

**Katarzyna Właźlak, 2010, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business, 448 s.**

Problematyka związana z rozwojem regionalnym doczekała się licznych opracowań. Nie budzi wątpliwości fakt, że do pełnego ujęcia związanych z nią zagadnień niezbędne jest przeanalizowanie wybranych aspektów nie tylko przez pryzmat zagadnień ekonomicznych czy z zakresu zarządzania, lecz także zagadnień prawnych. Próbę interdyscyplinarnego ujęcia wspomnianej problematyki, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii prawnych oraz administracyjnych, podjęła dr Katarzyna Właźlak – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Książka została podzielona na siedem rozdziałów, w których scharakteryzowano wybrane tematy. Rozdział pierwszy obejmuje zagadnienia wprowadzające. Autorka zwraca uwagę, że pojęcie regionalizmu odnosi się zarówno do stanu świadomości społecznej mieszkańców regionu, jak i do ich aktywności gospodarczej, kulturowej i politycznej. Przy okazji przypomina, że pojęcie to zostało stworzone przez poetę Leona de Berlic-Perussisa w roku 1874. W sensie administracyjnym kierunek ten stał się istotny jednak dopiero po II wojnie światowej, gdy rozwój gospodarczy spowodował konieczność wprowadzenia większych niż dotąd jednostek terytorialnych. Obecnie w Europie wyróżnić można trzy formy regionalizacji: klasyczną, związaną z rozwojem gospodarczym (globalizacją) oraz trzecią, wiążącą się z ujawnieniem tożsamości społeczno-kulturowej przez różne grupy, instytucje i społeczności na arenie międzynarodowej. Również samo pojęcie regionu występuje obecnie w wielu znaczeniach. Można wyróżnić jego ujęcia geograficzne, gospodarcze czy też czysto organizacyjne (administracyjne). Autorka wskazuje, że najbardziej trafna w tym kontekście jest koncepcja uniwersalna, określająca region jako najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową. Warto tutaj dodać, że mimo wszystko przy tak określonej definicji należy być bardzo ostrożnym: okazać się bowiem może, że wskazane założenie doprowadzi do sytuacji, w której na pojęcie regionu w skali międzynarodowej (a nawet tylko europejskiej) składać będą się zupełnie odmienne jednostki. W tym kontekście pomocne okazuje się przywołanie przez dr Właźlak również pojęcia rozwoju regionalnego. Słusznie podkreśla się, że nie można tego terminu określić w sposób precyzyjny bez wyjaśnienia jego warunków, metod, środków realizacji, a także analizy stosunków władzy i związanych z nimi konfliktów interesu. Ważne również jest to, że rozwój regionalny wymaga zaangażowania czynników wewnętrznych i zewnętrznych. W tym kontekście

można wyróżnić nawet rozwój endogeniczny oraz rozwój egzogeniczny. W obu wypadkach fundamentalne znaczenie dla rozwoju mają warunki instytucjonalne, czyli określenie zasad funkcjonowania instytucji publicznych zaangażowanych we wspomnianą problematykę (przykładem roli takich organów może być generowanie korzyści aglomeracyjnych).

Podział zadań oraz kompetencji dotyczących rozwoju regionalnego pomiędzy państwo a region w Europie to temat rozdziału drugiego monografii. Nie budzi wątpliwości fakt, że relacje pomiędzy państwem a regionem (też pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego) zależą od przyjętego w danym państwie modelu ustrojowego regionu. Wiąże się to z różnymi koncepcjami: Europy regionów, Europy ojczyzn oraz koncepcji rządu wielopoziomowego. W kontekście regionalizacji autorka wyróżnia za Stockerem, Hogwoodem i Bullmanem następujące rodzaje państw europejskich: klasyczne państwa unitarne, ewoluujące państwa unitarne (do tej grupy została zaliczona Polska), regionalizowane państwa unitarne oraz państwa federalne. Zastrzec jednak należy, że pomimo poszczególnych propozycji pogrupowania do żadnej kategorii nie można zaliczyć dwóch takich samych państw. W dalszej części rozdziału scharakteryzowano wybrane modele polityki regionalnej.

