

Waldemar W. Budner

Podmiotowość regionów a polityka i rozwój regionalny : kontekst polski i europejski

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 8/3, 5-17

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PODMIOTOWOŚĆ REGIONÓW A POLITYKA I ROZWÓJ REGIONALNY. KONTEKST POLSKI I EUROPEJSKI

Waldemar W. Budner

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Streszczenie. Regiony stają się podmiotami polityki. W związku z tym wzrasta znaczenie gospodarki w wymiarze regionalnym. W artykule określono relacje między układem regionalnym a gospodarką narodową. Na tym tle opisano zmianę podejścia do polityki regionalnej państwa i rozwoju regionów, akcentując jej główne cele i priorytety. Osnową opracowania są przede wszystkim przemiany zachodzące w Polsce, ale również w UE. Jedną z podstawowych kwestii w polityce regionalnej jest to, czy polityka prowadzona w kierunku rozwoju wszystkich regionów, bez względu na poziom ich konkurencyjności gospodarczej, problemy rozwojowe i specyfikę przestrzenną, przyczynia się do zniwelowania różnic międzyregionalnych, powodując tym samym rozwój całego kraju.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, polityka regionalna, podmiotowość regionów

WSTĘP

Ostatnie lata, a szczególnie dekada lat dziewięćdziesiątych XX w., przyniosły w Europie, ale również i w Polsce, wyraźny wzrost zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego. Fakt ten wynika w dużej mierze z przełomu w regionalnej polityce wspólnotowej, który przyniosła reforma funduszy strukturalnych w 1988 i 1992 r. oraz Traktat z Maastricht (w 1992 r.). Dokument ten wzmocnił dodatkowo politykę regionalną, ustanawiając tzw. Fundusz Spójności (Kohezji). W Polsce wzrost zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego wiąże się przede wszystkim z toczoną w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych dyskusją nad reformą administracyjną kraju, jej kształtem ustrojowym, liczbą i wielkością regionów oraz ich delimitacją, a nawet nazwami nowych województw. Obecnie rozwój województw stał się jedną z ważniejszych kwestii ekonomicznych.

Dokonana w Polsce 1 stycznia 1999 r. reforma administracyjna wiązała się nie tylko ze zmianą podziału administracyjnego. Była ona przede wszystkim częścią reformy

Adres do korespondencji – Corresponding author: Waldemar W. Budner, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, e-mail: w.budner@ue.poznan.pl

ustrojowej państwa. W jej wyniku powstał samorząd województwa, który jest traktowany jako wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności regionalnej, powołany do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej. Samorząd województwa został wyposażony w środki materialne umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań; ma możliwość stanowienia planów zagospodarowania przestrzennego. Województwo posiada osobowość prawną, co z punktu widzenia prawa oznacza jego pełne upodmiotowienie. Reforma stworzyła również nowe możliwości konkurencyjności województw między sobą o różnego rodzaju korzyści związane z szeroko rozumianym rozwojem gospodarczym i społecznym oraz z wysoką jakością życia. Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła też konkurencyjność z innymi regionami w Europie o dostęp do środków finansowych.

Celem opracowania jest przedstawienie znaczenia regionalnego aspektu funkcjonowania gospodarki, opartego na upodmiotowieniu regionów oraz określenie związanych z tym zmian podejścia do polityki regionalnej państwa i rozwoju regionów. Osnową pracy są głównie przemiany w Polsce zachodzące na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, ale również odniesienia do sytuacji w Unii Europejskiej.

PODMIOTOWOŚĆ REGIONÓW

Nowe warunki ustrojowe i gospodarcze Polski lat dziewięćdziesiątych stworzyły pilną potrzebę kontynuacji reform samorządowych w kierunku możliwie najszerszej decentralizacji władzy wykonawczej, czyli wykonywania usług publicznych nie tylko w wymiarze lokalnym, ale i regionalnym [Adamiak 2001]. Przyjęta w 1997 r. Konstytucja RP zawiera wiele zapisów wzmacniających pozycję ustrojową samorządów i jest podstawowym aktem normatywnym regulującym podstawy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do jej zapisów ustroj terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Decentralizacja państwa, zrealizowana ostatecznie w wyniku reformy administracyjnej w 1999 r., spowodowała przekazanie kompetencji na niższe szczeble administracji. W jej wyniku powstały samodzielne podmioty władz publicznych, niepodporządkowane bezpośrednio rządowi. Powiaty i samorządy województw przejęły znaczącą część dotychczasowego sektora państwowego. Pośredni szczebel samorządu lokalnego – powiat, powstał, aby pełnić rolę uzupełniającą w zakresie tych zadań publicznych, zwłaszcza usług zbiorowych, które przekraczają możliwości gminy. Głównym zadaniem województwa samorządowego stało się kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie zadań (usług) publicznych o znaczeniu regionalnym. Zadania te dzielą się na dwie grupy. Pierwszą stanowią zadania związane z szeroko rozumianym rozwojem regionalnym, natomiast druga obejmuje zadania określane doktrynalnie mianem „administracji świadczącej”.

