

UNIWERSYTET WARSZAWSKI

24 (57)

**EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

**STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE**



MINISTERSTWO GOSPODARKI



**Zyta Gilowska
Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki
Karol Sobczak**

Kierunki polityki regionalnej Polski

Warszawa 1998

UNIwersYTET WARSZAWSKI
EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO
STUDIA
REGIONALNE **24 (57)**
I LOKALNE

Zyta Gilowska

Grzegorz Gorzelak

Bohdan Jałowiecki

Karol Sobczak

Kierunki polityki
regionalnej Polski

Warszawa 1998

WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

Dyrektor Instytutu: Grzegorz Gorzelak
Zastępcy Dyrektora: Janusz Hryniewicz

ISBN 83-905393-9-X

©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

Ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Gospodarki —
Departamentu Strategii Gospodarczej

Opracowanie ekspertyzy sfinansowano ze środków KBN

Publikacja współfinansowana przez
Polską Agencję Rozwoju Regionalnego

Wydawca: Michał Swianiewicz
Nowowiejska 39/28, Warszawa
tel. 25-43-58

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. (22) 826-21-68; Tel./Fax (22) 826-16-54;

Spis treści

Wstęp	5
ROZDZIAŁ 1. <i>Polityka regionalna</i>	9
1.1. Wewnętrzne i zewnętrzne wyznaczniki rozwoju Polski w nadchodzących latach	9
1.2. Polityka przestrzenna — polityka interregionalna — polityka intraregionalna	14
1.3. Polityka interregionalna a polityki sektorowe	17
1.4. Modele polityki regionalnej	19
1.5. Cele polityki interregionalnej państwa	22
1.6. Polska polityka regionalna w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej	26
1.6.1. Kierunki reform polityki Unii Europejskiej	26
1.6.2. Cele polskiej polityki regionalnej a założenia polityki regionalnej Unii	32
1.6.3. Procedury	36
1.6.4. Instrumenty	37
ROZDZIAŁ 2. <i>Polityka regionalna w nowej terytorialnej organizacji kraju</i>	39
2.1. Założenia decentralizacji	39
2.2. Nowe województwo w koncepcji państwa zdecentralizowanego	42
2.3. Intraregionalna polityka rozwoju prowadzona przez województwa	48
ROZDZIAŁ 3. <i>Instytucje i instrumenty polityki regionalnej</i>	55
3.1. Instytucje polityki regionalnej państwa	55
3.2. Instytucje regionalne	58

3.3. Instrumenty polityki regionalnej	61
3.4. Relacje centrum-regiony	66
ROZDZIAŁ 4. Polityka regionalna w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych	68
4.1. Decentralizacja finansów publicznych	68
4.2. Budżet wojewódzki	70
4.3. Finansowanie polityki interregionalnej	72
4.4. Finansowanie polityki intraregionalnej	74
ROZDZIAŁ 5. Statystyka regionalna	80
ROZDZIAŁ 6. Elementy polityki regionalnej Unii Europejskiej	84
6.1. Terytorialny aspekt finansów publicznych w Unii Europejskiej	84
6.1.1. Wprowadzenie	84
6.1.2. Wielkość przepływów finansowych	85
6.1.3. Redystrybucyjny rezultat opieki społecznej	86
6.1.4. Redystrybucyjny efekt podatków	86
6.1.5. Redystrybucyjny efekt mechanizmu wyrównawczego ...	87
6.1.6. Redystrybucyjny efekt inwestycji publicznych	88
6.1.7. Redystrybucyjny efekt bezpośredniej pomocy regionalnej	88
6.2. Polityka zagospodarowania przestrzennego	89
6.2.1. Główne tendencje i założenia	89
6.2.2. Integracja polityki wspólnotowej w systemach zagospo-	
dowania przestrzennego	90
6.2.3. Instrumenty polityki zagospodarowania przestrzennego	91
6.2.4. Rodzaje planów	91
Główne wnioski	93

WSTĘP

Publikowane w tym tomie opracowanie jest nieco zmienioną i uzupełnioną wersją ekspertyzy wykonanej na zamówienie Ministerstwa Gospodarki. Przedstawione w nim poglądy i opinie wypowiedane są wyłącznie na odpowiedzialność autorów.

Polityka regionalna jest częścią **polityki rozwoju**. Politykę regionalną — jak każdą politykę — może prowadzić jedynie podmiot wyposażony w odpowiednią **władzę**. Polityka regionalna, aby była skuteczna, powinna być właściwie **zinstytucjonalizowana** oraz powinna dysponować odpowiednimi **instrumentami**, w tym instrumentami finansowymi i prawnymi. Polityka regionalna powinna mieć także mocne **podstawy informacyjne**.

Stwierdzenia te wyznaczają ramy opracowania. Poszczególne rozdziały odpowiadają kolejnym wymienionym cechom polityki regionalnej. Rozdział pierwszy omawia istotę polityki regionalnej, jej relacje z polityką rozwoju kraju oraz z innymi politykami wchodzącymi w jej skład. Istotne miejsce w tym rozdziale zajmuje omówienie polityki prowadzonej przez rząd centralny (interregionalnej) oraz ich relacje z polityką przestrzenną. Rozdział drugi przedstawia założenia, jakie zostały przyjęte w odniesieniu do decentralizacji państwa oraz ustroju województwa samorządowo-rządowego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań własnych regionu (a więc polityki intraregionalnej). Rozdział trzeci prezentuje zarys systemu instytucjonalnego polityki regionalnej rządu, ze wskazaniem dotyczącymi relacji instytucji centralnych i regionalnych. W rozdziale tym omówiono również instrumenty polityki regionalnej państwa. W rozdziale czwartym przedstawiono propozycję zdecentralizowanego systemu finansów publicznych, w tym szczególnie finanse regionu (województwa), jak również zaprezentowano zasady finansowania polityki interregionalnej. W rozdziale piątym omówione są niezbędne przemiany w statystyce regionalnej.

W prowadzonych rozważaniach występują częste odwołania do polityki regionalnej i przestrzennej, która jest prowadzona przez Komisję Europejską (por. rozdział 6) oraz przez kraje członkowskie Unii Europejskiej

i OECD. W wielu miejscach są zamieszczone wskazania dotyczące badań, które należałoby podjąć w celu stworzenia merytorycznych podstaw polityki regionalnej państwa.

Jednym z pytań, na które należałoby odpowiedzieć, brzmi: **czy potrzebna i możliwa jest ustawa o polityce regionalnej**. Odpowiedź, jaką dajemy, jest **negatywna**. Ustawy o polityce regionalnej opracować nie sposób. Byłaby ona tworem sztucznym, nigdzie nie spotykanym. Prawo w swej złożoności jest jednym z instrumentów realizacji polityki. Nie ma nigdzie ustawy o polityce przemysłowej, regionalnej, strukturalnej, lokalnej itp. Ustawa „o polityce regionalnej” stanowiłaby wyłom w polskim ustawodawstwie odnoszącym się do działalności podmiotów publicznych.

Negatywna odpowiedź na pytanie o celowość tworzenia ustawy o polityce regionalnej nie oznacza, że polityka taka nie powinna mieć podstaw prawnych. Przeciwnie — powinny one być jasne i mocne. Podstawy te powinny być jednak zawarte w zespole ustawodawstwa odnoszącego się do wielu sfer, z których organizacja terytorialna kraju jest sferą podstawową. Niniejsze opracowanie należy więc traktować jako założenia polityki regionalnej w świetle przyszłego postulowanego stanu legislacji.

Niezbędna jest natomiast ustawa organizacyjna, określająca zadania, kompetencje oraz środki realizacji poszczególnych podmiotów prowadzących politykę regionalną. Projekt takiej ustawy został przygotowany w Instytucie Spraw Publicznych i jest w niniejszej ekspertyzie potraktowany jako jedna z płaszczyzn odniesienia¹. Ustawa ta nie będzie oczywiście regulacją polityki regionalnej, wszelako stanowi niezbędną, choć nie jedyną przesłankę realizacyjną takiej polityki. Będzie ona bowiem determinowana budżetem państwa, raportem o stanie gospodarki państwa, strategią rozwoju kraju w horyzoncie kilkunastu lat, procesami integracji Polski z Unią Europejską, dużymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi podejmowane przez władzę centralną. Polityka regionalna będzie również determinowana przez zdecentralizowane inicjatywy regionalne.

Nowy kształt regionów, usytuowanie polityki regionalnej państwa w zreformowanej organizacji terytorialnej kraju oraz w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych wymagają zmian w istniejącym ustawodawstwie. W związku z tym powinny być uchwalone następujące ustawy związane z zagadnieniem polityki regionalnej:

1. Ustawa o ustroju i funkcjonowaniu regionów,
2. Ustawa o subwencjach,
3. Ustawa o finansach regionów.

¹*Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarym państwie demokratycznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997.

Ustawy, które winny być zmienione, to:

1. Ustawa o planowaniu przestrzennym,
2. Ustawa o samorządzie terytorialnym,
3. Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych.

Oprócz tego należałoby do nowych warunków dostosować przepisy o pracownikach służb regionalnych, a także znacznie zrewidować ustawy regulujące szczególne działy administracji państwowej.

ROZDZIAŁ 1.

POLITYKA REGIONALNA

1.1. Wewnętrzne i zewnętrzne wyznaczniki rozwoju Polski w nadchodzących latach

Państwa narodowe zmieniają swój charakter, coraz większego znaczenia nabierają w sferze gospodarczej korporacje transnarodowe, w sferze ekonomiczno-politycznej organizacje międzynarodowe (jak np. Unia Europejska), zaś w sferze gospodarczej i kulturalnej regiony dążące do większej samorządności. Decyzje o alokacji zasobów technologicznych i finansowych w takim lub innym kraju czy części świata — a więc decyzje, które będą kształtować przyszłość — są podejmowane w wielkich transnarodowych korporacjach. Współczesne procesy gospodarcze ograniczają rolę gospodarki narodowej jako ważnego ośrodka centralnego w dziedzinie decyzji ekonomicznych i rozwoju technologii. Powstają zatem całkowicie nowe relacje między państwem a przedsiębiorstwami, między władzą ekonomiczną i polityczną.

Przekształcenia technologiczne wzmacniają globalny charakter gospodarki. Gospodarka światowa przeżywa obecnie wstrząs porównywalny z okresem pierwszej „rewolucji przemysłowej”. U progu XXI wieku jesteśmy bez wątpienia świadkami wyłaniania się nowego sposobu produkcji, który będzie całkowicie niepodobny do tego, który znamy z wieloletniego doświadczenia. Głębokiej restrukturyzacji wymagać będą nie tylko tradycyjne gałęzie przemysłu, ale także te, które do niedawna były uznawane za nowoczesne, jak np. przemysł motoryzacyjny¹.

W tej sytuacji rozwój Polski w następnych dziesięciu latach powinien być podporządkowany czterem podstawowym celom:

¹Już obecnie widoczna jest skala zacofania tego przemysłu w Europie, w porównaniu z jego japońskim odpowiednikiem. O zacofaniu tym świadczy fakt, że w fabrykach japońskich samochód montuje się 12 godzin, podczas gdy w europejskich aż 20. Już w niedalekiej przyszłości kilka tysięcy osób o odpowiednio wysokich kwalifikacjach będzie wytwarzać tyle samo samochodów, ile obecnie produkują dziesiątki tysięcy robotników.

- utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, rzędu 6–7 procent rocznie, co powinno pozwolić na pewne zbliżenie poziomu PKB na mieszkańca do poziomu w słabiej rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich;
- dokonania głębokiej zmiany strukturalnej, polegającej na przekształceniu sektorowej struktury zatrudnienia (silny spadek udziału rolnictwa, i przemysłu, wzrost udziału usług), zmianie struktur wewnątrzdziałowych oraz struktury technologicznej. Spełnienie tych zadań wymaga zwiększenia udziału akumulacji w PKB do ok. 25%;
- znacznego podniesienia poziomu wykształcenia społeczeństwa;
- integracji według formuły „pięć plus jeden” (a więc wraz z Węgrami, Czechami, Estonią, Słowenią i Cyprzem) z Unią Europejską w latach 2002–2005 na prawach pełnoprawnego członka.

Rozwój, który miałby pozwolić na osiągnięcie tych celów, powinien być oparty na następujących zasadach: **efektywność** — wzrost — inwestycje — restrukturyzacja — edukacja — państwo ograniczone lecz silne — decentralizacja — merytokratyczna zasada wynagradzania — równość szans — **socjalna osłona** najsłabszych².

Taki zestaw celów rozwoju kraju wynika z przeświadczenia, że Polska stanie się elementem układu światowego, który przez najbliższe dekady będzie poddany zaostrzającej się konkurencji i presji krajów oferujących produkty wytworzone przez tanią i zdyscyplinowaną siłę roboczą. Konkurencja ta będzie wzmacniać gospodarczą i technologiczną **polaryzację** świata. Polska może znaleźć się w grupie krajów zaawansowanych cywilizacyjnie — może jednak zostać zepchnięta do roli dostawcy nisko przetworzonych produktów masowych, wykonywanych przez nisko płatną siłę roboczą.

Niestety, świadomość koniecznego, wynikającego z przekształceń technologicznych, globalizacji gospodarki i nowego międzynarodowego podziału pracy upadku wielu gałęzi przemysłu nie jest zbyt powszechna. Przeciwnie, większość polityków głosi tezę o konieczności ochrony polskich przedsiębiorstw przed konkurencją zewnętrzną. Ochrona ta oznacza jedynie spowolnienie agonii i spowoduje nieodwracalne straty w przyszłości. W Polsce i w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej nieuchronny jest upadek kopalń węgla kamiennego, znacznej części przemysłu hutniczego, metalurgicznego (w tym zbrojeniowego) oraz włókienniczego. Kosztowne podtrzymywanie tych gałęzi produkcji jest ekonomicznie niecelowe, prowadząc do marnotrawstwa środków, które mogłyby być przezna-

²Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Hipoteza polaryzacji — strategia rozwoju a polityka regionalna* (w:) J. Kołodziejcki (red.) *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Hipoteza*, t. 2, CUP, Warszawa 1995.

czone na restrukturyzację starych regionów przemysłowych i ogólny rozwój kraju. Podtrzymywanie tych gałęzi przemysłu wynika po części z przyczyn społecznych, by nie dopuścić do lawinowego wzrostu bezrobocia, ale głównie powodowane jest racjami politycznymi, obawą rządzących przed niepokojami społecznymi. Ta krótkowzroczna polityka wzmocniona przez związki zawodowe i populistycznie nastawione ugrupowania polityczne hamuje procesy restrukturyzacji i rozwój gospodarczy kraju.

Zarysowane w nadchodzących latach wyznaczniki rozwoju Polski mają oczywiste odniesienia przestrzenne, uwarunkowania te wpływają na realizację celów ogólnokrajowych i dlatego powinny stać się integralną częścią polityki rozwoju.

Procesy kształtowania się terytorium państwa polskiego charakteryzowała bardzo znaczna dynamika, która pozostawiła wyraźne ślady w krajobrazie kulturowym, a także w strukturach demograficznych, etnicznych, gospodarczych i społecznych, różnicując dzisiejsze terytorium Polski i wyznaczając podziały regionalne, znajdujące się u podstaw mniej lub bardziej aktywnych ruchów społecznych. Trwałość sieci osadniczej i struktur agrarnych pokazuje wyraźnie, że obecne przestrzenne zróżnicowanie procesów gospodarczych ma bardzo stare, przedrozbiorowe korzenie. Ważne jednak znaczenie dla kształtu polskiej przestrzeni miały także procesy XIX wiecznej industrializacji. Odrębne warunki rozwoju trzech terytoriów, które w 1918 r. weszły w skład państwa polskiego, pozostawiły głębokie ślady, które ujawniały się w poziomie wzrostu gospodarczego, sieci infrastruktury (drogi, koleje), w zaawansowaniu procesów urbanizacji, w systemie prawnym, w zachowaniach ludności oraz w krajobrazie kulturowym.

Struktury przestrzenne charakteryzują się znaczną trwałością. Są one dość słabo podatne na oddziaływania zewnętrzne. Nie są to jednak zróżnicowania spetryfikowane — zmieniają się przecież ośrodki wzrostu i zmienia się relatywna gospodarcza i społeczna sytuacja poszczególnych miejsc.

Czynnikiem takich przemian jest zmiana relacji między cechami danego obszaru a obowiązującymi na danym etapie rozwoju **kryteriami lokalizacji**. Jak już wielokrotnie wskazywano w literaturze, kryteria te w ostatnich kilkudziesięciu latach zmieniły się dość radykalnie, co spowodowało znane przesunięcia ośrodków działalności gospodarczej z „pasa mrozu” do „pasa słońca”. Przesunięcie to było wynikiem upadku wielu okręgów przemysłowych (przemysłów wydobywczych, hutnictwa, włókiennictwa, stoczni), które przegrały konkurencję z krajami mającymi znacznie tańszą siłę roboczą; oraz przyspieszonego rozwoju regionów, które dopiero w wyniku przemian technologicznych uzyskały swoją szansę, oferując nowemu przemysłowi lepsze warunki funkcjonowania (wykwalifikowana i zdyscyplino-

wana siła robocza, dobra dostępność, bliskie zaplecze naukowo-badawcze, przychylność władz publicznych), a jego nowym kadrom korzystne warunki życia.

Jak wskazują szerokie doświadczenia międzynarodowe, układy lokalne „źle położone”, czyli znajdujące się w otoczeniu regionalnym, którego cechy nie odpowiadają aktualnie obowiązującym wymogom lokalizacyjnym, nie mogą wyrwać się z zacofania, mimo znacznych często wysiłków ponoszonych przez nie same i państwo, jak również organizacje międzynarodowe. Przejście z „fordyzmu” do „postfordyzmu”, czy — jak wolą inni — z gospodarki „przemysłowej” czy nawet „usługowej” do gospodarki „informacyjnej”, premiuje takie cechy układu terytorialnego jak: zróżnicowanie struktury gospodarczej, dobra dostępność dzięki szybkim, niezawodnym i elastycznym środkom transportu, bliskość zaplecza naukowo-badawczego, wysokie kwalifikacje zasobów pracy, korzystne warunki życia, a w tym bogate środowisko kulturalne, dobrze rozwinięte zaplecze tzw. usług okołobiznesowych. Są to główne cechy, które współcześnie powinien mieć region, by uzyskać przewagę konkurencyjną na globalnym rynku kapitałowym i inwestycyjnym. Jest oczywiste, że regiony słabe, o niskim poziomie rozwoju, peryferyjne, przejawiają cechy wręcz przeciwstawne do wyżej wymienionych. Stąd też ich **względne zacofanie ma „naturalne” tendencje do pogłębiania się**, co wynika z tego, iż najbardziej progresywne dziedziny działalności gospodarczej i naukowo-badawczej skrzętnie unikają takich właśnie miejsc, a poszukują lokalizacji na obszarach rdzenia (np. w Europie są to obszary tzw. „Archipelagu Europa” od Londynu do Mediolanu, a także np. w „pasie słońca” nad Morzem Śródziemnym od Genui do Barcelony).

Współczesne procesy rozwoju stają się coraz silniej domknięte terytorialnie. Mamy do czynienia z „lokalizacją procesów globalnych”, polegającą na tym, że innowacje obejmujące całą gospodarkę światową są wytwarzane w stosunkowo niewielkiej liczbie dość silnie domkniętych układów lokalnych. Między tymi układami tworzą się zależności współpracy i konkurencji, a ich wzajemne powiązania są znacznie silniejsze niż powiązania tych układów z ich własnym otoczeniem regionalnym. Dość wąska grupa menedżerów i „wytwórców innowacji” to nowa „klasa światowa” (*world class*) szukająca szczególnie korzystnych warunków życia i pracy, co tym silniej predestynuje niektóre tylko miejsca na świecie do odgrywania wiodącej roli w tworzeniu innowacji i nowych technologii³. Tym większą rolę we współczesnych procesach rozwoju uzyskuje też polityka intraregionalna.

³R.M. Kanter: *The World Class. Thriving Locally in the Global Economy*, Simon i Schuster, New York 1995.

Jest ona także jednym z elementów **decentralizacji** zadań i kompetencji władz publicznych, która powinna wynikać z zasady subsydiarności.

Doświadczenie międzynarodowe wskazuje, że w zasadzie na funkcjonowanie układów regionalnych nie ma wpływu ich wewnętrzne zróżnicowanie⁴. Nie jest więc słuszna argumentacja wskazująca na potrzebę wyrównywania poziomu rozwoju miejsc i regionów w celu zdynamizowania rozwoju obszarów najbardziej rozwiniętych — „lokomotyw wzrostu”. Obszary te mogą rozwijać się dość szybko bez oglądania się na „spóźnialskich”, nawet jeżeli owi spóźnieni w rozwoju znajdują się w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

Z doświadczeń zachodnioeuropejskich wynika, że współczesne przemiany w strukturze czynników rozwoju i związane z tym zmiany kryteriów lokalizacji **petryfikują dotychczasowe podziały na regiony silne i słabe**. Te spośród regionów „silnych”, które utrzymują swoją przewagę lokalizacyjną w nowych warunkach, stają się jeszcze silniejsze, te zaś spośród regionów „słabych”, które nie zyskały swojej dziejowej szansy, mają małe szanse na przełamanie zacofania i stagnacji. Mechanizmy współczesnego rozwoju nie tworzą czynników, które miałyby doprowadzić do zmniejszenia różnic między regionami, zawężając tym samym możliwości oddziaływania polityki regionalnej państwa. Przewaga regionów „silnych” nad „słabymi” nie maleje nawet w krajach relatywnie wysoko rozwiniętych, w których podejmowane są dość intensywne działania zmierzające do jej zmniejszenia⁵.

