

Anna Kołomycew

"Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej", Jan Cebulak, Rzeszów 2008 : [recenzja]

Polityka i Społeczeństwo nr 7, 248-255

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.

Anna Kołomycew

**JAN CEBULAK: *POLITYKA REGIONALNA
PODKARPACIA W PROCESIE INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ*
MAŁA POLIGRAFIA REDEMPTORYSTÓW W TUCHOWIE,
RZESZÓW 2008, 300 SS.**

Praca ks. dra Jana Cebulaka stanowi ciekawe studium polityki regionalnej Podkarpacia, zwłaszcza w kontekście integracji w ramach Wspólnot Europejskich i działań na rzecz wyrównywania poziomu rozwoju europejskich regionów. Podjęta przez Autora tematyka jest niezwykle ważna i aktualna, a mimo to na tyle nowa, że nie doczekała się zbyt wielu opracowań. Rozwój regionalny stanowi trudne zagadnienie badawcze ze względu na dynamikę procesów rozwoju, ich zmienność i złożoność.

Ks. dr Jan Cebulak jest naukowcem związanym z Wyższą Szkołą Informatyki i Zarządzania (jednym z ośrodków akademickich Podkarpacia), zajmującym się zagadnieniami rozwoju regionalnego, a także proboszczem jednej z podkarpackich parafii (Brzostek). Autor publikacji nie jest – jak widać – wyłącznie teoretykiem, ale posiada doświadczenie w zakresie pozyskiwania środków z funduszy Wspólnot Europejskich. Osadzenie Autora w obrębie dwóch płaszczyzn sprawia, że praca ma nie tylko formę naukowej rozprawy, ale i walory praktyczne, które mogą ułatwić działania na rzecz rozwoju regionu w przyszłości.

Struktura i wartość merytoryczna publikacji

Tytuł publikacji nie do końca odzwierciedla zawartość pracy. Wywnikać mogłoby z niego, że praca traktuje o polityce regionalnej w szerszym kontekście niż kwestie finansowania i możliwości alokacji środków w ramach działań rozwojowych. Niemniej jednak w obszernym

wstępie Autor prezentuje zakres tematyczny pracy i uzasadnia taki właśnie wybór tytułu.

Również we wstępie znaleźć można cezurę czasową, przy czym nie jest ona jednoznaczna i wyraźnie domknięta. Autor w badaniach empirycznych ograniczył się do okresu 2004–2006, co ze względu na specyfikę podjętego tematu jest zabiegiem zasadnym. Bardzo często odnosi się do okresu 2007–2013, z reguły formułując prognozy lub zalecenia dotyczące planowanego realizowania polityki rozwoju regionalnego (np. s. 54, 151, 243). Jednocześnie odwołuje się do okresu przedakcesyjnego i okresu reform sektora publicznego w Polsce.

Prezentowana praca została podzielona na pięć rozdziałów, opatrzona wstępem, zakończeniem, bibliografią oraz wykazem tabel (s. 271–272), wykazem rysunków (s. 273–274) i aneksem, w którym Autor zamieścił wzory ankiet przeprowadzanych w jednostkach samorządu terytorialnego na obszarze Podkarpacia (s. 275–278), a także wśród przedsiębiorców regionu (s. 279–291).

We wstępie Autor stawia tezę, będącą „podstawowym założeniem pracy, o „konieczności wdrażania zasad polityki strukturalnej UE, szczególnie zasady współpracy, dodatkowości oraz programowania, oraz znaczeniu ich w kształtowaniu rozwoju regionalnego województwa podkarpackiego” (s. 14). Należy zauważyć, iż teza ta została w pracy udowodniona. Autor stawia też inne tezy (poboczne), m.in. tę, iż ograniczone zdolności absorpcyjne jednostek samorządu wojewódzkiego są wynikiem ich sytuacji finansowej (s. 15).

Rozdziały zostały wydzielone w sposób klarowny i rzeczowy. Ich nierówna objętość (np. rozdział II – 70 stron, a rozdział III – 20 stron) wynika ze specyfiki omawianych kwestii, co jednak nie zaburza struktury całej pracy, która pozostaje spójna i logiczna.

Rozdział I, zatytułowany „Rola polityki strukturalnej UE w ograniczaniu nierówności regionalnych”, jest rozdziałem teoretycznym. Autor prezentuje w nim szereg definicji i teorii rozwoju regionalnego, powołując się na takie autorytety w tej dziedzinie, jak: A. Potoczek (s. 18), A. Klasik (s. 18), S. Korenik (s. 19), J. Parysek (s. 21), a także przywołuje szereg teorii rozwoju gospodarczego, m.in. J.A. Schumpetera, R. Frisha, P.A. Samuelsona, J. Paelincka (s. 24–25).