Samorząd wojewódzki stał się z jednej strony wspólnotą powiązaną w naturalny sposób więzami społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi, zdolną do wykonywania zadań publicznych. Z drugiej zaś województwo, jako upodmiotowiona jednostka terytorialna, stało się wystawionym na działanie procesów gospodarczych uczestnikiem gry rynkowej.

Województwo można traktować jako region ekonomiczny mający określony profil gospodarczy i związany funkcjonalnie z całą gospodarką narodową. Region taki oznacza nie tylko określoną strukturę gospodarczą i przestrzenną, ale również społeczność o specyficznej odrębności kulturowej i ekonomicznej oraz poczuciu własnej tożsamości. Można uznać, że region taki charakteryzuje upodmiotowienie pod kilkoma względami (Klasik 1997):

- ekonomicznym – koncentrującym się na zapewnieniu zdolności samofinansowania i rozwoju;
- przestrzennym – oznaczającym terytorialną odrębność ustaloną granicami, z określoną strukturą przestrzenną;
- kulturowym – oznaczającym ciągłość historyczną i tradycję;
- politycznym – wyrażającym się posiadaniem przedstawicielstwa społeczności regionalnej, wybranego w wyborach powszechnych, reprezentującego „interes regionalny”. Region powinien mieć władze, musi być też zachowana niezależność w sferze decyzyjnej i majątkowej.

W sferze polityki gospodarczej państwo odgrywa podstawową rolę. W stosunku do podmiotów gospodarczych, jak również i gospodarstw domowych ma ono obowiązek zapewnienia właściwych warunków funkcjonowania i rozwoju. We współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym krajów coraz większą rolę przypisuje się regionom. W gospodarce narodowej województwo, jako najwyższy szczebel podziału terytorialnego kraju, odgrywa obecnie szczególnie ważną rolę. Województwa przyjmują postać regionów węzłowych, tworząc układ przestrzenny regionów [Budner 2006]. Wojtasiewicz [1995] interpretuje ten układ jako zbiór poszczególnych części kraju składających się na całość kraju i powiązanych z nią w określony sposób. Państwo składa się z regionów – największych jednostek zasadniczego podziału kraju. Jednocześnie regiony uzyskują nowe możliwości i silniejszą pozycję w relacjach z państwem, ale nie mogą funkcjonować w gospodarce globalnej bez państwa. Mimo że region jako kategoria pozostaje nadal przedmiotem poznania, badania i instrumentem działania, to zmienia się sposób jego traktowania w sensie instrumentalnym. Nie jest już postrzegany jako jednostka przestrzenna, będąca tylko elementem organizacji terytorialnej kraju, ale także jako podmiot gospodarczy, jak również samoistny podmiot praw i obowiązków.

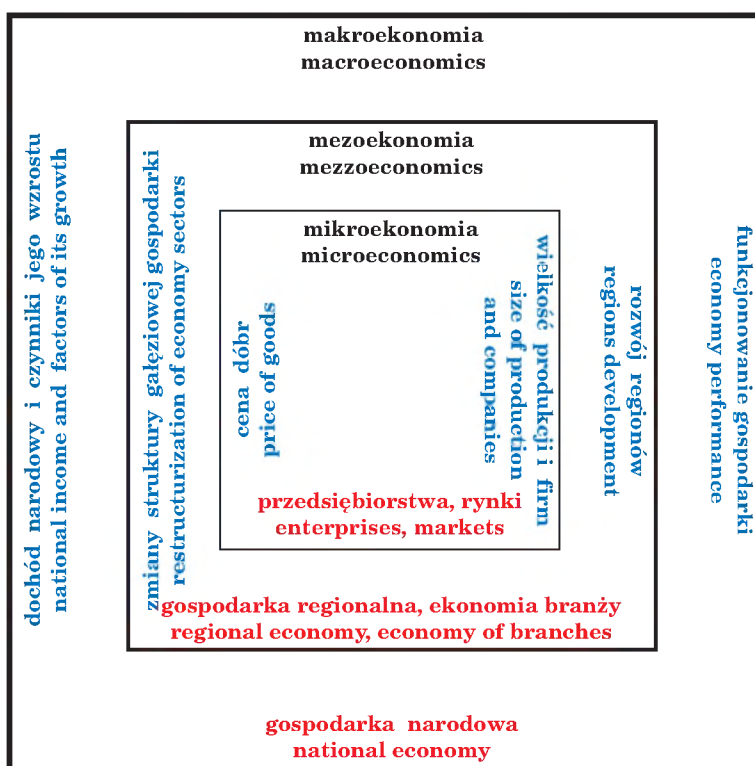
Kuciński [2003] stwierdza, że obserwuje się dwa ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie napędzające się procesy – rośnie rola regionalnego aspektu funkcjonowania gospodarki i zwiększa się podmiotowość regionów.