Wobec powyższych stwierdzeń nietrafne jest formułowanie „strategii rozwoju zrównoważonego”, ponieważ nie jest możliwa jej realizacja. Określenie to zawiera wewnętrzną sprzeczność, ponieważ istotą rozwoju jest brak równowagi i jego nierównomierność na danym terytorium. Rozwój ma miejsce na niektórych tylko obszarach i dopiero jego efekty są następnie transferowane na inne tereny⁶. Ponadto tendencje do **przestrzennej polaryzacji rozwoju** mają charakter obiektywny i są w zasadzie — w obecnej fazie rozwoju — nieodwracalne.

Jeżeli przyjmuje się te założenia, to tym samym wyznacza się pole wartości, na których podstawie można formułować cele polityki przestrzennej

⁴Robert D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków 1995, str. 178–179.

⁵Zróżnicowania międzyregionalne powiększyły się od końca lat 70-tych: „Zostały one zwiększone przez falę liberalizmu, prywatyzacji, priorytet przyznany sektorowi prywatnemu oraz spadek wydatków publicznych — pisze Ricardo Petrella. Aby wzmocnić pozycję regionu, postawiono na technologie informacji i komunikacji, które miały sprzyjać dekoncentracji i decentralizacji decyzji. W rzeczywistości nastąpiły procesy odwrotne, a mianowicie centralizacja i specjalizacja regionów” (Petrella R. 1993: *Recueil d'articles*, Bruxelles).

⁶Dłatego w *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* opracowanej w 1997 r. w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych przyjęto doktrynę **równoważenia rozwoju** jako podejście realistyczne.

(regionalnej) państwa. Polityka ta powinna być zorientowana na osiągnięcie strategicznych celów całej polskiej gospodarki, a zatem wspierać działania **proinnowacyjne**, zwiększające **efektywność** inwestycji oraz **konkurencyjność** Polski jako części układu światowego na globalnych rynkach kapitałowych, towarowych i usługowych.

Cele czysto ekonomiczne nie mogą jednak być celami jedynymi. Do zadań państwa należy dbanie o **integralności terytorium kraju** i bezpieczeństwa mieszkańców oraz zapewnienie wszystkim obywatelom poziomu życia uznanego w danych warunkach za minimalny, a także **wyrównywanie szans** w uzyskaniu wykształcenia. Nie należy tego jednak odczytywać jako postulatu bezwarunkowego zaspokajania uzasadnionych potrzeb społecznych bez wysiłków ze strony samych zainteresowanych, wręcz przeciwnie: należy stymulować ich aktywność oraz samoodpowiedzialność (np. podjęcie decyzji o migracji do miejsca, które oferuje lepsze warunki pracy i życia)⁷.

1.2. Polityka przestrzenna — polityka interregionalna — polityka intraregionalna

W pluralistycznym systemie politycznym oraz w gospodarce rynkowej państwo może wpływać jedynie pośrednio na przestrzenne zachowania niezależnych podmiotów: osób, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw pozarządowych organizacji itp. Stosując politykę **przestrzenną**, ma jednak pewne, choć ograniczone, możliwości wpływania na rozmieszczenie procesów społeczno-gospodarczych w przestrzeni.

Polityka przestrzenna to usystematyzowane oddziaływania władz publicznych na przestrzenne zachowania podmiotów gospodarujących, niezależnie od istniejących podziałów administracyjnych. Polityką przestrzenną państwa są działania podejmowane przez rząd centralny oraz jego agendy, w tym także terenowe.

Do zasadniczych zadań polityki przestrzennej Polski w nadchodzącej dekadzie należy zaliczyć⁸:

1. **Utrzymanie policentrycznej struktury polskiego systemu osadniczego**, którego cechą jest relatywnie dobrze zrównoważona sieć osadnicza

⁷Zwiększenie mobilności przestrzennej zasobów — w tym ludności — jest upatrywane nawet przez Komisję Europejską jako jeden z warunków uzyskania większej spójności społecznej.

⁸Por. *Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, przygotowaną przez RCSS w 1997 r. Koncepcja ta stanowi jedną z podstaw niniejszej ekspertyzy.

i brak dominacji jednego wielkiego ośrodka miejskiego czy regionu nad resztą kraju (poza województwem katowickim). W tej korzystnej sytuacji nie wydaje się, by Polska powinna podejmować działania, których celem byłoby osłabienie dominacji wielkich miast. Przeciwnie, polityka przestrzenna państwa powinna wspierać **ośrodki o ponadregionalnej randze** jako główne centra rozwoju gospodarczego i postępu technologicznego. Ponadto powinna dążyć do przyspieszenia rozwoju tych ośrodków ponadregionalnych, które są stosunkowo słabiej rozwinięte, a które nie mogą być zastąpione przez inne. Rozwój dwóch rodzących się aglomeracji we wschodniej części kraju, Białegostoku i Rzeszowa, a także Lublina, powinien się opierać na pełnym wykorzystywaniu impulsów płynących z przygranicznej współpracy międzynarodowej.

2. Wykorzystanie jednego z największych atutów Polski w konkurencyjnej przestrzeni gospodarki światowej: **położenia na osi Wschód–Zachód**. Opóźnienia w budowie nowoczesnych **korytarzy transportowych**, które wpisywałyby się w sieć transeuropejską jest jednym z najważniejszych zaniedbań. Konkurencyjne trasy transportowe na południe (Czechy–Słowacja) i na północ (kombinowany transport morsko-drogowy) od Polski są obecnie bardzo szybko budowane. Wpływ korytarzy transportowych na rozwój regionów, przez które będą przechodziły, jest ograniczony i będzie się objawiał jedynie punktowo: na przecięciu szlaków, w pobliżu węzłów komunikacyjnych, przejść granicznych itp.⁹. Autostrady i szybka, elastyczna kolej mają znaczenie ogólnokrajowe, a ich rola regionalna jest wtórna i często konfliktowa. Kluczowe znaczenie ma natomiast jakość przejść granicznych, będąca obecnie jednym z poważniejszych hamulców pełniejszej integracji gospodarczej Polski z układem międzynarodowym.
3. Wykorzystanie **współpracy przygranicznej** jako ważnego czynnika rozwoju regionów i całego kraju. Rola granicy nie ogranicza się jedynie do wymiany handlowej w pasie przygranicznym, ale polega także na współpracy w zakresie ochrony środowiska, infrastruktury, gospodarki komunalnej (w miastach podzielonych granicą); przepływie kapitału inwestycyjnego itp. Ponadto ruch tranzytowy wzdłuż szlaków komunikacyjnych prowadzących do przejść granicznych może wpływać na gospodarkę gmin, które te szlaki przecinają. Bliskość granicy — obok oddziaływań korzystnych — powoduje również wiele zakłóceń (nadmierny ruch drogowy na szosach o niewystarczających parametrach) i zagrożeń (nie-

⁹Por. analizę tych zagadnień dokonaną przez Wojciecha Suchorzewskiego, Miejsce Polski w europejskim systemie infrastruktury (w:) A. Kukliński (red.), *Problematyka przestrzeni europejskiej*, EUROREG, Warszawa 1997.

legalna migracja, przemysł, przestępczość). Ponadto nierównowaga potencjałów gospodarczych po obu stronach granicy polsko-niemieckiej powoduje, że nie jest wykluczone trwałe uzależnienie technologiczne polskich wytwórców od niemieckich zleceniodawców (a więc utrwalenie się współpracy transgranicznej na zasadzie tzw. „przerobu konfekcyjowanego”). Polska polityka przestrzenna powinna wspierać pozytywne aspekty współpracy transgranicznej, a jednocześnie dążyć do minimalizowania wpływów negatywnych¹⁰.

4. Poprawę stanu **środowiska naturalnego** wszędzie tam, gdzie jest ono zniszczone lub poważnie zagrożone, utrzymanie różnorodności biologicznej i wspieranie mechanizmów samoregulacji przyrodniczej w układach ekologicznych zagrożonych w niewielkim stopniu. Polska stanowi jedno z najcenniejszych ogniw europejskiego systemu ekologicznego, a niektóre z jej obszarów to zasoby przyrodnicze o istotnym znaczeniu w ekologicznej równowadze kontynentu. Zmiana podejścia do środowiska naturalnego, polegająca na przejściu od ochrony przyrody do systemowych ujęć funkcjonalnych, pociąga za sobą odmienne od dotychczasowego spojrzenie na polską przestrzeń. Obszary o szczególnych walorach przyrodniczych zostały połączone korytarzami ekologicznymi i razem z nimi stanowią „sieć ekologiczną”. Włączenie Polski do europejskiej sieci ECONET-u wyznacza nowe tereny objęte szczególną ochroną środowiska. W polityce przestrzennej państwa obszary te powinny zostać objęte specjalnymi działaniami i przepisami.

Jednym z podmiotów gospodarujących są **jednostki terytorialnego podziału kraju**, w tym także regionalne. Państwo (rząd centralny) może i powinno na nie oddziaływać przez politykę regionalną, której adresatami są w określony sposób zdefiniowane regiony (por. rozdz. następny). Politykę taką będziemy określać jako **interregionalną**.

Polityka interregionalna to usystematyzowane oddziaływanie na obszary będące wyodrębnionymi ponadlokalnymi jednostkami terytorialnego podziału administracyjnego kraju (regiony). Polityka interregionalna państwa to działania podejmowane przez rząd centralny oraz jego agendy, w tym także terenowe.

¹⁰Por. Bolesław Winiarski, Zbigniew Przybyła, Zygmunt Bobowski, *Rola współpracy transgranicznej w rozwoju lokalnym i regionalnym (na przykładzie województw zachodnich)*, (w:) G. Gorzelak (red.) *Przemiany polskiej przestrzeni*, op. cit.

Jeżeli regiony są wyposażone we władzę (a więc mają pewien zakres samorządu), to mogą oddziaływać na procesy rozwoju zachodzące na swoim terenie. Czyniąc to, władze regionalne prowadzą politykę **intraregionalną**.

Polityka intraregionalna to usystematyzowane oddziaływanie na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zachodzące na obszarze regionu. Polityką intraregionalną są działania podejmowane przez samorządowe władze regionu oraz ich agendy.

W państwach Unii Europejskiej istnieje także trzeci ponadnarodowy poziom polityki przestrzennej i regionalnej. Jest to już także widoczne w Polsce, dzięki programom pomocy PHARE, jak np. *Crossborder*, *Comet*, *Struder*, *Rapid*. Wejście Polski do Unii Europejskiej spowoduje znaczne wzmocnienie **międzynarodowego** charakteru polityki przestrzennej (w tym regionalnej).

Tak więc (w większości krajów) na każdym poziomie istnieje odrębny podmiot polityki regionalnej. Na poziomie ponadkrajowym jest to **organizacja międzynarodowa** (np. Unia Europejska i jej Komisja). Na poziomie krajowym jest to **rząd centralny**. Na poziomie regionalnym są to **samorządowe władze regionu**. W chwili obecnej w Polsce, obok zaczątków poziomu międzynarodowego, istnieje tylko jeden — krajowy — szczebel polityki regionalnej, ponieważ obecne **województwa, nie mając wybieralnych władz samorządowych, nie są samodzielnym, niezależnym od rządu podmiotem**.

1.3. Polityka interregionalna a polityki sektorowe

W Polsce nie ma regionów, toteż rząd centralny może jedynie prowadzić przestrzenną dystrybucję środków finansowych i/lub rzeczowych na wybranych przez siebie terytoriach. Dotychczasowa polityka regionalna III Rzeczypospolitej realizowana jest zatem wyłącznie przez różne instytucje funkcjonujące na szczeblu krajowym — ministerstwa i urzędy centralne. **W Polsce istnieje więc jedynie polityka interregionalna, brak natomiast możliwości do zaistnienia polityki intraregionalnej.**

Politykę prowadzoną przez rząd cechuje brak koordynacji w działaniach poszczególnych resortów, a nawet znaczny chaos. Każdy z resortów ma własną politykę przestrzennej alokacji środków. Środki te, w całości dość znaczne, są jednak bardzo rozproszone, co nie pozwala na skoncentrowanie działań mających na celu rozwiązanie jakiegoś problemu. Nieskoordynowanie działań jest pogłębiane przez istnienie w Polsce kilkunastu siatek

terytorialnej administracji resortowej, powszechnie zwanych administracjami specjalnymi. Pytanie o możliwość koordynacji takich działań pozostaje otwarte, podobnie zresztą jak pytania o ich efektywność, skuteczność i racjonalność ekonomiczną. W efekcie zachodzi spore marnotrawstwo szczupłych środków finansowych wydatkowanych z budżetu państwa. Ponieważ brak pogłębionych badań na temat regionalnej alokacji środków finansowych (podjęcie takich badań jest niezbędne), trzeba ograniczyć się jedynie do wyrywkowych przykładów.

Ogromne środki są wydatkowane z budżetu państwa na zwalczanie bezrobocia i jego skutków. W praktyce pieniądze przeznaczane są głównie na zasiłki dla bezrobotnych. Dodatkowe środki uzyskują ponadto obszary (gminy), w których bezrobocie przekracza określony poziom. Jednak ani Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, ani jego terenowe agendy nie są nastawione na promowanie aktywizacji zawodowej bezrobotnych, tak więc większość kwot wydatkowana jest na zasiłki, czyli pomoc społeczną. Pomoc tę otrzymują przede wszystkim najsłabsze ekonomicznie regiony. Znaczne środki przeznaczane są także na pomoc socjalną, rozdzielaną za pośrednictwem urzędów gmin. Są one kierowane do gmin bez znajomości lokalnych warunków. Pomoc ta jest więc często rozdzielana niewłaściwie i znaczne kwoty są w ten sposób marnotrawione.

Wyraźnie sektorowy charakter mają środki przeznaczane na podtrzymywanie upadających wielkich przedsiębiorstw państwowych. Są to subwencje bezpośrednie w postaci dotacji i gwarantowanych kredytów oraz pośrednie polegające na umorzeniach zaległych podatków czy składek na ZUS. Beneficjentami są: górnictwo, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy, a więc regiony skupiające tzw. wielkoprzemysłową klasę robotniczą. W tym przypadku głównym podmiotem polityki regionalnej jest Ministerstwo Finansów.

Równie duże, jeżeli nie największe środki, wydatkowane są przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMR). Agencja ta oferuje przede wszystkim dopłaty do oprocentowania kredytów. Uzyskanie taniego kredytu uzależnione jest od pewnych warunków, jednakowych w całej Polsce. Prawdopodobnie jego wykorzystanie jest regionalnie zróżnicowane i zależy zapewne od przedsiębiorczości rolników i sprawności banków. Ponieważ Agencja nie różnicuje regionalnie swojej polityki pomocowej, to trudno jest mówić o jej restrukturyzacyjnej i modernizacyjnej działalności. Jest to po prostu przepompownia pieniędzy z budżetu państwa na rzecz jednej z grup społeczno-zawodowych.

Ministerstwo Rolnictwa obok działalności ARMR patronuje jeszcze innym projektom mającym implikacje regionalne, jak np. programowi uprzemysłowienia wsi, którego celem jest promowanie zakładania przedsiębiorstw przemysłowych na wsi — bądź nowych, bądź przenoszonych z sąsiednich miast. Uprzemysłowienie wsi ma zmniejszać bezrobocie w rolnictwie oraz zmniejszać dojazdy do pracy ze wsi do miast. Program ten wydaje się nie tylko sprzeczny z racjonalną polityką regionalną, ale ponadto jest niemożliwy do realizacji. Oparty jest bowiem na założeniu, że istotnym kryterium lokalizacji działalności produkcyjnej jest wolna siła robocza, podczas gdy współcześnie ten czynnik odgrywa drugorzędą rolę w stosunku do stanu infrastruktury technicznej i społecznej (np. uniwersytet) oraz dostępności transportowej (np. lotnisko) i komunikacyjnej. Ponadto w kraju tak słabo wyposażonym w usługi, miejsca pracy należy tworzyć przede wszystkim w tym dziale gospodarki.

Swoistą politykę regionalną prowadzi także Ministerstwo Zdrowia. Przykładem takich działań było przeniesienie części funduszu płać z jednych województw, gdzie etatów lekarskich było zbyt dużo, do innych, gdzie było ich zbyt mało. Jest to oczywiście jeden z przykładów absurdalnej centralizacji, ponieważ ministerstwo nie powinno dzielić żadnych pieniędzy, a szpitale i przychodnie powinny być utrzymywane przez kasy chorych i/lub przez samorządy.

Obecna polityka regionalna prowadzona przez resorty jest reliktem centralnie sterowanej gospodarki nakazowo-rozdzielczej i powinna zniknąć wraz z decentralizacją funkcji państwa. Istotne jest to, by działania podejmowane przez różne agendy rządowe były wzajemnie przestrzennie skoordynowane, choć jest oczywiste, że nie wszystkie oddziaływania państwa na gospodarkę mogą być przedmiotem polityki przestrzennej. Przyszła polityka interregionalna, podporządkowana zasadzie efektywności, powinna odpowiadać za kształtowanie warunków prowadzenia działalności gospodarczej na danym obszarze, z zachowaniem ograniczeń odnoszących się np. do sfery środowiska naturalnego.

Ważne jest wydzielenie w obrębie tych polityk sektorowych, które mają istotne skutki przestrzenne, ich części aprzestrzennych. Na przykład polityka naukowa może mieć dwie składowe: pozaregionalną wtedy, kiedy odnosi się do badań naukowych prowadzonych w określonych dziedzinach lub w określony sposób (np. nad nowymi technologiami) oraz przestrzenną, zgodną z założeniami polityki regionalnej (np. silniejsze wspieranie określonych placówek naukowych lub akademickich, położonych w ośrodkach uznanych za ważne z punktu widzenia polityki regionalnej państwa). Podobne składowe mogą istnieć także w polityce przemysłowej, rolnej, technologicznej, społecznej, edukacyjnej, mieszkaniowej itp. Segmenty przestrzenne poszczególnych polityk sektorowych muszą być podporządkowane założeniom polityki przestrzennej i interregionalnej państwa, nie zaś założeniom polityk sektorowych. Tak więc wszelkie przestrzenne różnicowanie instrumentów finansowych i administracyjnych, stosowane przez poszczególne sektory, powinno być traktowane jako część polityki przestrzennej i interregionalnej, nie zaś jako autonomiczne działanie poszczególnych ministerstw.

1.4. Modele polityki regionalnej

Wśród różnych typów polityki regionalnej można wyróżnić te, których celem jest poprawa sytuacji określonego regionu (regionów) — na schemacie kolumna A — oraz te, których celem jest uzyskanie lepszej sytuacji w skali całego kraju — na schemacie kolumna B. W pierwszym ujęciu celem działań jest konkretny region, w drugim ujęciu interes regionu jest podporządkowany celom ogólnokrajowym. Klasycznymi przykładami polityk zorientowanych „regionalnie” są działania zmierzające do przyspieszenia rozwoju regionów zacofanych (na schemacie typ A1) oraz pomoc regionom poddanym procesom głębokiej restrukturyzacji (typ A2). Są to przykłady

znane z praktyki XVI Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej¹¹. Zamierzenia uzyskania większego wyrównania poziomu rozwoju napotykać na barierę „procesów długiego trwania”. Jak już wskazywaliśmy, różnice międzyregionalne są z reguły produktem historycznym, mającym swe uwarunkowania naturalne i kulturowe, toteż ich szybkie przewyciężenie jest bardzo trudne (a często wręcz niemożliwe). Interwencja w regionach upadającego przemysłu jest znacznie bardziej skuteczna, ponieważ konwersja starej bazy materialnej i przekwalifikowanie pracowników okazuje się zadaniem łatwiejszym niż budowa tej bazy od podstaw i podejmowanie programu edukacyjnego od szczebla podstawowego.

Schemat 1.

System celów polityki regionalnej

<p>Cel A: poprawa w regionie</p> <p><i>Wariant A1: pomoc słabym</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • wyrównująca polityka regionalna „<i>assisted areas</i>” — <i>regiony celu 1, 5b</i> • priorytety: <ul style="list-style-type: none"> — infrastruktura — kwalifikacje — instytucje • wątpliwa skuteczność (ten sam problem regionalny przez dekady) <p><i>Wariant A2: pomoc regionom tracącym tradycyjną bazę ekonomiczną</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • reakcja na restrukturyzację przemysłu — <i>regiony celu 2</i> • priorytety: <ul style="list-style-type: none"> — odnowa zabudowy — szkolenie zawodowe — środowisko — poprawa wizerunku regionu • stosunkowo duża skuteczność 	<p>Cel B: poprawa w całym kraju</p> <p><i>Wariant B1: równoważenie struktury przestrzennej</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ograniczanie dominacji jednego ośrodka: <i>Francja — Paryż, Warszawa 1965–1970</i> • priorytety: <ul style="list-style-type: none"> — deglomercja, — wspieranie układów równoważących • zupełnie nieskuteczna — w deglomercjonowanym ośrodku powstaje więcej nowych firm niż zostaje zdeglomercjonowanych <p><i>Wariant B2: wspieranie regionów o znaczeniu kluczowym w skali całego kraju</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • regionalizacja strategicznych celów rozwoju kraju: <i>COP, Randstad Holland</i> • priorytety: wspieranie regionów kluczowych w realizacji celów strategicznych • skuteczność ograniczona oporem politycznym
---	---

W ujęciu drugim, w którym polityka regionalna jest zorientowana na cele ogólnokrajowe, można wyróżnić dwa rodzaje prowadzonych działań. Często spotykanym celem jest w tym przypadku ograniczenie roli jednego

¹¹Dyrekcja Generalna XVI jest dyrekcją odpowiedzialną za politykę regionalną Komisji Europejskiej. Rozdział 6 przedstawia analizę polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej.

wielkiego ośrodka miejskiego, który wraz ze swoim bezpośrednim zapleczem dominuje nad resztą kraju. Klasycznym przykładem jest Francja, w której „problem regionalny” właśnie na tym polega¹². Podobne zjawisko występuje także na Węgrzech, a w mniejszej skali również w Austrii i Portugalii¹³. Doświadczenia francuskie nie są jednak zachęcające. Ani aktywna deglomeracja Paryża, ani też silne wspieranie tzw. „metropolii równowagi” nie zdołało zmniejszyć dominacji regionu stołecznego. Ani wyrównywanie różnic „od dołu” (a więc przez „podciąganie” najstabszych), ani ich wyrównywanie „od góry” (przez osłabianie dominacji ośrodków najwyżej rozwiniętych) nie jest w stanie zmienić historycznie ukształtowanych struktur funkcjonalno-przestrzennych występujących w poszczególnych krajach, a także w układzie kontynentalnym i światowym.

