

Andrzej Pyszkowski

POLITYKA REGIONALNA – BALAST CZY CZYNNIK ROZWOJU?*

Polityka rozwoju regionalnego jest integralnie związana z decentralizacją systemu władz publicznych. Jej istotą, w odróżnieniu od klasycznego wzorca wyrównawczego rozwoju regionalnego, jest próba wygrywania, a nie – wyrównywania międzyregionalnych różnicowań. Reforma ustrojowa zaledwie otwiera, a nie – wyczerpuje sama przez się możliwości kształtowania realnej polityki rozwoju regionalnego. Przesunięcie gestii i środków jej realizacji ze szczebla ogólnokrajowego na samorządny poziom wojewódzki może przynieść w sferze gospodarowania środkami publicznymi efekty porównywalne do tych, które w sferze gospodarki niesie prywatyzacja majątku państwowego. Jeśli możliwości te zostaną wykorzystane, to ciężar problemu przesunie się z areny zmagania o centralnie dzielone beneficja na płaszczyznę efektywnej alokacji środków, a więc – swoistej „gry o sumie dodatniej”, co sprzyjać będzie obniżeniu kosztów transformacji i rozwoju oraz spotęguje ich efekty.

Przy widocznym niedorozwoju instytucjonalnym publicznych podmiotów polityki intraregionalnej duże wrażenie może czynić wyraźny rozkwit instytucjonalny polityki regionalnej na poziomie ogólnokrajowym. Wytlumaczeniem tego fenomenu mogą być przygotowania do „wielkiego dzielenia”. Spiritus movens tych przygotowań to perspektywa pozyskania z Unii Europejskiej środków wspierających rozwój regionalny.

1. W pojmowaniu istoty polityki regionalnej można wyróżnić dwie opcje. Pierwsza z nich, klasyczna, postrzega ją jako segment interwencjonizmu państwowego, zmierzającego do niwelowania różnicowań międzyregionalnych, uznawanych za nadmierne. Wsparcie regionów słabszych środkami skumulowanymi przez państwo może oczywiście przybierać różne formy, mniej lub bardziej racjonalne, jego istota pozostaje jednakże nienaruszona: jest nią zabieranie bogatym i sprawniejszym na rzecz biedniejszych i mniej sprawnych. Taka redystrybucyjna opcja cieszy się wszędzie szczególnymi względami kręgów rządzących, gdyż wyposaża je w nie lada oręż polityczny: środki do podziału, którymi zjednywać można przychyłność rządzonych. Wprawdzie starorzymskie *divide et impera* miało nieco inny kontekst, lecz daje się bez trudu odnieść także do sytuacji, kiedy władza zapewnia sobie przywilej dzielenia dóbr rzadkich, do których zawsze i wszędzie zaliczyć można publiczne środki finansowe.

* Referat przedstawiony na konferencji „Polska polityka regionalna w polityce rozwoju” w Kazimierzu Dolnym, 6–9 maja 1999 r.

Druga opcja próbuje nieco szerzej postrzegać regionalny aspekt polityki rozwoju, bo o to w końcu chodzi. Odrębność tę podkreśla się w samej nazwie, wylansowanej na naszym gruncie przez Zespół Zadaniowy do spraw Rozwoju Regionalnego w Polsce. A więc nie „polityka regionalna” czy „interregionalna”, a polityka **rozwoju regionalnego**. Jej istotą, w odróżnieniu od klasycznego wzorca wyrównawczego, jest próba **wygrywania, a nie wyrównywania międzyregionalnych różnicowań**. A więc – wykorzystywanie różnicowanych cech, zasobów i predyspozycji regionalnych struktur społeczno-gospodarczych oraz uwzględnianie równie różnicowanych uwarunkowań i zagrożeń rozwojowych w procesach alokacji środków jest treścią tak rozumianej polityki rozwoju regionalnego oraz jej specyficznym, potencjalnym wkładem w rozwój kraju jako całości. Nie trzeba podkreślać, iż różnicowania te mogą być z natury rzeczy identyfikowane i ewaluowane najtrafniej właśnie na poziomie regionalnym, przy posiłkowych jedynie ingerencjach „centrum”. **Opcja rozwoju regionalnego jest integralnie związana z decentralizacją systemu władz publicznych**. Systemu – a więc nie tylko prawem przypisanej gestii, lecz także finansowych środków jej realizacji. O tych banalnych sprawach pozwałam sobie przypomnieć jedynie dlatego, że na naszych oczach rozstrzyga się obecnie batalia o miejsce i funkcje polityki rozwoju regionalnego w polskiej rzeczywistości. Nie jest bowiem prawdą, że dokonana już reforma ustrojowa oraz wymogi dostosowawcze do akcesu do Unii Europejskiej przesądzą sprawę. Przeciwnie – reforma ustrojowa zaledwie otwiera, a nie wyczerpuje sama przez się możliwości kształtowania realnej polityki rozwoju regionalnego, Unia Europejska zaś oczekuje od strony polskiej deklaracji określających cele, zasady i kierunki tej polityki, nie ingerując bynajmniej w jej priorytety. Słowem – jest to właściwy moment na rozstrzygnięcie, jaką politykę regionalną chcemy prowadzić, jakimi zasadami będziemy się kierować w jej realizacji oraz jakie środki prawne i materialne jesteśmy skłonni w nią zaangażować.

