Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(18)/2004
ISSN 1509-4995

Tomasz Grzegorz Grosse

Propozycja założeń do rządowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2007–2013*

W połowie 2004 roku rozpoczęły się prace rządu nad dwoma dokumentami programowymi dotyczącymi polityki gospodarczej o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kraju w latach 2007–2013. Pierwszym jest *Narodowy Plan Rozwoju*, który jest najważniejszą strategią rozwoju gospodarczego i społecznego Polski w kolejnym okresie naszego członkostwa w Unii Europejskiej. W dużym stopniu jest to dokument określający politykę realizowaną z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Ważną częścią składową tego dokumentu, oprócz szeregu strategii sektorowych rządu, będzie drugi dokument programowy, o fundamentalnym znaczeniu dla procesów rozwojowych w Polsce – *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*. Niniejszy tekst stanowi głos w debacie programowej na temat polityki regionalnej w Polsce po roku 2006. Przedstawia propozycje założeń do rządowej strategii rozwoju regionalnego, uznając, że polityka regionalna państwa wymaga tego typu dokumentu planistycznego. W pierwszej części artykułu zostały omówione najważniejsze problemy dotyczące zróżnicowań regionalnych w Polsce, które warunkują kierunki interwencjonizmu rządu w województwach. Na tej podstawie zaproponowano kierunkowe priorytety polityki regionalnej państwa po roku 2006. Następnie zostały przedstawione propozycje dotyczące zasad rozwoju regionalnego oraz najważniejsze instrumenty realizacji omawianej polityki. Na zakończenie zaproponowano rozwiązania dotyczące kryteriów wsparcia finansowego polityki regionalnej województw przez rząd.

Podstawowym dokumentem w zakresie polityki regionalnej w Polsce jest obecnie *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (NSRR). Główną przesłanką dla powstania tego dokumentu była przede wszystkim bliska perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej oraz otwierająca się możliwość skorzystania z europejskiej pomocy przedakcesyjnej (a później także akcesyjnej). NSRR nie jest wyłącznie strategią rządu, ale w założeniu obejmuje polityki rozwojowe różnych władz publicznych. Brakuje jednak klarownego określenia podziału zadań i odpowiedzialności między tymi podmiotami w zakresie realizacji strategii. Omawiany dokument ma podstawowe wady konstrukcyjne utrudniające jego wykorzystanie dla celów polityki regionalnej rządu. Nie jest to bowiem plan działań ukierunkowany terytorialnie wobec poszczególnych

* Tekst został przygotowany na podstawie ekspertyzy dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy: Grosse T.G., 2004, *Ekspertyza dotycząca założeń do Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013*, Warszawa: MGiP.

województw, choć dokument stawia cele rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze ogólnokrajowym i w ten sposób może stać się podstawą do formułowania bardziej szczegółowej strategii regionalnej rządu. W obecnej sytuacji w Polsce *de facto* nie istnieje więc strategia regionalna rządu, która potrafiłaby ukierunkować politykę gospodarczą rządu wobec poszczególnych obszarów, uwzględniając zarówno ogólnokrajowe cele rozwojowe, jak również specyficzne uwarunkowania poszczególnych województw.

Jak się wydaje, kluczową sprawą z punktu widzenia formułowania polityki rządu jest opracowanie wiodącej długofalowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczej kraju, która byłaby podstawowym dokumentem dla polityki gospodarczej rządu i średniookresowych strategii sektorowych i regionalnej kraju. Natomiast wieloletnia strategia rozwoju regionalnego (*Długofalowa strategia...* 2003) nie wydaje się dokumentem niezbędnym. Dużo istotniejsze jest przygotowanie z odpowiednim wyprzedzeniem strategii średniookresowej rozwoju regionalnego kraju obejmującej lata 2007–2013, a także nawiązującej do niej strategii rozwoju regionalnego rządu w tym samym okresie.

Ocena zróżnicowań i problemów regionalnych w Polsce

W ujęciu regionalnym na poziomie NUTS II[1] zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego mierzonego poziomem PKB na mieszkańca oscylują wokół relacji 1:2,2. Większe zróżnicowania występują wewnątrz regionów, sięgając ekstremalnej proporcji 1:5 (województwo mazowieckie) w ujęciu podregionów NUTS III. Najwyższy poziom rozwoju obserwowany jest w województwach, w których zlokalizowane są centra społeczno-gospodarcze kraju: województwo mazowieckie (151,6% średniego poziomu w kraju), śląskie (110%) i wielkopolskie (106,6%). Poziom rozwoju województwa mazowieckiego wyniósł w 2003 r. 72% średniej PKB na jednego mieszkańca w UE i w ciągu dwóch najbliższych lat prawdopodobnie przekroczy poziom 75% unijnego PKB, co jest granicą kwalifikowania do pomocy strukturalnej UE. Jednocześnie województwa mazowieckie i śląskie mają najwyższy poziom potencjału endogenicznego, mierzonego m.in. udziałem ludności z wyższym wykształceniem, liczbą studentów, liczbą przyznanych patentów itp. (Klasik 2003).

Najniższy poziom rozwoju gospodarczego odnotowuje się na terenie Polski wschodniej. Zwarty obszar o najniższym poziomie PKB na mieszkańca tworzy pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie oraz wschodnia i północna część województwa mazowieckiego. Obszary te są także najsłabsze gospodarczo w odniesieniu do regionów Unii Europejskiej – około 30% średniej PKB w UE-15 (Eurostat 2004).

[1] W Polsce na początku roku 2004 funkcjonował podział na jeden region NUTS I (obszar całego kraju), 16 regionów NUTS II (województwa), 45 subregionalnych jednostek NUTS III, 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatu (NUTS IV), 2489 gmin (jednostki typu NUTS V). Jednocześnie planowane było zwiększenie liczby jednostek typu NUTS I (do około 6).

W latach 90. tereny te (z wyjątkiem podlaskiego) rozwijały się relatywnie wolniej niż pozostałe obszary kraju, a w niektórych nawet notowano spadek tempa wzrostu PKB (Gorzelak 2002). W rezultacie zwiększają się zróżnicowania międzyregionalne pomiędzy wschodem a resztą kraju. Przyczyną utrzymywania się niskiego poziomu PKB na mieszkańca na tych terenach w stosunku do średniej krajowej jest najwyższy w skali kraju udział ludności rolniczej i utrata dotychczasowej bazy ekonomicznej w wyniku procesów restrukturyzacyjnych.

W Polsce odnotowujemy trzy zasadnicze grupy przyczyn zróżnicowań ekonomicznych. **Pierwsza dotyczy podziału między aglomeracjami a resztą kraju.** Po recesji związanej z okresem transformacji dynamiczny wzrost skoncentrowany był na obszarach metropolitalnych, w szczególności w Warszawie. Pomimo wielu pozytywnych tendencji rozwojowych polskie metropolie (włącznie ze stolicą kraju) natrafiają na coraz poważniejsze problemy, które stanowić mogą bariery dla przyszłego dynamicznego wzrostu gospodarczego. Są to głównie kłopoty dotyczące infrastruktury, degradacja niektórych dzielnic przemysłowych lub mieszkalnych, trudności regulacyjne w procesie inwestycyjnym i zagospodarowania przestrzennego, a także spontaniczna i niewłaściwie ukierunkowana przez władze publiczne strategia rozwojowa obszarów metropolitalnych. Poważnym problemem jest również niewłaściwe powiązanie metropolii i otaczających je obszarów, w tym m.in. słabość infrastruktury komunikacyjnej w danym regionie, trudności w koordynacji współpracy między różnymi szczeblami władz publicznych, a zwłaszcza niedostatek mechanizmów premiujących współdziałanie w dziedzinie rozwoju regionalnego między metropolią i jej województwem.

Druga grupa przyczyn zróżnicowań przestrzennych ma związek z trudnościami obszarów silnie związanych z przemysłem okresu PRL-u. Otwarcie gospodarki polskiej na konkurencję europejską i globalną zintensyfikowało problemy obszarów o wysokiej koncentracji sektorów, które utraciły konkurencyjność. Takie sektory to przede wszystkim: a) przemysł lekki, którego największym skupiskiem jest aglomeracja łódzka, b) przemysł wydobywczy węgla kamiennego skoncentrowany na Górnym Śląsku, c) przemysł hutniczy, którego największe zakłady wytwórcze występują na Górnym Śląsku i w Krakowie, ale od którego w największym stopniu uzależnione były pojedyncze miasta zagrożone obecnie całkowicie utratą dotychczasowej bazy ekonomicznej (np. Ostrowiec Świętokrzyski, Stalowa Wola), d) przemysł stoczniowy skoncentrowany w Szczecinie oraz Trójmieście.