Odmiernym modelem polityki regionalnej jest model określony jako B2. Polityka regionalna jest tu podporządkowana priorytetom polityki rozwoju całego kraju. Pionierskim przedsięwzięciem, będącym doskonałym przykładem tego typu polityki regionalnej, była budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego w drugiej połowie lat 1930-tych, a — na mniejszą skalę — portu w Gdyni od 1928 r. Oba te programy rozwoju regionalnego wynikały z analiz potrzeb całego kraju: uzyskania bezpośredniego dostępu do morza oraz zbudowania, w możliwie bezpiecznie położonym regionie kraju, nowoczesnego kompleksu przemysłowo-militarnego. Należy podkreślić, że decyzja o budowie COP nie wynikała z faktu, że obszary, na których powstawał, były słabo rozwinięte, ale była rezultatem realizacji celów nadrzędnych, o strategicznym znaczeniu dla celów państwa.

Polska polityka interregionalna prowadzona przez rząd centralny powinna być podporządkowana korzyściom ogólnokrajowym. Politykę, której celem jest poprawa sytuacji w regionach, powinny prowadzić same regiony.

¹²Jak podaje się w pracy *Towards New European Space*, Hannover 1995, Ile-de-France koncentruje: 19% ludności Francji, 25% małych i średnich firm, 27% produkcji przemysłu, 28% wartości dodanej, 30% studentów uniwersytetów, 40% personelu zarządzającego, 42% rządowych zasobów finansowych, 55% badaczy pracujących w firmach prywatnych, 78% firm spośród 200 największych firm oraz 90% państwowych dotacji do publicznego transportu. Następny na liście region, Rhône Alpes, reprezentuje potencjał trzykrotnie mniejszy od potencjału regionu paryskiego (str. 22).

¹³Koncentracja w Budapeszcie jest porównywalna z dominacją Paryża. W Budapeszcie, zamieszkiwanym przez 20% ludności Węgier, znajduje się 56% wszystkich firm z kapitałem zagranicznym, ponad 60% pracowników naukowych, ponad 70% komputerów osobistych, wszystkie zarządy banków. Podobnie Lizbona koncentruje ponad 80% wszystkich *joint ventures* zarejestrowanych w Portugalii.

1.5. Cele polityki interregionalnej państwa

Cele polityki państwa i regionów powinny być dobrze określone oraz wzajemnie skoordynowane. Istnieją dwa **główne cele polityki** interregionalnej:

- stymulowanie rozwoju regionu po to, by zwiększyć jego konkurencyjność wobec regionów krajów sąsiednich;
- wspieranie zacofanych regionów o małych szansach rozwojowych po to, by w ten sposób zmniejszyć różnice między poszczególnymi obszarami danego kraju.

W przypadku regionów wspieranych w celu zwiększenia ich konkurencyjności można mieć do czynienia z różnymi typami regionów: mogą to być np. stare okręgi przemysłowe, aglomeracja stołeczna, aglomeracje mające szanse na uzyskanie rangi międzynarodowej, miasta portowe, węzły międzynarodowej komunikacji lotniczej, obszary o wszechgólnych walorach turystycznych, obszary przygraniczne.

W przypadku regionów zacofanych na ogół ma się do czynienia z obszarami rolniczymi o słabych warunkach przyrodniczych na produkcję rolną, a także z terenami górskimi. Są to z reguły regiony położone peryferyjnie w stosunku do krajowych i międzynarodowych ośrodków rozwoju. Regiony te cechuje zmniejszanie się dochodów ludności, pogarszanie standardu jej obsługi i postępująca depopulacja. W takich przypadkach pomoc może być celowa, aby np. zahamować odpływ ludności czy dopomóc w tworzeniu warunków nowych rodzajów aktywności, jak np. turystyka na terenach górskich.

Ponieważ zawsze mamy do czynienia z ograniczonymi środkami, cele te są wzajemnie sprzeczne, bowiem dążenie do realizacji jednego z nich zabiera środki, które mogłyby być przeznaczone na realizację drugiego. Z powodu szczupłości środków finansowych wspieranie regionów przez rząd centralny musi być selektywne, to znaczy kierowane przede wszystkim tam, gdzie wykorzystanie nakładów może dać najlepsze wyniki.

Należy podkreślić, że nie istnieje jednoznaczny zespół kryteriów, na którego podstawie można ocenić, które wyniki są lepsze, które zaś gorsze. Z punktu widzenia celów ekonomicznych np. wspieranie regionów słabych jest mało celowe, ponieważ z reguły nie przynosi, przynajmniej w krótkim i średnim okresie, spodziewanych efektów, a ogranicza możliwości regionów najsilniejszych, mających największy wpływ na procesy rozwoju całego kraju. Pomoc ta z reguły ma charakter *quasi*-socjalny. Jej udzielenie może być jednak celowe z powodów pozaekonomicznych, np. czysto politycznych, bowiem pozostawienie regionów słabych bez pomocy może prowadzić do

niepokojów społecznych lub stać w sprzeczności z określonym systemem wartości ideologicznych.

Szczegółowe sformułowanie celów polityki regionalnej następuje po dokonaniu podstawowych **wyborów politycznych** między polityką wyrównywania różnic regionalnych¹⁴ (strategia przetrwania) i polityką zwiększającą aktywność i konkurencyjność (strategia rozwoju). Wybór celów jest w obu przypadkach jasno określony i nie ma możliwości jednoczesnej realizacji obu strategii. Wyjątkiem może być jedynie wyrównawczy transfer środków do najbardziej potrzebujących regionów w celu zapewnienia określonego przez państwo minimalnego standardu usług obowiązującego na całym terytorium państwa, w zakresie szkolnictwa podstawowego oraz podstawowej opieki zdrowotnej i socjalnej.

Wybór **między równością a efektywnością**, którego muszą dokonać politycy formułujący polską politykę interregionalną na nadchodzące kilkanaście lat, należy rozstrzygać na rzecz wspierania przez politykę interregionalną państwa działań **proinnowacyjnych**, zwiększających **efektywność** inwestowanych nakładów oraz **konkurencyjność** Polski na globalnych rynkach pracy wysoko kwalifikowanej, kapitałowych, towarowych i usługowych. Elementy prowyrównawczej polityki regionalnej można wprowadzać dopiero po osiągnięciu celu nadrzędnego, tzn. **przełamania zapóźnienia cywilizacyjnego kraju** przez szybki wzrost gospodarczy i głębokie zmiany strukturalne w gospodarce i strukturze społeczno-zawodowej¹⁵.

W ciągu kilkunastu najbliższych lat polska polityka interregionalna powinna być nastawiona na pomoc regionom słabiej rozwiniętym jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, by uniknąć napięć społecznych zagrażających procesom rozwoju kraju. Pomoc może być udzielana w przypadku zagrożenia niektórych regionów przez długotrwały, absolutny regres (a nie tylko relatywny, w stosunku do szybciej rozwijających się terenów), co mogłoby prowadzić do trwałej marginalizacji pewnych zbiorowości terytorialnych.

W nadchodzących latach tylko w sytuacjach ekstremalnych można będzie dopuścić do uprawiania polityki w Polsce regionalnej w jej tradycyjnym,

¹⁴Często używa się określenia „dysproporcje” regionalne. Jest to jednak w większości przypadków nieuprawnione, bowiem o dysproporcjach możemy mówić dopiero po określeniu „proporcji”, a więc zróżnicowanie pożądanego (właściwego). Nie wszystkie różnice są dysproporcjami. Trudno byłoby np. uznać za „proporcjonalne” jednakowe nasycenie siecią kolejową regionów katowickiego i suwalskiego — w tym przypadku dysproporcją byłby brak różnic między tymi dwoma regionami.

¹⁵Takie właśnie podejście prezentuje zarówno *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* przygotowana w 1997 r. przez RzCSS na podstawie prac zespołu pracującego w latach 1995–1997 pod kierunkiem J. Kołodziejewskiego, jak i raport końcowy Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce z 1996 r.

redystrybucyjnym znaczeniu. Polityka taka może być prowadzona jedynie jako **zasilanie budżetów samorządowych przez subwencje wyrównawcze**. Nie należy jednak delimitować obszarów uprawnionych do uzyskiwania pomocy na podstawie niskiego poziomu PKB na mieszkańca. Niezbędne jest także **zrewidowanie** listy subregionów uprawnionych do uzyskiwania pomocy z tytułu **dużego bezrobocia**, a instrumenty stosowane w tych regionach w większym stopniu powinny być nakierowane na aktywne formy zwalczania bezrobocia i ułatwianie migracji.

Polityka regionalna Polski będzie musiała zmierzać do restrukturyzacji największej w Europie **koncentracji tradycyjnych przemysłów**, czyli obecnego województwa katowickiego. Polska gospodarka jest silnie uzależniona od dostaw produktów pochodzących z Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. Również układ przestrzenno-funkcjonalny kraju jest silnie uzależniony od tego regionu, ponieważ przez województwo katowickie przebiegają dwie międzynarodowe osie transportowe (północ-południe i wschód-zachód). Dodatkowym, bardzo istotnym czynnikiem jest polityczna siła tego regionu, wyrażająca się zarówno w liczbie jego ludności (stanowiącej ponad 10% całego elektoratu), jak i uzależnieniu kraju od dostaw energii z tego regionu. Nie wyjaśnia to jednak faktu, że ok. 100 razy więcej środków płynących do województwa katowickiego jest przeznaczanych na podtrzymywanie deficytowych kopalń (z których większość nigdy nie będzie rentowna), niż na tworzenie nowych struktur gospodarczych poza górnictwem węglowym (Fundusz Górnośląski i środki STRUDERA kierowane do tego województwa)¹⁶.

Dziewiętnastowieczna rewolucja przemysłowa dokonywała się w rejonach występowania surowców. Tam tworzył się kapitał i tam napływał z innych cechujących się stagnacją (rolniczych) obszarów strumień siły roboczej. Podobnie współcześnie przemysły zaawansowanych technologii powstają na niektórych tylko obszarach przyczyniając się do ich rozwoju, przeciwnie — stare okręgi przemysłowe, które nie potrafią dokonać głębokiej restrukturyzacji, cechuje regres, a nawet upadek.

W związku z ograniczonymi środkami, politykę regionalną państwa powinna charakteryzować silna **koncentracją** nakładów w tych dziedzinach i na tych obszarach, gdzie będą wykorzystane w najbardziej efektywny sposób. Należy przyjąć zasadę, że nadrzędne powinno być kryterium korzyści w skali ogólnokrajowej, nie zaś w skali poszczególnych regionów. Dlatego,

¹⁶Chodzi tu oczywiście o rząd wielkości, nie o dokładne relacje. Obecne zadłużenie kopalń węgla, powstałe w ciągu trzech lat oraz dotacje do eksportu węgla w tym okresie, to ok. 10 mld (nowych) zł. Suma środków Funduszu Górnośląskiego plus środków przekazanych temu województwu w ramach programu PHARE-STRUDER w okresie ostatnich trzech lat to ok. 100 mln zł.

wydaje się, **większe znaczenie w rozwoju kraju będzie miała aktywna polityka przestrzenna państwa, a nie wąsko, tradycyjnie rozumiana polityka interregionalna.**

Do zadań **rządu** w polityce regionalnej należy zapewnienie względnie jednakowego, w skali krajowej, **standardu podstawowych usług** w zakresie edukacji (szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego), ochrony zdrowia, opieki społecznej, zabezpieczenia społecznego, bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości, jak również umożliwienie dostępności do usług wyższego rzędu (szkolnictwa wyższego, wyspecjalizowanej służby zdrowia). W celu wyrównywania różnic międzyregionalnych w tym zakresie niezbędne jest, by **rząd** podejmował m.in. następujące działania:

- opracowanie standardu minimum w zakresie oświaty i ochrony zdrowia, który powinien obowiązywać na obszarze całego kraju oraz wprowadzenie systemu zdrowotnych ubezpieczeń społecznych, gwarantujących uzyskanie bezpłatnej (lub bardzo nisko płatnej) opieki zdrowotnej;
- prowadzenie stałego monitoringu jakości usług publicznych i ingerowanie w przypadkach niespełnienia wymaganych standardów jakościowych;
- wspomaganie władz lokalnych i regionalnych w promowaniu edukacji młodzieży ze środowisk upośledzonych (zapobieganie procesom reprodukcji biedy i patologii społecznej, szczególnie na obszarach tzw. post-pegeerowskich) dzięki tworzeniu systemów stypendiów i pomocy materialnej dla uczących się;
- stosowanie systemu stypendiów dla studentów z miejscowości oddalonych od siedzib uczelni i pochodzących z ubogich rodzin.

Wśród działań na rzecz wzrostu międzynarodowej **konkurencyjności** przestrzeni gospodarczej Polski **rząd** powinien podejmować następujące zadania:

- rozbudowę i modernizację infrastruktury techniczno-ekonomicznej (transportowej, energetycznej, telekomunikacyjnej, informatycznej), jak również przejść granicznych, oraz stwarzanie warunków do podejmowania tych zadań przez same regiony i samodzielne podmioty gospodarujące;
- tworzenie warunków rozwoju i modernizacji infrastruktury społecznej (szkoły wyższe, instytucje kulturalne) oraz podejmowanie przedsięwzięć o znaczeniu ogólnokrajowym w tym zakresie;
- tworzenie warunków rozwoju i modernizacji instytucjonalnej infrastruktury wspierania przedsiębiorczości i obsługi biznesu;
- modernizacja państwowych służb statystycznych i stworzenie krajowej i europejskiej bazy informacji ekonomicznych dla przedsiębiorstw;

- kształtowanie środowiska sprzyjającego powstawaniu i rozprzestrzenianiu się innowacji oraz absorpcji nowych technologii;
- kształcenie i stymulowanie wzrostu ruchliwości pracowników naukowych;
- stymulowanie innowacji i upowszechniania rezultatów badań, szczególnie wśród małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);
- kształtowanie społeczeństwa informacyjnego przez ułatwienie dostępu do sieci informatycznych krajowych, europejskich i światowych;
- wielokierunkowa międzynarodowa promocja Polski.

Wiele z tych zadań rząd powinien podejmować **we współpracy z regionami** (por. kolejny rozdział).

Podsumowanie: **właściwa polityka interregionalna państwa** może być realizowana tylko, jeżeli:

- istnieją dwa niezależne podmioty tej polityki — rząd centralny realizujący politykę interregionalną i samorządowy region odpowiedzialny za politykę intraregionalną;
- region dysponuje odpowiednim potencjałem gospodarczym i ludnościowym, a więc znaczną „siłą podatkową” umożliwiającą mu kreowanie znacznych dochodów własnych pozwalających na realizację przedsięwzięć rozwojowych;
- istnieje ustalana negocjacyjnie koordynacja między interregionalną polityką rządu i intraregionalną polityką regionów;
- proporcje między wertykalnymi (sektorowymi) i horyzontalnymi (regionalnymi) subwencjami z budżetu centralnego charakteryzują się znaczną przewagą subwencji horyzontalnych.

1.6. Polska polityka regionalna w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej

1.6.1. Kierunki reform polityki Unii Europejskiej

Polityka regionalna Unii Europejskiej jest stale wyraźnie podporządkowana zasadom „państwa dobrobytu”. Jej głównym celem jest wyrównywanie różnic międzyregionalnych, uzyskiwanie „spójności” (*cohesion*) społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Fundusze Strukturalne są kierowane do tych regionów i do tych osób, które same nie mogą przezwyciężyć ograniczeń rozwoju. Główne kierunki polityki regionalnej Unii w regionach słabo rozwiniętych są następujące:

1. Stworzenie infrastruktury ekonomicznej w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, czyli rozwój telekomunikacji, systemów energetycznych, wspomaganie badań naukowych i wdrożeniowych, promowanie usług turystycznych, zmniejszenie skutków peryferyjnego położenia.
2. Pomoc dla inwestycji produkcyjnych i związanej z nią infrastruktury.
3. Rozwój kapitału ludzkiego, czyli rozwój szkolnictwa ogólnego i zawodowego, przeszkalanie zawodowe, doradztwo zawodowe i służby zatrudnienia, zwalczanie zjawisk „wykluczania” z rynku pracy, pomoc w modernizacji administracji publicznej, wspomaganie lokalnych inicjatyw w tej dziedzinie, rozwój miast.
4. Wspomaganie konkurencyjności gospodarki, rekonstrukcja sektorów tradycyjnych (rolnictwa, rybołówstwa).
5. Konwersja przemysłu i jego restrukturyzacja, której celem jest ukształtowanie zróżnicowanej struktury przemysłowej i zmniejszanie bezrobocia dzięki absorpcji przez nowe dziedziny produkcji pracowników zwalnianych wskutek restrukturyzacji przemysłu.
6. Wspomaganie endogennego potencjału rozwoju regionalnego i lokalnego w wybranych obszarach, stwarzających w danym kraju szczególnie duże problemy (np. obszary śródlądowe w Portugalii, wyspy w Grecji).

Ponad połowa wydatków ponoszonych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w regionach „Celu 1” jest przeznaczana na budowę infrastruktury transportowej¹⁷, a ok. jedna trzecia na wspomaganie szeroko rozumianego szkolnictwa. Jedyne sporadycznie i w ograniczonym zakresie w regionach o niskim poziomie PKB na mieszkańca z funduszu tego finansuje się przedsięwzięcia w sferze badań, wspomaganie technologii, zwiększania konkurencyjności przemysłu. Jest to zresztą zrozumiałe, ponieważ w regionach tych brak struktur, które mogłyby takie środki zagospodarować, a w Funduszach Strukturalnych (FS) wydatki związane z badaniami i rozwojem stanowią jedynie 5%. Ponieważ jednak do regionów objętych pomocą w ramach Celu 1 kierowanych jest ok. trzech czwartych FS, nakłady na infrastrukturę transportową stanowią ok. jednej trzeciej tych środków (a więc sześć-siedem razy więcej, niż wydatki na B&R).

Politykę regionalną Wspólnoty, a następnie Unii, często krytykuje się z powodu małej skuteczności. Wskazuje się, że mimo wielu inicjatyw, pro-

¹⁷Jest to klasyczna struktura wydatków na pomoc regionom słabo rozwiniętym. W Programie Appalaskim, realizowanym w Stanach Zjednoczonych Ameryki Płn. od 1965 r., na budowę dróg przekazuje się ok. dwóch trzecich środków. Dopiero ostatnio edukacja uzyskała nieco większy udział niż poprzednio. Efekty Programu Appalaskiego są silnie zróżnicowane: mimo ponad trzydziestoletnich wysiłków Appalacze Środkowe nie osiągnęły szybkiego wzrostu i nie zdołały poprawić swojej pozycji w stosunku do innych regionów Stanów Zjednoczonych.

gramów i znacznych środków kierowanych do regionów w jakiś sposób upośledzonych, ich sytuacja nie poprawia się w istotny sposób¹⁸. Prowadzi to do kwestionowania ogólnych założeń polityki regionalnej Wspólnoty (Unii). Wskazuje się, że polityka ta jest w zasadzie nastawiona jedynie na poprawę sytuacji regionów upośledzonych, nie zaś na ich zmianę poprzez głęboką rekonstrukcję. Nawet znacznie zwiększone środki nie doprowadzą do zniwelowania luki między regionami najwyżej, a najniżej rozwiniętymi w obrębie Wspólnoty. Można wręcz postawić tezę (wartą głębszego dowodu statystycznego), że **ogólnogospodarcze sukcesy krajów niżej rozwiniętych (w tym głównie Irlandii i Portugalii, ale także i Hiszpanii) wystąpiły przy jednoczesnym (a może wręcz dzięki?) powiększaniu się różnic międzyregionalnych w tych krajach.**

Analiza danych dotyczących regionalnego zróżnicowania bezrobocia, poziomu PKB na mieszkańca oraz dynamiki tych kategorii jednoznacznie potwierdza znaną tezę o zerwaniu związku między dynamicznym wzrostem a poprawą sytuacji na rynku pracy. Ogólnie regiony najsłabiej rozwinięte Unii, peryferyjne, wykazywały w latach 1983–1995 nieco większą dynamikę wzrostu niż regiony bogatsze Unii, należące do „rdzenia” Zachodniej Europy (wynikało to jednak z większej dynamiki wzrostu całych krajów relatywnie mniej rozwiniętych). W tych pierwszych sytuacja na rynku pracy jednak nie poprawiła się, a w wielu z nich uległa wręcz istotnemu pogorszeniu. W wielu krajach należących do Unii potwierdzają się tezy o występowaniu „wzrostu bez pracy” (*jobless growth*).

Spostrzeżenia powyższe nie uciekają, oczywiście, uwadze XVI Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za politykę regionalną. W oficjalnych dokumentach prezentujących zamierzenia i dokonania tej dyrekcji w coraz większym stopniu znajdujemy sformułowania odnoszące się do „efektywności”, „konkurencyjności”, „innowacyjności” itp. Jednak ciągle i stale dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych w drodze redystrybucji środków z regionów o najwyższej produktywności do regionów najbiedniejszych jest główną, oficjalnie głoszoną doktryną polityki regionalnej Unii, mimo pewnych oznak jej łagodzenia.