Regiony stają się nie tylko partnerami własnego państwa, ale także podmiotami ponadnarodowej polityki regionalnej realizowanej przez międzynarodowe porozumienia integracyjne. Tym samym stają się partnerami organów wykonawczych tych porozumień oraz regionów w krajach do nich należących, jak również ponadnarodowych przedsiębiorstw i korporacji.

W związku z tym ważną kwestią pozostaje określenie relacji między układem regionalnym a gospodarką narodową. Rodzi to pytanie o miejsce i rolę regionu jako elementu w systemie ekonomiczno-przestrzennym kraju, rozumianym jako gospodarka narodowa. Regionu ekonomicznego nie można traktować jak gospodarki narodowej w mniejszej skali. Gospodarka regionalna nie zachowuje się jak państwo; nie należy zatem do przedmiotu makroekonomii. Z drugiej strony nie zachowuje się też jak

wielkie przedsiębiorstwo. W przeciwieństwie do przedsiębiorstwa region ma inne cele działalności (nienastawione na zysk) i inne zasady współdziałania (nastawione na dostarczanie usług nierynkowych dla mieszkańców). Gospodarka regionalna nie należy więc też do przedmiotu mikroekonomii (rys. 1). Tradycyjny podział analizy ekonomicznej na mikro- i makroanalizę okazuje się więc współcześnie niewystarczający. Dotyczy to w szczególności analizy zmian strukturalnych w gospodarce narodowej, tzn. zmian relacji między gałęziami i sektorami produkcji oraz regionami.

Region ekonomiczny stanowi pośredni system funkcjonujący między mikro- i makroekonomią. Tego rodzaju systemami zajmuje się mezoekonomia. Jej przedmiotem są pośrednie wielkości ekonomiczne niebędące ani agregatami makro-, ani wielkościami *stricte* mikroekonomicznymi [Peters 1981]. Systemami najczęściej wyodrębnianymi w badaniach mezoekonomicznych są branża i region. Mezoekonomia



objaśnienia: czerwona czcionka – przedmiot badania; niebieska czcionka – główne zagadnienia
 explanations: red font – subject of research; blue font – main issues

Rys. 1. Usytuowanie, przedmiot badań, główne zagadnienia i relacje między makro-, mezo- i mikroekonomią

Fig. 1. Location, subject of research, main issues and relations between macro-, mezo- and microeconomics

Źródło: opracowanie własne

Source: Own study

odchodzi od klasycznej dychotomii poziomów analizy występującej w tradycyjnej ekonomii (mikro, makro). Dostrzega występowanie systemów gospodarczych, które z jednej strony są podsystemami gospodarki narodowej jako całości, a z drugiej obejmują większą liczbę mikropodmiotów gospodarczych. Cechą mezoekonomii jest odchodzenie od postrzegania relacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi tylko w kategoriach konkurencji. Uwagę zwraca się na współpracę i kooperację jako sposoby regulacji zachowań w ramach mezosystemów [Gorynia 1995].

POLITYKA ROZWOJU REGIONALNEGO

Polityka to sztuka rządzenia państwem, czyli ogólna działalność władzy skierowana na osiągnięcie określonych celów – ogólnie dobra wspólnego. Jest to sztuka mocno skomplikowana i trudna, wymagająca wiedzy, umiejętności i intuicji prognostycznej. Wyróżnia się politykę państwa i rodzaje polityki problemowej lub resortowej. Przykładem jest chociażby polityka gospodarcza państwa, społeczna, zagraniczna czy ekologiczna. O wyodrębnieniu nowej polityki szczegółowej na szczeblu państwa można mówić dopiero, gdy wejdzie ona w zakres działalności praktycznej państwa oraz stanie się przedmiotem zainteresowania nauki. Problematyka regionów i ich rozwoju była przedmiotem badań w nauce polskiej już od dawna. W odniesieniu do praktycznej działalności państwa w pełni urealniała się w Polsce dopiero 1 stycznia 1999 r. wraz z wykreowaniem samodzielnego podmiotu polityki regionalnej – samorządu województwa.