Ponadto w skali regionalnej i lokalnej w ciągu lat 90. ujawniły się trudności adaptacyjne do nowych warunków rynkowych zakładów i ich kooperantów w sektorze przemysłu obronnego (Mielec, Radom, Starachowice, Świdnik, Górny Śląsk i inne) oraz motoryzacyjnego (Nysa, Starachowice, Sanok, Jelcz i inne). Istnienie obszarów schyłkowych gałęzi przemysłu, które nie są w stanie generować wzrostu gospodarczego, prowadzi do geograficznej koncentracji problemów społeczno-ekonomicznych takich jak wysokie bezrobocie czy

niski współczynnik aktywności zawodowej (Blazyca i in. 2002; Głębocki, Rogacki 2002).

Bezpośrednio z problemami transformacji gospodarczej i kryzysem transformacyjnym licznych sektorów gospodarczych związane są procesy degradacji społecznej i ekonomicznej miast lub dzielnic niektórych miast. Wiele dzielnic miast, a nawet całych miast w Polsce, jest zagrożonych całkowitą degradacją społeczno-ekonomiczną ze względu na utratę dotychczasowych funkcji administracyjnych, gospodarczych i kulturowych oraz obecne trendy migracyjne. Problem ten dotyczy pewnej liczby miast średniej i małej wielkości położonych na północy, zachodzie i południowym zachodzie kraju (ale także pojedynczo na innych obszarach kraju) oraz dzielnic, w szczególności śródmiejskich w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Przejawami procesu degradacji społeczno-gospodarczej tych ośrodków jest postępująca dekapitalizacja zabudowy miejskiej i przestrzeni urbanistycznej, niszczenie obiektów zabytkowych i kulturowych, ograniczanie działalności gospodarczej oraz niski poziom przedsiębiorczości, wynikający z niskiej mobilności zawodowej mieszkańców i zagrożenia przestępczością. Brak endogenicznych czynników wzrostu w powiązaniu z niewielkim zainteresowaniem potencjalnych inwestorów tymi obszarami, ze względu na wysokie koszty modernizacji infrastruktury i niską siłę nabywczą mieszkańców, wywołuje nadmierne różnicowanie statusu materialnego oraz patologie społeczne.

Problem rekultywacji i zagospodarowania zdegradowanych obszarów poprzemysłowych i opuszczonych terenów powojskowych dotyczy dużej liczby miejscowości rozrzuconych na terytorium całego kraju. W większym nasileniu problem zdegradowanych obszarów poprzemysłowych występuje na terenie wydobycia surowców mineralnych (rejon Wałbrzycha, Górnośląski Okręg Przemysłowy, zagłębie siarkowe w okolicach Tarnobrzega, Legnicki Okręg Miedziowy, obszary wydobycia węgla brunatnego), ale pojedynczo obszary takie występują praktycznie we wszystkich miastach, także tych, w których zlokalizowane są obiekty gospodarki morskiej. Szczególnym problemem jest zagospodarowanie obiektów oraz terenów zajmowanych w przeszłości przez armię ZSRR. Należą do nich zarówno kompleksy obiektów, w których skład wchodzą koszary, szpitale, magazyny, jak i pojedyncze obiekty o charakterze militarnym – lotniska, porty, magazyny, bazy wojskowe. Pomimo upływu czasu (wojska radzieckie opuściły Polskę w roku 1991) problem integracji tych obszarów i ich wykorzystania nadal nie jest rozwiązany, co uwidacznia się szczególnie w Polsce północno-zachodniej oraz południowo-zachodniej.

Trzecia grupa przyczyn zróżnicowań regionalnych jest głęboko zakorzeniona w historii kraju i tej części Europy. Ma to związek z podziałami sięgającymi przynajmniej okresu rozbiorowego, kiedy należąca do zaboru rosyjskiego Kongresówka w wyniku restrykcyjnej polityki caratu rozwijała się znacznie wolniej od pozostałych zaborów. Podział na Polskę „A" i „B" utrzymał się również w okresie międzywojennym i w czasach PRL-u. Większość obszarów na wschód od Wisły charakteryzuje się nadal relatywnie

niskim poziomem rozwoju. Są to tereny w przeważającej mierze rolnicze, słabo zurbanizowane, o wadliwej strukturze gospodarczej i społecznej. Opisywana grupa przyczyn ma długotrwałe konsekwencje dla rozwoju gospodarczego na przestrzeni historycznej i jest związana głównie z niedostatkami kultury politycznej i administracyjnej w Polsce. Jest także powiązana z problemami dotyczącymi nieefektywnej struktury instytucjonalnej administracji odpowiedzialnej za rozwój regionalny i słabością kompetencji urzędników w różnych strukturach władz publicznych. Dotychczasowe analizy sprawności instytucjonalnej administracji lokalnej potwierdzają podział Polski na zachodnią – ze sprawną administracją, oraz wschodnią i północno-wschodnią, gdzie wskaźniki sprawności instytucjonalnej przyjmują najniższe wartości. Wysoka sprawność instytucjonalna administracji jest skorelowana z zamożnością gminy oraz rozwojem tzw. społeczeństwa obywatelskiego (np. aktywnością społeczno-polityczną mieszkańców, liczbą organizacji społecznych i mediów itp.) (Swianiewicz i in. 2000).

Wnioski dla ukierunkowania polityki regionalnej państwa

Zasadniczym celem polityki regionalnej państwa w latach 2007–2013 powinno być dążenie do zainicjowania rozwoju regionalnego i poprawienia konkurencyjności gospodarczej wszystkich województw dzięki wykorzystaniu regionalnych potencjałów endogennych w celu zapewnienia większej spójności przestrzennej Polski. W podobny sposób definiują cele polityki rozwoju regionalnego zarówno dotychczas obowiązująca *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (2000), jak również w nieco szerszej perspektywie obecny *Narodowy Plan Rozwoju* (2003). Według *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2001) celem polityki regionalnej w ujęciu międzynarodowym powinno być kształtowanie polskiego bieguna Europy Środkowej, koncentrującego aktywność społeczno-gospodarczą konkurencyjną w skali gospodarki europejskiej, położonego w wieloboku pomiędzy Gdańskiem, Bydgoszczą, Poznaniem, Wrocławiem, Krakowem, Łodzią i Warszawą. Głównym centrum jego polaryzacji europejskiej powinna stać się w połowie XXI wieku wielka konurbacja warszawsko-łódzka. Centralne jej położenie oraz dogodne powiązania infrastrukturalne sprzyjałyby przy tym dyfuzji aktywności i postępu na obszar całego kraju, a usytuowanie na skrzyżowaniu ważnych międzynarodowych szlaków komunikacyjnych w relacjach wschód–zachód i północ–południe byłoby ważnym czynnikiem zapobiegania wciąż możliwej marginalizacji Polski w strukturze integrującej się Europy[2].

[2] Koncepcja przedstawia również sześć generalnych kierunków przestrzennego zagospodarowania kraju, które zostały częściowo wykorzystane w niniejszym opracowaniu: a) dynamizacja polskiej przestrzeni, b) ekologizacja, c) restrukturyzacja ogniw struktury przestrzennej kraju, d) wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, e) modernizacja adaptacyjna całej struktury przestrzennego zagospodarowania kraju, f) generowanie zróżnicowanej regionalnie aktywności społeczno-gospodarczej; por. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 2001, s. 10–11, 55–78.

Zgodnie z założeniami do *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*[3] oraz *Długofalową strategią rozwoju regionalnego*[4] cele polityki regionalnej państwa mogą być sformułowane w trzech zasadniczych kierunkach:

1) rozwój konkurencyjności gospodarczej polskich regionów,
2) elastyczne różnicowanie celów i wykorzystywanie potencjału endogennego regionów,
3) wyrównywanie szans rozwojowych województw.

Przyjęcie takich celów rozwojowych jest zgodne z zasadą rozwoju wszystkich polskich województw. W praktyce oznacza dążenie jednocześnie do poprawienia konkurencyjności gospodarczej polskich regionów i całego kraju oraz wyrównywania szans rozwojowych tych obszarów, które bez pomocy państwa skazane są na marginalizację lub długotrwałe problemy rozwojowe. Jednocześnie w myśl zasady subsydiarności rozwoju regionalnego oraz zasady wspierania rozwoju endogenicznego województw polityka regionalna państwa jest ukierunkowana na elastyczne różnicowanie celów i wykorzystanie potencjału wewnętrznego poszczególnych obszarów.