Można przypuszczać, że w najbliższym okresie zajdą w tej mierze pewne zmiany. W nieoficjalnych kontaktach ze specjalistami tworzącymi i komentującymi politykę regionalną Komisji Europejskiej słyszy się coraz bardziej jednoznacznie formułowane zastrzeżenia do tej tradycyjnej doktryny,

¹⁸„Chociaż konwergencja między krajami członkowskimi jest wyraźna (poza Grecją — przyp. nasz), to gospodarca i społeczna spójność w obrębie większości krajów członkowskich doświadczyła w latach 1990-tych pewnego cofnięcia w postaci zwiększających się dysparytetów w dochodach i bezrobociu” (*First Report on Economic and Social Cohesion*, Bruksela 1996). Sama Komisja przyznaje się więc do nikłej skuteczności swojej polityki prowyównawczej.

tkwiącej w rzeczywistości państwa dobrobytu. Wskazuje się, że w regionach, w których pomoc zewnętrzna odgrywa istotną rolę, występuje **syndrom uzależnienia od tej pomocy** — poszukiwanie środków na zewnątrz staje się głównym celem strategicznym, znacznie ważniejszym od rozwijania własnego potencjału gospodarczego. Przytacza się przykłady jednoznacznie wskazujące, że jeżeli środki zewnętrzne nie trafiają na „podatny grunt” lokalny czy regionalny, to są one z reguły marnowane. Podkreśla się również, że polityka regionalna powinna wspierać wzmacnianie konkurencyjności Unii w układzie globalnym.

Ta dwoistość postaw i koncepcji (z jednej strony przywiązanie do założeń państwa dobrobytu, z drugiej zaś podejmowanie wyzwania globalnej konkurencji) jest już widoczna w praktycznej działalności Komisji Europejskiej. Poprawieniu konkurencyjności całej Unii w skali globalnej służy np. polityka promowanie badań naukowych i wspierania postępu technologicznego, prowadzona przez XII Dyрекcję Generalną Komisji. Polityka ta w bezpośredni sposób wspiera regiony już najwyżej rozwinięte. Jednak polityka strukturalna Unii ciągle tkwi w paradygmacie wyrównywania różnic międzyregionalnych.

Dokument wydany w lipcu 1997 r. przez Komisję Europejską formułuje kierunki reform funduszy strukturalnych Unii na okres 2000–2006¹⁹. W miejsce obecnych sześciu „celów” tej polityki strukturalnej będą obowiązywały tylko trzy cele:

1. **Cel 1:** pomoc regionom słabo rozwiniętym, których poziom PKB na 1 mieszkańca nie będzie przekraczał 75% średniej w całej Unii. Wielkość pomocy będzie uzależniona od liczby ludności w regionie, wielkości różnicy między zamożnością regionu a średnim poziomem w Unii i w danym kraju. Ponieważ po wstąpieniu nowych krajów (Czechy, Estonia, Polska, Słowacja, Węgry oraz Cypr) średnia całej Unii spadnie, ponieważ w tych krajach PKB na 1 mieszkańca wynosi ok. 35–40% obecnego poziomu średniego w 15 państwach Unii. W rezultacie niektóre regiony znajdą się powyżej nowego, niższego progu 75%, a więc stracą uprawnienia do uzyskiwania pomocy w ramach „celu 1”. Regiony te zostaną objęte tzw. fazą przejściową, w której pomoc będzie ograniczana stopniowo, a nie wycofana w całości. Regiony obecnie objęte pomocą w ramach „celu 6” (regiony słabo zaludnione w północnych częściach Finlandii i Szwecji) objęte zostaną specjalnymi programami, podobnie jak regiony szczególnie oddalone (wyspy, tereny zamorskie Francji, Hiszpanii, Portugalii).

¹⁹Newsletter n° 42, July 1997.

2. **Cel 2:** pomoc z tego tytułu będzie kierowana do regionów znajdujących się wobec konieczności dokonania głębokiej restrukturyzacji gospodarczej i społecznej. W szczególności przewiduje się, że pomocą tą zostaną objęte regiony przechodzące restrukturyzację przemysłu, rybołówstwa, usług, oraz obszary rolnicze znajdujące się w fazie recesji, a także dzielnice miast przeżyujące trudności społeczne i gospodarcze.

Pomoc udzielana w ramach „celu 2” będzie silnie skoncentrowana przestrzennie na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Otrzymają ją przede wszystkim obszary objęte interwencją władz krajowych. Podobnie jak w regionach „celu 1”, także i w tym przypadku pomoc będzie udzielana w sposób selektywny, integrujący różnorakie oddziaływania — choć nakłady na kapitał ludzki będą miały szczególnie duże preferencje.

Do regionów objętych obecnie pomocą w ramach aktualnego „celu 2” i „celu 5b”, a które w zreformowanych funduszach strukturalnych stracą prawo do tej pomocy, zostaną skierowane fundusze przejściowe, łagodzące negatywne skutki ograniczania pomocy.

3. **Cel 3:** w ramach tego zespołu przedsięwzięć pomoc będzie udzielana regionom nie objętym ani celem 1 ani 2. Pomoc udzielana w ramach tego celu będzie koncentrowana na działaniach ograniczających bezrobocie i uzyskanie poprawy na rynku pracy, szczególnie dzięki modernizacji systemów edukacji, szkolenia zawodowego i służb zatrudnienia. Następujące przedsięwzięcia uzyskają wysoką rangę:

- wspomaganie przemian społecznych i gospodarczych;
- kształcenie ustawiczne i szkolenia zawodowe;
- aktywna polityka zatrudnienia ograniczające bezrobocie;
- zmniejszanie zjawiska wykluczania społecznego w wyniku trwałego bezrobocia.

4. Utrzymany zostanie tzw. Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*), którego zadaniem jest zwiększenie wartości terytorium Unii, głównie dzięki współfinansowaniu transeuropejskich powiązań infrastrukturalnych oraz przedsięwzięć w dziedzinie ochrony środowiska w tych krajach członkowskich, których PKB na mieszkańca jest niższy od 90% średniej w Unii. Wielkość środków przeznaczanych z tego funduszu do poszczególnych krajów będzie uzależniona od postępów, jakie te kraje będą czyniły we włączeniu się do systemu wspólnej waluty. Przewiduje się, że w początku okresu 2000–2006 fundusz ten będzie dysponował sumą ok. 3 mld ECU rocznie.

5. Z 12 do 3 zostanie ograniczona liczba tzw. inicjatyw wspólnoty, które obecnie często nakładają się na przedsięwzięcia podejmowane w ramach pomocy udzielanej w regionach celów 1, 2 i 5b.
6. Pomoc dla krajów nowo wstępujących, przeznaczana w ramach Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności, będzie dotyczyła głównie budowania infrastruktury, poprawy stanu środowiska, zwiększenia efektywności sektora produkcyjnego oraz wspomaganie kapitału ludzkiego. Od 2000 r. do momentu wstąpienia kraje nowo wstępujące uzyskają pomoc w postaci środków przedakcesyjnych.

Kraje nowo wstępujące mają otrzymać łącznie 45 mld ECU, z tego 7 mld ECU w fazie przedakcesyjnej oraz 38 mld ECU po wstąpieniu. Wielkość pomocy udzielanej poszczególnym krajom będzie zależała od zdolności absorpcji przyznawanych środków.

Widać więc, że środki przyznane krajom wstępującym do Unii w fazie przedakcesyjnej są raczej niewielkie, zważywszy, że będą rozłożone na kilka lat (jest mało prawdopodobne, by wstąpienie nastąpiło przed 2004 r., w najlepszym przypadku byłby to 2003 r.). Rocznie przypada więc na pięć krajów ok. 1,4–1,7 mld ECU, a zatem nie jest to suma znacząco większa niż obecnie przekazywane środki pomocy. Odmienna natomiast sytuacja będzie panowała po wstąpieniu, ponieważ 38 mld ECU będzie musiało zostać zabsorbowane przez nowych członków przez 2, najwyżej 3 lata. Z tej niewspółmierności środków przyznanych w fazie przedakcesyjnej i po wstąpieniu płyną trzy dyrektywy:

- **dyrektywa 1:** należy dążyć do skrócenia okresu negocjacji, przyspieszając moment wstąpienia, choć będzie to szczególnie trudne;
- **dyrektywa 2:** należy negocjować przesunięcie części środków z fazy po wstąpieniu do fazy przedakcesyjnej po to, by wielkość funduszy płynących z Komisji do Polski była bardziej równomiernie rozłożona w czasie i aby lepiej przygotować kraj do wstąpienia do Unii;
- **dyrektywa 3:** niezależnie od stopnia sukcesu, jaki osiągnie się przy realizacji poprzednich dwóch dyrektyw, należy w fazie przedakcesyjnej dążyć do zwiększania zdolności absorpcyjnej środków, jakie przyłyną do Polski po wstąpieniu do Unii. Faza ta powinna być potraktowana jako swojego rodzaju inwestycja, umożliwiająca pełne korzystanie z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności po uzyskaniu pełnych praw członkowskich Unii Europejskiej. Do przedsięwzięć, które powinny być szczególnie intensywnie wspierane w fazie przedakcesyjnej, należy zaliczyć tworzenie i rozwijanie instytucji na szczeblu krajowym i regionalnym, które mogą koordynować wydatkowania środków przedakcesyj-

nych: agencji rozwoju regionalnego i lokalnego, ośrodków kształcenia i szkolenia służb zatrudnienia, poradnictwa zawodowego itp.

Kraje środkowoeuropejskie wstąpią do innej Unii niż jest obecnie. Wszystkie szacunki wskazują, że nie byłaby ona zdolna do dokonywania wypłat dla nowych członków, jeśli miałyby one być dokonywane zgodnie z obecnymi zasadami — co jest główną przesłanką tak wczesnego określenia wielkości pomocy, która będzie przyznana nowym członkom w ramach funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych (po wstąpieniu). Jeżeli np. Polska miałaby otrzymywać pomoc z Funduszy Strukturalnych (FS) na jednego mieszkańca w podobnej wielkości do pomocy udzielanej Portugalii, to rocznie do Polski powinno wpływać ok. 8–10 mld ECU (bez kosztów Wspólnej Polityki Rolnej). W ciągu sześciu lat (a jest to okres planowania działania Funduszy Strukturalnych Unii) samej Polsce powinno więc przypaść 50–60 mld ECU, czyli 35–40% całości FS przewidzianych na lata 1994–1999, a jedna czwarta planowanych na lata 2000–2006. Jest to oczywiście niemożliwe. Unia ma więc dwie możliwości: albo zmniejszyć wielkość FS (w stosunku do PKB, czyli w realnie), albo też przyznać inne uprawnienia nowym członkom, niż pozostałej „piętnastce”. W podjętych ostatnio ustaleniach przyjmuje się, że w latach 2000–2006 kraje nowo wstępujące uzyskają 7 mld ECU w fazie przedakcesyjnej i 45 mld ECU po wstąpieniu do Unii, które przewiduje się w latach 2003–2004. Jest to więc znacznie mniej, niż gdyby w kolejnym okresie funkcjonowania FS pozostawiono obecnie obowiązujące proporcje i zasady ich podziału na poszczególne państwa członkowskie. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia również to, że (względne) zmniejszenie wielkości FS umożliwiłoby zwolnienie środków na te dziedziny, które zwiększają konkurencyjność Unii w układzie globalnym.

1.6.2. Cele polskiej polityki regionalnej a założenia polityki regionalnej Unii

Zarysowany w opracowaniu model polskiej polityki interregionalnej nie jest w pełni zgodny z obecnie obowiązującymi zasadami polityki regionalnej Unii Europejskiej. W modelu tym większe znaczenie przykładają się do zwiększania konkurencyjności Polski w światowej gospodarce niż do zmniejszania różnic między poszczególnymi obszarami kraju. Należy sądzić, że reformy polityki strukturalnej Unii będą przynajmniej częściowo niwelowały różnice w obu modelach. Wynika stąd:

- **dyrektywa 4:** Polska powinna uzyskać zgodę na bardziej progresywne, prorozwojowe kierunki wykorzystania funduszy przedakcesyjnych oraz

późniejszych funduszy strukturalnych na te dziedziny, które mogą przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarki. W szczególności, w trakcie negocjacji, należy zwracać uwagę, na fakt, że różnice międzyregionalne w Polsce nie stanowią głównego problemu polskiej polityki regionalnej i że polityka ta powinna przyczyniać się przede wszystkim do dynamizacji rozwoju całej gospodarki.

Jest np. niewłaściwe, że jednym z kierunków wydatkowania środków programu STRUDER nie może być np. wspieranie powstawania regionalnych systemów innowacji lub sieci ośrodków transferu technologii²⁰. Należy postulować, aby w takich programach jak STRUDER wykorzystywano również podejście innych dyrekcji Komisji Europejskiej, jak np. Dyrekcji Generalnej XII, odpowiedzialnej za tworzenie i transferowanie innowacji oraz nowych technologii. Podjęcie tego kierunku będzie, oczywiście, oznaczało, że duża część (należy postulować, by było to znacznie więcej niż wspomniane już 5% Funduszy Strukturalnych przeznaczanych przez Unię na wspomaganie B&R) środków pomocy, a następnie strukturalnych, będzie lokowana w dużych polskich miastach, dysponujących potencjałem naukowo-badawczym. Nie należy się temu przeciwstawiać, gdyż modernizacja kraju dokonuje się głównie dzięki największym polskim aglomeracjom.

Polska w całości będzie spełniać kryterium niskiego poziomu PKB na mieszkańca, niższego we wszystkich regionach od 75% średniej w Unii (także w Unii składającej się z 21 krajów), a więc kryterium uprawniające do uzyskania wsparcia w ramach celu 1. Arytmetyka ta nie uwzględnia cech strukturalnych poszczególnych polskich regionów. Zatem np. ok. 60% średniej unijnej PKB na mieszkańca w województwie warszawskim ma zupełnie inne znaczenie gospodarcze i społeczne niż analogiczne 60% w peryferyjnych regionach greckich czy portugalskich. Decyzja o zaliczeniu całego kraju do obszaru objętego celem 1 nie powinna więc oznaczać, że we wszystkich częściach Polski należy podejmować działania typowe dla regionów słabo rozwiniętych. Można więc sformułować:

- **dyrektywę 5:** w niektórych regionach Polski (na poziomie NUTS III, a więc w skali przyszłych powiatów i ich zespołów) powinny zostać podjęte przedsięwzięcia typowe dla regionów celu 2. W wielkich miastach działania dostosowawcze powinny mieć odrębny charakter.

Znaczną część środków przedakcesyjnych, a potem strukturalnych będzie trzeba kierować na Śląsk. Jest to obecnie największy region trady-

²⁰Poza przypadkiem Łodzi, objętej Programem STRUDER, gdzie stworzone doskonałe centrum promowania innowacji i transferu technologii. Było to możliwe jednak tylko dlatego, że Łódź uzyskała dostęp do środków tego programu pomocy jako region zagrożony bezrobociem. Przedsięwzięcia takie nie mogłyby być, niestety, finansowane ze środków Unii np. w Warszawie czy Poznaniu.

cyjnego przemysłu w Europie i jego rekonstrukcja znacznie przekracza możliwości polskiej gospodarki. Obok problemów ściśle ekonomicznych występują na Śląsku szczególnie niekorzystny splot problemów społecznych i politycznych. Silne uzależnienie produkcji energii od węgla powoduje, że niezbędne będzie także wydatkowanie znacznych kwot na dywersyfikację surowców energetycznych (gaz, ropa) aby ograniczyć nieracjonalne wydobycie węgla kamiennego (możliwie szybko należy zmniejszyć wydobycie do wielkości wydobycia opłacalnego, a więc prawdopodobnie do 60–80 mln ton rocznie²¹). Część tych wydatków trzeba będzie finansować ze środków Unii. Bogate doświadczenia restrukturyzacji regionów tradycyjnego przemysłu, które zostały nagromadzone w krajach członkowskich i w Komisji Europejskiej, w znacznie lepszy sposób będzie mogło zostać wykorzystane przy współfinansowaniu restrukturyzacji Górnego Śląska, niż gdyby region ten został potraktowany jako typowy peryferyjny i zacofany region zaliczony do celu 1.

Do tej samej kategorii należy zaliczyć region Łodzi. Łódź i otaczające ją obszary mają niewiele wspólnego z typowymi regionami objętymi celem 1, a dotychczasowe programy restrukturyzacji Łodzi mogą okazać się niewystarczające w dłuższym okresie. Fundusze polskiej i unijnej polityki regionalnej powinny wspierać umacnianie się w regionie Łodzi tych segmentów jego gospodarki, które wykorzystują czynniki wielkomiejskie, takie jak potencjał naukowo-badawczy i akademicki oraz dobrze rozwiniętą infrastrukturę.

Nie jest jasne, jaka będzie przyszłość Legnicko-Głogowskiego Zagłębia Miedziowego (LGOM). Stały i systematyczny spadek cen surowców, w tym miedzi, może spowodować, że również ten region może stanąć u progu restrukturyzacji (analogicznie do zagłębia siarkowego, którego jednak nie należy wyodrębniać z regionów objętych celem 1).

Rysują się zatem dwie możliwości: albo regiony tradycyjnych przemysłów zostaną wyodrębnione z reszty kraju i zostaną zaliczone do regionów objętych celem 2, albo też pozostaną, jak reszta kraju, regionami objętymi celem 1, lecz przedsięwzięcia finansowane w tych regionach przez Fundusze Strukturalne będą w istocie tożsame z działaniami podejmowanymi w re-

²¹Słysz się ostatnio przewidywania, że światowy popyt na węgiel wzrośnie o ok. 30%. Prognozy te skłaniają niektórych do formułowania tezy, iż Polska nie powinna redukować swojego potencjału wydobycia węgla, bowiem będzie mogła uczestniczyć w zaspokajaniu owego dodatkowego popytu. Wniosek ten nie wynika jednak z przesłanki. Wzrost popytu niekoniecznie musi objąć polski węgiel, ponieważ może on być za drogi, i wtedy dodatkowy popyt zostanie zaspokojony przez kraje wydobywające węgiel taniej (chyba, że wszyscy polscy podatnicy będą subsydiować eksport węgla w jeszcze większym stopniu niż obecnie).

gionach objętych celem 2. Wybór określonego rozwiązania będzie zależał od stanowiska Komisji Europejskiej.

Niezależnie od tego, jakie rozwiązanie zostanie przyjęte, programy dostosowań strukturalnych w regionach skupiających tradycyjne przemysły powinny określać, które dziedziny gospodarki mają szanse na dostosowanie strukturalne, a które nie są w stanie uzyskać, w zadanym okresie, pożądanej opłacalności. Polityki strukturalne powinny wspierać jedynie te pierwsze dziedziny, natomiast w stosunku do tych, które są „skazane” przez światowe przekształcenia strukturalne na trwałą nieopłacalność, powinno się opracowywać programy likwidacji poszczególnych zakładów, a nawet całych branż. Stworzenie racjonalnych podstaw dostosowań strukturalnych jest konieczne w negocjacjach z Unią, ponieważ zaakceptuje ona tylko takie programy pomocy dla branż i zakładów, jakie będzie można uzasadnić szansami na trwałą i efektywną restrukturyzację. Wszelkie programy restrukturyzacji pozornej, mającej *de facto* charakter pomocy socjalnej (jak w przypadku górnictwa węglowego), będą napotykały na zdecydowany opór negocjatorów Unii.

Ze środków przedakcesyjnych, a następnie z Funduszy Strukturalnych znaczne wsparcie powinny uzyskać miasta — stolice nowych, dużych województw. Są to aglomeracje koncentrujące podstawowy potencjał badawczo-rozwojowy oraz akademicki, a jednocześnie ośrodki najlepiej wyposażone w infrastrukturę instytucjonalną. Zdolność absorbcyjna dużych miast Polski jest znacznie większa, niż obszarów słabiej rozwiniętych, toteż środki do nich skierowane pozwolą na uzyskanie znacznie lepszych efektów.

W wielu miastach (np. stolicach obecnych małych województw, które zostaną zlikwidowane) ważną dziedziną wspieraną przez Fundusze Strukturalne powinno być tworzenie infrastruktury edukacyjnej, w tym także akademickiej.

Tereny rolnicze uzyskają pewne wsparcie w ramach polityki rolnej, która w Polsce powinna zostać przeznaczona na restrukturyzację polskiego rolnictwa. Fundusze Strukturalne kierowane na obszary wiejskie powinny towarzyszyć środkom z CAP i powinny być przeznaczane na wspieranie tworzenia wiejskich miejsc pracy poza rolnictwem.

Należy postulować, by wydatkowanie środków Unii na terenach słabiej rozwiniętych i peryferyjnych koncentrowało się na kilku tylko dziedzinach:

- tworzeniu pasm infrastruktury o znaczeniu ponadkrajowym;
- ułatwianiu ruchu transgranicznego, dzięki poprawie sytuacji na przejściach i drogach dojazdowych;
- wspieraniu przedsięwzięć edukacyjnych;
- zwiększaniu mobilności ludności;

- powiększaniu zdolności konkurencyjnej najbardziej efektywnych przedsiębiorstw.
Z prorozwojowego nastawienia polskiej polityki regionalnej wynika:
- **dyrektywa 6:** należy przeciwstawiać się wykorzystywaniu funduszy Unii na cele socjalne, nawet w regionach najbiedniejszych.