Jednak jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych politycy nie dostrzegali znaczenia polityki regionalnej jako istotnego instrumentu oddziaływania władz publicznych na rozwój i modernizację gospodarki. Było to związane zarówno z przekonaniem, iż zróżnicowania międzyregionalne nie są duże, jak i z dominacją podejścia sektorowego w działaniach rządu. Polityki regionalnej nie postrzegano zatem jako instrumentu wyrównywania zróżnicowań przestrzennych, ani jako działania służącego restrukturyzacji gospodarczej lub poprawiającego konkurencyjność regionów i całego kraju [Zintegrowany Program Operacyjny ..., 2004, s. 51]. Działania rządowe w sferze regionalnej nie odwoływały się do szerszej strategii politycznej. Były więc doraźne i rozproszone między inicjatywami branżowymi lub sektorowymi¹. Główne cechy polityki regionalnej tamtego okresu były następujące:

- podporządkowanie polityki regionalnej, jako integralnej części prowadzonej przez rząd polityki społeczno-gospodarczej, priorytetom makroekonomicznym;
- brak samodzielnego podmiotu polityki regionalnej;
- polityka regionalna była zdominowana problematyką walki z bezrobociem;

¹ Przykładem takich działań może być utworzenie specjalnych stref ekonomicznych, które stały się dość ważnym instrumentem wspierania regionów borykających się z trudnościami ekonomicznymi i społecznymi, a zarazem instrumentem przyciągania nowych inwestycji. Znacznie bardziej wielostronnym instrumentem działania, dodatkowo dysponującym większymi środkami finansowymi i zarządzanym w sposób zdecentralizowany, ale przyjętym dopiero w 2003 r. stał się „Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego”.

- środki budżetowe przeznaczane na cele polityki regionalnej były znikome w stosunku do potrzeb;
- brak instytucji i instrumentów realizacji polityki.

Cechy te redukowały skuteczność ówczesnej polityki regionalnej.

Reforma administracji publicznej wprowadziła czytelny rozdział funkcji władzy publicznej między trzy główne segmenty ustroju administracyjnego państwa: samorząd lokalny (w gminach i powiatach) – odpowiedzialny przede wszystkim za zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowych społeczności, samorząd regionalny (w województwach) – odpowiedzialny głównie za politykę rozwoju regionu oraz rząd i administrację rządową (centralną i terenową) – z odpowiedzialnością za sprawy o charakterze ogólnopaństwowym, w tym także za przestrzeganie prawa. Był to także początek przeobrażeń na polu polityki regionalnej w Polsce [Raport o polityce regionalnej 2004].

Termin polityka regionalna jest pojęciem dość szerokim. W ujęciu Domańskiego [1989] jest to działalność zmierzająca do kształtowania rozwoju poszczególnych regionów i relacji międzyregionalnych zgodnie z celami społeczeństwa jako całości, jak również celami społeczności regionalnych. Ogólnie można stwierdzić, że polityka regionalna to działalność zmierzająca do rozwoju regionalnego, co w konsekwencji przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju.

Polityka regionalna realizowana w Polsce jeszcze w połowie lat 90. XX w. rozumiana była jako działalność państwa mająca na celu wspieranie rozwoju na obszarach problemowych i wyrównywanie poziomu rozwoju w przekroju międzyregionalnym. Do najbardziej specyficznych cech polityki regionalnej tamtego okresu należały: jeden podmiot polityki regionalnej, czyli państwo (władza centralna) oraz podstawowy cel – wyrównanie poziomu rozwoju w układzie regionalnym.

Obecnie polityka regionalna rozumiana jest inaczej, tzn. jako całokształt działań nie tylko władz publicznych (zarówno centralnych, jak i terytorialnych), ale również podmiotów prywatnych, różnych instytucji oraz organizacji w regionach mających na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarek regionalnych, zdynamizowanie rozwoju w regionach oraz redukowanie przestrzennych dysproporcji rozwoju. W stosunku do polityki regionalnej w ujęciu tradycyjnym nastąpiły trzy wyraźne zmiany:

- przekształcenie roli państwa z monopolisty do roli koordynatora,
- zwiększenia liczby podmiotów polityki regionalnej,
- do rangi podmiotów polityki regionalnej urosł sektor prywatny – stało się to w wyniku lansowania zasady “3P” (partnerstwo publiczno-prywatne).

Aktualnie polityka regionalna jest integralną częścią polityki społeczno-ekonomicznej, polityki świadomego oddziaływania organów władzy publicznej na rozwój regionów. Z określeniem polityka regionalna wiąże się polityka przestrzenna, tzn. usystematyzowane oddziaływanie władz publicznych na przestrzenne zachowania podmiotów gospodarujących, niezależne od istniejących podziałów administracyjnych. Na politykę przestrzenną państwa składają się działania podejmowane przez rząd centralny oraz jego agendy, w tym także terenowe. Politykę tę prowadzą także na swoim terenie samorządowe władze regionalne i lokalne.

