

Stanisław Korenik

Kierunki zmian w polskiej polityce regionalnej w świetle założeń Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 : Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 185-197

2010

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.

STANISŁAW KORENIK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**KIERUNKI ZMIAN W POLSKIEJ POLITYCE REGIONALNEJ
W ŚWIELE ZAŁOŻEŃ KRAJOWEJ STRATEGII
ROZWOJU REGIONALNEGO 2010–2020:
REGIONY, MIASTA, OBSZARY WIEJSKIE**

Wprowadzenie

Polityka regionalna jako integralna dziedzina współczesnej polityki gospodarczej państwa jest dziedziną stosunkowo młodą, gdyż początki swoje ma dopiero w latach 30. XX w. Wtedy to zaistniały pierwsze motywacje i przesłanki do wprowadzenia działań państwa związanych z tą polityką. W kolejnych latach pojawiały się coraz to nowe warunki przemawiające za stosowaniem w szerszym zakresie polityki regionalnej, obecnie zalicza się do nich przesłanki: społeczne, militarne, ekonomiczne i ostatnio ekologiczne¹.

Współcześnie wszystkie powyższe przesłanki odgrywają nadal istotną rolę w działaniach podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Można wręcz stwierdzić, że ich znaczenie w wielu sytuacjach – szczególnie wraz z postępującą globalizacją życia społeczno-gospodarczego – nasiliło się, często nabierając nowej jakości i podlegając intensyfikacji. Obecnie polityka regionalna stała się integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. W praktyce oznacza to, że większość działań

¹ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2000, s. 341.

gospodarczych podejmowanych przez organy władzy państwowej ma wymiar regionalny. Sam obszar oddziaływania polityki regionalnej można określić jako działalność organów władzy publicznej, które podejmują działania w celu pobudzenia i ukierunkowania rozwoju regionalnego².

1. Kształtowanie się polskiej polityki regionalnej na przełomie wieków

Kwestia wypracowania założeń polityki regionalnej podnoszona była w Polsce już na początku ostatniej dekady XX w., jednak okres ten cechował się indyferentyzmem przestrzennym, wyrażającym się faktyczną obojętnością władz państwowych na przebieg procesów w układzie przestrzennym, przy równoczesnym oczekiwaniu automatycznego dokonywania konwergencji w wyniku mechanizmu rynkowego. Działania takie były podbudowane powszechnymi poglądami o równomiernym rozwoju przestrzennym kraju. Nawet eksperci OECD, autorzy raportu pt. *Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce* (Paryż, 1992–93) stwierdzili, że „Polska ma szczęśliwie zrównoważoną strukturę przestrzenną. W tym kontekście polityka regionalna powinna być raczej ukierunkowana na wspieranie strukturalnych zmian przystosowawczych, niż na wyrównywanie istniejących dysproporcji”³. Większość podejmowanych przedsięwzięć z zakresu polityki regionalnej była nakierowana praktycznie na łagodzenie negatywnych skutków, a nie przyczyn wywołujących narastanie dysproporcji w rozwoju regionalnym, przy czym były to działania niepowiązane ze sobą, mające rozwiązać określony problem. Można więc stwierdzić, że polityka regionalna przybierała charakter pasywny, a spowodowane to było obowiązującym modelem zarządzania, w którym jedynym podmiotem tej polityki był szczebel rządowy, dlatego w sposób naturalny koncentrowała się ona na tych zjawiskach, które były istotne z punktu widzenia rządu, bez uwzględniania w pełni interesu społeczności lokalnej. G. Gorzelak i B. Jałowiecki (1999) określają tę politykę mianem regresywnej, charakteryzującą się tym, że była realizowana pod wpływem nie tylko

² J. Szlachta, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert-Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 1996, s. 16.

³ *Polska. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, Wersja robocza 4.1, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, wrzesień 2002, s. 25.

trudnej sytuacji regionu, lecz także dużych nacisków politycznych i społecznych, a sprowadzała się wyłącznie do desygnacji zazwyczaj i tak za małych środków finansowych⁴. A przecież prawidłowa realizacja polityki rozwoju regionalnego wymaga dostosowania metod jego wspierania do bieżącej sytuacji gospodarczo-społecznej, a także do kierunków wypracowanej strategii.