Zagadnienia te są dalej omawiane w rozdziale trzecim, w którym rozpatrywany jest rozwój regionalny z perspektywy zadań administracji publicznej. Autorka stwierdza, że na funkcjonowanie administracji publicznej w sferze rozwoju regionalnego duży wpływ wywierają zmiany polityczne i społeczne dokonywane w skali światowej (np. zmniejszenie zakresu działań podejmowanych przez państwo w sferze ekonomii, pomocy społecznej, ochrony zdrowia czy też edukacji). Sama rola państwa w zakresie rozwoju regionalnego może polegać na wprowadzaniu odpowiednich regulacji prawnych. W zakresie działalności władz centralnych pozostaje także funkcja regulacyjna i kontrola przestrzegania prawa. W kontekście zadań państwa ważną rolę odgrywa jego rola przy zagospodarowaniu terenów zaniedbanych czy też borykających się ze zmianami strukturalnymi. Upadające regiony dysponują bowiem zazwyczaj znikomymi środkami, co uniemożliwia im samodzielne podjęcie działań restrukturyzacyjnych. Funkcja państwa sprowadzać się może tutaj do zapewnienia odpowiednich warunków współpracy podmiotów publicznych i prywatnych przy zachowaniu mechanizmów kontrolnych. Oczywiście, poza samymi podstawami instytucjonalnymi Autorka zwraca uwagę, że ważna jest inicjatywa konkretnych władz, jako negatywny przykład podając Grecję i brak polityki rozwoju regionalnego w tym kraju. W Polsce wyrazem łączenia rozwoju regionalnego z rozwojem gospodarczym jest między innymi stworzenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jak przypomina Katarzyna Właźlak, w ustawie o działach administracji rządowej rozwój regionalny stanowi odrębny dział tej administracji; do jego zadań należy m.in. opracowywanie różnego rodzaju państwowych dokumentów dotyczących rozwoju regionalnego, analizowanie ich zgodności z innymi dokumentami w tej dziedzinie, koordynowanie działań samorządu terytorialnego w sprawach rozwoju czy też nadzorowanie wykonania i rozliczenia zawartych kontraktów wojewódzkich. W monografii

słusznie się wskazuje, że polityka regionalna państwa nie może być polityką autonomiczną, ale musi realizować cele związane ze społeczno-gospodarczym rozwojem kraju (np. w przemyśle, środowisku czy rolnictwie).

Rozdział czwarty odnosi się do roli samorządu województwa jako podmiotu rozwoju regionalnego. Autorka podkreśla, że ustawa o samorządzie województwa w sposób kategoryczny oddziela regionalną wspólnotę samorządową od pozostałych wspólnot, wyodrębnianych w ramach powiatów i gmin. Odwołując się do literatury, dodaje, że region tworzy zbiorowość, która weszła w wyższe stadium rozwoju. Nie budzi wątpliwości, że poza tymi społecznymi aspektami funkcjonowania regionu ważne są również jego aspekty polityczne (i związana z nimi gra interesów). W kontekście określania roli marszałka województwa Autorka przypomina o dylematach związanych z oceną jego pozycji jako samodzielnego organu województwa. Podejmowane przez organy samorządu województwa zadania pozwalają odróżnić status województw od statusu innych jednostek samorządu terytorialnego. Realizują one politykę intraregionalną, między innymi przy wykorzystaniu strategii rozwoju województwa oraz poszczególnych programów. Dr Wlazlak w dalszej części pracy szczegółowo opisała zadania samorządu województwa, które mogą się wiązać z rozwojem regionalnym. Rozdział piąty dotyczy zbliżonego zagadnienia: roli wojewody w rozwoju regionalnym. Wojewoda jako reprezentant Rady Ministrów w województwie działa według nieco odmiennych zasad. Jako nominat premiera ma reprezentować interesy swojego mocodawcy, odpowiada także za realizację polityki rządu w regionie. Politykę rozwoju regionalnego realizowaną przez samorząd województwa z jednej strony i przez wojewodę z drugiej strony powinien charakteryzować brak wzajemnych zależności, podporządkowania czy też konkurencji. Autorka wśród najważniejszych zadań wojewody w kontekście omawianej w monografii problematyki wylicza dostosowywanie do miejscowych warunków celów polityki regionalnej Rady Ministrów czy też przedstawianie Radzie Ministrów projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa.

