarówno o mechanizmach zewnętrznych, takich jak na przykład audyt obywatelski, jak również o mechanizmach wewnętrznych wbudowanych w strukturę administracji publicznej. Słabość tych mechanizmów jest tym bardziej niepokojąca, że narastają zjawiska, które mogą być interpretowane jako zagrażające interesowi publicznemu (na przykład w sferze dysponowania majątkiem państwa).

Budowaniu sprawnej i profesjonalnej administracji publicznej nie służą również niski poziom wynagradzania jej pracowników oraz nieprzejrzyste mechanizmy ich awansu i promocji zawodowej. Konsekwencją tej sytuacji jest odpływ najlepszych pracowników do sektora prywatnego oraz pojawiająca się groźba „dorabiania sobie” przez urzędników poprzez wykorzystywanie ich stanowiska do czerpania prywatnych korzyści.

Jeżeli te – dosyć powszechnie uznawane – spostrzeżenia uznać za zasadne, to staje się oczywiste, że polska administracja rządowa – nawet gdyby to było wskazane – nie jest w stanie efektywnie prowadzić scentralizowanej i zorientowanej wyrównawczo polityki regionalnej. W praktyce jednak zarysowuje się

– niestety – wyraźnie groźba ukształtowania w Polsce takiego właśnie, wadliwego modelu polityki regionalnej.

### 3. Reforma organizacji terytorialnej państwa w praktyce

Obserwujemy coraz wyraźniej zabiegi recentralizacyjne, których ośrodkami są nie tylko resorty, ale także wojewodowie. Narastanie tych tendencji wynika z koncepcyjnych i wdrożeniowych słabości reformy administracyjnej. Ogólnie pozytywnie oceniając zmiany podziału terytorialnego kraju, koniecznie trzeba podkreślić, że stwarzają one tylko podstawy organizacyjne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, ale w żadnej mierze nie przesądzają jej modelu. Słabością reformy było skoncentrowanie się jej twórców na wątkach administracyjno-ustrojowych, przy zaniedbaniu zagadnień społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza kwestii polityki rozwoju regionalnego. Konsekwencje tego zaniedbania to między innymi:

- brak powiązania zmian w centrum (rządzie) ze zmianami w organizacji terytorialnej państwa;
- niesprecyzowanie na poziomie centrum (rządu) mechanizmu koordynacji w zakresie polityki regionalnej (programowanie, alokacja środków, funkcje operacyjne, monitoring);
- nikły poziom faktycznej decentralizacji finansów publicznych, w tym wyposażenia samorządu województw i powiatów w środki własne, stanowiące podstawę samorządności i samodzielnego rozwoju.

Reforma doprowadziła więc tylko do ograniczonej decentralizacji finansów publicznych. Udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w PKB co prawda się podwoił – z 4 do 8%, ale jest mniej więcej o połowę niższy od przeciętnego poziomu w krajach OECD (Buckley, Maurer, 2000, s. 4). Jednocześnie przesunięcie na poziom terytorialny wydatków jest znacznie wyższe niż dochodów, co autorzy opracowania dla Banku Światowego słusznie komentują w następujący sposób (ibid., s. 10): „(...) chociaż reforma decentralizuje odpowiedzialność administracyjną, to jednak nie decentralizuje w pełni podejmowania decyzji. Samorządy terytorialne nie będą mogły zmienić ilości i jakości świadczonych usług ani nie będą mogły decydować się na wyższy lub niższy udział w dochodach podatkowych. W efekcie, w ramach nowego ustawodawstwa ograniczona zostanie rola samorządu terytorialnego w gospodarce”.

Stworzony mechanizm finansowy, ograniczający zdolność samorządów terytorialnych do pozyskiwania środków, nie będzie ich zachęcał do efektywnego i długofalowego gospodarowania, lecz przeciwnie – do doraźnego szukania renty w postaci dotacji i środków pomocowych. W sumie można oczekiwać utrzymywania się obecnego niedostatecznego inwestowania w infrastrukturę publiczną – silnie stymulującą rozwój, ale charakteryzującą się długim okresem zwrotu kapitału (ibid., s. 11–12).

Ostrożność wobec decentralizacji finansów publicznych w Polsce wydaje się mocno przesadzona, skoro z badań przeprowadzonych dla Banku Światowego

(Burki, Perry, Dillinger, 1999) (zbadano 32 kraje rozwinięte i rozwijające się w okresie 1980–1994) wynika, że kraje, które przeprowadziły decentralizację, nie mają – przeciętnie rzecz biorąc – wyższego poziomu deficytu niż kraje bardziej scentralizowane. Jednocześnie wyniki innych badań (Oates, 1996) wykazują silną dodatnią korelację między stopniem decentralizacji a wzrostem *per capita* (Wojtyna, 2000).

Z drugiej strony nie należy jednak lekceważyć tych konkluzji prowadzonych obserwacji i badań, które wskazują na zagrożenia wynikające z decentralizacji finansów publicznych, takie jak wzrost regionalnych nierówności dochodowych i rozwojowych czy formowanie się politycznego klientelizmu (*The State...*, 1997, s. 11). Krytycznie na temat reformy administracyjnej wypowiada się również liczne grono ekspertów krajowych. Między innymi J. Kołodziejski (2000, s. 27) podkreśla, że formalnej decentralizacji terytorialnej organizacji państwa towarzyszy faktyczna recentralizacja władzy, której animatorami są ministerstwa i agendy rządowe: „(...) konsekwencją jest zarówno spowolnienie przekazywania samorządom terytorialnym kompetencji, jak i zaniżanie środków na ich realizację; oczywistym wyrazem tendencji recentralizacyjnych jest praktyczne zatrzymanie rekonstrukcji Rządu oraz związanego z nią odchudzenia centrum decyzyjnego; relacje między wojewodami a samorządami terytorialnymi województw wskazują także na fikcyjność samorządności w zbyt wielu sferach rozwoju społeczno-gospodarczego”.