Polityka regionalna, a zwłaszcza te jej dziedziny, które dotyczą kształtowania procesów wzrostu gospodarczego w skali regionalnej, musi mieć odpowiednią podbudowę instytucjonalną. Zinstytucjonalizowanie polityki regionalnej jest wręcz nieodzownym warunkiem jej skuteczności. W realiach naszego kraju, dopiero po wyborach w 2005 r. powołano Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Dokonując oceny realizowanej w latach 90. XX w. polityki regionalnej, należy stwierdzić, że charakteryzowała się ona⁵:

- nadmiernym centralizmem,
- bardzo posuniętą unifikacją rozwiązań,
- skromnymi, niewystarczającymi środkami finansowymi,
- brakiem instrumentów i instytucji umożliwiających koordynację działań z tego zakresu.

Początkiem nowej polityki regionalnej była zrealizowana w roku 1999 reforma administracji publicznej, w wyniku której powołano nowe szczeble samorządu terytorialnego, tj. powiat i samorządowe województwo, przy równoczesnym zastąpieniu 49 małych województw 16 dużymi. Od tego momentu można mówić o pojawieniu się podstaw do prowadzenia zarówno polityki intraregionalnej, jak i rozwoju lokalnego. Podmiotami realizującymi rozwój na szczeblu regionu stały się samorządowe województwa. Głównym narzędziem realizacji tej polityki jest strategia rozwoju, w której powinny być zawarte podstawowe cele, obejmujące swoim zakresem:

- pielęgnację polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości obywatelskiej i kulturowej mieszkańców,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,

⁴ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1/2.

⁵ A. Pyszkowski, *Zasady polityki regionalnej państwa*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 2–3, s. 1–2.

- podniesienie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd odpowiada także za integrację wewnętrzną województwa, rozwój obszarów rolniczych oraz uzyskał możliwość realizacji współpracy z regionami z innych państw, przy zachowaniu suwerenności terytorialnej kraju.

Liczba utworzonych województw jest jednak wynikiem kompromisu politycznego, często nieuwzględniającego rzeczywistych przesłanek. W okresie poprzedzającym przekształcenie terytorialnej organizacji kraju podejmowano liczne dyskusje na temat kierunku tych zmian, przykładem może być dyskusja, która odbyła się na posiedzeniu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w dniu 27 stycznia 1997 r. Innym przykładem konkretnych rozwiązań może być propozycja wypracowana w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, wskazująca, że optymalną liczbą byłoby 12 regionów, co umożliwiłoby:

- rzeczywistą decentralizację, w wyniku której oprócz administracji rządowej występowałyby silne regiony,
- wzrastanie poczucia tożsamości regionalnej,
- pełniejsze wykorzystanie potencjału dużych aglomeracji miejskich,
- lepsze wykorzystanie wszystkich czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, a w efekcie dynamizowanie tego procesu,
- rozwój współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym, co w sposób bezpośredni wpływałoby na dostosowanie się do standardów europejskich.

Propozycje rządu były zbieżne z ustaleniami Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej i także wskazywały na 12 województw, jednak w ostateczności powołano ich 16. Spowodowało to, że obok dużych i silnych regionów, takich jak Mazowsze, Wielkopolska czy Dolny Śląsk, powstały regiony małe, nieodbiegające potencjałem społeczno-gospodarczym w znaczny sposób od istniejących wcześniej. Słabą stroną powołanych samorządów wojewódzkich były rozwiązania w zakresie finansów publicznych. W efekcie przyjętych rozwiązań nadal występowała silna (nadmierna) koncentracja środków

publicznych w gestii administracji rządowej. Ciągłe nie ma także ukształtowanych faktycznych relacji między polityką inter- i intraregionalną⁶.