Z reguły przyjmuje się dwojakie znaczenie polityki regionalnej, tj. jako polityki interregionalnej i polityki intraregionalnej. Podział ten wynika z kryte-

rium podmiotowego². Polityka interregionalna obejmuje działania prowadzone przez rząd (jego agendy) w stosunku do wszystkich regionów, orientowane najczęściej na zmniejszanie międzyregionalnych dysproporcji rozwoju. Prowadzona jest głównie przez samorządowe władze regionu (i podmioty zorganizowane w regionie) w stosunku do swego terytorium (tzw. polityka prowadzona w regionie), dla realizacji własnych celów rozwojowych, bazuje głównie na własnych środkach, zasobach i możliwościach, a realizowana jest na własną odpowiedzialność. Można więc przyjąć, że polityka regionalna uprawiana jest w dwu wymiarach: jako polityka regionalna państwa, będąc fragmentem polityki makroekonomicznej, oraz jako polityka regionalna regionów. Dla uniknięcia nieporozumień terminologicznych często używa się określenia bardziej ogólnego – polityka rozwoju regionalnego, które obejmuje politykę inter- i intraregionalną, a także działania mające na celu wzmocnienie pozycji szczebla regionalnego w terytorialnej organizacji kraju.

W państwach Unii Europejskiej istnieje także trzeci – ponadnarodowy poziom polityki regionalnej. Jest on tematycznie uporządkowanym, wytyczanym przez Komisję Europejską działaniem realizowanym za pomocą zespołu instrumentów prawnych i finansowych. Polityka regionalna UE jest rodzajem polityki interregionalnej prowadzonej przez Komisję Europejską. Ze względu na skalę środków przeznaczanych na realizację celów można uznać ją za najważniejsze ogniwo w przyjętym w Polsce modelu realizacji polityki regionalnej.

Głównym celem polityki regionalnej UE (*Common Regional Policy*) jest wyrównywanie dysproporcji regionalnych w poziomie życia i rozwoju gospodarczym między najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami państw członkowskich. Poprzez pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich dąży się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i w poziomie życia w regionach UE. Cele polityki regionalnej – służą osiągnięciu spójności (kohezji) społeczno-gospodarczej UE. Liczba i definicja celów polityki strukturalnej zmienia się w kolejnych okresach budżetowych. Fundusze strukturalne na okres 2007–2013 mają służyć realizacji 3 kluczowych celów:

- 1) konwergencji: wspieraniu wzrostu oraz tworzeniu nowych miejsc pracy w państwach członkowskich i regionach najsłabiej rozwiniętych (ze względu na wielkość środków przeznaczonych na ten cel (78,54% ogółu), można go uznać za najważniejszy w polityce spójności);
- 2) konkurencyjności i zatrudnieniu w regionach: przewidywaniu i wspieraniu zmian (cel związany z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej³ (17,22% środków funduszy);

² Zwiększenie liczby podmiotów spowodowało „naturalny” podział polityki regionalnej na inter- i intraregionalną.

³ Strategia Lizbońska – plan rozwoju przyjęty dla Unii Europejskiej przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w roku 2000. Celem planu, przyjętego na okres 10 lat, było uczynienie Europy najdynamiczniejszym i najkonkurencyjniejszym regionem gospodarczym na świecie, rozwijającym się szybciej niż Stany Zjednoczone. Strategia opiera się przede wszystkim na założeniu, że gospodarka krajów europejskich wykorzysta do maksimum innowacyjność opartą na szeroko zakrojonych badaniach naukowych, zwłaszcza w nowoczesnych dziedzinach wiedzy, co ma się stać głównym motorem rozwoju.

3) europejskiej współpracy terytorialnej: zagwarantowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju UE (cel ukierunkowany na umacnianie współpracy transgranicznej).

Polityka regionalna jest istotnym elementem polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Wydatki UE przeznaczone są na dofinansowanie dziedzin, w których występuje deficyt środków. Przyjęto, że część wydatków budżetowych transferowana jest w postaci przepływów środków na rzecz wsparcia mniej rozwiniętych państw członkowskich lub tylko samych określonych obszarów położonych na ich terytorium. Pomoc w ramach polityki regionalnej zakłada między innymi wspieranie rozwoju gospodarczego regionów zacofanych ekonomicznie, restrukturyzację regionów i obszarów przygranicznych, zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz stymulowaniu rozwoju regionów wiejskich. Działania UE opierają się na zasadzie subsydiarności – uzupełniają działania lokalne i samorządowe.

POLITYKA REGIONALNA A ROZWÓJ REGIONÓW

Rozwój regionalny i związana z nim nierównomierność kondycji ekonomicznej regionów należą obecnie do najważniejszych zagadnień gospodarczo-społecznych. Rozwój regionalny jest definiowany na wiele sposobów⁴. Ogólnie można przyjąć, że oznacza on wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz trwałą poprawę ich konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców, co przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju [Zarys Strategii Rozwoju Regionalnego Polski 1996]. Podobnie określił go Szymła [1994], twierdząc, że rozwój regionalny oznacza trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej.