W rozdziale tym zostały przedstawione także metody zarządzania rozwojem regionalnym (podrozdział 1.2), ze szczególnym uwzględnieniem roli władz samorządowych województwa, które wraz z postępującą integracją w ramach Wspólnot Europejskich zyskały nowe obowiązki, ale i szereg możliwości, zwłaszcza w sferze budowania konkuren-

cyjności regionu, a więc kształtowania regionalnego rynku pracy, wspierania przedsiębiorstw regionu i tworzenia dogodnych warunków do podejmowania działalności gospodarczej czy podejmowania inicjatywy w sferze działań na rzecz modernizacji infrastruktury.

W rozdziale I Autor zawarł również formalne (prawne) podstawy planowania i programowania rozwoju regionalnego (m.in. ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, ustawa o Narodowym Planie Rozwoju). Stworzone na podstawie tych dokumentów strategie rozwoju, plany inwestycyjne, finansowe, studia i plany zagospodarowania przestrzennego stanowią mechanizmy zarządzania strategicznego w regionie.

W rozdziale II – „Instrumenty finansowe Wspólnoty Europejskiej kształtujące politykę regionalną”, Autor zaprezentował mechanizmy finansowe kształtowania polityki regionalnej, takie jak m.in. fundusze strukturalne, Fundusz Spójności czy kredyty Banku Inwestycyjnego. Wykorzystanie tych instrumentów ma na celu zniesienie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami UE. W rozdziale zawarta została szczegółowa analiza poziomu wykorzystania poszczególnych instrumentów finansowych (funduszy oraz inicjatyw wspólnotowych) w latach 2004–2006 z wyróżnieniem nakładów na poszczególne działania i przedsięwzięcia. W rozdziale II przedstawione zostały również podstawy prawne i zasady polityki regionalnej na lata 2007–2013.

Rozdział III dotyczy kierunków rozwoju Podkarpacia („Kierunki i cele rozwoju regionalnego Podkarpacia”). Zgodnie z misją regionu nadrzędnym celem rozwoju Podkarpacia jest dynamizacja procesów rozwoju oraz poprawa poziomu życia mieszkańców omawianego obszaru. Osiągnięcie tego celu jest możliwe poprzez realizację zadań na rzecz konkurencyjności Podkarpacia i przeciwdziałanie marginalizacji społecznej (s. 132–133). Autor wskazuje na ważną rolę innowacyjności (zgodnie ze wskazaniem Strategii Lizbońskiej) w rozwoju regionu, czego wyrazem jest „Regionalna strategia innowacji województwa podkarpackiego na lata 2005–2013” (s. 140–144).

W rozdziale IV „Instrumenty finansowe wspierające rozwój społeczno-gospodarczy Podkarpacia związane z wdrażaniem polityki regionalnej UE” Autor przedstawił efekty wdrażania mechanizmów finansowania rozwoju na obszarze województwa podkarpackiego. Na podstawie zebranych danych przedstawiona została alokacja środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, a także sektorowych programów operacyjnych i środków inicjatyw wspólnotowych – np. INTERREG oraz Funduszu Schengen (środki

związane z dostosowaniem zewnętrznych granic UE). Autor dokonał także analizy wykorzystania środków z Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które cieszyły się (i nadal cieszą się w nowej perspektywie finansowej na lata 2007–2013) dużym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów.

W rozdziale tym Autor przedstawił także znaczenie kontraktów wojewódzkich (jako instrumentów finansowania działań na rzecz rozwoju) oraz rolę budżetów, zarówno samorządu województwa, jak i samorządów lokalnych Podkarpacia. Wskazał na słabość budżetu samorządu województwa jako mechanizmu kształtowania rozwoju (s. 186). Brak elastyczności budżetu i ograniczone możliwości pozyskiwania dochodów uniemożliwiają skuteczne działania. Wśród innych omówionych w pracy narzędzi finansowania przedstawione zostały także: zasada prefinansowania (zniesiona ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych) oraz formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, która w przypadku Podkarpacia dopiero zaczyna nabierać znaczenia, a szersze jej wykorzystanie planowane jest w latach 2007–2013 (por. A. Walenia).

Ostatni rozdział publikacji ks. dra Cebulaka – „Ocena skuteczności realizacji polityki regionalnej w województwie podkarpackim” (rozdział V), koncentruje się na czynnikach warunkujących efektywność prowadzonej polityki rozwoju. Wśród nich są: społeczno-ekonomiczne, polityczne, oświatowe, infrastrukturalne czy instytucjonalne z właściwą im specyfiką, która wpływa na przebieg procesów rozwoju regionalnego. Autor przedstawił również bariery ograniczające pełne wykorzystywanie dostępnych środków z funduszy wspólnotowych i wskazał możliwości zwiększenia efektywności absorpcji środków w latach 2007–2013 m.in. poprzez „monitoring i procesy koordynacyjne” (s. 250).