Analizując terytorialne zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego w Polsce, należy zwrócić uwagę, że główny problem nie leży w różnicach międzyregionalnych, a wewnątrzregionalnych – zwłaszcza między centrami (obszarami metropolitalnymi) a peryferiami regionów. Diagnoza stanu uwarunkowań rozwojowych i aktualnego stanu zróżnicowań przestrzennych dowodzi, że:

- zróżnicowania międzyregionalne w Polsce nie odbiegają od przeciętnych zróżnicowań przestrzennych w obrębie poszczególnych krajów UE;
- zwiększa się zróżnicowanie tempa i skali procesów rozwojowych. Beneficjentami tych procesów są regiony wielofunkcyjne, skupiające ośrodki naukowe, najlepiej przygotowaną kadrę, o relatywnie dobrych powiązaniach infrastrukturalnych i wykształconych instytucjach otoczenia biznesu;
- procesy rozwojowe napotykają na większe problemy o charakterze strukturalnym w województwach skupiających przemysły wydobywcze, przemysł obronny oraz byłe państwowe gospodarstwa rolne;
- większe od przeciętnych zróżnicowania występują w zakresie kształtowania się niektórych wskaźników społeczno-gospodarczych, które określają potencjał endogenicznego rozwoju danego województwa. Szczególnie duże zróżnicowania występują w zakresie stopy bezrobocia, udziału pracujących w rolnictwie w stosunku do ogółu zatrudnionych, poziomu wykształcenia mieszkańców, dostępu do usług edukacyjnych i społecznych, podstawowego wyposażenia infrastrukturalnego miast i gmin większych oraz infrastruktury o znaczeniu regionalnym, rozwoju sektora MSP oraz instytucji otoczenia biznesu;
- luka infrastrukturalna występuje najsilniej na obszarze Polski wschodniej oraz północno-wschodniej i dotyczy województw: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i lubelskiego.

Sytuacja polskich regionów nie uległa diametralnej zmianie po 1 maja 2004 r. Nie zaobserwowano żadnych istotnych zmian ani w kwestiach

⁶ J. Borowiec, *Infrastruktura techniczna a konkurencyjność regionów*, w: M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.

społecznych, ani gospodarczych czy chociażby w postawach społecznych. Jest to naturalne, mimo że nie pasuje do wielu wcześniej nakreślanych scenariuszy, gdyż integracja ze strukturami unijnymi jest procesem, a 1 maja był jednym ze znaczących jego elementów, ale w zasadzie go inicjujących. Wstąpienie do Unii Europejskiej stwarza określone korzyści (mają jednak one zawsze charakter potencjalny) oraz realne zagrożenie dla polskich regionów. Do podstawowych negatywnych zjawisk należy zaliczyć możliwość peryferyalizacji polskich regionów – szczególnie tych wschodnich, wręcz pojawiają się stwierdzenia o peryferyalizacji peryferii⁷.

Takie zagrożenia potwierdza sytuacja polskich regionów, określona poprzez ocenę endogenicznego potencjału rozwojowego.

Podsumowując, można stwierdzić, że dotychczasowe zmiany w polskiej polityce regionalnej były następstwem zmian w ogólnej polityce gospodarczej państwa. I ta ogólna polityka gospodarcza państwa ma również duże znaczenie dla rozwoju regionów. Tworzenie stabilnych warunków otoczenia – walka z inflacją, bezrobociem, stabilny i sprzyjający rozwojowi system podatkowy, sprawny i racjonalny system ubezpieczeń społecznych, prowadzenie polityki wspierania konkurencji, restrukturyzacja gospodarki – to obecnie ważne uwarunkowania sprzyjające polityce rozwoju prowadzonej w regionach. Prócz tego, ważnym czynnikiem – z punktu widzenia współczesnego rozwoju regionów w Polsce – jest zapewnienie koordynacji polityki regionalnej z polityką przemysłową i makroekonomiczną. Dopiero całościowe, skoordynowane działanie może przynieść pozytywne skutki w rozwoju poszczególnych regionów⁸.

2. Założenia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie

Jako nowy, a równocześnie ważny element zmian w polskiej polityce regionalnej należy uznać Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, która obecnie jest w toku szeroko rozumianych konsultacji społecznych. Dokument ten stanowi obszerne

⁷ G. Gorzelak, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3.