To wszystko prowadzi z jednej strony do bardzo ograniczonych możliwości działania samorządów województw, z drugiej zaś do nieprzejrzystości układu instytucjonalnego polityki regionalnej prowadzonej przez centrum.

#### 4. Dwa modele polityki regionalnej w Polsce

Przebieg eksperckiego sporu oraz praktyka wdrażania reformy organizacji terytorialnej państwa wskazują, że w Polsce aktualnie rywalizują ze sobą dwa podejścia do polityki regionalnej: centralistyczno-wyrównawcze i decentralistyczno-konkurencyjne. Poniżej zestawiam główne – moim zdaniem – elementy tych wizji oraz dwa poglądy dotyczące restrukturyzacji rolnictwa i rozwoju wsi, które – jak sądzę – wyraziście obrazują sposób myślenia i racje zwolenników tych dwóch podejść.

##### 1. Podejście centralistyczno-wyrównawcze:

- założenie, że polityka strukturalna ma polegać na realizacji określonej koncepcji rozwoju gospodarki, zakładającej jej pożądaną strukturę działowo-gałęziową w układzie przestrzennym,
- dominacja programów sektorowych i wertykalnych (hierarchicznych),
- przypisywanie rządowi rezydualnych kompetencji (nie związanych ustawowo z konkretnym poziomem organizacji terytorialnej państwa) w zakresie rozwoju regionalnego,
- uznawanie nadrzędności polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nad polityką regionalną.



A. Stasiak (2000, s. 21) podkreśla: „Konieczność uwzględnienia możliwości zatrudnienia ludności wiejskiej w zawodach pozarolniczych, z określeniem działów i gałęzi gospodarki narodowej, które będą w stanie tę ludność wchłonać w latach 2001–2005 oraz 2006–2015/20, w planowaniu krajowym i strategiach wojewódzkich (...) konkretyzację tych działań ułatwi powołane obecnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Mieszkalnictwa, które powinno skoordynować działania władz, administracji centralnej i samorządowej”.

2. Podejście decentralistyczno-konkurencyjne:

- polityka strukturalna nie zakłada żadnej koncepcji pożądanej struktury działowo-gałęziowej, ma natomiast sprzyjać zmianom strukturalnym w gospodarce zapewniającym jej międzynarodową konkurencyjność,
- dominacja programów regionalnych i horyzontalnych (partnerskich),
- przypisywanie regionom (samorządowi terytorialnemu) rezydualnych kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego,
- uznawanie autonomii polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki rozwoju regionalnego.

Ilustracją tego podejścia są następujące uwagi J. Zegara (2000, s. 29, 31): „(...) po raz pierwszy w historii nie można stawiać znaku równości między rozwojem wsi i rolnictwa – drogi rozwoju wsi i rolnictwa coraz bardziej się rozchodzą. W przypadku Polski dotyczy to obecnie prawie połowy miejscowości wiejskich. (...) Potrzebę regionalnego podejścia w polityce społeczno-gospodarczej do rozwoju wsi wzmacnia rozwój samorządności jednostek terytorialnych oraz społeczno-zawodowych organizacji rolników, mieszkańców wsi i innych organizacji samorządu terytorialnego”.

Sądę, że nieco więcej miejsca w eksplikacji odmienności tych podejść wymaga kwestia zależności między zagospodarowaniem przestrzennym i rozwojem regionalnym. Tradycyjnie problem ten próbuje się rozstrzygać przez nadanie jednej z tych domen działalności publicznej nadrzędności wobec drugiej, przy czym znacznie częściej proponowany jest wariant nadrzędności zagospodarowania przestrzennego. Takie podejście przebija – w moim przekonaniu – z *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – Polska 2000 plus (Koncepcja..., 1995)*. Wynika to z bardzo szerokiego ujmowania zakresu polityki zagospodarowania przestrzennego, przywiązywania tej polityki głównie do szczebla centralnego oraz uznania, że stanowi ona ramy prowadzenia polityki regionalnej.

Wydaje się, że część nieporozumień dotyczących tej problematyki wynika z niezrozumienia odrębnej natury zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego oraz zróżnicowanego charakteru przestrzeni, której dotyczą oba te rodzaje działalności publicznej.

W przypadku **zagospodarowania przestrzennego** przestrzeń jest ujmowana w kategoriach fizycznych i staje się przedmiotem oddziaływania, obszarem, który się w sensie technicznym zagospodarowuje, umiejscawiając na nim określone obiekty. Z takiej perspektywy dana przestrzeń musi być traktowana jako całość, która jest przerywana tylko ze względu na fizyczne

cechy ulokowanych w niej obiektów; pozostaje ona jednocześnie niepodzielna – umiejscowienie w danym miejscu określonego obiektu wyklucza możliwość ulokowania w nim innego. Przestrzeń kraju może być tu traktowana jako przestrzeń ciągła. Z natury rzeczy konflikty dotyczące przestrzeni fizycznej są trudno rozstrzygalne, gdyż mają zero-jedynkowy charakter.