1.6.3. Procedury

Można przewidywać, że obecnie stosowane w Unii procedury odnoszące się do Funduszy Strukturalnych nie zostaną zmienione, a wręcz przeciwnie — ulegną usztywnieniu. Będą więc obowiązywać następujące zasady:

- koncentracji środków na przedsięwzięciach, które zostaną uznane za najważniejsze;
- programowania, a więc podejmowania przedsięwzięć, które są osadzone w szerszym kontekście o charakterze strategicznym;
- partnerstwa, polegającego na tym, że w finansowaniu i realizacji programów w ramach polityki strukturalnej biorą udział przedstawiciele trzech sektorów: Unii, sektora publicznego oraz sektora prywatnego z zainteresowanego kraju, a w ramach sektora publicznego ma miejsce współpraca między poszczególnymi szczeblami organizacji terytorialnej kraju;
- współfinansowania, polegającej na tym, że każde przedsięwzięcie musi być finansowane przez Komisję Europejskiej oraz źródła krajowe;
- subsydiarności, oznaczającej że programy i przedsięwzięcia są koordynowane na możliwie najniższym szczeblu zarządu publicznego.

Niezależnie od wielu zagadnień szczegółowych, warunkiem na sensowne wykorzystanie środków przedakcesyjnych a następnie strukturalnych, jest dysponowanie spójną i integrującą główne polskie siły polityczne strategią rozwoju kraju. Do tej pory brak takiej strategii²², a różne formułowane dotychczas w Polsce tzw. polityki strukturalne: gałęziowo-branżowe, przestrzenno-regionalne i inne są często, nawet w obrębie jednej kategorii, wzajemnie niespójne, zaś ich siła oddziaływania — mierzona np. wielkością środków przyznawanych na poszczególne zadania — jest bardzo różna.

Przesłanki do różnych polityk dostosowań strukturalnych powinny przynajmniej określać, które dziedziny gospodarki mają szanse na dostosowanie strukturalne, które natomiast nie są w stanie uzyskać, w zadanym okresie, pożądanej opłacalności. Nie należy spodziewać się, że w okresie, w którym Polska będzie wstępować do Unii w zasadniczy sposób zmienią się sposób

²²Programy b. wicepremiera G. Kołodki były jedynie szkicami takich planów, zaś tzw. *Strategia 2010* powstała w d. CUP była na niskim poziomie merytorycznym.

podziału funduszy strukturalnych między szczebel krajowy a regionalny. Obecnie ok. dwóch trzecich środków przekazywanych z Brukseli do danego kraju jest zarządzanych przez rząd centralny, a jedynie jedna trzecia trafia bezpośrednio do regionów. Dlatego też sposób, w jaki rząd polski wykorzysta środki FS w prowadzonej przez siebie polityce interregionalnej, będzie miał zasadnicze znaczenie.

Podsumowując, należy sformułować:

- **dyrektywę 7:** natychmiast należy przystąpić do opracowania strategii rozwoju kraju, co umożliwi powstanie porządných strategii rozwoju dużych regionów.

Te środki FS, które będą w przyszłości kierowane bezpośrednio do polskich regionów, powinny wspomagać przedsięwzięcia podejmowane przez regiony w ramach prowadzonej przez nie polityki intraregionalnej. Wymaga to, by regiony miały swoje własne strategie rozwoju, które powinny być wzajemnie niesprzeczne oraz zgodne ze strategią rozwoju kraju.

Istnienie strategii ogólnokrajowej oraz zespołu strategii regionalnych umożliwi opracowanie Ramowego Programu Wsparcia (lub analogicznego dokumentu, który — być może — będzie wymagany przez Komisję w przyszłości) dla całej Polski, z wyodrębnieniem jego segmentów regionalnych.

Niezależnie od tego, jakie decyzje zostaną podjęte odnośnie do przypisania polskich regionów do poszczególnych „celów”, powinny zostać wyodrębnione trzy rodzaje obszarów, na których podejmowane działania będą dostosowane do ich specyfiki. Obszary te to:

- kilka okręgów tradycyjnego przemysłu wymagającego restrukturyzacji (Górny Śląsk, Łódź);
- wielkie miasta i ich bezpośrednie zaplecze;
- pas przygraniczny na „ścianie wschodniej”, który będzie nową granicą Unii Europejskiej;
- reszta kraju, lecz z podziałem na wyżej rozwiniętą część zachodnią i słabiej rozwiniętą część wschodnią.

Specyfika tych różnych typów regionów powinna zostać odzwierciedlona w ich strategiach rozwojowych oraz w zespołach programów podejmowanych z wykorzystaniem środków Komisji Europejskiej.

1.6.4. Instrumenty

Przegląd zasad instrumentów polityki regionalnej stosowanych w krajach Unii Europejskiej (patrz Rozdział 6) prowadzi do sformułowania następujących wniosków, które mogą służyć jako wskazówki dla Polski:

1. W krajach Unii nie ma identycznych polityk regionalnych ani w zakresie redystrybucji finansów publicznych, ani przestrzennego zagospodarowania kraju, regionów i gmin.
2. Mimo znacznych różnic w polityce wewnętrznej poszczególnych krajów Unii w omawianych dziedzinach, istnieją pewne zakresy wspólne, regulowane prawodawstwem Unii, które dotyczą przede wszystkim standardów w zakresie ochrony środowiska i jakości życia.
3. Postępy integracji europejskiej wymuszają ujednoczenie celów i procedur polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w zakresie sieci europejskiego transportu oraz regionów przygranicznych. Prawdopodobnie wprowadzenie wspólnej waluty będzie oddziaływało na rzecz ujednoczania sposobów kształtowania finansów publicznych i ich redystrybucji.
4. Mimo że Polska ma pewien margines swobody w kształtowaniu finansów publicznych, redystrybucji dochodów i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, to w swojej polityce regionalnej powinna antycypować niektóre rozwiązania, jakie będą obowiązywać w państwach Unii Europejskiej w niedalekiej przyszłości.

ROZDZIAŁ 2.

POLITYKA REGIONALNA W NOWEJ TERYTORYALNEJ ORGANIZACJI KRAJU

2.1. Założenia decentralizacji

Istniejące obecnie województwa są jednostkami zbyt małymi i słabymi ekonomicznie, by mogły prowadzić samodzielną politykę intraregionalną. Województwo jest administrowane przez przedstawiciela rządu i na tym szczeblu nie istnieje reprezentacja zbiorowości terytorialnej. Istniejący podział na liczne i słabe województwa był od początku kwestionowany z punktu widzenia ich zdolności do spełniania zadań, zwłaszcza w sferze gospodarczej, nie uwzględniał obiektywnych związków ekonomicznych, a nawet wyraźnie je rozbił.

Niewydolność rozwiązań prawnych z punktu widzenia polityki regionalnej można zilustrować w trzech płaszczyznach, na których najwyraźniej brak właściwych rozwiązań instytucjonalnych. Ustawa z 7 lipca 1994 r. o planowaniu przestrzennym¹ nie jest powiązana z polityką regionalną. Podobnie tworzenie specjalnych stref ekonomicznych na podstawie ustawy z 20 października 1994 r.² odbywa się bez związku z ogólną koncepcją polityki interregionalnej państwa.

Podstawowym warunkiem prowadzenia polityki intraregionalnej jest regionalizacja i upodmiotowienie regionów. Dlatego też niezbędne jest szybkie przeprowadzenie **nowej regionalizacji kraju** i zmniejszenie liczby tych jednostek terytorialnych do 12–13. Owe 12–13 województw zostałyby „rozpiętych” na siatce **wielkich metropolii** o znaczeniu ogólnokrajowym (Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław), widocznych także na mapie Europy, oraz miast, które z konieczności muszą podjąć się takiej funkcji, wypełniają bowiem stosunkowo pustą przestrzeń niektórych części kraju (Rzeszów, Olsztyn).

¹Dziennik Ustaw nr 79, poz. 415 z późn. zmianami.

²Dziennik Ustaw nr 23, poz. 600.

Fałszywy jest zatem argument przeciwników reformy terytorialnej organizacji kraju, że projekt utworzenia 13 województw nie jest oparty na obiektywnych kryteriach. Obok przyczyn mających swoje źródło w potrzebie decentralizacji państwa, dynamizacji rozwoju kraju i stworzenia możliwości prowadzenia polityki regionalnej, niezbędne jest także podkreślenie kolejnego powodu uzasadniającego konieczność reformy, mianowicie bardzo niekorzystnego „klimatu” socjologicznego, który obserwować można w małych ośrodkach wojewódzkich, poza największymi aglomeracjami miejskimi. Jedynie w niewielu polskich województwach, w których znajdują się siedziby największych aglomeracji, znajduje się dostateczna liczba ludzi wykształconych, zdolnych do formowania alternatywnych elit³.

Tak więc **do kształtowania polskiej demokracji niezbędna jest likwidacja małych województw**. Utworzenie dużych jednostek administracyjnych mających swoją podmiotowość polityczną zwiększyłoby znacznie bazę rekrutacyjną regionalnych elit, podlegających w dodatku wyborczej weryfikacji. Utworzenie dużych województw przyczyniłoby się także do ograniczenia wpływu małomiasteczkowych koterii i klik mających obecnie decydujący wpływ w większości województw. Utworzenie dużych województw przyczyniłoby się do również do szybszej modernizacji kraju przez ograniczenie wpływu agrarnego segmentu społeczeństwa, którego przedstawiciele, jak to stwierdził jeden z działaczy PSL, dobrze się czują w istniejących małych województwach. Stosunek wojewódzkich elit, szczególnie w małych regionach, do nowej regionalizacji Polski, który ujawnił się w związku z zapowiadaną reformą terytorialnej organizacji kraju pokazuje z ogromną ostrością niezdolność tych elit do podporządkowania swoich małych, partykularnych interesów, przyszłości państwa. Właśnie opór prowincjonalnych elit politycznych przeciwko reformie terytorialnej organizacji kraju jest koronnym argumentem na rzecz konieczności tej reformy. Niestety, te lokalne elity znajdują wsparcie części deputowanych do parlamentu.

Nowe, duże województwa powinny posiadać wybieralne w wyborach powszechnych rady przedstawicielskie, reprezentujące tą zbiorowość terytorialną. Władze regionalne powinny mieć charakter samorządowy i zostać wyposażone w szerokie kompetencje w zakresie polityki regionalnej, zagospodarowania przestrzennego, koordynacji inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej, kształcenia, badań naukowych, rozwoju technologii i szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego.

³Por. wyniki badań na ten temat: J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, 1997: *System polityczny, a rozwój gospodarczy*, Warszawa, EUROREG.

Regiony powinny mieć podmiotowość prawną, własne dochody, pochodzące z udziału w podatkach oraz pewien zakres autonomii w zakresie rozwiązywania problemów wewnątrz regionalnych. Powinny być zatem silnym partnerem rządu w realizowaniu programów krajowego i regionalnego rozwoju.

Prowadzenie polityki rozwojowej należy skoncentrować w organach samorządowych. Do wojewody, będącego reprezentantem rządu w terenie, należeć winny funkcje policyjno-kontrolne. Model ustrojowy takiego regionu został ostatnio opracowany w Instytucie Spraw Publicznych⁴. Dokument ten za główny cel samorządu wojewódzkiego uznaje „bezpośredni wpływ na rozwój cywilizacyjny regionu”, który powinien być realizowany przez:

- formułowanie dla danego województwa strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju (Europejska Karta Samorządu Regionalnego);
- prowadzenie polityki intraregionalnej umożliwiającej jego osiągnięcie.

„Zadania samorządu wojewódzkiego związane ze stwarzaniem warunków i tworzeniem instrumentów służących rozwojowi regionalnemu byłyby wykonywane — czytamy w cytowanym dokumencie⁵ — w trzech podstawowych sferach:

- *w sferze rozwoju ekonomicznego, obejmującego też międzynarodową współpracę gospodarczą i promocję regionu,*
- *w sferze usług publicznych «wyższego» rzędu (m.in. szkolnictwo wyższe, specjalistyczna służba zdrowia, działalność kulturalna o charakterze ponad lokalnym),*
- *w sferze kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego”.*

Cytowany dokument poświęca wiele uwagi związkom między systemem dochodów regionów i typem strategii rozwoju regionalnego. „*Nie ulega kwestii — piszą autorzy — że te same kwoty dochodów regionów mogą uczynić zeń podmiot potencjalnie bardziej lub mniej aktywny. Aktywność regionu maleje wraz ze wzrostem transferów z budżetu państwa (tj. wraz ze wzrostem poziomu centralnej redystrybucji środków przeznaczonych dla regionów) i wzrasta ze spadkiem poziomu centralnej redystrybucji środków finansowych. Istnieje zbieżność pomiędzy spadkiem poziomu koncentracji dochodów publicznych w centralnej instytucji budżetowej państwa a zdolnością regionów do formułowania własnych strategii rozwoju regionalnego.*”

⁴Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997.

⁵Tamże, s. 33.

Innymi słowy warunkiem efektywnej polityki intraregionalnej jest maksymalizacja dochodów własnych i minimalizacja subwencji przydzielanych regionom z budżetu państwa.

Autorzy cytowanego dokumentu słusznie zauważają, że „*dopiero znacząca decentralizacja (a nie tylko dekoncentracja) dochodów publicznych skłania (a nawet przymusza) regiony do wyboru strategii konkurencyjności zachowań, do mobilizacji aktywności wspólnoty regionalnej, do kreowania innowacyjnego otoczenia i atrakcyjnego środowiska dla kapitału. Nie wystarczy więc utworzenie podmiotu nazwanego regionem. Nie wystarczy także zbudowanie dużych województw samorządowych i przekazanie im niezbędnej części dochodów publicznych. Jedynie takie duże województwa samorządowe (regiony), które zostaną wyposażone w odpowiednio wysokie dochody własne, będą w stanie podjąć wyzwania rozwojowe. Będą też zdolne do efektywnej współpracy ze szczeblem centralnym, którego transfery (subwencje, dotacje) umożliwiają państwu stymulowanie pożądaných kierunków rozwoju regionalnego. Wówczas polityka intraregionalna będzie mogła być wspierana konkretnymi działaniami państwa, lecz te działania pozostaną oddzielone od polityki intraregionalnej*”.

2.2. Nowe województwo w koncepcji państwa zdecentralizowanego

Nowe województwo powinno być strukturą samorządową z obecnością struktur rządowych (dlatego też często jest nazywane województwem samorządowo-rządowym). Na szczeblu tym następowaloby połączenie interesów ogólnokrajowych i lokalnych. Województwa samorządowe mogłyby z powodzeniem przejąć zadania z zakresu:

- programowania rozwoju regionalnego, stosowania szerokiego zestawu instrumentów ekonomicznych (finansowych, rzeczowych, instytucjonalnych i administracyjnych) na rzecz tego rozwoju;
- budowy i rozbudowy oraz utrzymania infrastruktury techniczno-ekonomicznej o znaczeniu regionalnym oraz udziału w budowie i rozbudowie oraz w utrzymaniu infrastruktury techniczno-ekonomicznej o znaczeniu ponadregionalnym;
- specjalistycznych usług ochrony zdrowia (szpitale specjalistyczne, kliniczne, przychodnie specjalistyczne);
- specjalistycznych usług edukacji (szkolnictwo wyższe: artystyczne, uniwersyteckie, techniczne, medyczne; niektóre szkoły średnie artystyczne);

- przeciwdziałania bezrobociu (administracja pracy, fundusze aktywizacji gospodarczej, infrastruktura szkoleń zawodowych);
- kultury (wszystkie obiekty upowszechniania kultury o zasięgu regionalnym i ponadlokalnym);
- modernizacji obszarów wiejskich (rozwoju przedsiębiorczości i sfery usług, restrukturyzacji rolnictwa, agroturystyki, promowania gospodarstw produkujących tzw. żywność ekologiczną);
- przekształceń własnościowych (przedsiębiorstwa państwowe, dla których dotychczas wojewoda pełni funkcję organu założycielskiego);
- krajowej i zagranicznej promocji regionu, stosowania zachęt i ułatwień dla inwestorów (w tym wspomaganie przepływu technologii ze sfery nauki i badań do produkcji);
- ochrony środowiska, gospodarki wodnej i gospodarki leśnej (formułowanie i realizacja regionalnych programów w tych dziedzinach).

Funkcje wojewódzkiej administracji publicznej rządowej i samorządowej powinny być ściśle rozdzielone, chociaż współzależne. Wykluczone jest podwójne podporządkowanie tej administracji (organom rządowym i samorządom) ponieważ oznaczałoby to powrót do skompromitowanej zasady „jednolitej władzy państwowej”. Zatem np. aparat marszałka (samorząd) zarządzałby szkolnictwem średnim i wyższym, wojewodzie (przedstawicielowi rządu) podlegałyby natomiast regionalna delegatura ogólnokrajowego nadzoru pedagogicznego (kuratorium).

Z punktu widzenia społeczeństwa rola wojewody polegałaby na realizowaniu interesów zbiorowości regionalnej oraz na zapobieganiu partykularyzmowi i tendencjom do autonomizacji.

Z punktu widzenia państwa wojewoda pełniłby niektóre zdekoncentrowane funkcje rządu centralnego, dbając o unitarny charakter kraju.

Z punktu widzenia funkcji publicznych, wojewoda sprawowałby władze w dziedzinie administracji publicznej, podejmowałby inicjatywy w sferze gospodarczej oraz pełnił funkcje regulacyjno-mediacyjne w przypadku wystąpienia sprzeczności interesów między poszczególnymi podmiotami.

Koncepcja zakłada, że na czele województwa (regionu) stoją wojewoda i marszałek jako równorzędne, niezależne i współdziałające podmioty.

Wojewoda jest:

- reprezentantem rządu odpowiedzialnym za realizację polityki ogólnokrajowej oraz, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, wspólnotowej;

- gwarantem bezpieczeństwa mieszkańców województwa w zakresie wolności obywatelskich, przestrzegania umów społecznych i bezpieczeństwa publicznego⁶;
- partnerem przedsiębiorstw kształtującym warunki ich funkcjonowania w zakresie infrastruktury, transferu technologii, kształcenia, zatrudnienia;
- opiekunem jednostek potrzebujących pomocy, przeciwdziałającym ich wykluczaniu ze społeczeństwa wskutek ułomności, bezdomności, długotrwałego bezrobocia;
- gospodarzem przestrzeni dbającym o jej racjonalne zagospodarowanie, budowę wielkiej infrastruktury, ochronę środowiska;
- arbitrem w przypadku sprzeczności między interesem publicznym a interesami prywatnymi, zbiorowymi lub indywidualnymi często słusznymi, ale równocześnie konfliktowymi;
- przełożonym wszystkich jednostek administracji rządowej w województwie⁷.

Organem wojewody jest urząd wojewódzki, którego organizację określa ustawa.

Marszałek jest:

- reprezentantem obywateli regionu wobec rządu, innych regionów i instytucji europejskich;
- przedstawicielem zbiorowości regionalnej odpowiedzialnym za wzrost gospodarczy regionu oraz za tworzenie warunków wszechstronnego rozwoju jego mieszkańców;
- gwarantem podmiotowości zbiorowości regionalnej i realizacji jej specyficznych interesów;
- inicjatorem programów rozwoju i kształtowania środowiska życia mieszkańców regionu;
- partnerem (wspólnie z wojewodą) przedsiębiorstw wspomagającym ich rozwój;
- opiekunem (wspólnie z wojewodą) osób potrzebujących pomocy, zgodnie z zasadami solidarności społecznej.

Marszałek jest organem wykonawczym sejmiku wojewódzkiego. W pełnieniu obowiązków marszałka wspiera urząd sejmiku wojewódzkiego. Status urzędu uchwała sejmik. Marszałek jest wybierany przez sejmik na

⁶Pojęcie to rozszerza się ostatnio i obejmuje nie tylko porządek publiczny w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także bezpieczeństwo drogowe, czystość środowiska, zapobieganie i likwidację skutków katastrof, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego itp. Por. Guy Gilbert, Alain Delcamp (red.): *La décentralisation dix ans après*, Paryż 1993, ss. 139.

⁷Tracą zatem samodzielność jednostki administracji szczególnej, np. kuratoria.

okres jego kadencji lub też w głosowaniu powszechnym przez zbiorowość regionalną. Urzędnicy urzędu sejmiku są pracownikami samorządowymi.

Marszałek przewodniczy radzie i wykonuje jej uchwały. Marszałka wspomaga zastępca powołany na jego wniosek przez radę.

Do niezbywalnych obowiązków sejmiku należy uchwalanie kierunków polityki regionalnej, programów rozwoju województwa, koncepcji zagospodarowania przestrzennego oraz budżetu województwa pozostającego w gestii rady.

Środki finansowe województwa pochodzą głównie z podatków. Całość podatków jest dzielona między gminy, powiaty i województwa oraz rząd w zależności od zakresu pełnionych przez nie zadań. Udział rządu centralnego w podatkach przeznaczony jest przede wszystkim na funkcjonowanie rządu centralnego, a w szczególności na pokrywanie wydatków na politykę zagraniczną, obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne w skali kraju, infrastrukturę ogólnokrajową, ogólnokrajowe programy ochrony środowiska, rozwój kultury narodowej (teatry narodowe, najważniejsze muzea), rozwój nauki oraz na promocję Polski za granicą.

Marszałek i wojewoda działają samodzielnie, chociaż współzależnie. Do kompetencji wojewody należą w szczególności funkcje nadzorczo-policyjne: realizacja polityki i zadań zarezerwowanych dla rządu centralnego w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska, a także nauki i kultury narodowej oraz wielkiej infrastruktury. Do kompetencji marszałka należą pozostałe problemy związane z funkcjonowaniem i rozwojem regionu oraz zaspokajaniem potrzeb jego mieszkańców.