⁸ J. Borowiec, op.cit.

opracowanie na temat założeń polityki regionalnej w drugim dziesięcioleciu XXI w. w realiach Polski. Stanowić on ma propozycję do debaty społecznej nad nowymi kierunkami polityki regionalnej. Jest to opracowanie, które składa się z ośmiu integralnych części, konstrukcja dokumentu ma charakter klasyczny, przy czym przyjęto układ od ogółu do szczegółu, tj. na początku przedstawiono wprowadzenie uzasadniające potrzebę zmian, a w ostatnim punkcie szczegółowe rozwiązania w zakresie finansowania (co prawda jest to, niestety, najmniej konkretny punkt, na co autorzy również zwracają uwagę).

Dokonując ogólnej oceny, należy podkreślić, że jest to dokument bardzo istotny dla funkcjonowania naszej gospodarki. Po raz pierwszy mamy do czynienia z tak zwartym, kompleksowym i – co ważniejsze – aktualnym opracowaniem w obszarze założeń polityki regionalnej (należy żałować, że nie opracowano tego dokumentu wcześniej). Jego istotnym dokonaniem jest zerwanie z dotychczasowym, bardzo zachowawczym, podejściem do tej problematyki. Po raz pierwszy w sposób precyzyjny, co stanowi niewątpliwą zaletę dokumentu, wskazano na to, że rozwój odbywa się w ściśle wyodrębnionych miejscach i jakiegokolwiek próby przeciwdziałania temu procesowi są kosztowne, obniżają łączny poziom rozwoju, a co najważniejsze, są nieskuteczne – czyli nie wywołują zjawiska konwergencji w przestrzeni.

W tym kontekście za bardzo interesujący można uznać coroczny raport Banku Światowego za rok 2009, wydany w cyklu *World Development Report*, który nosi znamieny tytuł *Reshaping Economic Geography* (przekształcając geografę gospodarczą), a co może być pokłosiem nie tylko kryzysu i wzrostu znaczenia przestrzeni w gospodarce, lecz także ubiegłorocznej nagrody Nobla, przyznanej twórcy nowej geografii ekonomicznej, Paulowi Krugmanowi. Podstawową tezę tego dokumentu jest stwierdzenie, że najbardziej efektywnymi przedsięwzięciami na rzecz wzrostu gospodarczego są takie, które z jednej strony, sprzyjają „naturalnej” koncentracji geograficznej działalności gospodarczej, a z drugiej, wspomagają integrację ekonomiczną zarówno w skali poszczególnych gospodarek narodowych, jak i w przekroju międzynarodowym. Takie podejście wydaje się bardzo realistyczne, gdyż odrzuca ono ostatecznie przebrzmiałą już ideę z przełomu lat 60. i 70. XX w. o unifikacji przestrzennej. Co zresztą jest słuszne, ponieważ ostatecznym celem polityki gospodarczej, w tym zwłaszcza polityki regionalnej, powinno być

dążenie do wzrostu dobrobytu (w tym jego przestrzennej konwergencji), nie zaś dążenie do równomiernego rozłożenia poziomu aktywności gospodarczej w skali regionów i kraju. Oczywiście teza postawiona przez autorów zrywa z prostym założeniem, że aktywność gospodarcza w danym miejscu przekłada się na zamożność danej społeczności lokalnej. Potwierdzeniem tego mogą być przykłady zarówno pozytywne, jak i negatywne, szczególnie istotne wydają się w tej materii doświadczenia krajów skandynawskich. Przy czym dominuje pogląd, że dotychczasowe doświadczenia z dekoncentracją działalności w przestrzeni nie przekładały się na oczekiwany wzrost gospodarczy, i tym samym zmniejszenie ubóstwa. Jak stwierdzają autorzy, naturalna jest dążność w ramach gospodarki do faworyzowania jednych miejsc względem innych, w takim razie przeciwdziałanie tym tendencjom jest równoznaczne z hamowaniem dobrobytu.