Natomiast w kontekście **rozwoju regionalnego** przestrzeń musi być rozumiana inaczej – staje się ona terytorium, na którym równocześnie działa wiele podmiotów ekonomicznych i którego granice są wyznaczone z jednej strony administracyjnie, z drugiej zaś w wyniku uzgodnionych działań tych podmiotów. W tym więc przypadku mówimy o przestrzeni w sensie ekonomicznym, a nie fizycznym. Jest to przestrzeń, która jest przerywana nie przez fizyczne obiekty, lecz działalność określonych podmiotów o odrębnych interesach. Zarazem taka przestrzeń jest podzielna, ponieważ na tym samym terytorium działalność może prowadzić wiele różnorodnych podmiotów, które siebie potrzebują. Jest to więc przestrzeń rynku, a nie przestrzeń placu targowego. Konflikty interesów w niej zachodzące nie są z natury zero-jedynkowe i mogą być skutecznie rozwiązywane w drodze negocjacji. Przy czym przestrzeń kraju jest nieciągła, gdyż występują w niej regiony jako wyodrębnione terytoria, wobec których prowadzona jest polityka mająca stymulować ich rozwój.

Proponowane rozróżnienie oznacza, że w praktyce, aby spełnić systemowe warunki rozwoju regionalnego, polityka przestrzennego zagospodarowania kraju musi respektować samodzielność regionów w ustalaniu celów swego rozwoju i ich faktyczną zdolność do działań zorientowanych na realizację tych celów. Tym samym taka polityka nie może tworzyć nadrzędnego planu zagospodarowania przestrzeni kraju i polegać na jego odgórnym narzuceniu. Gdyby bowiem tak się działo, wykluczona byłaby regionalizacja przestrzeni kraju, a możliwa co najwyżej jej organizacyjna (administracyjna) segmentacja.

Zasadne jest natomiast, aby – traktując przestrzeń kraju jako wspólne dobro obecnych i przyszłych pokoleń – polityka jej zagospodarowania z jednej strony definiowała i wprowadzała prawne i ekonomiczne ograniczenia dotyczące podejmowania działalności gospodarczej, z drugiej zaś polegała na uzgodnionym z władzami samorządu województw (oraz, gdy to niezbędne, powiatów i gmin) tworzeniu sieci infrastrukturalnych, które warunkują rozwój gospodarki i sieci osiedleńczej.

**Tym samym polityka przestrzennego zagospodarowania i polityka regionalna powinny być względem siebie autonomiczne i skorelowane.** W krajowym wymiarze polityka przestrzennego zagospodarowania formułuje (prawnie ustanowione) ograniczenia i tworzy infrastrukturalne warunki dla rozwoju regionalnego, w wymiarze regionalnym (terytorialnym) zagospodarowanie przestrzenne staje się narzędziem polityki rozwoju regionalnego.

W sytuacji zaistniałej po reformie administracyjnej kluczowe znaczenie dla wyklarowania się polskiego modelu polityki regionalnej będą miały rozwiązania dotyczące dwóch kwestii, a mianowicie:

- mechanizmu zawierania kontraktu regionalnego między rządem i samorządem województwa, a co za tym idzie, alokacji środków budżetowych na rozwój regionalny,
- mechanizmu zarządzania funduszami przedakcesyjnymi, a co za tym idzie, alokacji środków zagranicznych na rozwój regionalny.

Obowiązująca od połowy 2000 r. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego ustanawia bardzo skomplikowany i zbiurokratyzowany mechanizm uzgadniania celów polityki intra- i interregionalnej oraz zawierania kontraktów między samorządami województw i rządem (na temat doświadczeń francuskich w tej mierze patrz np. Pietrzyk, 1998). Istnieje przy tym poważne niebezpieczeństwo, że tę nieprzemyślaną i niedopracowaną ustawę politycy AWS zechcą wykorzystać wyłącznie w celach wyborczych, narzucając – w perspektywie nadchodzących wyborów parlamentarnych – taki kalendarz negocjowania kontraktów, który nie będzie respektował wymogów i kryteriów merytorycznych oraz rozsądnych zasad partnerstwa. Może więc zostać uruchomiony chaotyczny przetarg i wyścig regionów o zawarcie byle jakiego kontraktu, co doprowadzi do podważenia całej koncepcji uzgadniania – w trybie negocjacji i umowy – realizacji i finansowania kluczowych dla rozwoju regionalnego przedsięwzięć. Jednocześnie regiony, nie posiadając odpowiednich środków własnych (a ustawa ignoruje ten problem) na realizację przedsięwzięć wynikających z ich strategii rozwoju, będą zawierały kontrakty pod dyktando rządu, tylko po to, aby w ogóle coś dostać.

W podobnym duchu ocenia tę ustawę T. Parteka (1999, s. 2): „Tymczasem konstrukcja obecnej ustawy jest taka: rząd będzie wspierał te obszary problemowe samorządów wojewódzkich, gdzie nie ma środków. A żeby zaś samorząd sobie nie radził, to dostanie tych środków zbyt małą, niewystarczającą ilość. Wtedy przyjdzie i poprosi o wsparcie. A tu już czeka na niego wielce tajemnicza procedura kontraktu regionalnego. W gruncie rzeczy ustawa ta nie dotyczy wsparcia rozwoju regionalnego. Jest to ustawa o sposobach sterowania samorządami wojewódzkim przez rząd za pośrednictwem kontraktowanych środków publicznych”.