1. Ważnym elementem polityki regionalnej powinna być poprawa konkurencyjności gospodarczej poszczególnych regionów i całego kraju. Oznacza to przede wszystkim zainicjowanie w szerszym wymiarze działań zmierzających do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Należałoby więc wspierać rozwój innowacyjności, zwłaszcza przez zwiększenie wydatków na badania i rozwój, a także budowanie zasobów ludzkich i infrastruktury niezbędnej dla rozwoju nowoczesnej gospodarki. Ponadto działania polityki regionalnej państwa powinny wspierać budowanie regionalnych sieci kooperacyjnych, rozwój regionalnego potencjału instytucji finansowych, doradczych i otoczenia biznesowego. Działania w tym kierunku powinny być dostosowane do regionalnych strategii rozwojowych i możliwości absorpcyjnych poszczególnych działań przez województwa. Taka polityka powinna być prowadzona we wszystkich regionach kraju, ale w szczególności należałoby wspierać obecnie funkcjonujące obszary rozwoju nowoczesnych technologii, m.in. Centralny Makroregion Zaawansowanych Technologii, Śląsko-Małopolski Makroregion Zaawansowanych Technologii, Dolinę Lotniczą, Poznańskie Centrum Zaawansowanych Technologii oraz Pomorskie Centrum Zaawansowanych Technologii (Siemaszko 2003, s. 31–33). Konkurencyjność gospodarcza powinna być również wspierana przez tworzenie warunków do rozwoju edukacji i nauki, w tym powstawanie nowych ośrodków akademickich w Polsce. Istotne znaczenie ma także zregionalizowana pomoc na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, w tym małych i średnich przedsiębiorstw.

[3] Zob. *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013* (2004, s. 77–82). Założenia opierają się na czterech głównych celach rozwoju regionalnego: 1) konkurencyjności gospodarczej polskich regionów, 2) efektywnym wykorzystaniu endogennego potencjału województw, 3) racjonalnej gospodarce przestrzennej i zasobami środowiska, 4) wyrównywaniu szans.

[4] *Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju* (2003, s. 39–54) jest oparta na trzech zbliżonych kierunkowych celach działania: 1) generowanie zmian, 2) różnicowanie celów i 3) wyrównywanie szans.

Ponieważ polityka regionalna w Polsce może stać się istotnym instrumentem polityki gospodarczej rządu, mającym na celu poprawę konkurencyjności gospodarki narodowej w skali europejskiej i globalnej – powinna uwzględniać inwestycje w krajowe bieguny wzrostu i pomagać rozwiązywać bariery rozwojowe tych obszarów. Z tego względu istotnym czynnikiem rozwoju konkurencyjności polskich regionów jest usuwanie barier rozwojowych największych polskich metropolii i stymulowanie powstawania kolejnych ośrodków metropolitalnych. Duże znaczenie ma zwłaszcza wspieranie rozwoju infrastruktury komunikacyjnej największych metropolii polskich, umożliwiającego ich wzajemne sieciowe połączenia oraz poprawę komunikacji międzynarodowej (m.in. transport lotniczy)[5].

2. Kolejny kierunek działania regionalnej polityki państwa powinien być związany z lepszym identyfikowaniem regionalnych szans i barier rozwojowych oraz inicjowaniem większej specjalizacji regionalnej w zakresie trajektorii rozwoju. Różnorodność celów polityki regionalnej wzbogaca strukturę społeczno-gospodarczą kraju i podwyższa jego pozycję międzynarodową. Wyrazem różnorodności może być specjalizacja poszczególnych regionów, prowadząca do ukształtowania na poszczególnych obszarach różnych profili społecznych i gospodarczych, cechujących się wysokim poziomem konkurencyjności. **Dlatego istotnym elementem strategii rozwoju regionalnego jest pomoc państwa w pokonywaniu specyficznych problemów niektórych grup regionów.** Powinna ona zmierzać do poprawy struktury gospodarczej i społecznej, a także pobudzania potencjału wewnętrznego województw. Działania państwa w ramach poszczególnych grup województw wymagają rozwinięcia w osobnych programach regionalnych, przygotowanych we współpracy z administracją samorządu województwa (i w nawiązaniu do rządowych strategii sektorowych). W szczególności pomoc państwa powinna być skupiona na następujących regionach:

– obszarze koncentracji przemysłu wydobycia węgla kamiennego: głównie Górnośląskim Okręgu Przemysłowym, oraz przemysłu hutniczego, którego największe zakłady wytwórcze leżą na Górnym Śląsku i w Krakowie, ale od którego w największym stopniu uzależnione były pojedyncze miasta zagrożone obecnie całkowicie utratą dotychczasowej bazy ekonomicznej (np. Ostrowiec Świętokrzyski, Stalowa Wola),
– obszarze koncentracji przemysłu stoczniowego: głównie w województwie zachodniopomorskim oraz Trójmieście (woj. pomorskie);
– obszarze koncentracji niektórych branż przemysłu przetwórczego i lekkiego, w szczególności łódzkim ośrodku koncentracji przemysłu włókienniczego,

[5] Zgodnie z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2001, s. 10) potencjalne bieguny rozwoju społeczno-gospodarczego o znaczeniu europejskim (tzw. europole) kształtują się w Warszawie, Trójmieście, Poznaniu i Krakowie. Do ośrodków, które mogą w dłuższym okresie osiągnąć tę szansę w układzie konkurencji europejskiej, można zaliczyć także: Szczecin, Wrocław, Łódź, Katowice, Lublin, Białystok, Rzeszów oraz bipolarną aglomerację Bydgoszcz–Toruń.

– miastach i regionach zdominowanych przez wielkie zakłady państwowe powiązane z sektorem militarnym i motoryzacyjnym – głównie w południowo-wschodniej i centralnej części kraju,
– obszarach dominacji byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR), zagrożonych trwałą marginalizacją ekonomiczną i społeczną; obszary te rozciągają się od granicy państwa w województwie zachodniopomorskim do Pojezierza Suwalsko-Augustowskiego,
– peryferyjnych obszarach rolniczych wzdłuż północno-wschodniej i wschodniej granicy państwa, opóźnionych w rozwoju i pozbawionych bezpośredniego dostępu do ważniejszych korytarzy komunikacyjnych o znaczeniu międzynarodowym.

3. W świetle wielu teorii ekonomicznych pogłębianie integracji gospodarczej w Europie stwarza szereg zagrożeń dla regionów słabiej rozwijających się i peryferyjnych (Gawlikowska-Hueckel 2003, s. 169–179). W ostatnich latach zarówno w Polsce, jak również w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej zwiększały się zróżnicowania regionalne (Domański i in. 2003). W rozszerzonej Unii Europejskiej beneficjentami poprawy efektywności polityki makroekonomicznej będą przede wszystkim najbardziej rozwinięte regiony europejskie. W odniesieniu do obszaru Polski nieuniknione wydaje się zwiększanie polaryzacji potencjałów regionów, pogłębianie się rozwarstwiania w poziomie rozwoju poszczególnych województw oraz w poziomie dochodów ludności (Klamut 1999). Niewłaściwie prowadzona polityka regionalna nie tylko nie przeciwdziała nasilaniu polaryzacji przestrzennej, ale może ją nawet utrwalić. Poważnym zagrożeniem dla polityki władz publicznych w regionach problemowych i peryferyjnych jest ograniczenie pomocy jedynie do poprawy warunków życia ludności bez odpowiedniego zainicjowania procesów trwałego rozwoju opierającego się na wewnętrznym potencjale wzrostu. Innym niebezpieczeństwem jest zmniejszenie zakresu przedsiębiorczości i samoorganizacji miejscowej społeczności oraz przyczynienie się do utrwalenia postaw roszczeniowych wobec władz państwowych (Grosse 2004b).

Konieczność wyrównywania szans rozwojowych niektórych regionów jest związana przede wszystkim z przeświadczeniem, że bez dodatkowego wsparcia ze strony państwa niektóre regiony nie są w stanie przeciwdziałać marginalizacji. Ponadto narastanie nadmiernych dysproporcji rozwojowych między regionami jest w dłuższej perspektywie niekorzystne dla rozwoju zarówno gospodarczego, jak również społecznego całego kraju. Wyrównywanie szans rozwojowych jest także związane z koniecznością niwelowania trudności wywołanych przez integrację ze wspólnym rynkiem, a w przyszłości – wprowadzeniem euro.

Klasycznym instrumentem wsparcia rozwoju regionów słabiej rozwijających się gospodarczo przez państwo jest wspieranie rozwoju infrastruktury podstawowej, zwłaszcza poprawa linii komunikacyjnych w regionie i sprzyjających łączeniu metropolii oraz ich otoczenia regionalnego. Przedmiotem wsparcia może być także infrastruktura turystyczna oraz regionalne zasoby kultury.

Ponadto wspierana jest budowa infrastruktury niezbędnej dla rozwoju i restrukturyzacji obszarów rolniczych, w tym związanej z przetwórstwem rolnym i ochroną środowiska. Innego rodzaju działaniami publicznymi mającymi na celu wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach problemowych jest polityka przeciwdziałania bezrobociu, korzystająca z szerokiego wachlarza instrumentów. Wśród nich wymienić warto zwolnienia podatkowe lub pokrywanie przez władze publiczne części kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę, szkolenia zawodowe, roboty publiczne, ulgi dla inwestorów itp.