Określenie celów rozwoju regionalnego wiąże się z przyjętą koncepcją rozwoju (wyznaczeniem kierunków) i polityki regionalnej. Podstawowym celem rozwoju regionalnego jest wzrost regionalnej produktywności i ich konkurencyjności. Z tego względu rozwój regionalny należy utożsamiać przede wszystkim z procesem ekonomicznym polegającym na transformacji czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi. Jego zasadniczą cechą jest wzrost gospodarczy (produkcji i usług), realizowany poprzez zwiększenie wykorzystania czynników produkcji i poprawę efektywności. Poza ekonomicznym, rozwój regionalny obejmuje również inne aspekty, w tym:

- społeczny (rozumiany m.in. jako wzrost poziomu opieki zdrowotnej czy edukacji),
- ekologiczny (wyrażający się głównie w powstrzymaniu degradacji środowiska przyrodniczego i poprawie jego jakości),
- przestrzenny (obejmujący głównie optymalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i ludności),
- techniczno-technologiczny (wyrażający się w jakości i nowoczesności produkowanych dóbr i usług, unowocześnianiu aparatu wytwórczego czy rozwoju działalności naukowo-badawczej).

⁴ Dla odróżnienia: rozwój regionu dotyczy jednego regionu, a właściwie zjawisk w nim zachodzących; rozwój regionalny może dotyczyć zjawisk występujących w szerszym kontekście, przede wszystkim w skali kraju z jednoczesnym uwzględnianiem układu regionalnego. W literaturze najczęściej spotykanym określeniem, o dużym stopniu ogólności, jest rozwój regionalny.

Rozwój regionalny jest więc procesem wielowymiarowym i co podkreśla Kosiedowski [2001] – wybitnie heterogenicznym. Kompleksowy rozwój regionu powinien uwzględniać zatem nie tylko pozytywne zmiany w jego gospodarce, ale również społeczne, środowiskowe i przestrzenne, również w wymiarze lokalnym. Rozwój lokalny stwarza bowiem szansę rozwoju regionalnego, jest jego częścią. Jednocześnie rozwój regionu można uważać za efekt rozwoju poszczególnych jednostek wchodzących w jego skład. Każdy z wymienionych aspektów można traktować jako cząstkowy cel rozwoju regionalnego. W procesie tym zmianom ilościowym (wzrostowi dochodu, zatrudnienia, wartości produkcji itp.) powinny towarzyszyć zarówno zmiany jakościowe, jak i strukturalne.

Zasadniczym celem strategicznym polityki regionalnej Polski w latach 2007–2013 jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z UE [Narodowy Plan... 2003]. Zgodnie z Załoženiami do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 [2004]⁵ oraz długofalową strategią rozwoju regionalnego⁶ cele polityki regionalnej państwa można sformułować w trzech zasadniczych kierunkach:

- zwiększenie konkurencyjności gospodarczej polskich regionów (gospodarek regionalnych) – jest to naczelny cel polityki regionalnej UE,
- zdynamizowanie rozwoju, elastyczne różnicowanie celów i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów,
- redukowanie przestrzennych dysproporcji rozwoju, wyrównywanie szans rozwojowych województw.

W polityce UE przyjmuje się, że nadmierne różnice w rozwoju gospodarczym regionów, możliwościach zatrudnienia oraz w ich położeniu materialnym mogą stanowić poważną barierę dla procesów integracyjnych, hamując rozwój całej Wspólnoty. Rozszerzenie Unii w 2004 i 2007 r. pogłębiło lukę rozwojową między krajami i regionami. Dlatego głównym celem polityki regionalnej UE jest podwyższenie poziomu spójności.

Spójność jest zjawiskiem niejednorodnym. Można ją rozpatrywać w trzech wymiarach: gospodarczym, społecznym i terytorialnym (przestrzennym). Każdy z nich jest analizowany w układzie państw oraz regionów. Spójność gospodarcza jest mierzona za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca (z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej). Wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu różnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi a biednymi. Spójność społeczna jest mierzona za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, choć coraz częściej

⁵ Założenia opierają się na czterech głównych celach rozwoju regionalnego: 1) konkurencyjności gospodarczej polskich regionów, 2) efektywnym wykorzystaniu endogenicznego potencjału województw, 3) racjonalnej gospodarce przestrzennej i zasobami środowiska, 4) wyrównywaniu szans.

⁶ Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju [2004, s. 39–54] jest zbudowana w oparciu o trzy zbliżone kierunkowe cele działania: 1) generowanie zmian, 2) różnicowanie celów, 3) wyrównywanie szans.

jako miernik uwzględnia się stopę partycypacji (miernik określający, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie). Wzrost spójności społecznej polega na zmniejszaniu różnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego między poszczególnymi obszarami. Spójność terytorialna (przestrzenna) jest mierzona czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową. Używa się także wskaźnika liczby konsumentów osiąganych w danych czasie. Wzrost spójności terytorialnej polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych przez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi.