Treść zapisów ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego nie przesądza, że określonym w niej procedurom podlegać będą unijne środki przedakcesyjne. Przeciwnie, można sądzić, że jej zapisy nie są zgodne z określonymi już przez Komisję Europejską zasadami udostępniania tych środków. Gdyby takie niebezpieczeństwo się urzeczywistniło, wówczas mechanizm finansowania rozwoju regionalnego uległby dalszej komplikacji, w praktyce bowiem mielibyśmy dwa reżimy finansowania – dotyczący środków krajowych oraz dotyczący środków unijnych.

Krytykowanie ustawy, która tylko co weszła w życie, traci sens. Ważniejsze wydaje się zastanowienie nad tym, w jaki sposób można uniknąć wynikających z niej zagrożeń. Głównym pytaniem staje się dzisiaj – co zrobić, aby unieemożliwić (albo przynajmniej ograniczyć) wykorzystanie tej ustawy w taki sposób, który wzmacniać będzie tendencje recentralizacyjne i przyczyniać się do osłabiania samorządności regionalnej. Odpowiedź na to pytanie musi

określić w praktyce model kontraktu, a jej polityczne (oficjalne) przyjęcie powinno poprzedzać ustalanie technicznych szczegółów dotyczących procedury negocjowania kontraktu.

W moim odczuciu sformułowanie właściwego modelu kontraktu regionalnego wymaga uprzedzającej refleksji ogólnej, która pozwoli określić podstawowe elementy sytuacji. Kluczowymi pojęciami są tutaj koordynacja (co dotyczy głównie praktycznych relacji między rządem i samorządem województwa w zakresie rozwoju regionalnego) i **zdolność absorpcyjna** (co dotyczy głównie możliwości wykorzystania środków unijnych).

## **5. Administracyjny i strukturalny wymiar absorpcji środków funduszy unijnych**

W interesującej nas dziedzinie integracja europejska oznacza **równoległą regionalizację Europy oraz europeizację regionów**. Unia Europejska powoduje bowiem, że gospodarki narodowe państw członkowskich stają się regionalnymi układami gospodarki europejskiej, zarazem regiony państw członkowskich wkraczają w europejski wymiar konkurencji i współpracy (Streeck, Schmitter, 1991, s. 153).

Jeden z głównych dylematów polityki regionalnej w Polsce polega na tym, że w średnim okresie podstawowym źródłem jej finansowania będą fundusze unijne (przedakcesyjne i strukturalne), a jednocześnie formujący się w okresie udostępniania tych funduszy model polityki regionalnej (zwłaszcza układ instytucjonalny jej prowadzenia) musi dobrze odzwierciedlać potrzeby i cele wewnętrzne. W przeciwnym razie polityka regionalna nie będzie sprzyjać rozwiązywaniu strukturalnych problemów kraju, a jednocześnie wykorzystanie środków zewnętrznych (unijnych) nie będzie efektywne. Bez dobrego rozwiązania tego dylematu w nieunikniony sposób popełnimy strategiczny błąd, który wystąpił w Hiszpanii. Rozwinęła ona własną aktywną politykę regionalną dopiero od 1985 r., po przystąpieniu do Wspólnot Europejskich, co spowodowało, że początkowo nie potrafiła efektywnie wykorzystywać środków funduszy strukturalnych (Marquez, 1998, s. 60).

Odwrotnym, pozytywnym przykładem może być dla nas z kolei Irlandia. Warto przypomnieć, że przed przystąpieniem do Wspólnot jej problemy strukturalne bardzo przypominały nasze: wysoki poziom długu publicznego, wysokie bezrobocie, dualny charakter przemysłu (z jednej strony jego sektor nowoczesny wysoce produktywny, o dużym udziale kapitału zagranicznego i zorientowany na eksport, z drugiej sektor tradycyjnej, miejscowej, wysoce pracochłonnej produkcji), wysoka zależność gospodarki od rolnictwa – peryferyjnego względem rynków europejskich, którego znacząca część znajduje się na granicy przetrwania (Fitzgerald, 1998, s. 181). Jednocześnie powszechnie Irlandia pokazywana jest jako kraj, który właśnie dzięki efektywnemu wykorzystaniu funduszy strukturalnych znacznie przyspieszył swój wzrost gospodarczy i potrafił przezwyciężyć strukturalne bariery własnego rozwoju.

Zważywszy na to, że Komisja Europejska, zamierzając, aby kraje kandydackie uzyskały w pełni administracyjną zdolność absorpcji środków funduszy strukturalnych jeszcze przed przystąpieniem, dąży do ustanowienia zdecentralizowanego mechanizmu zarządzania funduszami przedakcesyjnymi od początku 2002 r., Polska musi do tego czasu wypracować, ustanowić i utrwalić taki model polityki regionalnej, który pozwoli rozwiązać wspomniany dylemat i uniknąć błędu popełnionego przez Hiszpanię.

Poważne niebezpieczeństwo wynika ze zbyt wąskiego rozumienia zdolności absorpcyjnej. Tak się niestety dzieje aktualnie w Polsce, gdyż decydenci i ich doradcy koncentrują swą uwagę głównie na **administracyjnym wymiarze zdolności absorpcyjnej**. W dokumencie *Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000–2002* (WNPR) opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki i przyjętym przez Komitet Integracji Europejskiej w grudniu 1999 r. stwierdzono wprost: „Główne zagrożenia dla realizacji WNPR mogą wynikać zarówno z niemożności wygenerowania odpowiednich krajowych środków publicznych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem funduszy przedakcesyjnych, jak też zbyt powolnej budowy systemu programowania, monitorowania oraz kontroli finansowej operacji strukturalnych w Polsce”.