Przełamanie negatywnych tendencji rozwojowych regionów peryferyjnych i problemowych jest szczególnie trudne w gospodarce wiedzochłonnej, gdyż odwołuje się ona do innego typu czynników rozwojowych aniżeli gospodarka zasobochłonna (Gorzelak, Jałowiecki 2000, s. 16; Dziemianowicz 1997, s. 17). Wymaga, jak się wydaje, zastosowania innowacyjnych działań politycznych, wykraczających poza klasyczne instrumenty wyrównawcze stosowane w polityce regionalnej. Podstawowym pytaniem w warunkach nowoczesnej gospodarki jest możliwość skutecznego inicjowania procesów wysoko konkurencyjnej gospodarki w regionach peryferyjnych. Ponadto otwartą kwestią pozostaje możliwość „przeskakiwania" etapów rozwoju – np. z gospodarki agrarnej do informatycznej, z pominięciem etapu industrialnego. Niektórzy specjaliści kwestionują liniowe rozumienie procesów rozwojowych, polegających na przechodzeniu do kolejnych „wyższych" etapów reprezentowanych przez regiony wcześniej rozwinięte lub regiony centralne (Domański 2004). Takie rozumienie procesów rozwojowych sprzyja raczej powstawaniu układów ekonomicznej zależności między obszarami centralnymi a peryferyjnymi, a nie przełamywaniu barier rozwojowych przez obszary problemowe.

Doświadczenia światowe wskazują, iż istnieje możliwość inicjowania procesów rozwoju wysokotechnologicznej gospodarki w obszarach problemowych i peryferyjnych. Jest to jednak zadanie trudne, wymagające wieloletniej perspektywy czasowej, znaczących nakładów inwestycyjnych i przemyślanej strategii działań władz publicznych (Castells, Hall 1994, s. 7). Jednym z podstawowych elementów takiej strategii powinno być budowanie wewnętrznego potencjału rozwojowego na obszarach problemowych, wykorzystującego regionalne uwarunkowania rozwojowe i umiejętnie odpowiadającego na zewnętrzne wyzwania konkurencyjne i kooperacyjne (Olechnicka 2004, s. 69–92).

Priorytety polityki wyrównywania szans rozwojowych w regionach problemowych powinny więc być ściśle zsynchronizowane z działaniami podejmowanymi w ramach pierwszego zaproponowanego kierunku polityki regionalnej państwa, tj. rozwoju konkurencyjności gospodarczej polskich regionów. Dlatego we wspomnianych regionach słabiej rozwijających się gospodarczo należałoby wspierać rozwój lokalnej i regionalnej przedsiębiorczości, sprzyjać powstawaniu instytucji finansowych i otoczenia biznesowego itp. W peryferyjnych regionach wschodnich brak jest wystarczająco silnego i atrakcyjnego zaplecza badawczo-naukowego, które byłoby zdolne wspierać innowacyjne jednostki gospodarcze tam zlokalizowane. Szybki rozwój tego

zaplecza – w powiązaniu z wiodącymi krajowymi placówkami naukowymi – może pozwolić na dynamizację rozwoju całej polskiej gospodarki i na zwiększenie efektu rozprzestrzeniania rozwoju z obszarów najwyżej rozwiniętych do ich otoczenia. Duże znaczenie ma również rozwój instytucji edukacyjnych i szkoleniowych oraz budowanie kapitału społecznego w regionach zapóźnionych (umiejętności współdziałania, zaufanie, społeczeństwo obywatelskie).

Innym ważnym kierunkiem wsparcia regionów słabiej rozwijających się może być wspieranie rozwoju sieci osadniczej i miejskiej[6], w tym tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków metropolitalnych. Jest to polityka wzmacniająca regionalne bieguny wzrostu i tworząca sieć intensywnych powiązań dominującego ośrodka miejskiego z jego otoczeniem regionalnym. Istotnym kierunkiem działań w tym względzie może być wspieranie rozwoju mieszkalnictwa. Kolejnym priorytetem mogłoby być przeciwdziałanie degradacji społecznej i ekonomicznej miast lub dzielnic niektórych miast, a także wspieranie rekultywacji i zagospodarowania zdegradowanych obszarów poprzemysłowych i opuszczonych terenów powojskowych.

Istotnym czynnikiem powodzenia polityki regionalnej państwa jest gruntowna poprawa warunków instytucjonalnych oraz sprawności administracji zajmującej się rozwojem regionalnym w całym kraju, zarówno na szczeblu centralnym, jak również w układzie terytorialnym. Oznacza to m.in. reorganizację i uporządkowanie kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, uproszczenie i usprawnienie procedur związanych z programowaniem rozwoju regionalnego i zarządzaniem nim, lepszą koordynację działań w zakresie krajowej i unijnej polityki rozwoju regionalnego, poprawienie standardów antykorupcyjnych i przejrzystości administracji publicznej, racjonalizację wydatków, struktur i zatrudnienia w administracji terytorialnej, podwyższenie fachowości i profesjonalizmu urzędników itp. (Grosse 2003). Ważnym kierunkiem pomocy publicznej państwa jest również wzmacnianie potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej w regionach słabiej rozwijających się gospodarczo,

[6] *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2001, s. 10) wskazuje na sieć krajowych, ponadregionalnych i regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju kreowanych w strefach, które z powodu historycznie ukształtowanego opóźnienia cywilizacyjnego i recesji okresu transformacji ustrojowej wymagają aktywizacji przy pomocy państwa, inaczej grozi im trwała peryferyzacja i marginalizacja. Do ośrodków krajowych zaliczono: Olsztyn, Kielce, Opole, Zieloną Górę i Częstochowę. Do ośrodków ponadregionalnych zaliczono: Elbląg, Koszalin, Suwałki, Gorzów Wielkopolski, Siedlce, Białą Podlaską, Chełm, Zamość, Przemyśl, Bielsko-Białą, Wałbrzych, Jelenią Górę, Radom, Kalisz i Ostrów Wielkopolski. Ponadto wyróżniono 49 miast stanowiących sieć regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju, obejmującą: Świnoujście, Kołobrzeg, Stargard Szczeciński, Żary, Żagań, Głogów, Lubin, Legnicę, Bolesławiec, Świdnicę, Dzierżoniów, Nysę, Brzeg, Tarnowskie Góry, Piłę, Szczecinek, Konin, Inowrocław, Słupsk, Wejherowo, Starogard Gdański, Tczew, Grudziądz, Włocławek, Płock, Kutno, Sieradz, Bełchatów, Racibórz, Rybnik, Kędzierzyn-Koźle, Pszczynę, Żywiec, Oświęcim, Zawiercie, Myszków, Piotrków Trybunalski, Tomaszów Mazowiecki, Skierniewice, Ciechanów, Ostrołękę, Łomżę, Łowicz, Ełk, Puławy, Tarnobrzeg, Tarnów, Nowy Sącz, Krosno.

zwłaszcza w odniesieniu do umiejętności tworzenia i realizowania programów rozwoju regionalnego oraz budowania sieci kooperacyjnej między różnymi podmiotami uczestniczącymi w rozwoju regionalnym. Duże znaczenie może mieć tworzenie międzyregionalnych sieci transferu doświadczeń i umiejętności, szczególnie dotyczących korzystania ze środków Unii Europejskiej.

Na zakończenie tego rozdziału warto dodać, iż warunkiem efektywności polityki regionalnej państwa jest odpowiednio prowadzona polityka makroekonomiczna, w tym zbilansowanie dochodów i wydatków budżetu państwa oraz najbardziej korzystne włączenie Polski do systemu euro. Ważnym elementem zainicjowania rozwoju gospodarczego jest również stworzenie korzystniejszych uwarunkowań dla wzrostu inwestycji zarówno prywatnych, jak i publicznych. Wiąże się to z poprawą warunków dla rozwoju krajowych przedsiębiorstw, jak również zwiększeniem zakresu udziału środków sektora finansów publicznych w inwestycjach regionalnych (w tym włączenie do nich środków pozostających w dyspozycji funduszy emerytalnych). Istotne znaczenie dla trajektorii rozwoju regionalnego w Polsce będzie miało odpowiednie ukierunkowanie inwestycji zagranicznych z punktu widzenia potrzeb i pobudzenia potencjału endogenicznego poszczególnych województw.

Zasady prowadzenia polityki regionalnej państwa

Polityka regionalna państwa powinna być prowadzona w myśl klarownie określonych zasad, które organizują jej przebieg, poczynając od wyznaczania celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie po ocenę wyników. Na podstawie wcześniejszej analizy zróżnicowań regionalnych Polski, a także rozważań dotyczących najważniejszych kierunków politycznych można zaproponować następujące zasady, jakimi powinna kierować się polityka regionalna państwa.