Decentralizacja, czyli przekazanie uprawnień rządu wojewódzkim samorządom i dekoncentracja, a więc przekazanie uprawnień centrum jego wojewódzkim delegaturom (wojewodom) implikuje ograniczenie kompetencji rządu i jego dalszą przebudowę polegającą na zmniejszeniu liczby ministerstw, a przede wszystkim ograniczeniu ich kompetencji do funkcji programowania i kontroli. I tak np. dotychczasowe ministerstwa edukacji, kultury oraz Komitet Badań Naukowych powinny w przyszłości tworzyć jeden resort. Ministerstwo Zdrowia powinno być połączone z Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych. Przykładowo po regionalizacji kraju rząd mógłby składać się z 9 resortów⁸.

⁸Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Skarbu i Budżetu Państwa, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Ob-

Należy również, zgodnie z zasadami funkcjonalnymi, przesunąć niektóre kompetencje z jednych ministerstw do innych. Zatem np. całość nadzoru nad szkolnictwem także medycznym i artystycznym powinno pełnić Ministerstwo Edukacji, Nauki i Kultury.

Ministerstwami kierują ministrowie zatwierdzeni przez sejm. Sekretarzy stanu (vice-ministrów) mianuje premier na wniosek ministra. Ministrowie i vice-ministrowie są urzędnikami politycznymi, natomiast pracownicy ministerstwa od podsekretarza stanu w dół należą do korpusu państwowej służby cywilnej⁹.

O ile korzyści nowej regionalizacji polegającej na utworzeniu mniejszej liczby większych województw są niewątpliwe, o tyle odtworzenie powiatów jest sprawą wtórną. Ich zwolennicy opierają się przede wszystkim na argumentach funkcjonalnych, ponieważ istnieje pewna liczba ponadlokalnych funkcji, które przekraczają możliwości większości gmin, a które z drugiej strony mają charakter subregionalny i nie mogą być realizowane na poziomie dużego województwa. Zgoda co do istnienia takich funkcji jest powszechna. Jedni uważają, że w tym celu trzeba odtworzyć powiat, inni zaś proponują realizację funkcji ponadlokalnych przez związki celowe gmin. Słabość tego ostatniego rozwiązania wynika z faktu, że gminy cechuje duża niechęć do współpracy, sąsiedzkie animozje oraz znaczny stopień partykularyzmu.

Niektórzy zwolennicy powiatów wysuwają również argumenty historyczne, ponieważ ich zdaniem powiat mający kilkuwiekową tradycję stał się niemal „naturalną” jednostką terytorialnej organizacji kraju, która stała się częścią zbiorowej świadomości. Argumenty historyczne nie są zbyt silne, ponieważ w okresie Rzeczypospolitej Obojga Narodów powiat nie był jednostką podziału administracyjnego, a jedynie okręgiem sądów ziemskich. Dopiero w okresie zaborów przekształciły się one w jednostki administracyjne, funkcjonując pod różnymi nazwami. Istniały także w okresie międzywojennym jako rejony administracji rządowej. Granice i siedziby powiatów ulegały dość częstym zmianom, toteż trudno mówić o ich *quasi*-naturalnym charakterze.

Ilość kompetencji, które mogłyby być wyjęte z obecnego urzędu wojewódzkiego oraz jego rejonowych delegatur i przekazane powiatom, jest

szarów Wiejskich, Ministerstwo Edukacji, Nauki i Kultury, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Pracy i Opieki Społecznej.

⁹Do korpusu państwowej służby cywilnej na szczeblu centralnym należą także dyrektorzy urzędów centralnych jak np. Centralnego Urzędu Rozwoju Regionalnego, Urzędu Ochrony Państwa, Urzędu Antymonopolowego, Urzędu Miar i Normalizacji itp. Przełożonym dyrektorów urzędów centralnych jest Prezes Rady Ministrów.

stosunkowo niewielka. Istnieje na ogół zgoda, że w gestii powiatów powinno znaleźć się szkolnictwo średnie, ponadgminna infrastruktura i niektóre zadania w zakresie ochrony środowiska. Jeżeli chodzi o szpitale, zdania są podzielone, ponieważ istnieją koncepcje przekazania ich kasom chorych, nie zaś samorządowi powiatowemu. Samorząd powiatowy mógłby także przejąć jako zadania zlecone niektóre kompetencje administracji rządowej (np. wydawanie paszportów). Wydaje się również zasadna likwidacja rejonowych urzędów pracy i przekazanie ich zadań częściowo gminom, a częściowo samorządowi powiatowemu.

Jak wynika z przeprowadzonych studiów, sensowne byłoby utworzenie w Polsce 100–111 powiatów, które tworzyłyby zarazem jednostki trzeciego stopnia (NUTS 3) w nomenklaturze Unii Europejskiej¹⁰. Tymczasem, wskutek oddolnego nacisku i uleganiu tendencjom populistycznym przed wyborami w 1993 r., w opublikowanym projekcie rządowym jednostek tych miałyby być aż 365 (w tym 320 powiatów ziemskich i 45 miejskich). Tego rodzaju sieć byłaby nie tylko bardzo kosztowna, ale równocześnie niefunkcjonalna i marnotrawna¹¹. Zgodnie ze wspomnianym projektem wiele powiatów składałoby się jedynie z 3–4 gmin, co jest sprzeczne nie tylko ze zdrowym rozsądkiem, ale także z założeniami powiatowej reformy, ponieważ jej głównym celem jest zapewnienie koordynacji działań na większej przestrzeni. Takie małe powiaty, z ośrodkami liczącymi zaledwie kilka tysięcy mieszkańców, nie byłyby w stanie pełnić funkcji przewidzianych dla nich ustawą o samorządzie powiatowym.

Ewentualna restytucja powiatów została silnie upolityczniona i stała się przedmiotem przetargów między różnymi ugrupowaniami oraz powodem konfliktu w rządzącej poprzednio koalicji (PSL/SLD). Obecna koalicja utworzenie powiatów zapisała z kolei w swoim programie wyborczym. Jedynym przytaczanym (prawdopodobnie niesłusznym) argumentem za tak znaczną liczbą powiatów jest teza, iż jest to swoista cena, jaką trzeba (?) zapłacić działaczom terenowym za likwidację trzydziestu kilku województw. Uczynienie z restytucji powiatów przedmiotu politycznych ambicji nie jest nawet w najmniejszym stopniu racjonalnym argumentem na rzecz tak dużej ich liczby. Nietrafny jest także argument uzasadniający dużą liczbę małych jednostek, że zbiorowość mieszkańców przeszłego powiatu tworzyć będzie społeczność lokalną. Społeczność lokalna w sensie socjologicznym

¹⁰Fundusze strukturalne Unii Europejskiej są uruchamiane właśnie na poziomie tych jednostek (NUTS — The Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Por. A. Klasik, J. Szlachta, S.M. Zawadzki: *Polityka regionalna Polski w warunkach stowarzyszenia i integracji ze wspólnotami europejskimi*, „Biała Księga Polska-Unia Europejska”, URM, Warszawa 1993, s. 24.

¹¹*Projekt podziału terytorialnego kraju na powiaty*, URM, Warszawa sierpień 1993 r.

to grupa ludzi, w których możliwe są kontakty „twarzą w twarz”. Społeczność lokalna nie może więc liczyć więcej niż kilka tysięcy osób. Dużą liczbą powiatów nie są zainteresowane rzekome społeczności, ale elity lokalne potencjalnych miast powiatowych, widzące swój interes w objęciu różnych, związanych z tym stanowisk.

2.3. Intraregionalna polityka rozwoju prowadzona przez województwa

W systemie zdecentralizowanym województwo (region) staje się główną jednostką odpowiedzialną za stwarzanie korzystnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Władze wojewódzkie mają do spełnienia wiele zadań. Głównym zadaniem regionu musi być prowadzenie polityki rozwoju regionalnego, a nie np. organizacja podstawowych usług publicznych. Organizacja lokalnych rynków tych usług powinna być domeną powiatów i gmin samorządowych.

Kształcenie

Jednym z zadań polityki intraregionalnej powinno być wzmocnienie instytucji oświatowych i badań naukowych sprzyjających procesom rozwojowym przez:

- poprawę systemu kształcenia zawodowego, ustawicznego i kształcenie kształcących;
- rozwój kształcenia na poziomie wyższym wraz z rozbudową infrastruktury i wyposażenia;
- budowę infrastruktury kształcenia (budynki dla uniwersytetów i innego typu szkół, dla instytutów naukowych i ośrodków transferu technologii);
- rozwój badań naukowych, a szczególnie B+R poprzez stwarzanie dobrych warunków pracy dla wysoko wykwalifikowanych kadr i korzystnego otoczenia życiowego;
- transfer technologii przez utworzenie zinstytucjonalizowanych kanałów między jednostkami badawczymi i małymi i średnimi przedsiębiorstwami, łącznie z pomocą finansową we wdrażaniu nowych technologii.

Zwiększanie atrakcyjności regionu i jego promocja

Zwiększenie atrakcyjności regionu możliwe jest przez działania w zakresie zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska. Powinny one polegać na:

- rekultywacji odłogów przemysłowych, rewaloryzacji centrów miast i dzielnic mieszkaniowych, urządzeniu terenów zielonych i rekreacyjnych w celu poprawy warunków życia mieszkańców i wizerunku regionu;
- budowie infrastruktury transportowej (szybkie koleje, autostrady, obwodnice miast, powiązania z siecią lokalną, lotniska i dworce lotnicze — część z tych zadań region powinien podejmować we współpracy z rządem);
- waloryzacji potencjału turystycznego, która polega na zwiększeniu bazy, możliwej dzięki poprawie stanu środowiska i czystości wód, kształceniu kadr oraz promocji regionu w kraju i za granicą.

Promocja regionu może mieć charakter ogólny lub ukierunkowany. W pierwszym przypadku przedstawia się pozytywne cechy regionu: walory przyrodnicze, historię, zabytki, gospodarke, wyposażenie turystyczne itp. Oferta ta kierowana jest do szerokiej publiczności i ma charakter informacyjno-propagandowy. Ten typ oferty może być przedstawiany w różnych formach: folderach, publikacjach prasowych, radiowych i telewizyjnych. Celem tego typu promocji jest przedstawienie regionu i pokazanie jego walorów zarówno jako obszaru, gdzie można wypoczywać, uprawiać turystykę, ale także osiedlić się, podjąć działalność gospodarczą, inwestować itp.

W drugim przypadku promocja skierowana jest na pewien ściśle określony typ odbiorcy, toteż informacja o regionie musi być starannie wyselekcjonowana. W folderach turystycznych nie należy np. reklamować kopalń i fabryk (przykład autentyczny z początku lat 90-tych z województwa wałbrzyskiego).

Wybór głównych odbiorców zależy od cech danego obszaru. W regionach o szczególnych walorach turystycznych odbiorcą regionalnej oferty będą przede wszystkim potencjalni turyści. Oferta turystyczna powinna być tak przedstawiona, żeby przekonać potencjalnego turystę, że powinien odwiedzić właśnie ten region. Toteż w ofercie muszą być przede wszystkim eksponowane unikatowe walory przyrodnicze, klimatyczne, historyczne itp. Drugim elementem jest jakość bazy turystycznej, a kolejnym przedstawienie korzystnej relacji między jakością turystycznej oferty a ceną.

W regionach przemysłowych (lub obszarach przemysłowych danego regionu) potencjalnym klientem jest inwestor. W tym przypadku oferta powinna eksponować zalety lokalizacyjne: dostępność transportową i komunikacyjną, korzystną cenę ziemi, wolną i wykwalifikowaną siłę roboczą, obecność instytucji B+R, stosunkowo czyste środowisko itp.

Środki przekazu oferty będą za każdym razem inne. Potencjalnych turystów jest więcej niż inwestorów, toteż w drugim przypadku oferta musi być wyraźnie ukierunkowana (prasa specjalistyczna, organizacje gospodarcze, targi) itp.

Doświadczenie krajów zachodnioeuropejskich pokazują, że jednym ze skutecznych form promocji regionu są biura informacyjne w dużych centrach miejskich i ośrodkach władzy ekonomicznej. Wiele regionów europejskich ma swoje biura informacyjne w Brukseli. Skuteczną formą promocji są ośrodki informacji o regionie połączone ze sklepami sprzedającymi regionalne produkty. Tego rodzaju forma promocji jest korzystna, ponieważ część kosztów utrzymania placówki zwraca się w postaci dochodów ze sprzedaży.

Opracowywanie programów rozwoju

Elementem pozafinansowej realizacji polityki intraregionalnej jest opracowywanie strategii rozwoju regionów. Programowanie rozwoju po-

szczególnych regionów powinno być poprzedzone dobrą diagnozą stanu istniejącego z uwzględnieniem następujących zagadnień:

- słabości i atuty regionu w porównaniu z innymi podobnymi obszarami (np. z wykorzystaniem analizy SWOT);
- ocena efektywności zaangażowanych środków finansowych i innych pod kątem widzenia osiągnięcia bezpośrednich celów gospodarczych, długofalowych efektów mnożnikowych, poprawy „image” regionu, zwiększenia potencjału głównych aktorów w regionie;
- wartość kadr w regionie, które byłyby głównymi realizatorami programów;
- zdolność miejscowej zbiorowości do mobilizacji społecznej na rzecz rozwoju.

W oparciu o diagnozę i sformułowane na jej podstawie priorytety powinny być opracowane szczegółowe programy rozwoju dotyczące poszczególnych sektorów gospodarki regionalnej różnych kategorii pracowników i mieszkańców oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Nie należy przy tym utrzymywać za wszelką cenę miejsc pracy w nieefektywnych czy schyłkowych gałęziach przemysłu, należy natomiast poszukiwać możliwości przyciągnięcia nowych gałęzi i nowych przedsiębiorstw, sprzyjając ich powstawaniu.

Działania restrukturyzacyjne

Przed przystąpieniem do działań restrukturyzacyjnych celowe jest przeprowadzenie analizy możliwości powodzenia różnych strategii, które zależą zarówno od cech demograficznych ludności (struktura wieku, wykształcenia) jak i stanu gospodarki i infrastruktury w regionie. Poniżej podano przykładowo kryteria analizy starych okręgów przemysłowych i obszarów przygranicznych.

Działania inicjacyjne, organizacyjne, szkolenie

Władze regionalne powinny podejmować następujące inicjatywy wspierające rozwój gospodarki:

- tworzenie zachęt do wdrażania innowacji, podejmowania inwestycji produkcyjnych, dokonywania modernizacji technologii i wyposażenia MŚP;
- działania na rzecz rozwoju endogennego: tworzenia „szkółek przedsiębiorstw”, pomieszczeń na rzemiosła, pomoc inwestycjom niematerialnym (szkolenie, wspólne usługi, doradztwo), pomoc wspólnym przedsięwzięciom (studia sektorowe rynku, badania przed zaangażowaniem kapitału wysokiego ryzyka — *venture capital*);

Kryteria analizy starych okręgów przemysłowych pod kątem efektywności działalności wspierającej

Demograficzne i ekonomiczne kryteria analizy	Kryteria socjalne
Liczba ludności Struktura wieku ludności Liczba zatrudnionych Liczba bezrobotnych Struktura siły roboczej (wiek, płeć, kwalifikacje) Wielkość i struktura PKB Wielkość i struktura bazy przemysłowej Jakość bazy produkcyjnej (poziom dekapitalizacji i poziom nowoczesności) Wielkość i struktura usług Dochody ludności i ich struktura Wielkość oszczędności i ich struktura Położenie względem europejskich biegunów rozwoju Stan środowiska naturalnego Stan infrastruktury technicznej Stan infrastruktury społecznej Warunki mieszkaniowe ludności Stopień dekapitalizacji miast Subiektywna ocena warunków życia na tle innych miast	Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym Liczba bezrobotnych Wysokość świadczeń pomocy społecznej

- działania na rzecz modernizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłowych, rzemieślniczych i usługowych oraz sprzyjanie tworzeniu miejsc pracy (kształcenie pracowników MŚP w nowych technikach produkcji, sprzedaży i zarządzania, przekwalifikowywanie pracowników zagrożonych bezrobociem i bezrobotnych, kształcenie rzemieślników i pracowników handlu, potencjalnych przedsiębiorców itp.).
- kształcenie i przekwalifikowanie osób, które mogą być zwolnione z pracy lub już zostały zwolnione, w zawodach i zajęciach mających szanse rozwoju w regionie.

Pomoc finansowa

Istotną rolę mogą stanowić środki i zachęty finansowe, które władze regionalne mogą stosować w celu wspomaganie działalności gospodarczej:

- tworzenie osłony socjalnej dla zwalnianych pracowników;
- pomoc pośrednia w inwestycjach (ulgi podatkowe, premie lokalizacyjne, ulgi przy nabyciu lub dzierżawie terenu);

Kryteria analizy obszarów przygranicznych pod kątem efektywności działalności wspierającej

Ogólne cechy ekonomiczne	Cechy specyficzne
<ul style="list-style-type: none"> • Aktywność gospodarcza w pasie przygranicznym: <ul style="list-style-type: none"> — dochody gmin i gospodarka komunalna, — zatrudnienie i bezrobocie, — aktywność podmiotów zagranicznych, — ceny dóbr i usług, — ruch podmiotów gospodarczych, — komunalizacja, prywatyzacja i reprivatyzacja. • Sposób realizacji strategii gospodarczych: <ul style="list-style-type: none"> — planowanie rozwoju lokalnego: cele, instrumenty, metody, — działania na rzecz realizacji długofalowych zamierzeń, np. związki gminne, inkubatory przedsiębiorczości, marketing gminy, udział w targach, wystawach, współpraca z firmami doradczymi i ośrodkami naukowymi etc., — zachęty finansowe i inne sposoby oddziaływania gminy na zachowania podmiotów gospodarczych. • Inwestycje realizowane ze środków własnych i zewnętrznych. • Mobilizacja społeczno-polityczna <ul style="list-style-type: none"> — infrastruktura polityczna i instytucjonalna — środki masowego przekazu o zasięgu lokalnym, — polityczne grupy interesu, — grupy interesu o charakterze ekonomicznym, np. związki zawodowe, stowarzyszenia kupieckie, sportowe, komitety gazyfikacji, telefonizacji itp. • Strategie działania grup interesu i charakterystyka władz lokalnych przez grupy interesów. 	<ul style="list-style-type: none"> • delimitacja zasięgu wpływu granicy na procesy gospodarcze i społeczno-kulturowe; • szacunkowe określenie wielkości handlowej wymiany transgranicznej i salda tej wymiany; • szacunkowe określenia wpływu dochodów z wymiany przygranicznej na rozwój gmin; • charakterystyka transgranicznej współpracy instytucjonalnej, szczególnie w zakresie wspólnych przedsięwzięć (ochrona środowiska, gospodarka komunalna); • określenie wpływu kontaktów transgranicznych na zmianę stereotypów narodowych; • określenie wpływu granicy na zmianę wzorów kultury; • określenie zagrożeń, związanych ze wzmożonym ruchem międzynarodowym.

- pomoc bezpośrednia ze środków publicznych na inwestycje produkcyjne (zakup licencji, nowej technologii, maszyn i urządzeń itp. Pomoc ta nie powinna być automatyczna, ale selektywna, nie chodzi bowiem o wzrost samych firm, ale przede wszystkim o wzrost wytwarzania wartości dodanej w regionie i jego modernizację. Ewentualne subwencje sektorowe ze środków publicznych powinny być znacznie mniejsze niż subwencje horyzontalne (dla regionu)¹²;
- pomoc ze środków publicznych na budowę infrastruktury produkcyjnej, strukturyzującej działalność wytwórczą (budowa stref przemysłowych, inkubatorów przedsiębiorczości, ułatwianie dostępu do zintegrowanych systemów telekomunikacji);
- pomoc w rozwoju usług dla przedsiębiorstw jak np. usługi finansowe, pomoc w uzyskaniu kredytu, pracownice projektowe, organizowanie współpracy między firmami, marketing, ułatwianie kontaktów międzynarodowych, pomoc w kooperacji produkcyjnej i handlowej między przedsiębiorstwami;
- ułatwianie dostępu do kredytów, gwarancje publiczne niektórych kredytów i kapitału ryzyka.

Mobilizacja społeczna

Mobilizacja zbiorowości regionalnej powinna być prowadzona przez:

- angażowanie mieszkańców na rzecz rozwoju, konsultowanie niektórych projektów, a szczególnie działań ich bezpośrednio dotyczących (np. rekonstrukcja dzielnic mieszkaniowych);
- mobilizację niektórych grup mieszkańców do bezpośrednio zaangażowania finansowego (nawet symbolicznego) w program restrukturyzacji;
- kreowanie otoczenia innowacyjnego i atrakcyjnego środowiska do życia, także przez szeroką promocję rzeczywistych i potencjalnych możliwości regionu.
- szeroką informację audio-wizualną o podejmowanych działaniach na rzecz rozwoju regionu, ich przebiegu, celu i ostatecznym kształcie;
- tworzenie i wzmacnianie tradycji regionalnej.

Przedsiębiorstwa regionalne

Jednym z zadań województwa samorządowego może być zarządzanie przedsiębiorstwami regionalnymi. Sprawa nie jest jednak oczywista, po-

¹²W krajach Unii Europejskiej subwencje sektorowe dla przemysłu przetwórczego stanowią zaledwie 12% środków kierowanych do regionów z budżetu państwa w porównaniu z 38% subwencji horyzontalnych przeznaczanych na B&R, MSP, ochronę środowiska i oszczędzanie energii. Por. „*Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996*”, Commission Européenne 1996.

nieważ istnieją zasadnicze pytania o to, czy województwa (regiony) mają mieć prawo do prowadzenia własnych przedsiębiorstw, czy należy dopuszczać prowadzenie w tym układzie przedsiębiorstw komercyjnych. Ten sam problem występował i nadal występuje w odniesieniu do przedsiębiorstw gmin.