Metodologia badań

Autor publikacji we wstępie wskazuje na zastosowanie metody badawczej, jaką jest analiza porównawcza, a także wykorzystanie technik takich jak ankieta i wywiad oraz metody, jaką jest „unitaryzacja zerowa”. Nie wspomina natomiast o metodzie instytucjonalno-prawnej, która prawdopodobnie była stosowana chociażby podczas interpretacji aktów normatywnych. Wykorzystana została także metoda (ujęcie) ilościowo-jakościowa (statystyczna) oraz metoda porównawcza na przykład pod-

czas porównywania poziomu alokacji środków z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (s. 173). W zakresie prognoz na lata 2007–2013 można doszukać się również elementów metody ekstrapolacji.

Najwięcej uwagi Autor poświęcił metodzie unitaryzacji zerowej, wskazując na jej walor, jakim jest możliwość normowania różnych zmiennych niezależnie od ich rodzaju i jednostek (s. 223). Metoda ta posłużyła do badania sytuacji finansowej jednostek samorządowych Podkarpacia oraz ich zdolności absorpcyjnych (funduszy Wspólnot).

W badaniach Autor wykorzystał ankietę oraz wywiad. Ankiety (wzór zamieszczony w aneksie) były przeprowadzane we wszystkich jednostkach samorządowych na terenie Podkarpacia (łącznie 181 samorządów lokalnych – gminnych i powiatowych), a dotyczyły absorpcji środków pochodzących z budżetu Wspólnot Europejskich w latach 2004–2006 oraz szans, jakie – zdaniem władz samorządowych – istnieją na pozyskanie wsparcia w latach 2007–2013. Badania ankietowe zostały przeprowadzone przez Autora także wśród przedsiębiorców z obszaru Podkarpacia (90 przedsiębiorców – nie zostało wyjaśnione, skąd taka próba; jaki profil przedsiębiorstw). Dotyczyły „wsparcia udzielanego małym i średnim przedsiębiorstwom na obszarach wiejskich przez samorządy lokalne oraz otoczenie instytucjonalne” (s. 279). Wykorzystanie ankiet to istotny walor pracy, zwłaszcza iż były one obszerne (szczególnie ankietą kierowaną do przedsiębiorców – 44 pytania) i zawierały pytania otwarte, których interpretacja musiała być niezwykle pracochłonna.

Wywiad jako technika badań został wskazany we wstępie (s. 16) oraz przetoczony w tekście pracy (np. s. 220). Niestety, nie zostało wskazane, z kim wywiady były przeprowadzane, w jakim czasie i jakiego zakresu tematycznego dotyczyły. Autor zaznaczył jedynie, iż „badania przeprowadzane były w samorządach gminnych i u beneficjentów” (s. 16), jednak nie wskazał na konkretne podmioty.

Dobór źródeł

Źródła zebrane przez Autora są dość obszerne, a ich dobór można uznać za trafny. Są wśród nich liczne źródła pierwotne (głównie akty normatywne – np. rozporządzenia WE, ustawy, akty w formie uchwał – np. „Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2000–2006”), a także liczne źródła wtórne. Znaczną część źródeł stanowią dane z instytucji administracji publicznej szczebla rządowego (np. Ministerstwa

Rozwoju Regionalnego) czy samorządowego (np. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Regionalnej Izby Obrachunkowej) i innych (np. Banku Gospodarstwa Krajowego), które Autor samodzielnie opracował.

Specyfika tematu i jego aktualność powoduje, że wiele kwestii z zakresu polityki rozwoju regionalnego nie zostało zinterpretowanych i opublikowanych. Wymaga to żmudnej pracy nad wieloma źródłami pierwotnymi, samodzielnego opracowania i interpretowania wielu danych. Dotyczy to zwłaszcza Podkarpacia, które doczekało się wprawdzie opracowań podejmujących kwestie rozwoju regionalnego, jednak miały one charakter bądź socjologiczny, bądź też ekonomiczny. Co zastanawiające, Autor publikacji nie odniósł się do tych właśnie prac i nie skonfrontował swoich badań z takimi badaczami rozwoju Podkarpacia jak m.in. R. Fedan (*Enterprise and region. Development conditions*, red. R. Fedan, M. Grzebyk, Rzeszów 2008), A. Sobala-Gwosdz (np. *Inwestycje zagraniczne w województwie podkarpackim do 2005 roku*, RARR, Rzeszów 2005; *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*, UJ, Kraków 2005), M. Malikowski (np. *Województwo podkarpackie na początku XXI wieku*, red. M. Malikowski, Rzeszów 2003), P. Grygiel czy w zakresie teorii i koncepcji regionalizacji w Polsce chociażby A. Miszczuk (*Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin 2003).