2. W końcu grudnia 1998 roku zostałem zaszczycony, ale i zaskoczony zaproszeniem do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na pożegnalne spotkanie z Ministrem Michałem Kuleszą. Moje zaskoczenie brało się stąd, że reformatorska misja Ministra uznana została (także przez niego) za zakończoną. A ja naiwnie sądziłem, że najtrudniejsze dopiero przed nami, że dopiero „godzina 0” otworzy etap, w którym „kończą się żarty, a zaczynają schody”. Takiemu właśnie widzeniu problemu poświęciłem zresztą wystąpienie na międzynarodowej konferencji pt. „Polityka regionalna w Polsce. Cele, procedury, instytucje” oraz kilka publikacji w *Nowym Życiu Gospodarczym*, wskazując na rysujące się zagrożenia ekonomicznego sensu reformy. Oczywiście, nie wszystkim przypadło to do gustu jako przejaw rzekomego malkontentstwa, jeśli nie czarnowidztwa. Dziś wracam do poruszonych wówczas spraw, nie dla gorzkiej satysfakcji, a dlatego że mimo upływu czasu nie jest jeszcze za późno, aby wzmocnić ekonomiczny sens reformy, co notabene ściśle koresponduje z tytułowym dylematem mego wystąpienia.

3. Ekonomiczny sens reformy terytorialnej organizacji kraju jest integralnie związany z **decentralizacją**. Uważam bowiem, że przesunięcie gestii i środków jej realizacji ze szczebla ogólnokrajowego na samorządny poziom wojewódzki może przynieść w sferze gospodarowania środkami publicznymi efekty porównywalne do tych, które w sferze gospodarki niesie prywatyzacja majątku państwowego, a więc – powiększenie dochodów i zrationalizowanie wydatków. Zaistniały przecież ustawowo zagwarantowane możliwości prowadzenia przez wojewódzkie wspólnoty samorządowe polityki rozwoju w imię własnych celów, za własne środki i na własną odpowiedzialność. Jeśli możliwości te zostaną wykorzystane, to ciężar problemu przesunie się z areny zmagania o centralnie dzielone beneficja na płaszczyznę efektywnej alokacji własnych środków, a więc swoistej „gry o sumie dodatniej”, co sprzyjać będzie obniżeniu kosztów transformacji i rozwoju oraz spotęguje ich efekty. Wówczas polityka rozwoju regionalnego ma szansę stać się rzeczywistym czynnikiem rozwoju *sensu largo*, a nie jedynie mniej lub bardziej sprawnym narzędziem dystrybucji scentralizowanych środków.

Aby ten „złoty sen” regionalistów stał się rzeczywistością, niezbędne staje się spełnienie przynajmniej dwóch kluczowych warunków: posiadania własnych (bądź – zrównanych z własnymi) środków finansowych, odpowiednich do gestii samorządów wojewódzkich, oraz instytucjonalnego i kadrowego przygotowania do efektywnego gospodarowania tymi środkami. Żaden z wymienionych warunków nie został, jak dotychczas, spełniony w stopniu satysfakcjonującym.

4. Budżet na 1999 rok rodził się w atmosferze międzyresortowej przepychanki, co w naszej praktyce nie jest zjawiskiem szczególnym. Istotne jest natomiast to, że wśród „przepychających się” uczestników gry o środki zabrakło i tym razem podmiotu czy podmiotów polityki rozwoju regionalnego, reprezentujących czy to poziom ogólnokrajowy, czy też nowo tworzony poziom województw-regionów. Podmiotów takich po prostu jeszcze nie było. A ponieważ nieobecni nie mają racji – efekt jest łatwy do przewidzenia: na starcie swej działalności nowe podmioty polityki rozwoju regionalnego zostały wprawdzie nieźle wyposażone w kompetencje i zadania, lecz niestety – tylko śladowo w możliwości ich realizacji.