Długotrwałe debaty na ten temat zamknęło uchwalenie ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹³, której art. 1 ust. 2 stanowi, że gospodarka komunalna obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, których przedmiotem jest „*bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych*”, co jest w zasadzie definicją poprawną i mogącą spełniać potrzebę praktyki. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 10 ust. 1 spółki prawa handlowego należące do gminy lub z udziałem gminy mogą podejmować działalność poza sferą użyteczności publicznej, jeżeli istnieją w danej dziedzinie niezaspokojone potrzeby rynku lokalnego oraz w gminie istnieje bezrobocie, zaś spółka może przyczynić się do znacznego jego ograniczenia. Niezaspokojone potrzeby rynku lokalnego traktować należy jako obiektywny brak możliwości w tym zakresie, nie zaś prawo gmin do blokowania inicjatyw prywatnych. Ponadto w wyniku przedsiębiorczości zarządu gmin ma nastąpić znaczne polepszenie na miejscowym rynku pracy.

Zagadnienia te odnoszą się także do przedsiębiorstw samorządu terytorialnego, w tym regionalnego. Istnieje obawa o to, że przedsiębiorstwa regionalne mogą naruszać pozycje innych przedsiębiorstw w grze konkurencyjnej. Władztwo w sferze publicznej oraz władztwo gospodarcze stanowią niebezpieczny związek. Zakres jego należy więc ograniczać w świetle art. 20 Konstytucji RP, który chroni rynek, a więc także konkurencję. Z tego powodu przy ustalaniu prawa regionów do prowadzenia własnych przedsiębiorstw należy brać pod uwagę zarówno związek firmy z zadaniami władz regionalnych, jak też brak innych przedsiębiorstw w tej dziedzinie. Innymi słowy może tu w grę wchodzić regionalne przedsiębiorstwo usług transportowych, natomiast z pewnością nie kasyno gry lub przedsiębiorstwo handlu detalicznego.

¹³Dziennik Ustaw z 1997, nr 9, poz. 43.

ROZDZIAŁ 3.

INSTYTUCJE I INSTRUMENTY POLITYKI REGIONALNEJ

3.1. Instytucje polityki regionalnej państwa

Konsekwencją utworzenia samorządowych województw byłaby zasadnicza reforma administracji centralnej, w której powinny być wyodrębnione organy odpowiedzialne za przygotowywanie projektów wieloletnich programów państwowych, a następnie — po ich uchwaleniu przez Sejm — za wykonywanie polityki interregionalnej, czyli tych programów.

Każdy rząd ma w pewnym stopniu strukturę resortową i w praktyce rządowe programy interregionalne są opracowywane przez poszczególne ministerstwa. Jak już wspomniano, sytuacja taka powoduje często brak koordynacji i niejednokrotnie prowadzi do chaotycznych interwencji w różnych obszarach kraju. Aby zapobiec tej sytuacji na poziomie krajowym i regionalnym, powinny funkcjonować instytucje koordynujące politykę intraregionalną. Warunkiem prowadzenia odpowiedniej polityki inter- i intraregionalnej jest ich właściwa obudowa instytucjonalna.

Najważniejszą instytucją zajmującą się polityką interregionalną rządu powinien być **komitet rady ministrów** zajmujący się koordynacją tych działań poszczególnych ministerstw, które mają istotne aspekty (skutki lub uwarunkowania) przestrzenne. Organ wykonawczy tego komitetu powinien być wyposażony w znaczne kompetencje i środki finansowe. Powinien to być urząd centralnej administracji publicznej zajmujący się na bieżąco polityką interregionalną: programami restrukturyzacji regionów, rozwojem krajowych sieci infrastruktury, koordynacją inwestycji o znaczeniu ponadregionalnym oraz opracowywanie programów i dystrybucją pomocy zagranicznej (a następnie funduszy strukturalnych) dla regionów. Organ taki mógłby być wzorowany na francuskiej DATAR. Nazwijmy go Centralnym Urzędem Rozwoju Regionalnego (CURR).

Urząd ten powinien mieć swoje zaplecze naukowo-badawcze i studialne zajmujące się permanentnym diagnozowaniem stanu gospodarki

przestrzennej Polski, studiami prospektywnymi i prognostycznymi w skali kraju (w kontekście europejskim) oraz poszczególnych regionów.

Zakres działania **Centralnego Urzędu Rozwoju Regionalnego** jako organu administracji rządowej:

- Definiowanie celów strategicznych oraz opracowywanie długookresowych i średniookresowych celów polityki regionalnej.
- Przygotowywanie aktów prawnych w sferze polityki regionalnej.
- Koordynacja programów restrukturyzacji regionów w układzie centrum-województwa.
- Opracowywanie, we współpracy z właściwymi resortami i z województwami samorządowymi, długofalowych programów rozwoju sieci krajowej infrastruktury kolejowej, drogowej, wodnej, energetycznej, telekomunikacyjnej, w ich powiązaniu z sieciami europejskimi.
- Ewaluacja i monitorowanie skuteczności instrumentów interregionalnej polityki państwa.
- Przygotowywanie programów transgranicznych i międzyregionalnych we współpracy z instytucjami krajowymi i zagranicznymi.
- Współpraca z resortami oraz z województwami samorządowymi w opracowywaniu programów wykorzystania funduszy strukturalnych, a wcześniej programów pomocy i programów dostosowawczych.

Agencje centralne

Na szczeblu centralnym istnieją obecnie wyspecjalizowane agencje o charakterze sektorowym zajmujące się wydzieloną dziedziną wspierania rozwoju gospodarczego. Ich interwencje mają istotne implikacje regionalne. Agencje te powstały z inicjatywy branżowych grup interesów i im służą. W rezultacie ich często chaotyczne, dokonywane pod presją różnych grup nacisku interwencje nie służą rozwojowi regionalnemu. Działalność tych branżowych agencji powinna być znacznie ograniczona, a niektóre z nich zlikwidowane, natomiast część zadań tych instytucji powinien przejąć Centralny Urząd Rozwoju Regionalnego i agencje rozwoju regionalnego w terenie. Wśród najważniejszych agencji centralnych wymienić można:

1. Polską Agencję Rozwoju Regionalnego, ściśle współpracującą (na podstawie umów) z agencjami działającymi w regionach objętych kompleksową pomocą finansową na rzecz restrukturyzacji i rozwoju.
2. Agencję Rozwoju Przemysłu, będącą akcjonariuszem wielu agencji regionalnych i lokalnych (choć nie wszystkich).
3. Państwową Agencję Inwestycji Zagranicznych, zajmującą się stwarzaniem korzystnych warunków dla inwestorów z kapitałem obcym oraz promocją Polski na międzynarodowych rynkach inwestycyjnych.
4. Agencję Techniki i Technologii, której zadaniem jest promowanie postępu technologicznego oraz rozwój techniki.

5. Agencję Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, podejmującą programy na rzecz rozwoju wybranych dziedzin produkcji rolnej, społeczno-gospodarczych przekształceń wsi.
6. Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, zarządzającą mieniem post-pegeerowskim.
7. Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa, koordynującą programy zagraniczne, których odbiorcą jest ten właśnie dział gospodarki oraz obszary wiejskie.
8. Agencję Rozwoju Komunalnego, współpracującą z władzami lokalnymi.
9. Polską Fundacją Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, koordynującą programy krajowe i zagraniczne wspierające ten sektor gospodarki.

Ponadto pewną rolę pełni Krajowe Stowarzyszenie Agencji Rozwoju Regionalnego, będące organizatorem i koordynatorem niewielkich szkoleń i programów. Większość agencji należy do stowarzyszenia jako członkowie wspierający.

Funkcjonowanie agencji centralnych nie może być jednoznacznie pozytywnie ocenione. Jak widać z samych nazw, zakresy działania kilku z tych agencji pokrywają się, natomiast niedostateczna jest koordynacja ich działań. Niektóre z nich stały się instrumentem realizowania polityki zachowawczej, a w dodatku w niektórych przypadkach podporządkowanej interesom partyjnym. W dodatku materialne podstawy funkcjonowania tych agencji zmniejszają przejrzystość finansów publicznych, agencje te (głównie pod postacią spółek) wykorzystują środki pozabudżetowe, nad którymi kontrola ze strony powołanych do tego organów jest dość płytka.

Niektóre z agencji są oczywiście niezbędne i mogą dobrze służyć wspomaganie takich przedsięwzięć, jakie nie mieszczą się w profilu działania instytucji rządowych. Szczególnym przypadkiem jest np. zarządzanie funduszami otrzymywanymi od instytucji zagranicznych, z których najważniejsze pochodzą z Komisji Europejskiej.

Regionalne biura planowania, obecnie funkcjonujące w strukturze RCSS

Regionalne biura planowania skupiają trzon polskiej kadry planowania regionalnego. Biura te, ulokowane w 10 znaczących ośrodkach kraju (Białystok, Gdańsk, Lublin, Łódź, Katowice, Kraków, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław) mogłyby stać się ośrodkami programowania polityki rozwoju regionów w nowych, dużych województwach, podporządkowanymi samorządowym władzom.

3.2. Instytucje regionalne

Agencje rozwoju regionalnego

W nowych, dużych województwach istotną rolę będą pełnić agencje rozwoju regionalnego. Obecnie istniejące agencje (jest ich ponad 60) ograniczają swe działanie do obszaru jednego województwa, a nawet gminy lub grupy gmin. Jest to stanowczo zbyt mały obszar, by można było w ogóle mówić o rozwoju regionalnym (co nie znaczy, że agencje te nie są przydatne — przeciwnie, w większości przypadków efektywnie stymulują rozwój lokalny). Zarówno agencje lokalne, jak i regionalne powstawały z inicjatywy samorządów i innych instytucji lokalnych, które stanowią dla nich główne elementy otoczenia instytucjonalnego.

Bieżąca działalność agencji (w tym na rzecz rozwoju) jest na ogół finansowana wyłącznie z zysku wypracowanego z działalności gospodarczej. Odmienne niż ma to miejsce w Unii Europejskiej, polskie agencje zostały z reguły jednorazowo wyposażone w kapitał założycielski, a następnie pozostawione same sobie. Ani wojewodowie, ani samorządy lokalne nie przekazują im dotacji na bieżącą działalność. Wynika to częściowo z przeszkód prawnych, częściowo zaś z niepełnego zrozumienia korzyści, jakie dobrze zarządzana agencja może przynieść regionowi. Łączny kapitał agencji wynosi ok. około 100 mln zł (ok. 25 mln USD). Najbogatsza miała kapitał zakładowy w wysokości ok. 4 mln dolarów¹. Najmniej zasobna finansowo (bo nie najslabsza) — ok. 2.000 dolarów.

Można zakładać, że w nowych dużych województwach zostaną powołane silne agencje rozwoju regionalnego, np. dzięki połączeniu kilku istniejących agencji. Przyjęta forma prawna powinna umożliwiać dysponowanie środkami publicznymi (wojewódzkimi) przeznaczonymi na wspieranie rozwoju gospodarczego, a nie wypracowywanie zysku. Agencje powinny być jednostkami prywatno-publicznymi, podmiotami podlegającymi ustawie o prowadzeniu działalności gospodarczej, czy też w przyszłości tworzonej w Ministerstwie Gospodarki ustawie o tzw. prawie przemysłowym.

Główną dziedziną działania agencji powinno być konkretyzowanie krajowej polityki regionalnej, programowanie restrukturyzacji i rozwoju regionu, przygotowywanie „umów rząd-region” oraz szeroka działalność informacyjna i promocyjna (*public relations*). Partnerem publicznym w agencji byłby samorząd wojewódzki. Agencje te powinny ściśle współpracować ze wszystkimi regionalnymi aktorami: organami samorządu, wojewodą (jako organem władzy rządowej), partiami politycznymi, organizacjami

¹Górnośląska Agencja Przekształceń Przedsiębiorstw jest o tyle nietypowa, że specjalizuje się w pracy z przedsiębiorstwami państwowymi.

społecznymi, przedsiębiorcami, instytucjami naukowymi oraz z mieszkańcami w celu szerokiej mobilizacji całej zbiorowości na rzecz rozwoju regionalnego. Szczegółowy zakres działania regionalnych i lokalnych agencji rozwoju jako spółek publiczno-prywatnych o kapitale mieszanym powinien być następujący:

1. Współdziałanie w opracowywaniu programów rozwoju regionu (miasta, wsi, zespołu jednostek lokalnych).
2. Szkolenie specjalistów na rzecz rozwoju regionalnego, współpraca z regionalnymi i lokalnymi instytucjami edukacyjnymi (szkoleniowymi, przeszkalającymi, prowadzącymi kursy dla bezrobotnych itp.).
3. Organizowanie centrów transferu technologii, inkubatorów przedsiębiorczości, parków przemysłowych, centrów obsługi inwestora, ośrodków promocji itp.
4. Inne formy pomocy dla miejscowych przedsiębiorstw (głównie małych i średnich), jak np. doradztwo, opracowywanie programów restrukturyzacyjnych, włączanie w sieci promocji, współpraca międzynarodowa, ułatwianie występów na targach itp.
5. Stosowanie finansowych instrumentów rozwoju.

Tylko w wyjątkowych przypadkach agencje powinny prowadzić komercyjną samodzielną działalność gospodarczą (handel, produkcja, usługi — poza usługami szkoleniowo-konsultacyjnymi) konkurując na lokalnym rynku z miejscowymi firmami.

Regionalne centra i sieci transferu technologii

W nowych województwach, obok regionalnych agencji rozwoju, powinny być tworzone centra rozwoju i transferu technologii. Centra te, podobnie jak agencje, mogłyby być instytucjami prywatno-publicznymi, a ich udziałowcami mogłyby być tacy partnerzy jak Ministerstwo Gospodarki, samorząd regionalny, uniwersytet i inne wyższe uczelnie, a także przedsiębiorstwa przemysłowe. Zadaniem tych centrów byłaby realizacja celów polityki regionalnej w zakresie tworzenia środowiska innowacyjnego i pomocy dla przedsiębiorstw.

Regiony mogą uczestniczyć w procesie zmiany technologicznej w dwójki sposób:

- dzięki tworzeniu własnego potencjału naukowo-badawczego, zdolnego do tworzenia innowacji i ich upowszechniania. Jest to jednak możliwe jedynie w sytuacji zlokalizowania w danym regionie silnego zaplecza badawczego, a w szczególności współlistnienia instytucji naukowych z zarządami dużych korporacji oraz z instytucjami finansowymi. Nie-

odzwonne są także dobre warunki życia oraz istnienie przemysłu zdolnego do akomodacji wyników lokalnie prowadzonych badań.

- regiony mogą również popierać import innowacji: nowych technologii i wzorów produkcyjnych.

Tylko niektóre regiony mogą w pełni sprostać warunkom niezbędnym do realizowania pierwszego sposobu. Regiony niżej rozwinięte zawsze będą odbiorcami nowych technologii, nie zaś jej wytwórcami. Dlatego też wspieranie transferu technologii jest jednym z najważniejszych sposobów wspomaganie rozwoju gospodarczego. W krajach zachodnich istnieje wiele przykładów współdziałania polityki technologicznej i regionalnej. Dokonuje się to głównie dzięki tworzeniu sieci transferu technologii w skali regionalnej, przy wsparciu przez państwo.

Jako przykład można podać Francję, gdzie od piętnastu lat państwo, regiony i wielkie przedsiębiorstwa z wielokrotnością swoje wysiłki na rzecz poprawy relacji: badania naukowe — przemysł, obserwuje się więc rozkwit instytucji zajmujących się transferem technologii. Istnieją trzy ścieżki tego przekazu. Pierwsza bezpośrednio wiedzie od laboratorium do przedsiębiorstwa. W tym przypadku przemysłowiec musi być dobrze obeznany ze środowiskiem badań podstawowych. Druga dotyczy przedsiębiorców, którzy korzystają z instytucji pośredniczących nie mając bezpośredniego kontaktu z badaczami. We wszystkich regionach istnieją odpowiednie instytucje wspomagające jak: Agencja Waloryzacji Badań oraz Centra Regionalne Innowacji i Transferu Technologii mające na celu wymianę informacji między państwowymi instytucjami badawczymi i przemysłem. Trzecia ścieżka to ośrodki techniczne i usługi specjalistyczne prowadzone przez różne stowarzyszenia profesjonalne.

Wymiar regionalny transferu technologii jest szczególnie interesujący. Francuska Ustawa z 15 lipca 1982 r. o badaniach naukowych i rozwoju technologicznym poświęca wiele miejsca polityce regionalnej.

„W planach regionalnych i w planach lokalizacji przedsiębiorstw — stanowi ustawa — region określa i rozwija bieguny technologiczne. Opracowuje wieloletnie programy o zasięgu regionalnym. Region bierze udział w opracowaniu krajowej polityki badań naukowych i technologii oraz partycypuje w jej realizacji. Region szczególnie troszczy się o dyfuzję i rozwój nowych technologii, o szkolenie oraz rozpowszechnianie informacji naukowych i technicznych, o poprawę istniejących technologii, o upowszechnienie wyników badań i ich integrację w procesy rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego regionu”.

Zadania nałożone na regiony w zakresie technologicznego rozwoju tkanki ekonomicznej przyczyniły się do stworzenia sieci doractwa techno-

logicznego, stowarzyszeń zawodowych oraz instytucji oświatowych. Szczególna rola przypadła jednak Regionalnym Centrom Innowacji i Transferu Technologii, które zgrupowały w terenie kompetencje różnych partnerów: przedsiębiorstw, centrów technicznych, stowarzyszeń profesjonalnych, izb handlowych, instytucji oświatowych itp.

Celem Centrów jest stworzenie, wraz z przemysłem i dla przemysłu narzędzi produkcyjnych zapewniających modernizację i restrukturalizację sektorów produkcyjnych oraz pomoc w powstaniu nowych zdolności wytwórczych o wysokim poziomie wartości dodanej. Ich celem jest także opracowywanie nowych sposobów produkcji i produktów oraz udostępnienie ich przemysłowcom, współdziałanie w kształceniu kadr oraz uwrażliwienie środowiska przemysłowego na nowe technologie.

Obecnie istnieje we Francji ok. 100 takich centrów, rozmieszczonych we wszystkich regionach. Większość centrów specjalizuje się w tych działach technologii, które najbardziej odpowiadają potrzebom regionów, inne prowadzą działalność zróżnicowaną. Status prawny centrów jest różnorodny, większość funkcjonuje w formie stowarzyszeń. Ich dochody pochodzą ze składek członkowskich, świadczonych usług, ale głównie z subwencji państwa, regionów i gmin.

3.3. Instrumenty polityki regionalnej

W praktyce wielu krajów, zazwyczaj na szczeblu rządowym, choć także (rzadziej) poszczególnych regionach, stosuje się szeroki wachlarz instrumentów polityki regionalnej, które można podzielić na trzy zasadnicze kategorie²:

- bezpośrednie instrumenty finansowe, skierowane do podmiotów gospodarczych;
- rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej, podejmowana przez władze rządowe z własnych środków lub we współpracy z podmiotami gospodarczymi i jednostkami samorządu terytorialnego;
- instrumenty niematerialne (szkolenie, doradztwo, badania i rozwój technologii).

W Polsce Zespół ds. Polityki Strukturalnej proponuje czwartą grupę instrumentów, którą nazwano „programowaniem rozwoju regionalnego”.

²Najpełniejszy przegląd finansowych instrumentów polityki regionalnej stosowanych w krajach europejskich zawiera cykliczna publikacja European Policies Research Centre z University of Strathclyde pt. *Regional Incentives*.

Nie jest to jednak instrument, ale podstawa polityki. Nie można bowiem skutecznie stosować instrumentów bez przygotowania programów rozwoju.

Z reguły instrumenty finansowe funkcjonują na określonych częściach danego państwa (regionu), a ich działanie jest obwarowane wieloma warunkami odnoszącymi się do sektora (przemysł, budownictwo, rolnictwo, itd.), typu działalności gospodarczej (np. produkcyjna, usługowa, badawcza), rodzaju (np. budowa, rozbudowa, modernizacja, relokacja) i wielkości przedsięwzięć oraz liczby miejsc pracy, itp.

System bodźców finansowych to najdawniejsza forma środków stosowanych do rozwiązywania problemów wynikających z różnic w rozwoju regionalnym. W ostatnich czterdziestu latach kraje Europy Zachodniej wdrażały wiele instrumentów polityki regionalnej, m.in. subwencje, kontrolę lokalizacji zakładów przemysłowych i obiektów biurowych, rozwój infrastruktury, transfer zatrudnienia w sektorze publicznym oraz procesy planowania regionalnego. Niemniej, od końca drugiej wojny światowej, podstawą polityki gospodarczej w większości państw EFTA czy Unii Europejskiej był system różnego typu bodźców finansowych.

W ostatnich kilkunastu latach coraz więcej uwagi poświęca się zasadności stosowania różnego typu środków oraz poddaje się szczegółowej i rygorystycznej analizie systemy bodźców finansowego pobudzania. Podkreśla się znaczenie zachęt finansowych ze względu na skuteczność i efektywność ich stosowania. Przedmiot dyskusji prowadzonej przez rozlicznych autorów stanowiły zalety i wady bodźców finansowych różnego typu, tj.: grantów kapitałowych, „miękkich” pożyczek, ulg podatkowych, ulg przyspieszonej amortyzacji oraz polityki wspierania zatrudnienia. Stawiane pytania dotyczą kwestii wpływu różnych bodźców finansowych na inwestycje i zatrudnienie, a także optymalnego doboru wsparcia różnego typu w ramach poszczególnych pakietów bodźców finansowych. Istotną kwestią jest również wysokość wsparcia finansowego potrzebna do tego, by dane subwencje przyniosły efektywny skutek, a także ustalenie, czy świadczenie pomocy powinno mieć charakter „automatyczny” czy też „dyskrecjonalny”. Od początku lat osiemdziesiątych występuje rosnąca zależność dystrybucji pomocy regionalnej od obszaru i specyfiki danego regionu, rozmiarów i cech danej firmy lub przedsięwzięcia.