Autorzy tego dokumentu wskazują na trzy wymiary współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego, realizowanego w dobie kryzysu, tj.:

- nierówność terytorialną – współczesna aktywność gospodarcza podlega ścisłej koncentracji przestrzennej w wybranych miejscach,
- sprzężenie zwrotne – koncentracja działalności gospodarczej musi być kompatybilna z konwergencją poziomu konsumpcji (zamożności),
- efekt sąsiedztwa (*neighbourhood effect*) – powiązany jest z koniecznością realizacji integracji przestrzennej, która skutkuje długookresową konwergencją korzyści w przestrzeni.

Według autorów raportu tylko odpowiednie uwzględnienie tych trzech zjawisk w ramach polityki gospodarczej (regionalnej) będzie skutkowało osiągnięciem odpowiedniego wzrostu społeczno-gospodarczego, przekładającego się na satysfakcjonujący poziom życia całej społeczności danej jednostki terytorialnej.

Powyższe uwagi na temat raportu Banku Światowego wskazują, że autorzy KSRR nawiązują w znacznej mierze do założeń tego dokumentu. Szkoda, że nie został on w pełni wykorzystany przy wypracowaniu założeń, gdyż wyjaśniłby pewne niejasności, a także pozwoliłby na większe (śmielsze) wskazanie nowych działań gdyż – mimo że KSRR można uznać za opracowanie wręcz przełomowe w naszych realiach i dotychczasowych opiniach na temat polityki regionalnej – ostatecznie nie zrywa on z poprzednimi rozwiązaniami

w sposób kategoriyczny, przyjmując w wielu miejscach postawę ewolucyjną, co w efekcie sprowadza się do poprawy dotychczasowego modelu.

Istotny wydaje się zapis, że „w niektórych krajach tradycyjne programy pomocy regionalnej i »zakłócające« (*distortive*) polityki sektorowe nie zanikły całkowicie, jednak przyjęto bardziej selektywne systemy udzielania pomocy”. Pomijając to, że w naszym kraju prymat „zakłócających” polityk sektorowych był powszechny, to takie ujęcie w naszej sytuacji, gdzie przechodzimy ciągłą („pełzającą”) próbę restrukturyzacji gospodarki, byłoby wskazane. Nawiązując do wspomnianego raportu Banku Światowego, jego autorzy formułują założenia o idealnej polityce gospodarczej. Taka optymalna polityka gospodarcza powinna polegać na:

- wspólnych instytucjach,
- rozbudowie infrastruktury (szczególnie łączącej, która pozwoli na szerszą dystrybucję korzyści związanych z rosnącą koncentracją aktywności gospodarczej),
- interwencjach dotyczących wyraźnie określonych obszarów.

O ile pierwsze dwa rozwiązania są zgodne z nowym paradygmatem, o tyle ostatnie odnosić można do polityk sektorowych, ale zawężając ich zakres i ograniczając liczbę, co jest zgodne z wcześniejszym założeniem. Autorzy trafnie formułują w rozdziale *Najważniejsze wyzwania Polityki regionalnej do roku 2020* dziewięć obszarów strategicznych wyzwań, których określenie ma stanowić podstawę polityki regionalnej. Wiele wątków stanowi wręcz nowatorskie podejście i, co ważniejsze, jest dobrą diagnozą naszej rzeczywistości, np. o zdolności do absorpcji procesów rozwojowych jednostek przestrzennych, o nieefektywnym systemie edukacji, a przede wszystkim o niskiej jakości instytucji publicznych. Ważne jest także spostrzeżenie, że „w układzie geograficznym zapobieganie procesom marginalizacji musi być ograniczone tylko do wybranych obszarów(...)”⁹. Jest to istotne spostrzeżenie, które może niezbyt popularne medialnie, zgodne jest z wymaganiami współczesnej gospodarki. W tym kontekście szkoda, że nie skorzystano tutaj z dorobku Richarda Floridy – socjologa amerykańskiego, który zasłynął ostatnio z wielu kontrowersyjnych koncepcji. Jego krytyka kapitału społecznego i wprowadze-

⁹ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie.*

nie pojęcia klasy kreatywnej wydają się godne uwagi, gdyż tak jak stwierdza – nie ludzie podążają za pracą, ale praca podąża za ludźmi o odpowiednich postawach i kwalifikacjach.