Dlatego proponuję wyróżnić, obok administracyjnego, **strukturalny wymiar zdolności absorpcyjnej**. Ten pierwszy dotyczy operacyjnego użycia środków pomocowych, drugi zaś – ich wykorzystania zgodnego z celami polityki strukturalnej i strategii integracyjnej państwa. W pierwszym wymiarze zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy środki zostaną przyznane, uruchomione i rozliczone, w drugim kwestii, w jakim stopniu użycie środków pomocowych przyczynia się do rozwiązywania problemów strukturalnych i podnosi zdolność kraju do efektywnej integracji europejskiej.

Administracyjny wymiar zdolności absorpcyjnej obejmuje takie zagadnienia, jak:

- wiedza i umiejętności kadr administracyjnych,
- sprawność agencji zarządzających i płatniczych,
- przejrzystość i przestrzeganie procedur,
- dostępność krajowych środków finansowych,
- skuteczność kontroli i monitoringu.

Natomiast w wymiarze strukturalnym zdolności absorpcyjnej wskazać można na następujące podstawowe kwestie:

- klarowność celów polityki strukturalnej,
- jakość układu instytucjonalnego prowadzenia polityki strukturalnej,
- skuteczność instrumentów polityki strukturalnej,
- efektywność przedsięwzięć publicznych,
- poziom przedsiębiorczości.

Analiza dostępnych informacji pozwala stwierdzić, że Polska ma aktualnie niską zdolność absorpcyjną środków funduszy unijnych, tak w wymiarze administracyjnym, jak i strukturalnym (szerzej na ten temat zob. Hausner, 2000). Syntetycznym przejawem licznych słabości administracyjnych są

poważne opóźnienia w uruchamianiu środków pomocowych. Podczas gdy w 2000 r. powinny być kontraktowane pierwsze transze funduszy przedakcesyjnych, faktycznie kontraktowane są środki Phare 98, których użycie zaprojektowano jeszcze przed ostatecznym przyjęciem koncepcji reformy administracyjnej. W tych warunkach wykorzystanie środków pomocowych nie może być efektywne, ale co ważniejsze, w praktyce załamuje się koncepcja zaprogramowanego stopniowego kształtowania administracyjnej zdolności absorpcyjnej wypracowana jeszcze w 1998 r. Koncepcja ta przewidywała, że środki Phare 99 zostaną użyte do wykreowania zdolności absorpcji środków funduszy przedakcesyjnych, a te – w latach 2000–2002 – do wykreowania pełnej zdolności absorpcji środków funduszy strukturalnych.

Jeszcze poważniejsze zagrożenia występują w odniesieniu do strukturalnego wymiaru zdolności absorpcyjnej. Istnieje poważne niebezpieczeństwo praktycznego podporządkowywania polityki regionalnej Polski kwestii wykorzystania środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Bez wątpienia środki te – uruchamiane jeszcze w okresie przedakcesyjnym, a w pełnej skali udostępniane po uzyskaniu członkostwa w UE – będą miały decydujące znaczenie dla rozwiązywania naszych problemów rozwoju regionalnego. Poważnym błędem jest jednak takie postępowanie, które polega na tym, aby dążenie do uzyskania tych środków i ich administracyjnej absorpcji zastępowało zdefiniowanie i prowadzenie własnej polityki. W konsekwencji środki unijne zamiast pomóc w rozwiązywaniu problemów, w istocie będą tworzyć problem. Nie określwszy własnej polityki strukturalnej, nie będzie można efektywnie wykorzystać unijnych funduszy strukturalnych i sformułować zobiektywizowanych kryteriów ich dystrybucji. Bez prawidłowego zdefiniowania zasad i celów rozwoju regionalnego, zgodnego z podejściem prokonkurencyjnym i regułą subsydiarności, środki funduszy strukturalnych będą zarządzane i rozdzielane centralnie i uznaniowo, co doprowadzi do wtórnej recentralizacji państwa i podważenia celów reformy organizacji terytorialnej wprowadzonej w 1999 r.

Brak jasnych reguł podziału kompetencji między władzami samorządowymi a rządowymi oraz instrumentów finansowych wspierających zadania samorządów w tym zakresie może doprowadzić do znacznych opóźnień w wykorzystaniu unijnej pomocy finansowej. Jednocześnie bardzo źle stałoby się, gdyby gospodarowanie funduszami pomocowymi było przedmiotem biurokratycznych przetargów oraz partyjnych sporów o kontrolę nad nimi (Guz-Vetter, 1999). Niestety, wiele przesłanek wskazuje, że nasila się taka niebezpieczna tendencja.

Pilnego i przejrzystego uregulowania wymaga zagadnienie podziału kompetencji dotyczących: programowania, negocjowania z Komisją Europejską, operacyjnego zarządzania, realizacji płatności, monitorowania, rozliczania finansowego, audytu i ewaluacji w zakresie korzystania z przedakcesyjnej pomocy strukturalnej. Niezbędne jest także wypracowanie i ustanowienie systemu oceny efektywności wykorzystania środków publicznych, w tym środków funduszy unijnych (Januszkiewicz, 2000, s. 5). W związku z tym poważnie powinna zostać rozpatrzona wysunięta przez J. Szlachetę (2000)

propozycja uchwalenia ustawy o funduszach europejskich. Brak jasnego uregulowania tych kwestii prowadzi do zaostrzenia konfliktów w łonie rządu, paraliżowania i osłabiania skuteczności działań w obszarze integracji europejskiej oraz pogłębiania chaosu organizacyjnego związanego z reformą administracyjną i osłabiania pozytywnych jej następstw.