Zasada powiązania polityki regionalnej państwa z polityką gospodarczą rządu

Polityka regionalna państwa może być istotnym narzędziem dla polityki gospodarczej rządu. Dlatego powinna ona wspierać w pierwszym rzędzie takie kierunki rozwoju, które są istotne z punktu widzenia długofalowego rozwoju całego kraju. Jednocześnie wspiera politykę rozwoju prowadzoną przez samorządy województw – pod warunkiem że są one istotne z punktu widzenia całego państwa lub stanowią priorytetowy kierunek rozwoju dla danego województwa, zapewniający rozwiązanie kluczowych problemów rozwojowych i poprawiający jego konkurencyjność gospodarczą. W tym celu opiera się na analizie wojewódzkich strategii rozwoju regionalnego.

Traktowanie polityki regionalnej państwa jako instrumentu polityki gospodarczej rządu oznacza konieczność zwiększenia kompetencji wojewodów oraz zakresu koordynacji polityk ekonomicznych rządu na terenie województwa. Wśród kompetencji wojewody należy wymienić m.in. przygotowywanie

założeń do polityki rządu w danym regionie, wzmocnienie jego kompetencji w kontraktach wojewódzkich, wzmocnienie funkcji koordynacyjnych w zakresie realizowania w danym województwie polityk sektorowych i horyzontalnych rządu oraz programów sektorowych UE. Warunkiem wzmocnienia pozycji wojewody jest określenie jego statusu, jako apolitycznego urzędnika niezwiązanego z układem politycznym panującym w danym regionie, a także precyzyjne określenie zakresu kompetencji wojewody i samorządu województwa w odniesieniu do rozwoju regionalnego[7].

Zasada subsydiarności rozwoju regionalnego

Oznacza ona, że polityka regionalna państwa ma charakter uzupełniający i pomocniczy wobec działań podejmowanych przez samorządy województw. Decentralizacja systemu polityki regionalnej umożliwia większą efektywność takiej polityki, zwłaszcza bardziej adekwatne do realnie występujących problemów rozwojowych alokowanie środków publicznych. Działania polityki regionalnej państwa powinny więc wspierać politykę regionalną województw samorządowych i korespondować z nią, a nie zastępować tę politykę. Oznacza to w rezultacie podjęcie bardziej zdecydowanych działań w celu decentralizacji systemu finansów publicznych, wprowadzenia sprawniejszych instytucji i procedur koordynujących politykę rządu i polityki regionalne samorządów województw, a także przekazywanie podmiotom samorządowym do realizacji niektórych programów sektorowych i horyzontalnych rządu lub „obudowywanie" takich programów ściśle z nimi zintegrowanymi programami regionalnymi.

Zasada rozwoju wszystkich polskich województw

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego kraju istotne znaczenie ma wzmacnianie systemu terytorialnego o silnych wewnętrznych powiązaniach kooperacyjnych, zmierzającego do większej spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej. Rozwój regionalny kraju w tym ujęciu to rozwój wszystkich województw, bez względu na ich poziom konkurencyjności gospodarczej, problemy rozwojowe i specyfikę przestrzenną (*Długofalowa strategia...* 2004, s. 39–40). Oznacza to, że żaden region nie może być wykluczony z procesów rozwoju. Ponadto optymalne wykorzystanie zasobów wewnętrznych wszystkich województw może być ważne nie tylko dla konkurencyjności poszczególnych obszarów, ale również dla konkurencyjności kraju w wymiarze międzynarodowym. Celem rozwoju powinna więc być integracja wewnętrzna polskich regionów, a także korzystniejsze włączenie polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej w układ przestrzeni europejskiej.

[7] Zob. szerzej na ten temat: Grosse 2004d.

Przyjęcie jako zasady rozwoju wszystkich polskich województw oznacza również harmonijne połączenie dwóch podstawowych kierunków polityki regionalnej, tj. rozwoju konkurencyjności gospodarczej regionów (w tym stymulowanie dalszego rozwoju najbardziej konkurencyjnych obszarów Polski) oraz wyrównywania szans rozwojowych województw, a więc wspieranie regionów peryferyjnych i problemowych. Jednocześnie konsekwencją przyjęcia omawianej zasady jest eliminowanie sytuacji sprzyjających nadmiernej rywalizacji między poszczególnymi regionami (np. w odniesieniu do działań zachęcających inwestorów zewnętrznych). Premiowane powinny być także takie rozwiązania instytucjonalne, które sprzyjają kooperacji i wymianie doświadczeń między regionami, oraz solidarności międzyregionalnej w rozwiązywaniu problemów regionalnych ważnych z punktu widzenia rozwoju całego kraju.

Zasada wspierania rozwoju endogenicznego województw

Działania polityki regionalnej państwa powinny w pierwszej kolejności zmierzać do pobudzenia potencjału endogenicznego województw. Oznacza to konieczność budowania siły konkurencyjnej regionów, przełamywania ich strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych, pobudzania aktywności społecznej i sprawności działania administracji publicznej w województwach. Polityka regionalna państwa powinna więc opierać się na wewnętrznych czynnikach rozwoju, a nie jedynie na zewnętrznej redystrybucji dochodu, utrwalającej zachowania typu „wyuczonej bezradności" (strategia *rent seeking*). Zarówno wsparcie dla regionów problemowych i peryferyjnych, jak również pomoc państwa dla tzw. lokomotyw wzrostu powinny być zorientowane przede wszystkim na budowanie wewnętrznego potencjału rozwojowego. Dodatkową przesłanką przemawiającą za wspieraniem rozwoju endogenicznego województw jest tendencja do silnego zróżnicowania procesów rozwojowych w poszczególnych regionach. Jest to związane z ich indywidualnymi cechami gospodarczymi i społecznymi, a także występowaniem różnych ścieżek rozwoju regionalnego. Dlatego też działania państwa nie powinny mieć charakteru nadmiernie ujednoliconego dla wszystkich obszarów, zarówno pod względem priorytetów rozwoju, jak również odgórnie narzucanego projektu rozwojowego.

Zasada inicjowania długofalowego rozwoju regionalnego

Celem polityki regionalnej państwa jest zainicjowanie trwałych procesów rozwojowych w regionach. Oznacza to przyjęcie jako zasady długofalowego planowania strategii rozwoju regionalnego i oparcia polityk publicznych na takich właśnie strategiach. Dlatego też główne podmioty realizujące politykę regionalną – tj. rząd i samorządy województw – powinny opierać swoje działania na strategicznych dokumentach programowych. Aktualnie nie istnieje niestety rządowa strategia rozwoju regionalnego, która byłaby podstawą dla polityki regionalnej państwa. Ponadto działania zmierzające do rozwoju

regionalnego powinny opierać się na wieloletnich planach inwestycyjnych i programach operacyjnych. Długofalowy rozwój regionów powinien bazować na wykorzystaniu wewnętrznych zasobów województw, ocenie szans i barier rozwojowych tych województw oraz zaangażowaniu regionalnych elit politycznych, społecznych i gospodarczych. Powinien także wprowadzać instytucje prawne i procedury działania, które będą przeciwdziałać doraźnemu traktowaniu instrumentów polityki regionalnej z uwagi na partykularne interesy grupowe, partyjne lub krótkotrwałe interesy wyborcze.

Zasada nadrzędności krajowej polityki rozwoju regionalnego nad polityką spójności UE

Polityka regionalna państwa nie powinna być zdominowana przez europejską politykę regionalną, tj. specyficzne dla niej priorytety rozwojowe i procedury organizacyjne. Należy pamiętać, że silna centralizacja polityki spójności UE na szczeblu unijnym i rządów narodowych utrudnia elastyczne programowanie rozwoju i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów. Dodatkowo europejska polityka regionalna jest przykładem odgórnie narzucanego projektu modernizacyjnego, który nie zawsze rozwiązuje krajowe i regionalne problemy rozwojowe. Jak się wydaje, jest ona realizowana według linearnej koncepcji rozwoju, według której regiony powinny stosować instrumenty polityczne zgodne z etapem ich rozwoju. Dlatego też dla trafnego określania krajowych uwarunkowań i interesów rozwojowych oraz efektywnego realizowania polityki regionalnej państwa istotne jest wyodrębnienie krajowych środków finansowych skierowanych na politykę regionalną, autonomicznych wobec środków strukturalnych UE. Duże znaczenie ma również zbudowanie krajowych instrumentów i procedur rozwoju regionalnego. Jednocześnie środki finansowe UE przeznaczone na rozwój regionalny powinny być umiejętnie wykorzystane dla osiągania krajowych celów polityki regionalnej (zarówno rządowej, jak i samorządowej).