Czwarty rozdział poświęcony podstawowym zasadom polityki regionalnej w zasadzie nie wnosi nic nowego i w większości powtarza powszechnie znane i akceptowane zasady. Natomiast piąty rozdział koncentruje się na celu i wizji polityki regionalnej. Sformułowany cel brzmi: „Efektywne wykorzystanie przez regiony specyficznych terytorialnych potencjałów dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w horyzoncie długookresowym”¹⁰. Mimo że cel ten nawiązuje do teorii wzrostów endogenicznych i w tym ujęciu jest poprawny, to sformułowanie o specyficznych terytorialnych potencjałach nie w pełni jest czytelne. Jeżeli chodzi wyłącznie o wyjątkowe (unikatowe) potencjały, to faktycznie każdy region takie posiada, jednakże w globalizującym się świecie konkurencja prowadzona jest w każdym obszarze życia społeczno-gospodarczego i z udziałem wszelkich (nie tylko unikatowych) potencjałów. Dlatego akcentowanie potencjałów tylko specyficznych jest znacznym zawężeniem problemu. Z drugiej strony autorzy wskazują, że tak sformułowany cel, obok endogenicznych czynników, wskazuje także na konieczność wykorzystania czynników egzogenicznych. Interesujące są także spostrzeżenia na temat ukierunkowanej interwencji publicznej, które nawiązują do wcześniejszych uwag o selektywności zmniejszenia zróżnicowania przestrzennego. Przyjęte wskaźniki celu strategicznego KSRR wydają się poprawne (ich weryfikacja nastąpi w praktyce). Natomiast bardzo ważne jest wskazanie modelu rozwoju regionalnego – jest to model rdzeniowo-dyfuzyjny. Przyjęcie takiego modelu jest nowatorskie (zgodne z wieloma najnowszymi koncepcjami i przywołanym wcześniej raportem Banku Światowego) i politykę regionalną w naszym kraju przenosi na wymiar XXI wieku. Istotny jest zapis o poprawie efektywności administracji publicznej w wyniku mającego nastąpić procesu terytorializacji polityk sektorowych, który ma rozpocząć się w 2010 r. Te i wcześniej przywołane zapisy wskazują, że dokument zakłada także zmiany instytucjonalne, co może stanowić gwarancję jego realizacji. Także trzy cele krajowej polityki regionalnej

¹⁰ Ibidem.

wydają się kompleksowe i zgodne z najnowszymi procesami występującymi w gospodarce. Ich szczegółowa analiza na dalszych stronach, może fragmentami zbyt obszerna, ukazuje podstawowe koncepcje oraz uzasadnienia ich realizacji.

W rozdziale siódmym wskazuje się na system realizacji KSRR. Mimo stosowania zbyt wielu ogólnych wyrażzeń, cenne jest założenie mówiące o tym, że głównymi podmiotami polityki regionalnej będą Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i samorząd terytorialny na szczeblu województwa. Jest to rozwiązanie zgodne z dotychczasowym funkcjonującym w naszym kraju; szczególnie na szczeblu samorządu w dużej mierze przyniosło ono pozytywne efekty. Rozmytym założeniem jest natomiast wieloszczeblowy system zarządzania o układzie wertykalnym i horyzontalnym. Szczególnie funkcje przypisane MRR wydają się mało osiągalne bez zmian jego pozycji w dotychczasowych strukturach władzy. W praktyce pozycja ta powinna być zbliżona do tej, jaką ma Ministerstwo Finansów, i przyjmować rozwiązanie superministerstwa, inaczej partykularne interesy innych resortów uniemożliwią realizację tych zadań. Błędne wydaje się włączenie do realizacji polityki regionalnej wojewody, gdyż przypisane mu zadania są praktycznie drugorzędne, do tego w wielu wymiarach kontrolne. Wydaje się, że główne podmioty tej polityki, tj. ministerstwo oraz samorząd wojewódzki, mogą się porozumieć bez szczebla pośredniego i przejmując w pełni te zadania.