O ile bazę źródłową można uznać za poprawną, to wątpliwości budzi podział źródeł i ich układ w obrębie samej bibliografii. Podział na „Opracowania zwarte i artykuły naukowe” oraz „Inne źródła i materiały”, a także „Zasoby Internetu” nie do końca odpowiada specyfice wykorzystanych źródeł. Brakuje chociażby wyodrębnienia na „Akty normatywne”, których w pracy wykorzystano wiele, a które skumulowano w „Innych źródłach i materiałach”.

Dość oszczędnie wykorzystano źródła internetowe, które – jak mogłoby się wydawać przy tego rodzaju badaniach – mają istotne znaczenie i są wręcz podstawą, a jednocześnie najłatwiej dostępną bazą danych (np. w zakresie wykorzystania środków z funduszy UE w poszczególnych jednostkach samorządowych Podkarpacia). Brakuje chociażby – jako źródła – portali takich jak np. Europa.eu, RegioPortal.pl, stron poszczególnych funduszy, stron instytucji Wspólnot, czy też regionalnych centrów informacji europejskiej. Autor nie zamieścił również jako źródła internetowego stron jednostek samorządowych Podkarpacia (z których prawdopodobnie korzystał).

Brakuje też źródeł o charakterze prasowym, zarówno tytułów regionalnych, jak i lokalnych z obszaru Podkarpacia. W pracy nie wykorzystano bogatego źródła informacji z zakresu polityki rozwoju regionalnego, jakim jest internetowy kwartalnik publikowany przez Komisję Europejską „Inforegio – Panorama” (także w języku polskim), czy „Przeglądu Regionalnego” wydawanego przez Departament Koordynacji Programów Regionalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (pełna wersja do pobrania na stronie MRR).

Poprawność językowa i formalna publikacji

Poprawność stylistyczno-językowa pracy jest bez zastrzeżeń. Autor mimo niełatwego tematu oraz wielu pojęć i terminów fachowych operuje językiem przystępnym i rzeczowym. Pewne „zgrzyty stylistyczne” występują w tytułach tabel i wykresów. Oczywiście nie umniejszają one walorów merytorycznych pracy, niemniej jednak na przykład tytuł ryciny 25 – „Rozrzut powiatów woj. podkarpackiego pod względem możliwości absorpcji funduszy” nie jest do końca trafiony, zwłaszcza dla publikacji na tym poziomie.

Niedbałość edytorska uwidacznia się w przypisach oraz źródłach tabel i rycin. Są to wprawdzie tylko drobne uchybienia, które prawdopodobnie zostaną wyeliminowane w kolejnych wydaniach publikacji. I one również nie wpływają na wartość merytoryczną pracy, niemniej jednak w tego typu publikacji nie powinny mieć miejsca tak banalne usterki. Jedną z nich jest niekonsekwentne podawanie źródeł rycin i tabel. Niejednokrotnie Autor podaje tylko informację, że źródło stanowią „opracowania własne”, np. rys. 23, s. 218 lub rys. 24, s. 221 (ale na jakiej podstawie zostały dokonane?, skąd pochodziły dane?). W innym miejscu, mimo iż nadal źródło stanowią „opracowania własne”, Autor przytacza dane oraz instytucję, która dane te udostępniła – np. tabela 29 (s. 202) czy tabela 30 (s. 203).

Brak konsekwencji widoczny jest również w przypisach dolnych, zwłaszcza przy odwoływaniu się do aktów normatywnych. Autor podaje raz pełną nazwę ustawy wraz z numerem Dziennika Ustaw i pozycją (s. 207), innym razem tylko numer Dziennika Ustaw i pozycję (s. 198).

Inną usterką formalną, która pojawiła się w pracy, było użycie małej litery na początku zdania, głównie w przypisach dolnych oraz źródłach tabel i rycin – s. 199, s. 207, s. 208, s. 211 i inne. Jeszcze

innym błędem (prawdopodobnie wynikającym z pomyłki) jest niewłaściwa odmiana nazwiska, do którego Autor odwołuje się w przypisie (s. 23).

Wnioski

Mimo drobnych uchybień (raczej natury formalnoedytorskiej), które nie wpływają na wartość merytoryczną pracy, czy zbyt ogólnego układu bibliografii, praca ks. dra Jana Cebulaka stanowi cenną publikację w zakresie polityki rozwoju regionalnego Podkarpacia. Jest to solidna, rzetelna monografia oparta na skrupulatnych badaniach empirycznych, nie tylko teoretyka, ale (a może przede wszystkim) praktyka, która istotnie wzbogaci dorobek naukowy w dziedzinie rozwoju Podkarpacia. Nie do przecenienia jest również jej walor prognostyczny, wręcz „poradnikowy”, mający na uwadze perspektywę rozwoju Podkarpacia w latach 2007–2013.