Zasada koordynacji instrumentów polityki regionalnej i innych publicznych polityk rozwojowych

Dla efektywnego i harmonijnego rozwoju kraju w dłuższej perspektywie konieczne jest działanie wielopłaszczyznowe, międzysektorowe. Podstawowym warunkiem skuteczności polityki regionalnej państwa jest zapewnienie koordynacji działań zmierzających do rozwoju regionalnego między różnymi podmiotami władz publicznych. Kluczowe znaczenie ma zwłaszcza odpowiednie skoordynowanie działań rządu i samorządów województw. Jednocześnie polityka regionalna państwa wymaga ścisłego powiązania z działaniami sektorowymi i horyzontalnymi rządu. Duże znaczenie ma również powiązanie działań na rzecz rozwoju regionalnego między poszczególnymi szczeblami samorządów terytorialnych, koordynacja działań między różnymi województwami, a także między podmiotami administracyjnymi, instytucjami otoczenia biznesowego,

organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorstwami prywatnymi. Koordynacji wymagają też instrumenty europejskiej i krajowej polityki rozwoju regionalnego. Należałoby wprowadzić procedury zwiększające możliwości wykorzystania współpracy międzynarodowej do realizowania celów polityki regionalnej. Przykładem takiego współdziałania może być kooperacja władz publicznych akwenu Morza Bałtyckiego.

Zasada koncentracji przestrzennej rozwoju regionalnego

Polityka regionalna państwa powinna zmierzać do maksymalizacji efektów synergicznych między działaniami podejmowanymi przez różne podmioty władz publicznych w województwach. Powinna koncentrować środki publiczne na najważniejszych problemach rozwojowych danego regionu. Istotnym czynnikiem tej koncentracji jest zapewnienie właściwej koordynacji polityk publicznych różnego szczebla oraz zgodności strategii rozwoju regionalnego i planów zagospodarowania przestrzennego, jak również wprowadzenie procedur lepszego planowania zagospodarowania przestrzennego między różnymi szczeblami władz publicznych.

Zasada zapewnienia efektywności i najwyższej jakości polityki regionalnej

Polityka regionalna państwa powinna kierować się zasadą dążenia do maksymalizacji skuteczności działania i racjonalnego wykorzystania środków publicznych. Oznacza to stałe dążenie do zwiększania zdolności absorpcyjnych województw, poprawiania oraz upraszczania procedur i struktur administracji publicznej, zwiększania profesjonalizmu i kompetencji urzędników. Realizacja tej zasady prowadzi także do poprawy standardów antykorupcyjnych i przejrzystości administracji publicznej, skutecznego wprowadzenia standardów służby cywilnej do administracji samorządowej, racjonalizowania wydatków, struktur i zatrudnienia w administracji terytorialnej. Ważnym czynnikiem zapewniającym jakość działań polityki regionalnej państwa jest odpowiednie podejście do planowania rozwoju regionalnego. Oznacza to optymalny wybór kierunków polityki regionalnej w odniesieniu do specyficznych uwarunkowań w danym województwie, przynoszący maksymalnie korzystny efekt rozwojowy dla danego regionu.

Instrumenty polityki regionalnej państwa

Kontrakty wojewódzkie

Procedura kontraktów wojewódzkich powinna być podstawowym instrumentem realizowania polityki regionalnej państwa w regionach. W warunkach członkostwa Polski w UE umożliwia ona zgodne z prawem unijnym wykorzystanie pomocy publicznej w celu restrukturyzacji i modernizacji gospodarczej

w regionach problemowych[8]. Wymaga to gruntownego przebudowania dotychczasowej formuły kontraktów. Przede wszystkim należałoby zagwarantować mechanizmy finansowania inwestycji rzeczywiście istotnych dla wojewódzkiej i rządowej polityki regionalnej. Powinny to być programy wieloletnie (5–7-letnie), a nie kształtowane w doraźnej perspektywie budżetowej. Ponadto powinny być negocjowane w układzie regionalnym, tj. między marszałkiem województwa a wojewodą. Muszą być umowami na tyle elastycznymi, aby możliwe było ich łatwe dostosowywanie do zmieniających się uwarunkowań organizacyjnych, ale jedynie w długofalowo ustalonych ramach priorytetów merytorycznych i finansowych. System kontraktów powinien być znacznie prościej organizowany od strony biurokratycznej, przy zachowaniu odpowiedniego nadzoru i monitoringu ze strony zarówno administracji urzędu marszałkowskiego, jak i urzędu wojewódzkiego.

Należałoby również zapewnić bardziej efektywny system informowania o działaniach resortowych w województwie. Tutaj ważnym pośrednikiem może być wojewoda, który powinien zbierać takie informacje, przekazywać je samorządom, a także w niektórych dziedzinach – uzgadniać wspólne działania między stroną rządową a zarządem województwa. Warunkiem skuteczności procedury kontraktów wojewódzkich jest dokonanie gruntownej przebudowy systemu finansów publicznych, w taki sposób, aby zarówno rząd, jak i samorządy województw dysponowały odpowiednimi środkami inwestycyjnymi. Alternatywnym sposobem zwiększenia środków kontraktowych pozostających w dyspozycji strony samorządowej byłoby zwiększenie pomocy z budżetu państwa dla samorządów województw na realizowanie własnych inwestycji rozwojowych[9]. Ponadto w ramach kontraktów należałoby w szerszym stopniu wykorzystać formułę partnerstwa publiczno-prywatnego oraz rozszerzyć możliwości inwestycji podmiotów prywatnych w poszczególnych działaniach.

Polski system rozwoju regionalnego jest nadmiernie ukierunkowany na absorpcję funduszy europejskich i podporządkowany unijnym procedurom i priorytetom rozwojowym (Grosse 2004a). Słabość krajowej polityki regionalnej może mieć również wpływ na trudności w identyfikacji krajowych i wojewódzkich priorytetów rozwojowych, co w rezultacie może faktycznie uniemożliwić ich efektywne realizowanie. Dlatego też podniesienie realnego zna-

[8] Według art. 87 (3) traktatu europejskiego, za zgodną z regułami Wspólnego Rynku może być uznana pomoc publiczna przeznaczona na rozwój gospodarczy tych regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub w których występuje niedostateczne zatrudnienie w odniesieniu do całości UE. Do udzielenia pomocy kwalifikują się obszary poziomu NUTS II, w których wielkość PKB na głowę mieszkańca mierzona parytetem siły nabywczej w okresie trzech ostatnich lat wynosi mniej niż 75% średniej tego wskaźnika dla całej UE. Ponadto pomoc publiczna może być również przyznana na niwelowanie dysproporcji wewnętrznych w kraju członkowskim i na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (zob. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dziennik Urzędowy UE C 235 z 24 grudnia 2002 r.).

[9] Przez zwiększenie tzw. środków dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane przez podmioty uprawnione na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

czenia procedury krajowej polityki rozwoju regionalnego, tj. kontraktów wojewódzkich, po roku 2006 ma fundamentalne znaczenie systemowe dla właściwego programowania rozwoju regionalnego.

Działania regionalne programów sektorowych i horyzontalnych rządu

Instrumentem polityki regionalnej rządu powinny być również niektóre programy sektorowe i horyzontalne rządu. Mogą one zostać „zregionalizowane", czyli przygotowane we współpracy z samorządami województw, tak aby objęły działania dostosowane do specyficznych uwarunkowań regionalnych. Ponadto omawiane programy (lub niektóre ich działania) powinny zostać przekazane do zarządzania administracji samorządu województw. Przy odpowiedniej konstrukcji organizacyjnej, a zwłaszcza kontroli ze strony administracji rządowej – daje to możliwości efektywniejszego zarządzania tymi programami. Szczegółowe zasady ich finansowania i zarządzania takimi programami mogą zostać ustalone między stroną rządową i samorządową na ogólnych zasadach i zgodnie z procedurami współpracy ustalonymi w projektowanej ustawie o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów.

Alternatywnym sposobem powiązania niektórych polityk sektorowych i horyzontalnych rządu z działaniami podejmowanymi w regionach byłoby „obudowanie" tych programów specjalnymi regionalnymi programami operacyjnymi[10]. Programowanie i zarządzanie tymi programami powinno leżeć w gestii samorządów województw, co implikuje konieczność wzmocnienia administracji samorządowej tego szczebla. Możliwe jest także przekazanie zarządzania ww. programami do agencji rozwoju regionalnego ściśle powiązanych organizacyjnie i finansowo z samorządami województw. Sensownym rozwiązaniem byłoby również włączenie omawianych programów do negocjacji prowadzonych w ramach kontraktów wojewódzkich lub przynajmniej przedstawienie w dokumentacji kontraktowej informacji o realizacji tych programów.