Jeżeli przyjąć – jak czynią to autorzy *Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju* – że efektywność użycia środków funduszy przedakcesyjnych zależy między innymi od:

- reorientacji wydatków z działań o charakterze socjalnym i sektorowym na działania ukierunkowane regionalnie,
- stopniowego zwiększenia udziału samorządów w strukturze dochodów i wydatków publicznych oraz
- wzmocnienia zdolności administracji publicznej do programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli finansowej wydatkowania środków tych funduszy,

to trzeba wyraźnie stwierdzić, że w latach 1999–2000 nie podjęto istotnych działań, które przyczyniłyby się wyraźnie do zaistnienia tych warunków, i nie ma też klarownych perspektyw uruchomienia takich działań. Tym samym trudno oczekiwać efektywnego wykorzystania przez Polskę funduszy przedakcesyjnych i uzyskania przy ich wsparciu strukturalnej zdolności absorpcji funduszy strukturalnych.

## 6. Podstawowe problemy polityki regionalnej w Polsce

Żadna z polskich aglomeracji, łącznie z Warszawą, nie ma w przewidywalnym czasie szans uzyskania statusu globalnej metropolii. Natomiast poważnym problemem jest uzyskanie przez co najmniej kilka z nich pozycji europolii, czyli ośrodka o europejskiej skali powiązań i oddziaływania. W tym zakresie pomoc rządu centralnego jest nieunikniona, między innymi poprzez wielkie inwestycje infrastrukturalne, które zapewnią uczestnictwo tych ośrodków w europejskich sieciach komunikacyjnych (TINA). Rząd powinien też w tym celu zachęcać i pobudzać do współpracy międzyregionalnej, osłabiając zarazem (między innymi poprzez klarowność swego stanowiska i konsekwencję postępowania) wygórowane aspiracje i wynikającą z nich rywalizację. Klasycznym przypadkiem jest kwestia jednoznacznego i końcowego ustalenia, które lotniska mają mieć status lotnisk międzynarodowych, które też mają stanowić lotniska rezerwowe dla Okęcia, a więc które mogą uzyskać centralne finansowanie.

Powszechnie przyjmuje się, że w Polsce biegunem rozwoju są wielkie aglomeracje miejskie, natomiast zasadniczym problemem rozwoju regionalnego – obszary wiejskie. O ile to drugie przekonanie jest prawdziwe, o tyle pierwsze wątpliwe, a nawet groźne. Wiele programów rozwoju regionalnego, konstruowanych także na szczeblu centralnym, powinno być ukierunkowanych na rewitalizację gospodarczą miast, i to nie tylko tych, w których potrzebna jest

restrukturyzacja przemysłowa. Wszystkie polskie miasta będą musiały podjąć wielkie inwestycje infrastrukturalne, aby zlikwidować wieloletnią lukę inwestycyjno-remontową w zakresie drogownictwa i gospodarki komunalnej, a jednocześnie będą musiały w swym dalszym rozwoju w znacznie większym niż dotychczas stopniu bazować na wiedzy i informacji, w przeciwnym razie staną się obszarem zewnętrznej penetracji i zdominowanego rozwoju. W szczególności dotyczy to miast znajdujących w bezpośrednim zapleczu Berlina.

W tym zakresie znana teza A. Kuklińskiego (1997, s. 49) pełni funkcję *memento*: „Przestrzeń otwarta, która nie jest przestrzenią innowacyjną, staje się przestrzenią zależną w skali gospodarczej, politycznej i naukowej”. Najnowsze badania i ustalenia regionalistyki wskazują, że innowacyjność przestrzeni jest zasadniczo następstwem urbanizacji, rozumianej jako formowanie się „kreatywnych” miast, tworzących środowisko nasycone kulturą, oświatą, nauką i informacją, zdolne do innowacyjnej refleksji. Miasta takie stanowią najwyżej zorganizowane centra informacji ekonomicznej (Amin, Graham, 1997, s. 4–5). Występujące w nich złożone sieci koordynacji działań są koniecznym instytucjonalnym warunkiem generowania, transferu i dyfuzji nowoczesnych technologii, co ma decydujące znaczenie także dla otaczających te miasta regionów. Tym samym miasta takie stają się metropoliami.

Zainteresowania i wsparcia wymaga rozwój terenów położonych wzdłuż wschodniej granicy, która stając się zewnętrzną granicą UE, blokować będzie ich współpracę transgraniczną i ograniczać korzyści z niej wynikające. Rządowy program wsparcia powinien być również zorientowany na występujące już bądź potencjalne obszary gospodarczej zapaści i społecznego wykluczenia. Zaliczyć do nich należy:

- obszary popegeerowskie,
- małe gminy górnicze,
- średnie miasta z dominującym zakładem produkcyjnym,
- wielkomiejskie obszary koncentracji patologii społecznych.

W dużo większym niż dotychczas stopniu środki na restrukturyzację obszarów wiejskich powinny być skierowane z rozwojem małych i średnich miast i do nich adresowane. Takie miasta powinny zapewniać ludności wiejskiej dostęp do wiedzy i wykształcenia, lokalne rynki zbytu i pracy oraz tanie usługi dla gospodarstw chłopskich. Przy tym podstawowym mechanizmem polityki wyrównywania poziomu rozwoju regionów nie powinien być transfer środków z regionów wyżej do niżej rozwiniętych, ale selektywne stosowanie zasady dodawalności. Projekty w regionach niżej rozwiniętych i problemowych powinny z zasady korzystać z możliwości wyższego procentowo dofinansowania (z krajowych i unijnych funduszy strukturalnych) niż w regionach wyżej rozwiniętych.