5. Brak jest jeszcze pełnych przesłanek do oceny instytucjonalnego, a szczególnie kadrowego przygotowania podmiotów polityki rozwoju regionalnego do efektywnego wykorzystania nowych szans i sprostania nowym wyzwaniom. Temat ten wart jest z pewnością kompleksowej diagnozy. Mimo jej braku, trudno jednakże nie dojrzeć już teraz wyraźnego dysparytetu między rządowymi a samorządowymi organami władz publicznych w nowych województwach. Z litery ustaw ustrojowych nie wynikają bezpośrednio kompetencje wojewodów w sferze polityki rozwoju regionalnego (ma to być domeną samorządu), jednakże to wojewodowie, a nie zarządy podległe marszałkom, wyposażeni zostali w pierwszej kolejności w lokale i sprzęt, a przydzielona im liczba etatów wprost szokuje. Szczególnie na tle funkcji wojewodów, koncentrujących

się na kontroli **legalności** działań samorządu. Wychodzi na to, że pięciu kontrolerów będzie ścigać jednego „działającego”!

6. Przy widocznym niedorozwoju instytucjonalnym publicznych podmiotów polityki intraregionalnej duże wrażenie może czynić wyraźny rozkwit instytucjonalny polityki regionalnej na poziomie ogólnokrajowym, którego ilustracją są:

- powołanie Komitetu Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju Rady Ministrów;
- utworzenie Departamentu Polityki Regionalnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- utworzenie Departamentu Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Gospodarki;
- utworzenie Departamentu Polityki Regionalnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej.

Jeśli dodać, że w Ministerstwie Finansów istnieje także departament zajmujący się polityką regionalną (Departament Rolnictwa i Polityki Regionalnej), w RCSS zaś – Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej oraz 10 biur rozwoju regionalnego w tzw. makroregionach, do „pełnego szczęścia” zdaje się brakować jedynie odpowiednio nazwanej komórki w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Resorty demonstrują więc gotowość do podjęcia nowych zadań w sferze polityki regionalnej. Wypada jednakże postawić pytanie, o jakie „nowe zadania” tu chodzi? Przecież kompetencje w sferze rozwoju regionalnego przekazano samorządom wojewódzkim, na szczeblu rządowym powinno ich więc raczej ubywać, niż przybywać!

7. Nie chciałbym być posądzony o czarnowidztwo czy złośliwość, lecz nie znajduję innego wytłumaczenia tego fenomenu, jak przygotowania do „wielkiego dzielenia”. *Spiritus movens* tych przygotowań to perspektywa pozyskania środków wspierających rozwój regionalny z Unii Europejskiej. Zasobność Funduszu Regionalnego UE dotarła najwyraźniej do świadomości sektorowych decydentów, podjęto więc gorączkowe przygotowania do „skoku na kasę”, aby zapewnić sobie „godziwy” udział w puli nieporównywalnie obfitszej niż dotychczas uruchamiane środki krajowe i pomocowe. Jeśli moje przypuszczenia są prawdziwe, to jest to zła wiadomość dla tych, którzy perspektywę efektywnej polityki regionalnej wiążą z jej decentralizacją. Wzmocnienie sektorowo pojmowanej polityki regionalnej oddala bowiem tę perspektywę, zastępując ją wiązką „resortowych polityk regionalnych”, prowadzonych w sposób nieskoordynowany ze szczebla ogólnokrajowego. Nie trzeba dodawać, że „resortowa polityka regionalna” to nic innego, jak centralne przesądzanie o alokacji środków wspierających rozwój społeczno-gospodarczy, a więc to, co resortowe „tygrysy” lubią najbardziej. Realna staje się groźba recentralizacji polityki rozwoju regionalnego, a recentralizacja – to powrót do redystrybucyjnego li tylko charakteru polityki regionalnej, a więc utrata szans na to, aby stała się ona nie *sui generis* balastem, lecz istotnym czynnikiem realizacji priorytetów strategii rozwoju kraju *sensu largo*.

8. Reasumując, pragnę raz jeszcze podkreślić immanentny związek polityki rozwoju regionalnego z pryncypiami reformy terytorialnej organizacji kraju.

Zagrożenia reformy są zagrożeniami dla efektywnej polityki rozwoju regionalnego, traktowanej jako integralna część polityki rozwoju kraju. Wstępna identyfikacja tych zagrożeń wskazuje na:

- strukturę finansów publicznych, wciąż nieadekwatną do pryncypiów reformy;
- przejawy i próby nadregulacji i etatyzacji polityki rozwoju regionalnego, grożące jej recentralizacji;
- niewystarczające „zespole” resortowych agend administracji specjalnej;
- *last but not least* – sygnalizowany zamiar oderwania terytorialnych przekrojów statystyki państwowej na poziomie NUTS 2 od sieci podziału administracyjnego kraju.

Zagrożeń reformy jest z pewnością więcej. Ich monitorowaniem, identyfikacją, łagodzeniem i przewyciężaniem powinien zajmować się wyznaczony organ władzy publicznej. Na razie jednak nie odczuwa się jego działalności.