W związku z realizacją polityki spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej rodzi się pytanie, czy między trzema różnymi wymiarami spójności występuje wewnętrzna sprzeczność w jej osiąganiu. Wszak rozwój nie jest geograficznie zrównoważony. Taka jest też logika rozwoju w przestrzeni. Sugerują to twórcy rozwoju spolaryzowanego bazującego tylko na impulsach rynkowych. Są to m.in.: F. Perroux (konceptcja biegunów wzrostu), A. Hirschman (geograficzne centra wzrostu), G. Myrdal (zasada okrężnej kumulatywnej przyczynowości), J. Friedmann (model rdzenia i peryferii), M. Castells (rozwój gospodarczy zachodzi w zróżnicowany przestrzennie sposób), I. Wallerstein (teoria systemów światów). We wszystkich tych podejściach dysproporcje w rozwoju regionalnym dokonują się wskutek koncentracji wzrostu gospodarczego w pewnych obszarach.

Zdaniem Markowskiego [2005] można znaleźć logiczne podejście do rozwiązania tych pozornych sprzeczności. Leży ono jednak w decyzjach politycznych i kondycji ekonomicznej danego kraju. Należy założyć, iż pomiędzy kategoriami spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej – w zależności od poziomu rozwoju – istnieje społecznie akceptowalna substytucja. Na przykład na poziomie gmin wysoka spójność przestrzenna nie musi pokrywać się ze spójnością gospodarczą, bo dzięki niej ludzie będą mogli dojeżdżać do pracy do innych regionów o wysokiej podaży miejsc pracy.

Podobnie brak spójności gospodarczej nie musi oznaczać braku spójności społecznej, jeśli mechanizm repartycji środków budżetowych zapewnia równe szanse rozwoju kapitału ludzkiego na poziomach gmin. Ludzie, przemieszczając się i tak będą generować rozwój w innych, prosperujących miejscach przestrzeni gospodarczej. Osiągnięcie kohezji przestrzennej na poziomie gmin daje większą szansę na równomierny rozwój społeczno-gospodarczy całego kraju, a tym samym na osiągnięcie społecznie pożądanej kohezji społecznej.

Markowski [2005] twierdzi, że substytucja spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej może być rozpatrywana w ten sposób, iż nierówność gospodarcza będzie rekompensowana większą spójnością społeczną i terytorialną. Dzięki temu zapewniamy większe prawdopodobieństwo rozwoju regionów i całego kraju niż w przypadku, kiedy nadając priorytet efektywności gospodarczej, akceptujemy także procesy przestrzennej i społecznej wykluczalności i marginalizacji regionów.

W podobny sposób można też spojrzeć na spójność w kontekście hierarchii układów administracyjnych. Jeżeli założymy, że np. interesuje nas spójność gospodarcza na poziomie krajowym, tzn. spójność gospodarki polskiej z gospodarką państw UE, akceptujemy *implicite* międzyregionalną i lokalną polaryzację rozwoju gospodarczego, dążymy natomiast do zachowania spójności terytorialnej na poziomie międzyregionalnym i spójności społecznej na poziomie podstawowym – gminy. Przyjęcie takich

strategii osiągania spójności radykalnie zmienia podejście do polityki regionalnej i strukturalnej oraz do praktyki wspierania konkurencyjności regionów.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Gospodarka regionalna, jako upodmiotowiona struktura terytorialna, może być traktowana jako region ekonomiczny, stanowiący część gospodarki narodowej. Regiony, będące składowymi państw, nabierają z punktu widzenia inwestorów coraz większego znaczenia. Strumienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych są kierowane do konkretnych, najbardziej atrakcyjnych regionów. Integracja międzynarodowa staje się coraz bardziej integracją regionalną, tzn. zmierza do budowania coraz silniejszych powiązań i współpracy pomiędzy regionami. Poszczególne regiony posiadają misje dyplomatyczne poza granicami państw macierzystych, organizując i rozwijając w ten sposób międzynarodową współpracę zagraniczną. Z perspektywy rozwoju UE „to układy gospodarcze poszczególnych regionów (a nie poszczególnych państw) postrzegane są jako najważniejsze ogniwa spójności społeczno-gospodarczej – istotnej z punktu widzenia jednolitego rynku europejskiego” [Woś 2005, s. 34].

W rozważaniach nad kierunkami działań w rozwoju regionalnym realizowanym przez państwo wyłaniają się dwa główne nurty:

- wyrównywanie różnic, tzn. wspieranie regionów zapóźnionych, aby zmniejszyć dyspersję rozwojową w stosunku do najlepszych, czy też
- utrzymywanie kreatywnego gospodarczo zróżnicowania rozwoju, tzn. wspieranie najsilniejszych, aby ich potencjał rozwojowy był jeszcze większy, z założeniem pozytywnego oddziaływania tych obszarów na peryferia w postaci dyfuzji wzrostu.