Wszystkie projekty dofinansowywane ze szczebla centralnego powinny spełniać wymóg upowszechniania technologii informacyjnych. Trzeba więc zadbać o to, aby w zarządzaniu tymi projektami zasadą było posługiwanie się technologiami elektronicznego przekazu informacji. Bez tego efektywne monitorowanie projektów i programów nie będzie w ogóle możliwe.



Wielkiego wysiłku wymaga podniesienie poziomu sprawności administracji publicznej, tak rządowej, jak i samorządowej. W interesującym studium Swianiewicz, Dziemianowicz i Mackiewicz (2000) analizują wpływ sprawności administracji na zróżnicowanie regionalne. Na podstawie wnikliwych badań opracowali syntetyczny wskaźnik sprawności instytucjonalnej w samorządach gminnych według województw (zob. tab. 1).

Tab. 1. Sprawność instytucjonalna w samorządach gminnych wg województw – wskaźnik syntetyczny

	Wskaźnik	Miejsce
dolnośląskie	+ 0,11	9
kujawsko-pomorskie	+ 0,34	6
lubelskie	- 0,69	14
lubuskie	+ 0,49	2
łódzkie	- 0,13	11
małopolskie	+ 0,25	7
mazowieckie	- 0,21	12
opolskie	+ 0,60	1
podkarpackie	+ 0,08	10
podlaskie	- 1,26	16
pomorskie	+ 0,18	8
śląskie	+ 0,48	3
świętokrzyskie	- 0,41	13
warmińsko-mazurskie	- 0,76	15
wielkopolskie	+ 0,37	5
zachodniopomorskie	+ 0,45	4

Uwaga: 0 oznacza wartość wskaźnika przeciętną dla całego kraju; wartości dodatnie odpowiadają sytuacji lepszej od przeciętnej, a ujemne gorszej od przeciętnej w kraju.

Źródło: P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz (2000).

Uzyskane wyniki, które korespondują z rezultatami innych badań dotyczących zróżnicowania regionalnego w Polsce, autorzy cytowanego studium próbują wyjaśnić (ibid., s. 57) przez dwie główne hipotezy, przyjęte w podobnych badaniach dotyczących Włoch przez R. Putnama (1993):

a) hipotezę modernizacji – sprawność instytucjonalna zależna jest od poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego;

- b) hipotezę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – instytucje publiczne działają lepiej w sytuacji, w której więcej jest wzajemnego zaufania i współpracy między jednostkami i instytucjami w regionie, mieszkańcy są bardziej zainteresowani sprawami publicznymi, a społeczność lokalna – bardziej otwarta na zmiany (otwarta na wiedzę).

Przeprowadzona analiza korelacyjna prowadzi Swianiewicza, Dziemianowicza i Mackiewicza (op. cit., s. 66) do następującej konkluzji: „tradycje obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego są lepszym czynnikiem wyjaśniającym sprawność instytucji publicznych niż modernizacja społeczno-ekonomiczna”. Akceptując tę konkluzję, w polityce regionalnej należałoby położyć szczególny nacisk na kwestię kapitału ludzkiego i społecznego, przeznaczając na ten cel relatywnie wysokie nakłady (na przykład w stosunku do nakładów na infrastrukturę techniczną), zwłaszcza w regionach o ogólnie niższym poziomie rozwoju i sprawności administracyjnej.

## Zakończenie

Tych i wielu innych problemów rozwoju regionalnego nie uda się rozwiązać, jeżeli konsekwentnie nie zostanie przyjęty decentralistyczno-konkurencyjny model polityki regionalnej. Nie chodzi tylko o wybór opcji, ale także o działania legislacyjne i organizacyjne, które taki model ustanowią, a w szczególności przyczynią się do praktycznego rozstrzygnięcia kluczowych kwestii, takich jak:

- mechanizm koordynacji działań zorientowanych na rozwój regionów między szczeblem centralnym i wojewódzkim, przy zachowaniu autonomii władz powiatowych i gminnych w zakresie rozwoju lokalnego,
- zakres decentralizacji finansów publicznych, a więc określenie wydajnych źródeł dochodów własnych dla każdego poziomu samorządu terytorialnego,
- zakres i mechanizm automatycznej redystrybucji dochodów między podmiotami każdego poziomu samorządu terytorialnego,
- mechanizm kojarzenia programowania rozwoju i planowania przestrzennego,
- mechanizm montażu finansowego i współfinansowania wspólnych przedsięwzięć rządowo-samorządowych, dopuszczający udział kapitału prywatnego,
- instrumenty przeciwdziałania marginalizacji (zapewniania spójności) przestrzennej, społecznej i ekonomicznej (na przykład standaryzacja usług publicznych).

Niestety, pomimo reformy organizacji terytorialnej państwa zagadnienie modelu polityki regionalnej w Polsce nie zostało rozwiązane. Samo administracyjne ustanowienie dużych samorządowo-rządowych województw – choć konieczne – okazuje się niewystarczające, a nawet nierozstrzygające. Przedstawiony w artykule stan rzeczy świadczy o tym, że ustawowa decentralizacja państwa jest blokowana, a nawet cofana przez praktyczne działania recentralizacyjne rządu i jego agend. Rodzi to paradoksalną i groźną sytuację: podczas gdy ustrojowe podstawy polityki regionalnej zostały uformowane zgodnie z zasadą subsydiarności, w praktyce dominują reguły typowe dla relacji mocodawca-agent.