Po prezentacji szczegółowych zadań wojewody w zakresie rozwoju regionalnego Autorka w rozdziale szóstym zajęła się instrumentami oddziaływania administracji publicznej na rozwój regionalny. Jak podaje na początku rozdziału, samo pojęcie „instrument” kojarzyć można jako układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty dzięki jego zastosowaniu. Wśród instrumentów pojawiają się akty planowania. Co do zasady nie mają one charakteru normatywnego, a więc nie mogą zawierać obowiązków skierowanych bezpośrednio do podmiotów spoza administracji publicznej. Przykładem strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym jest „strategia”, która ułatwia podejmowanie decyzji bieżących w dostosowaniu do aktualnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Musi jednocześnie służyć zaspokajaniu potrzeb społecznych. Pamiętać należy również o tym, że zarządzanie strategiczne wymaga długookresowej perspektywy działania władz publicznych. Strategia rozwoju województwa powinna być przygotowana z udziałem podmiotów publicznych i prywatnych (ważne jest tutaj wdroże-

nie zasady partnerstwa). Podejście takie stanowi wyraz bardzo szybko rosnącej świadomości samorządów i ich woli modernizacji. Z kolei kontrakty wojewódzkie (porozumienia zawierane przez samorząd województw z władzami centralnymi) to przykłady niezdecydowania ustawodawcy w odniesieniu do regulacji prawnych w zakresie rozwoju regionalnego. Dotyczy to chociażby przedmiotu kontraktu wojewódzkiego, w różny sposób określanego w aktach prawnych, oraz jego relacji z *Narodowym Planem Rozwoju*. Osobny aspekt związany z instrumentami oddziaływania administracji stanowi finansowanie rozwoju regionalnego, którego efektywność może ucierpieć zdaniem Autorki z uwagi na niestabilny i niepewny system finansów publicznych i dochodów samorządu terytorialnego. Pozostaje wyrazić nadzieję, że obecny stan rzeczy zostanie choć w pewnym zakresie zmieniony (i będzie dalej zmieniany) przez modyfikację ustawy o finansach publicznych. Nadal jednak działalność administracji publicznej na rzecz rozwoju polskich regionów jest finansowana obecnie z publicznych środków krajowych, publicznych środków wspólnotowych, środków pochodzących z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych międzynarodowych instytucji finansowych, także ze środków prywatnych.

Ostatni rozdział dotyczy relacji pomiędzy polityką regionalną Unii Europejskiej a rozwojem regionalnym Polski. Opisano w nim podstawowe zasady odnoszące się do polityki regionalnej przyjęte w ramach Unii Europejskiej oraz ich ewolucję w poszczególnych latach. Poruszono pokrótce kwestie związane z funkcjonowaniem zasady subsydiarności, zasady koordynacji, zasady elastyczności oraz zasady programowania. Scharakteryzowano również unijne programy mające wpływ na rozwój regionalny.

Charakteryzowana monografia na pewno jest bardzo istotną propozycją na rynku wydawniczym. Ważne jest to, że Autorka korzystała z bardzo szerokiej literatury, starając się zaproponować interdyscyplinarne ujęcie tematu. Ponadto w wielu miejscach przedstawia własne stanowisko w poszczególnych sprawach. Lektura publikacji skłania do wniosku, że tematyka związana z rozwojem regionalnym wymaga jeszcze szerokiego, wieloaspektowego ujęcia, z różnych punktów widzenia.

*Maciej Nowak*