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 regionów, bez względu na poziom ich konkurencyjności gospodarczej, problemy rozwojowe i specyfikę przestrzenną. Oznacza to, że żaden z regionów nie może być wykluczony z procesów rozwoju. Czy jednak prowadzona w tym kierunku polityka przyczyni się do zniwelowania różnic międzyregionalnych i równomiernego rozwoju regionów, powodując tym samym rozwój społeczno-gospodarczy całego kraju?

Polityka regionalna państwa powinna wspierać przede wszystkim te kierunki rozwoju, które są istotne z punktu widzenia długofalowego rozwoju całego kraju, a jednocześnie wspierać politykę prowadzoną przez samorządy województw, pod warunkiem, że stanowi ona strategiczny kierunek rozwoju dla danego województwa zapewniający rozwiązanie kluczowych problemów rozwojowych i poprawiający jego konkurencyjność gospodarczą. Działania polityki regionalnej państwa powinny promować zasoby endogeniczne i mobilizację endogenicznego potencjału w regionach, nie oddziałując bezpośrednio na podmioty gospodarcze, lecz na ich otoczenie. Oznacza to, że polityka regionalna powinna opierać się na wewnętrznych czynnikach rozwoju, a nie jedynie na zewnętrznej redystrybucji dochodu. Podkreślić należy też konieczność pobudzania

innowacyjności i przedsiębiorczości społeczeństwa, polepszania jakości środowiska i sprawności działania administracji publicznej w województwach, a przede wszystkim konieczność wzrostu spójności w wymiarze terytorialnym.

PIŚMIENNICTWO

- Adamiak J., 2001. Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym, [w:] Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki. Red. W. Kosiedowski. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń.
- Budner W., 2006. Zmiany zależności ekonomicznych polskiej gospodarki w okresie transformacji w wymiarze regionalnym, Wyd. AE Poznań.
- Domański R., 1989. Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań, [w:] Zasady polityki przestrzennej. Red. R. Domański. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, 143.
- Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju. Wiedza – różnorodność – równowaga, 2004, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych Warszawa, 39–54.
- Gorynia M., 1995. Mezoekonomia – modele samoregulacji branży, *Ekonomista* 5–6
- Klasik A., 1997. Duże województwo samorządowe, gra o rozwój lokalny, [w:] Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną. Red. R. Roszkiewicz. Wyd. AE Wrocław.
- Kosiedowski W., 2001. Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego, [w:] Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki. Red. W. Kosiedowski. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” Toruń.
- Kuciński K., 2003. Ewolucja relacji państwo – region, [w:] Nowe kierunki w Regionalistyce. Nowe doświadczenia w polityce regionalnej. Red. R. Domański. Biuletyn KPZK PAN Warszawa, 204.
- Markowski T., 2005. Przedmiotowa i podmiotowa konkurencyjność regionów, [w:] Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych. Red. T. Czyż, H. Rogacki. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, 219.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Podstawowe informacje, 2003. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013, 2004. Ministerstwo Gospodarki Warszawa.
- Peters H., 1981. Grundlagen der Mesoeconomie und Strukturpolitik, Bern-Stuttgart
- Raport o polityce regionalnej, 2004. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej Warszawa.
- Szymła Z., 1994. Regionalne uwarunkowanie rozwoju przemysłu, AE w Krakowie, Ossolineum Kraków, 11–26.
- Wojtasiewicz L., 1995. Układ regionalny jako ogniwo pośrednie między centrum a szczyblem centralnym, [w:] Funkcje układu regionalnego, Friedrich Ebert Stiftung Poznań.
- Woś B., 2005. Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce, Oficyna Wydawnicza PW Wrocław.
- Zarys Strategii Rozwoju Regionalnego Polski, 1996. Raport końcowy Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce Warszawa.
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy Warszawa 2004, 77–82.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006, 2004. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy. Dziennik Ustaw, nr 166.

SUBJECTIVITY OF REGIONS AGAINST REGIONAL POLICY AND DEVELOPMENT. POLISH AND EUROPEAN CONTEXTS

Abstract. Regions have become subjects of policy. In consequence the significance of regional dimension of economy has increased. The article sets the relations between regional configuration and the national economy. Against that background the change in approach to the regional policy and regions' development is described and its main objectives and priorities are emphasized. The theme of the study in the first place is the changes undergoing in Poland but also those in the EU. One of the basic questions in regional policy is: does the policy aimed at the development of all regions (regardless of the level of their economic competitiveness, developing problems and spatial features) contribute to equalization of interregional differences and thus to the development of the whole country.

Key words: regional development, regional policy, subjectivity of regions

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 8.06.2009