## Literatura

- Amin A., Graham S., 1997, „The Ordinary City”, *Transactions*.
- Amin A., Thrift N. (red.), 1994, *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Buckley R., Maurer R., 2000, „Decentralizacja w Polsce: tworzenie potencjału racjonalnego zarządzania i integracji z Unią Europejską”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Burki R.M., Perry G.E., Dillinger W.R., 1999, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington: The World Bank.
- Fitzgerald R. 1998: „Irlandia” (w:) I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo AE w Krakowie.
- Guz-Vetter M., 1999, *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hausner J., 1994, „Reprezentacja interesów w społeczeństwach socjalistycznych i posocjalistycznych”, (w:) J. Hausner, P. Marciniak (red.), *Od socjalistycznego korporacjonizmu do ...?*, *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 2, Warszawa: Fundacja „Polska Praca”.
- Hausner J., 1996, „Dwa modele rozwoju regionalnego Polski”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., 1998, „Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego”, Warszawa: KPZK PAN, *Biuletyn*, z. 185.
- Hausner J., 2000, *Polityka strukturalna i fundusze przedakcesyjne – perspektywa krajowa*, referat przedstawiony na konferencji nt. „Znaczenie Funduszy Przedakcesyjnych i Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej dla rozwoju gospodarczego Polski”, Jabłonna, 26–27 czerwca.
- Januszkiewicz W., 2000, *Rola funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju polskiej infrastruktury transportu*, referat przedstawiony na konferencji nt. „Znaczenie Funduszy Przedakcesyjnych i Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej dla rozwoju gospodarczego Polski”, Jabłonna, 26–27 czerwca.
- Jessop B., 1995, *Regional Economic Blocs, Cross-Border Cooperation, and Local Economic Strategies in Post-Socialism: Regional Policies and Regional Governance*, referat przedstawiony na konferencji nt. „Regional and Local Factors of Industrial Development”, Akademia Ekonomiczna, Kraków, 25–26 marca.
- Jessop B., 1999a, „Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks on Remapping Regulation and Reinventing Governance” (w:) G. Steinmetz (red.), *State Culture: State Formation after the Cultural Turn*, Ithaca: Cornell University Press.
- Jessop B., 1999b, „Reflections on Globalization and Its (Il)logic(s)” (w:) K. Olds and al. (red.), *The Logic of Globalization*, London: Routledge.
- Jessop B., 2000, „The State and the Contradictions of the Knowledge-driven Economy” (w:) J.R. Bryson, P.W. Daniels, N.D. Henry, and J. Pollard (red.), *Knowledge, Space, Economy*, London: Routledge.
- Kołodziejski J., 2000, „Koncepcja transformacji systemu planowania strategicznego rozwoju miast i regionów w świetle reformy terytorialnej organizacji

- państwa” (w:) Domański R. (red.), „Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów”, Warszawa: KPZK PAN, *Biuletyn*, z. 192.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – Polska 2000 plus*, 1995, tom I, Warszawa: Centralny Urząd Planowania.
- Kukliński A. (red.), 1997, „Polska przestrzeń w perspektywie długiego trwania”, Warszawa: KPZK PAN, *Biuletyn*, z. 178.
- Marquez J.M.M., 1998, „Hiszpania” (w:) I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo AE w Krakowie.
- Moulaert F., 1995, *Rediscovering Spatial Inequalities in Europe. Building Blocks for an Appropriate „Regulationist” Analytical Framework*, referat przedstawiony na konferencji nt. „Transforming Economies and Societies: Towards an Institutional Theory of Economic Change”, EAEPE, Kraków, 19–21 października.
- Oates W., 1996, *Comment*, „Annual World Bank Conference on Development Economics 1995”.
- Parteka T., 1999, Koreferat do projektu ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw, wygłoszony na konferencji KPZK PAN 14 grudnia 1999.
- Pietrzyk I., 1998, „Francja” (w:) I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo AE w Krakowie.
- Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, 1997, Warszawa: Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce.
- Putnam R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Stasiak A., 2000, „Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej na początku XXI w. – zróżnicowania regionalne” (w:) A. Stasiak (red.), „Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską”, Warszawa: KPZK PAN, SGGW, *Studia*, tom CX.
- Streeck W., Schmitter Ph.C., 1991, „From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market”, *Politics and Society*, Vol. 19, No. 2, June (133–64).
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., 2000, „Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowania regionalne”, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, seria *Polska Regionów*, nr 16.
- Szlachta J., 2000, *Polityka regionalna i Fundusze Strukturalne – perspektywa unijna*, referat przedstawiony na konferencji nt. „Znaczenie Funduszy Przedakcesyjnych i Funduszy Strukturalnych dla rozwoju gospodarczego Polski”, Jabłonna, 26–27 czerwca.
- The State in a Changing World, World Development Report*, 1997, Washington: World Bank.
- Wojtyna A., 2000, *Kontrowersje wokół decentralizacji finansów publicznych*, maszynopis.
- Zegar J., 2000, „Kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – uwarunkowania regionalne” (w:) A. Stasiak (red.), „Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską”, Warszawa: KPZK PAN, SGGW, *Studia*, tom CX.