Zintegrowane programy operacyjne rozwoju regionalnego

Ważnym instrumentem polityki regionalnej państwa w latach 2007–2013 będzie 16 zintegrowanych programów rozwoju regionalnego. Wiąże się to m.in. z faktem prawdopodobnego zaangażowania środków budżetu państwa

[10] Przykładem takiego działania są dwa programy regionalne związane z polityką restrukturyzacji przemysłu wydobywczego, hutnictwa i przemysłu chemicznego. Są to: *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego* (2003) i *Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego* (2003). Oba programy są finansowane ze środków pochodzących różnych źródeł (budżetu państwa, pożyczek rządu, m.in. z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, środków pochodzących z sektorowych programów operacyjnych UE, budżetów jednostek samorządu terytorialnego i prywatnych). Zaletą tych programów jest to, że są one programowane i zarządzane przez samorząd województwa oraz instytucje wdrażające wyłonione w wyniku przetargów.

w dofinansowanie inwestycji realizowanych w ramach tych programów, a także poważnymi funkcjami monitorującymi, kontrolnymi i koordynacyjnymi nad tymi programami pozostającymi w gestii administracji rządowej. W systemie zdecentralizowanym w ramach szesnastu programów operacyjnych funkcje instytucji zarządzających powinny pełnić samorządy województw. Oznacza to przekazanie samorządom kompetencji w zakresie realizacji finansowej programów, monitoringu i oceny tych programów.

Problematyczną sprawą pozostaje celowość powołania siedemnastego – rządowego programu regionalnego finansowanego m.in. z funduszy europejskich. Uzasadnieniem dla jego powołania jest wykorzystanie środków strukturalnych UE dla prowadzenia rządowej polityki regionalnej w poszczególnych województwach[11]. Realizacja takiego programu pozwoliłaby na większą koordynację działań rozwojowych ważnych z punktu widzenia rządu na terenie większym niż jedno województwo. Umożliwiałaby również lepszą koordynację niektórych działań sektorowych realizowanych w województwach, w tym prowadzonych w ramach sektorowych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE. Jednocześnie problemem byłaby organizacja zarządzania takim programem, co wymagałoby rozbudowania administracji wojewody i faktycznego dublowania funkcji administracji samorządu województwa przez urzędy wojewódzkie. Mogłoby to prowadzić do konfliktów i sporów kompetencyjnych w obrębie polityki regionalnej. Dlatego, jak się wydaje, należałoby raczej zrezygnować z powołania opisywanego instrumentu działania. Podstawowym instrumentem realizowania polityki regionalnej państwa i współpracy rządu oraz samorządów województw w tym względzie powinny zostać kontrakty wojewódzkie oraz zregionalizowane działania podejmowane w ramach sektorowych i horyzontalnych programów rządu lub je uzupełniające.

Przybliżona kwota transferów finansowych UE przeznaczonych na politykę spójności w latach 2007–2013 będzie się kształtować w wysokości ok. 54 mld euro (w cenach z 2004 r.), z czego przynajmniej 1/3, czyli ok. 18 mld euro, rząd zamierza przeznaczyć na programy regionalne. Docelowo warto rozważyć większą skalę zregionalizowania zarządzania funduszami UE, tj. 50% do 50% w stosunku do programów sektorowych. Wymagałoby to nie tylko poważnych zmian wewnątrz polskiej administracji publicznej, ale także stosownych uzgodnień z Komisją Europejską. Oznaczałoby to również konieczność zwiększenia zakresu zregionalizowania działań realizowanych obecnie przez programy sektorowe i rządowe struktury administracyjne.

Przejście od programów sektorowych do regionalnych lub też proces „usamorządowienia" działań przez przekazanie części programów sektorowych do

[11] Polityka regionalna rządu powinna wspierać w pierwszym rzędzie takie kierunki rozwoju, które są istotne z punktu widzenia długofalowego rozwoju całego kraju. Jednocześnie wspiera politykę rozwoju prowadzoną przez samorządy województw – jeżeli są one istotne z punktu widzenia całego państwa lub stanowią priorytetowy kierunek rozwoju dla danego województwa, zapewniający rozwiązanie kluczowych problemów rozwojowych i poprawiający jego konkurencyjność gospodarczą.

realizacji samorządom może dokonywać się w następujących dziedzinach: a) rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, w zakresie zarówno wsparcia udzielanego przedsiębiorstwom, jak i tworzenia warunków dla rozwoju instytucji otoczenia biznesowego dla tych przedsiębiorstw (można także rozważyć działania na rzecz rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się rybołówstwem i przetwórstwem ryb, przedsiębiorstw rolnych i hodowlanych oraz zajmujących się produkcją spożywczą itp.); b) rozwój regionalnych rynków pracy i kształtowanie regionalnych zasobów pracy; c) rozwój obszarów wiejskich, dziedzictwa kulturowego, działalności turystycznej; d) rozwój regionalnych gospodarek przez wspieranie rozbudowy infrastruktury technicznej, w tym infrastruktury służącej rozwojowi rolnictwa lub rybołówstwa; e) rozwój lokalnej i regionalnej infrastruktury ochrony środowiska, w tym służącej ochronie zasobów wodnych; f) rozwój regionalnych systemów komunikacyjnych, w tym regionalnych przewozów kolejowych.

Wdrażanie projektów w danym województwie powinno odbywać się za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji administracyjnych, podporządkowanych samorządom województw i przez nie nadzorowanych. W zależności od obszaru merytorycznego można rozważać następujące rodzaje instytucji:

- w zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw powinny być to agencje rozwoju regionalnego pełniące funkcje Regionalnych Instytucji Finansujących. Mogą one również pełnić zadania na rzecz rozwoju przetwórstwa towarów rolnych, rybołówstwa i przetwórstwa rybnego. Alternatywnie można rozważać zdecentralizowanie (tj. podporządkowanie samorządom województw) regionalnych oddziałów Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W celu dostosowania przedsiębiorstw do prawa UE dotyczącego ochrony środowiska można rozważyć decentralizację Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i powierzenie im funkcji wdrożenia tego typu działań;
- w zakresie rozwoju obszarów wiejskich funkcje wdrożeniowe mogą pełnić agencje rozwoju regionalnego albo specjalnie do tego powołane regionalne agencje rozwoju obszarów wiejskich lub zdecentralizowane regionalne oddziały ARiMR;
- w zakresie rozwoju regionalnych rynków pracy i kształtowania regionalnych zasobów ludzkich wdrażaniem działań powinny zajmować się wojewódzkie urzędy pracy. W przypadku działań odnoszących się do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych można rozważać zdecentralizowanie wojewódzkich oddziałów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- należałoby również rozważyć powołanie specjalnej agencji samorządów województw, specjalizującej się we wdrażaniu projektów infrastrukturalnych dotyczących w szczególności rozwoju komunikacji, ale również innych działań dotyczących infrastruktury, związanych z rozwojem regionalnej gospodarki. W struktury omawianej agencji powinny zostać włączone m.in. wojewódzkie zarządy dróg.

Kryteria wsparcia polityki regionalnej województw przez rząd

Zgodnie z zasadą subsydiarności rozwoju regionalnego oraz zasadą wspierania rozwoju endogenicznego województw polityka regionalna państwa wspiera polityki regionalne prowadzone przez samorządy województw. Wsparcie takie powinno być udzielane na podstawie *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, rządowej strategii rozwoju regionalnego i wojewódzkich strategii rozwoju regionalnego przyjętych przez samorządy województw. Wspomniane dokumenty planowania regionalnego w województwach powinny zostać ujednolicone metodologicznie w skali kraju i zaktualizowane na lata 2007–2013.

Rozporządzenie Rady Ministrów może precyzować zobiektywizowane kryteria podziału limitów wsparcia z budżetu państwa na poszczególne województwa w ramach kontraktów wojewódzkich (programu wsparcia), w tym zwłaszcza limitów środków przeznaczonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane przez podmioty uprawnione na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Alternatywnym sposobem zastąpienia ww. limitów byłoby zwiększenie dochodów własnych samorządów województw lub wyróżnienie w systemie finansów publicznych odpowiednio dużej subwencji regionalnej pochodzącej z budżetu państwa (lub z budżetu państwa i częściowo budżetów najbogatszych samorządów województw).