W KSRR niewiele uwagi poświęcono Strategiom Rozwoju Województw, które stanowią już podstawę funkcjonowania regionów w wielu przekrojach, w tym w programach operacyjnych. Założenie, że docelowo powinny łączyć one szczeble lokalny i krajowy, jest mało konkretne, bowiem powinno się wskazać, który z nich będzie stanowił bazę (punkt odniesienia).

Ostatni punkt dotyczy ram finansowych i trzeba zgodzić się z autorami, że jest to najmniej konkretny fragment, z przyczyn niezależnych od autorów. Należy się zgodzić, że montaż finansowy jest podstawą polityki regionalnej, oraz z tym, że środki unijne będą odgrywały nadal znaczną rolę. Natomiast można sięgnąć po nowe niestandardowe instrumenty finansowe, związane z rozwojem rynków finansowych.

Podsumowanie

KSRR stanowi ciekawą koncepcję reformy polityki regionalnej w naszym kraju. Uwzględnienie w nim najnowszych koncepcji rozwoju przestrzennego oraz wyzwań cywilizacyjnych powoduje, że dokument ten nabiera wymiaru nowoczesności na miarę XXI w. W wielu wypadkach jednak powielił on stare rozwiązania, które będą przeszkadzały w realizacji zadań w nim postulowanych. Dotyczą one zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i fundamentalnych, np. pozycja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w strukturach władzy. Bez takiej zmiany podstawowym podmiotem tej polityki pozostaje nadal samorząd wojewódzki, który będzie musiał wprowadzać te bardzo istotne założenia w życie. Wskazywanie na podmioty prywatne, jako równoprawnych partnerów polityki regionalnej, nie do końca jest rozwiązaniem akceptowalnym (szczególnie w kontekście ostatnich przypadków), gdyż jako podmioty nastawione na zysk będą lobbowały we własnym partykularnym interesie. Odpowiednim natomiast partnerem wydają się społeczności lokalne i regionalne, poprzez kształtujący się sektor społeczny, stanowiący wyraz ich upodmiotowienia.

Zasadniczym przesłaniem tego dokumentu jest potwierdzenie, że w przestrzeni społeczno-gospodarczej obserwujemy naturalną skłonność do koncentracji działalności gospodarczej. Dlatego wskazanie na tego typu miejsca koncentracji jako na bieguny wzrostu staje wyzwaniem współczesnej polityki regionalnej. Jednak trzeba także dążyć do przenoszenia efektów wzrostu na inne obszary, tak żeby dywergencji gospodarczej towarzyszyła konwergencja w poziomie życia. Ważne, w wyniku tych założeń, staje się wypracowanie mechanizmu transmisji efektów dobrobytu, poprzez odpowiednią infrastrukturę (określaną mianem *spatially blind institutions*). Dlatego w praktyce w naszym kraju należy więcej uwagi poświęcić wypracowaniu elementów tej infrastruktury, gdyż bez ich precyzyjnego określenia wzrost gospodarczy może stać się udziałem tylko wybranych społeczności lokalnych (szczególnie obszarów metropolitalnych).

Literatura

- Borowiec J., *Infrastruktura techniczna a konkurencyjność regionów*, w: M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.
- Gorzela G., Jałowiecki B., *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1/2.
- Gorzela G., *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3.
- Polska. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, Wersja robocza 4.1, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, wrzesień 2002.
- Pyszkowski A., *Zasady polityki regionalnej państwa*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 2–3.
- Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert-Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 1996.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2000.

DIRECTIONS OF CHANGES IN POLISH REGIONAL POLICY IN THE LIGHT OF GUIDELINES OF THE NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY 2010–2020: REGIONS, CITIES, RURAL AREAS

Summary

Dynamic and deep changes conducted in Poland during the Nineties that concerns every aspect of social and economic life force the authorities to work out new guidelines for regional policy. As a result of occurring new development factors and its spatial considerations economic activity moved from region to region. Document that is attempt to adjust polish regional policy to this specific changes appeared in Poland but also an answer for a challenge connected with building knowledge-based economy is *The National Regional Development Strategy 2010–2020: Regions, Cities, Rural Areas*.

Translated by Stanisław Korenik