Otwartą sprawą pozostaje to, czy wsparcie finansowe z budżetu państwa dotyczące rozwoju regionalnego ujęte w formule kontraktów jest powiązane z obowiązkowym własnym wkładem finansowym j.s.t. do poszczególnych działań. Jeśli tak, zasady współfinansowania w zależności od rodzaju działania powinny być również określone w rozporządzeniu Rady Ministrów. W negocjacjach kontraktowych strona rządowa może szczególnie premiować działania wymagające współpracy między samorządami regionalnymi lub samorządami terytorialnymi różnych szczebli, działania z udziałem kapitału prywatnego lub organizacji społecznych.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006 (2000) nieznacznie uprzywilejowała obszary słabiej rozwijające się gospodarczo oraz notujące długotrwały problem bezrobocia strukturalnego. Alokacja środków na województwa realizowana w programach przedakcesyjnych, dotychczasowych edycjach kontraktów wojewódzkich oraz w ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006* (2004) została oparta na następujących kryteriach:

– 80% środków podzielono pomiędzy wszystkie województwa proporcjonalnie do liczby mieszkańców,
– 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca w kolejnych trzech latach był niższy od 80% średniego poziomu PKB na mieszkańca w kraju,

– 10% środków podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców w powiatach, w których średnia stopa bezrobocia z trzech ostatnich lat przekraczała 150% średniej krajowej stopy bezrobocia.

Jak się wydaje, powyższe kryteria podziału kwot wsparcia polityki regionalnej państwa między poszczególne województwa mogą zostać utrzymane, powinny jednak dotyczyć jedynie 75% globalnej kwoty przeznaczonej z budżetu państwa na tę politykę. Kwota 20% środków powinna zostać zarezerwowana w gestii rządu na działania zgodne z priorytetami i kryteriami decyzyjnymi ujętymi w *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013*. Środki te muszą być wydatkowane na podstawie wieloletniego planu finansowania przez rząd polityki regionalnej państwa uchwalonego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wskazówką dla rozdysponowania wspomnianej rezerwy mogą być m.in. „zregionalizowane" działania polityk sektorowych i horyzontalnych państwa, działania szczególnie istotne dla polityki regionalnej rządu lub dla długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego w danym województwie. Do ww. rozporządzenia powinno być dołączone szczegółowe uzasadnienie wyboru politycznego dotyczącego kwot rezerwy.

Kolejne 5% globalnej kwoty przeznaczonej na finansowanie polityki regionalnej państwa powinno tworzyć rezerwę motywacyjną. Byłaby ona rozdysponowana dla tych województw, które najbardziej efektywnie wydatkowały środki wsparcia polityki regionalnej państwa. Rezerwa premiowałaby województwa najbardziej sprawne pod względem administracyjnym, służyłaby zwiększaniu racjonalności wydatkowania środków, przeciwdziałałaby zjawiskom patologicznym i korupcyjnym w zarządzaniu środkami publicznymi itp. Powinna również służyć nagradzaniu planowania regionalnego wysokiej jakości, zgodnego z priorytetami rozwojowymi danego województwa, przynoszącego najlepsze rezultaty z punktu widzenia wysokości osiąganych mierników rozwoju regionalnego.

Środki na realizację celów polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013 mogą być podzielone w równych częściach procentowych między trzy główne kierunki realizowania polityki regionalnej państwa. Fundusze pochodzące z budżetu państwa mogą być kierowane:

- do wszystkich województw na działania istotne z punktu widzenia interesów rozwojowych kraju lub
- do specyficznych obszarów wsparcia z uwagi na problemy i bariery rozwojowe w poszczególnych województwach.

W przypadku pierwszego kierunku działań, tj. rozwoju konkurencyjności gospodarczej polskich regionów, proponowane cele i priorytety odnoszą się do wszystkich województw. Pomimo horyzontalnej specyfiki tego kierunku realizacja działań powinna każdorazowo uwzględniać uwarunkowania społeczno-gospodarcze danego województwa. Powinny one decydować o skali i rodzaju działań podejmowanych w danym województwie. Drugi kierunek polityki regionalnej państwa, tj. elastyczne różnicowanie celów i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów, obejmuje specjalnie wyróżnione obszary

wsparcia. Każdy z tych obszarów wymaga szczegółowego określenia kryteriów wsparcia na podstawie najważniejszych dla danego typu obszaru wskaźników sytuacji gospodarczo-społecznej. Również trzeci z zaproponowanych przeze mnie kierunków polityki regionalnej państwa, tj. wyrównywanie szans rozwojowych województw, obejmuje specjalnie wyróżnione obszary wsparcia z uwagi na szczególnie trudną sytuację społeczno-gospodarczą[12].

Zakończenie

Polityka regionalna państwa jest przeze mnie rozumiana jako strategiczne działania rządu ukierunkowane na wspieranie rozwoju regionalnego. Istotnym warunkiem właściwego identyfikowania interesów strategicznych w skali kraju, a także autentycznego partnerstwa pomiędzy rządem a samorządami województw, jest powstanie dojrzałej polityki regionalnej rządu. Powinna ona uwzględniać zarówno ogólnokrajowe cele gospodarcze (w tym również zadania sektorowe), priorytety krajowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i rozpatrywaną z punktu widzenia interesu ogólnokrajowego charakterystykę gospodarczą i społeczną danego województwa. Należy założyć, że specyfika poszczególnych województw, jak również odrębne interesy państwa wobec określonych części kraju, prowadzić będzie do zróżnicowania terytorialnego instrumentów wsparcia i celów polityki regionalnej rządu (Grosse 2004b). Brak polityki regionalnej rządu komplikuje relacje wojewodów z władzami samorządów województw. Wojewoda nieuchronnie wchodzi w kompetencje samorządowej polityki rozwoju, zamiast być koordynatorem i wykonawcą rządowej polityki regionalnej w danym województwie. Przy obecnym układzie ustrojowym w województwach jest to niejednokrotnie przyczyną konfliktów politycznych i utrudnia prowadzenia działań rozwojowych. Wydaje się więc, że istnienie rządowej polityki regionalnej jest niezwykle ważnym elementem autentycznego partnerstwa między instytucjami państwa i samorządem województwa na rzecz rozwoju regionalnego.

Rządowa strategia rozwoju regionalnego powinna jasno określać zasady polityki regionalnej państwa, wśród których musi znaleźć się m.in. zasada powiązania tej polityki z polityką gospodarczą rządu, zasada subsydiarności, zasada wspierania rozwoju endogenicznego województw i zasada rozwoju wszystkich polskich województw. Przyjęcie jako zasady rozwoju wszystkich

[12] Wyodrębnienie obszarów wsparcia oraz mierniki efektywności polityki regionalnej państwa dla tego kierunku działań mogą opierać się na następujących wskaźnikach: poziom produktu regionalnego brutto na jednego mieszkańca w stosunku do średniej krajowej, wysokość nakładów inwestycyjnych ponoszonych w regionach przez podmioty prywatne oraz publiczne, stopa bezrobocia, w tym udział długotrwale bezrobotnych, zmiany w liczbie zatrudnionych w podziale na poszczególne sektory, zasięg wykluczenia społecznego w regionie, gęstość sieci infrastrukturalnych (drogi o utwardzonej nawierzchni, koleje, linie energetyczne, infrastruktura telekomunikacyjna itp.), ranga ośrodków miejskich i stopień ich rozwoju, wielkość wykorzystania środków polityki regionalnej przez samorządy województw i samorządy lokalne, w tym poziom wykorzystania środków strukturalnych UE.

polskich województw oznacza harmonijne połączenie dwóch podstawowych kierunków polityki regionalnej, tj. rozwoju konkurencyjności gospodarczej regionów oraz wyrównywania szans rozwojowych województw. Strategia powinna określać priorytety nie tylko w układzie horyzontalnym, ale również terytorialnym (obszary metropolitalne, województwa wschodnie, regiony restrukturyzacji przemysłowej itp.). Ważnym jej elementem powinno być sprecyzowanie instrumentów polityki regionalnej państwa, a także instytucji koordynujących tę politykę zarówno w układzie rządowym, jak terytorialnym (rządowo-samorządowym). W strategii regionalnej rządu powinny zostać także określone kryteria udzielania wsparcia regionalnego, mierniki dotyczące zakładanych rezultatów działań strategicznych oraz system sprawozdawczości i monitoringu realizowania strategii.

Istotne znaczenie dla rozwoju regionalnego w Polsce ma przyznanie środków finansowych pozostających w dyspozycji samorządów województw oraz rządu na cele rozwoju regionalnego. Dlatego teżD63

Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe „Scholar".

Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy i Radę Ministrów, Bruksela, Warszawa 2003.

Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, 2003, Katowice: Zarząd Województwa Śląskiego.

Roczna informacja o realizacji zadań wynikających z „Programu dla Odry 2006" za okres od 01.01.2003 do 31.12.2003 2004, Warszawa: MGPiPS.

Siemaszko A., 2003, *Możliwości absorpcji środków europejskich przez sferę B+R w latach 2007–2013*, ekspertyza dla MGPiPS (maszynopis).

Swianiewicz P. et al., 2000, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowania regionalne*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Szlachta J., Zaleski J. (red.), 2004, „Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce", *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy UE C 235 z 24 grudnia 2002 r.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966).

Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000–2002, 2000, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.

Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, 2004, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego, 2003, Kraków: Zarząd Województwa Małopolskiego.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006, 2004, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.