Różnorodne zasady wspierania określonych zachowań podmiotów gospodarujących można przedstawić w następujący sposób:

- jest ono udzielane przez sektor publiczny, obejmujący zarówno departamenty rządowe, jak i agencje, banki, itp., prowadzące działalność w imieniu państwa (regionu) w ramach wdrażania polityki rządowej (regionalnej);

- jest przeznaczone na potrzeby rozwoju obszarów dotkniętych trudnościami, tj. musi być udzielane na zasadach preferencyjnych regionom lub układom lokalnym, które borykają się z trudnościami;
- musi stanowić bezpośrednią korzyść finansową dla firm je uzyskujących;
- powinno wreszcie być ogólnie dostępne dla przedsiębiorstw sektora prywatnego w formie „przedsięwzięć” lub „programów”, t.j. przy jasno określonej wysokości kwot udzielanej pomocy oraz warunków, przy których spełnieniu jest dostępna, a także jasno określonych procedurach jej świadczenia.

Stosowane są następujące typy bodźców finansowych:

- granty, stosowane do stymulowania inwestycji w środki trwałe;
- system nisko oprocentowanych pożyczek bądź subwencjonowanych, bądź zabezpieczonych specjalnymi gwarancjami;
- ulgi fiskalne, obejmujące zwolnienia od podatków państwowych (np. od działalności spółki), ulgi amortyzacyjne oraz od lokalnych podatków gospodarczych — wszystkie te rodzaje zwolnień są stosowane w określonych regionach dotkniętych trudnościami;
- wspieranie zatrudnienia przez granty na tworzenie nowych miejsc pracy, ulgi od świadczeń na ubezpieczenie społeczne oraz wspieranie szkoleń i podnoszenie kwalifikacji związanych z przedsiębiorczością oraz działalnością gospodarczą;
- wspieranie inwestycji w sferze niematerialnych: patenty, licencje, marketing, rozwój produktu, czynniki dotyczące konkurencyjności;
- subwencje w dziedzinie transportu, w tym ulgi od kosztów transportu do oraz/lub z wyznaczonych regionów dotkniętych trudnościami.

Określone powyżej kategorie bodźców finansowych obejmują większość (a z pewnością główne) instrumenty wykorzystywane w systemie bodźców finansowych w krajach Unii Europejskiej i EFTA. Ponadto stosowane są bardziej inne, co nie znaczy nieistotne metody wspierania, jak gwarancje dla kapitału wysokiego ryzyka lub zasilenie kapitałowe, a także specjalne formy wspomagania poprzez nacjonalizację przemysłu lub zakupy (zamówienia) publiczne.

Polskie doświadczenia w instrumentarium polityki regionalnej są skromne. Wśród bezpośrednich instrumentów finansowych stosowanych w Polsce wymienić należy środki finansowe pochodzące ze środków Funduszu Pracy na aktywne zwalczanie bezrobocia. Stanowią one ok. 10% wydatków tego funduszu, ale $\frac{2}{3}$ środków pomocy regionalnej. Środki te przyznawane są osobom fizycznym w formie preferencyjnego (częściowo umarzanego kredytu) na uruchomienie własnej działalności gospodarczej. Są to jednak środki niewielkie i w dodatku rozpraszone.

Kolejnym instrumentem są dotacje na tzw. roboty publiczne. Są one kierowane przede wszystkim do regionów o dużym bezrobociu strukturalnym. Organizowaniem robót publicznych zajmują się gminy. Pieniądze są wypłacane zatrudnianym osobom z funduszu pracy, natomiast wydatki rzeczowe pokrywane z budżetów gmin. W ten sposób organizowane roboty publiczne pozwalają na wykonywanie głównie nie wymagających większych nakładów rzeczowych prac porządkowych. W dużej liczbie przypadków prace te są mało efektywne, a ponadto, czyniąc z gminy pracodawcę, psują rynek zarówno pracy jak i usług.

Ostatnio tworzone są tzw. specjalne strefy ekonomiczne, które stanowią obszar, na którym zlokalizowane przedsiębiorstwa korzystają ze zwolnień podatkowych, co należy traktować jako inwestycję, podatkobiorca bowiem rezygnuje z obecnej korzyści (czyli ponosi nakład) w oczekiwaniu przyszłych korzyści. Ta forma pomocy regionalnej ma również wiele wad. Często już istniejące przedsiębiorstwa przenoszą się z okolicznych miejscowości do strefy, aby skorzystać z ulg. Takiej alokacji nie zapobiega ograniczenie możliwości korzystania ze strefy tylko nowotworzonym przedsiębiorstwom, ponieważ stosunkowo łatwo zlikwidować starą firmę i utworzyć nową. Drugim argumentem przeciwko tworzeniu stref jest fakt, że współczesne przedsiębiorstwa przy poszukiwaniu swojej przestrzennej lokalizacji kierują się innymi niż możliwość zwolnień podatkowych kryteriami. Wśród tych kryteriów można wymienić połączenia transportowe i telekomunikacyjne, czyste środowisko i przyjemne otoczenie, obecność wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, bliskość uniwersytetów i centrów B&R. Jest rzeczą oczywistą, że upośledzone regiony o strukturalnym bezrobociu osób o niskich kwalifikacjach nie odpowiadają tym kryteriom. Tworząc strefy państwo niewiele zyskuje, a traci dość znaczne wpływy podatkowe. Istnieje prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że *General Motors* zlokalizowałby swoją działalność w Polsce i na Śląsku bez tworzenia specjalnej strefy ekonomicznej. Zauważalna hipertrofia tych instytucji w liczbie 15 pozbawia je wyjątkowego charakteru i jest dowodem na „awaryjne”, w znacznym stopniu propagandowe, traktowanie stref jako środka przeciwdziałania lokalnym zagrożeniom lub stosowaniu kryteriów politycznych tj. uleganiu presji czy wynagradzania „swoich”.

Najważniejszym instrumentem stosowanym w Polsce, wzorem Unii Europejskiej, powinny być granty kapitałowe na wprowadzanie nowych technologii, tworzenie miejsc pracy lub na wspomaganie przedsięwzięć, które bez pomocy nie mogłyby być zrealizowane. Korzystną formą są też pre-

ferencyjne kredyty na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych tworzących np. nowe formy usług, a w ten sposób także miejsca pracy.

Różne formy zwolnień podatkowych, także w postaci specjalnych stref ekonomicznych, powinny być raczej ograniczane, ponieważ są zawsze obciążone największym współczynnikiem woluntaryzmu i trudno skontrolować prawidłowe wykorzystanie tych ulg. Jest to łatwiejsze w przypadku współfinansowania (granty) czy kredytowania konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Szczególne jednak znaczenie w pobudzaniu rozwoju regionalnego mają inwestycje infrastrukturalne ze środków publicznych. Poprawa dostępności komunikacyjnej, tworzenie ośrodków szkolnictwa, badań i technologii, ochrona środowiska, rekonstrukcja szczególnie centrów miast, kształtowanie krajobrazu są to, jak pokazują liczne przykłady z krajów Unii Europejskiej, działania najbardziej efektywne, stymulujące lokalizację przedsiębiorstw (w tym zaawansowanej technologii), a przez to rozwój gospodarczy i społeczny regionów.

Wśród niematerialnych instrumentów polityki regionalnej można wymienić kształcenie i szkolenie (przekwalifikowywanie), informację, stymulowanie tworzenia sieci powiązań ekonomicznych między przedsiębiorstwami w regionie i w poszczególnych miejscowościach (*clusters*), stymulowanie rozwoju badań oraz centrów transferu technologii.

Ważnym pozafinansowym elementem wspierania rozwoju regionalnego przez centralne organy państwa jest **kształtowanie zdolności zarządzania sprawami publicznymi**.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej powstała w celu dostarczania kadr dla administracji rządowej. Celem jej działalności jest przygotowywanie elity administracyjnej. Absolwenci jednak trafiają rzadko do administracji i są zjawiskiem śladowym. Niewiele wskazuje natomiast na elitarny charakter tej uczelni i rolę jej absolwentów. Koresponduje to zresztą z powikłanymi losami służby cywilnej i brakiem dostrzegalnych efektów jej powstania.

Celowe mogłoby być rozszerzenie działalności Krajowej Szkoły Administracji Publicznej przez otwarcie nowego wydziału polityki regionalnej, którego zadaniem byłoby:

- kształcenie menedżerów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;
- informację dla funkcjonariuszy publicznych w zakresie praktyk administracyjnych związanych z interwencjonizmem gospodarczym i społecznym władz publicznych;
- szkolenie z zakresu informatycznych metod nowoczesnego zarządzania w administracji publicznej.

Należy przyjąć, że kadra wykształcona przez szkołę nie będzie miała homogenicznego charakteru. Część z niej podlegać będzie rygorom statusu państwowej służby cywilnej, część zaś pracowników samorządowych. Oczywiście, odpowiednie ustawy należy w tym zakresie zrewidować i skorygować.

3.4. Relacje centrum–regiony

Władze regionalne województwa samorządowego przestają być częścią administracji centralnej (rządowej — por. pkt. 2.1). Relacje między rządem a samorządem wojewódzkim muszą kształtować się inaczej niż w państwie scentralizowanym.

Zlecenie wykonania zadań publiczno-prawnych nigdy i nigdzie nie podlegało rygorom „czystego” stosunku cywilno-prawnego. Zlecenie zadań z tego zakresu można raczej traktować jako niewładczą czynność dwustronną (niekiedy nazywa się to umową administracyjną, np. we Francji). Spory z tego tytułu toczą się zawsze przed sądem administracyjnym, nie zaś cywilnym. Z reguły przekazaniu zadania towarzyszą zobowiązania materialne, toteż wówczas należy zastosować przepisy o umowach cywilno-prawnych.

Zadania władzy publicznej, również te, które obejmują kształtowanie i realizację polityki rozwojowej, nie zawsze dadzą się sprowadzić do swobodnej interakcji partnerów. Wydaje się, że wzorując się na ogólnej klasyfikacji zadań samorządów, również w układzie regionalnym należałoby wyodrębnić dychotomiczny podział na zadania obowiązkowe i własne. Istnieje spory pakiet zadań z zakresu polityki rozwojowej, które interesują władzę centralną i bez niej nie można by zakładać ich skutecznej realizacji. Należy do tego pewna część infrastruktury technicznej, niektóre elementy zaspokajania wyższych potrzeb edukacyjnych i kulturalnych itp. W tym więc zakresie nie sposób uniknąć zastosowania konstrukcji zlecenia. W obszarze zadań własnych można by dopuścić liczniejsze formy kooperacji między centrum i regionami oparte zwłaszcza o umowę administracyjną. W obydwu sytuacjach w grę wchodzić mogą umowy prawa cywilnego na zasadach wykonawczych.

W tym kontekście należy przypomnieć nowy akt prawny, jakim jest rozporządzenie Rady Ministrów z 29 lipca 1997 r., w sprawie zlecenia zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz ich wykazu³. Jest tam wytypowanych 95 zadań, które mogą podlegać zleceniu. Jednym z nich jest np. realizacja rządowych programów restrukturyzacyjnych (poz. 80). Jest to przykład możliwej do wystąpienia relacji między centrum a regionem. Całe rozporządzenie winno być natomiast rozważane z punktu widzenia realizacji przyszłej ustawy o regionach. Konieczne jest uwzględnienie w niej konstrukcji zlecenia.

Ważną formułą kształtującą nowe relacje rząd–regiony mogą stać się kontrakty regionalne.

³Dziennik Ustaw nr 94, poz. 573.

Kontrakt rząd — region jest umową cywilno-prawną (lub administracyjną) zawartą między agendami rządu centralnego a samorządem regionu na wykonanie określonego zadania, w której zostają określone kwoty przeznaczone na jego realizację wydatkowane z budżetu państwa i budżetu regionu. Kontraktem państwo—region mogą być objęte inwestycje, które są niezbędne z punktu widzenia interesów całego kraju (np. obwodnica miasta będąca częścią autostrady czy też połączenia autostrady z siecią dróg regionalnych, nowy most przez Wisłę w Warszawie) lub takie, jakich koszt przekracza możliwości regionu (np. budowa nowego uniwersytetu, stworzenie sieci centrów transferu technologii, zorganizowanie międzynarodowej wystawy typu EXPO, zorganizowanie dużych zawodów sportowych rangi mistrzostw świata czy olimpiady itp.).

Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie mogą być przydatne jedynie częściowo. Jedyne dotychczas zawarty kontrakt regionalny — „Kontrakt dla województwa katowickiego” — jest raczej porozumieniem politycznym niż precyzyjnie rozumianym kontraktem na wykonanie określonego przedsięwzięcia (zespołu przedsięwzięć).

Zawarcie kontraktu regionalnego może prowadzić do powołania specjalnej instytucji kierującej jego wykonaniem. Może również zostać powierzone instytucjom już istniejącym, np. agencji rozwoju regionalnego.

ROZDZIAŁ 4.

POLITYKA REGIONALNA W ZDECENTRALIZOWANYM SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

4.1. Decentralizacja finansów publicznych

Powstanie samorządowych województw oznacza utworzenie nowej instytucji finansów publicznych — budżetu regionalnego. Wprowadzenie powiatów powoduje utworzenie budżetu powiatowego. W rezultacie nastąpią istotne zmiany w polskim prawie i systemie budżetowym. Zmiany te, łącznie określane mianem decentralizacji finansów publicznych, oznaczają w istocie nową formułę organizacji oraz nowe zasady finansowania całego sektora publicznego.

Z punktu widzenia stanu aktualnego nastąpi wydzielenie części środków finansowych koncentrowanych obecnie w budżecie państwa i przekazanie ich powiatom oraz regionom. W rezultacie przedmiotowy zakres budżetu państwa zmniejszy się, a w to miejsce powstaną nowe podmioty władzy publicznej (powiaty i województwa) oraz nowe instytucje prawa budżetowego (budżety powiatów i budżety województw). Obecnie można jedynie nieco spekulatywnie przewidywać, iż globalna kwota przemieszczeń środków finansowych — ze szczebla centralnego na szczebel regionalny — nie powinna przekroczyć 5% PKB (wyznacza to maksymalny limit globalnej kwoty niezbędnych wydatków wszystkich regionów), ponieważ kwota ta rozważana łącznie z kwotą przemieszczenia dokonanego na rzecz budżetów powiatów samorządowych (ok. 4,5% PKB) doprowadzi do radykalnego zmniejszenia relacji budżetu państwa do PKB z obecnych 29% do niespełna 19% PKB. Są to oczywiście szacunki bardzo przybliżone.

Rozdzielenie części dzisiejszych dochodów budżetu państwa na powiatowe oraz regionalne nie może jednak kończyć procesu decentralizacji finansów publicznych, ponieważ oznaczałoby to usankcjonowanie obecnego rozproszenia dochodów publicznych pomiędzy pozabudżetowych (w znaczeniu prawa budżetowego i w znaczeniu potocznym) dysponentów,

pozostających poza kontrolą organów uchwalających budżety publiczne (tj. budżet państwa i budżety gmin). Chodzi tutaj nie tylko o państwowe fundusze celowe (w 1990 r. podjęto próbę ich radykalnego ograniczenia i zmniejszono liczbę państwowych funduszy celowych z kilkudziesięciu do dziesięciu), lecz także o jednostki gospodarki pozabudżetowej oraz — przede wszystkim — o liczne podmioty publiczne funkcjonujące poza budżetem państwa.

Do sektora publicznego należą również — oprócz jednostek powiązanych formalnie z budżetem państwa i budżetami gmin — liczne agencje rządowe, dysponujące środkami nie pochodzącymi z działalności komercyjnej. W rezultacie nie jest obecnie możliwa unifikacja reguł działania wszystkich jednostek sektora publicznego, a w pewnej części gospodarowanie środkami publicznymi nie jest jawne, ponieważ część środków publicznych znajduje się w zasadzie poza kontrolą (parlamentu, rad gmin) i niewiele wiadomo o efektywności ich wykorzystywania. Dlatego **drugą ścieżką decentralizacyjną musi być ujednoczenie zasad budżetowych i konsolidacja zasobów publicznych.**

Najważniejsze zmiany w systemie finansów publicznych powinny polegać na:

- włączeniu do budżetu państwa i budżetów gmin wszystkich dochodów i wydatków instytucji dysponujących środkami publicznymi, lecz nie zaliczanych dziś formalnie do sektora budżetowego — instytucje te zachowałyby częściowo swą samodzielność finansową, lecz zostałyby poddane większości standardowych procedur budżetowych związanych z uchwalaniem planu finansowego, ewidencją i sprawozdawczością oraz kontrolą ich działalności;
- wprowadzeniu do procedur projektowania i uchwalania budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) obligatoryjnych elementów planowania wieloletniego;
- wzmocnieniu pozycji władz wykonawczych, odpowiadających za wykonanie budżetu, w procedurach uchwalania budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego;
- radykalnym zaostrzeniu procedur wstępnej kontroli zaciągania zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych — funkcjonujące obecnie metody kontroli *ex post* okazują się, szczególnie w odniesieniu do budżetu państwa, całkowicie nieskuteczne;
- dostosowaniu procedur dotowania podmiotów gospodarczych do wymagań prawa europejskiego;

- wprowadzeniu obowiązku badania przez biegłych rewidentów (audytorów) sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego i państwowych jednostek działających w sektorze publicznym;
- nałożeniu na rząd i zarządy jednostek samorządu terytorialnego obowiązku publikowania opracowanych w przystępnej formie omówień uchwalonego budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania, a także obowiązku udostępniania dokumentów związanych z gospodarką środkami publicznymi;
- wprowadzeniu obowiązku dokonywania ewaluacji i monitoringu programów i projektów finansowanych ze środków publicznych.

Decentralizacja systemu finansów publicznych może być dokonana dwojako: przez łączne lub rozdzielne ujęcie problematyki finansów publicznych regionów. Pojawia się więc pytanie, czy wskazane jest kompleksowe uregulowanie tej materii w ogólnej ustawie regionalnej, czy też finanse województw wymagają osobnej ustawy. Lepszym rozwiązaniem jest traktowanie finansów województw w ścisłym merytorycznym i formalnym kontekście problematyki organizacyjnej i zadaniowo-kompetencyjnej. Takie ujęcie całościowo normuje sprawy prawne regionów (województw), ułatwiając posługiwanie się normami prawnymi. Z drugiej jednak strony nie sposób pominąć faktu, że finanse gmin objęte są odrębną od samorządowej ustawą¹. Zakres tej materii i jej labilność mogą skłaniać w praktyce do przyjęcia opcji specjalistycznych ustaw finansowych samorządu, stosowanej nie tylko w Polsce, ale również w wielu innych państwach europejskich.

4.2. Budżet wojewódzki

Budżet wojewódzki (regionalny) będzie korzystał przede wszystkim z dochodów własnych województwa jako podmiotu władzy publicznej. Jednym z zasadniczych celów gospodarki finansowej województwa będzie — obok wykonywania przypadających mu usług publicznych — rozwój regionalny. Będzie to więc finansowanie przedsięwzięć prowadzonych dzisiaj odrębnie przez administracje resortowe bądź finansowanie działań w ogóle obecnie nie wykonywanych przez istniejące podmioty władzy publicznej (np. transfer technologii, modernizacja obszarów wiejskich).

Powołanie instytucji budżetu regionalnego przemieści z centrum do województw środki finansowe — dotychczas koncentrowane przez budżet państwa. Skala owego przemieszczenia jest oczywiście pochodną wielkości

¹Por. Dziennik Ustaw z 1993 r. nr 129, poz. 600 z późniejszymi wielokrotnymi zmianami.

oraz kompetencyjnego wyposażenia województw. Istotne jest przy tym wypełnienie szczebla ponadlokalnego pomiędzy gminami a województwem.

Celem konstrukcji budżetu regionalnego jest poprawa efektywności wykorzystywania tej części publicznych zasobów finansowych, która jest obecnie alokowana przestrzennie przez administrację rządową, a która zostanie przekazana organom samorządu regionalnego. Decentralizacja systemu budżetowego powinna wzmocnić instrumenty obywatelskiej kontroli nad dokonywaniem wydatków z publicznych zasobów finansowych.

Tworzenie kolejnej — obok budżetu państwa i budżetu gminy — kategorii budżetu publicznego — będzie wymagało wprowadzenia równocześnie nowych, bardziej precyzyjnych i klarownych niż obecnie reguł gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi². Ponieważ województwa będą dysponowały poważnymi zasobami finansowymi, to zasadne wydaje się rozszerzenie katalogu zasad gospodarki finansowej, jakie obowiązywałyby przy projektowaniu, uchwalaniu i wykonywaniu budżetów regionalnych. Wymagać to będzie dość radykalnej przebudowy obowiązującego obecnie prawa budżetowego, lecz szczególnie istotne wydaje się wprowadzenie następujących postanowień³:

- określanie stosowną uchwałą Sejmiku (Rady Wojewódzkiej) trybu prac nad projektem uchwały budżetowej dla województwa i jednoczesnego wskazania minimalnego zakresu spraw objętych taką uchwałą proceduralną;
- nadanie organowi uchwałodawczemu województwa prawa do uchwalania wieloletnich programów inwestycyjnych z równoczesnym obowiązkiem wskazania związków tych programów z budżetem regionalnym;
- informowanie opinii o publicznej o kryteriach kalkulacji dotacji celowych przedmiotowych udzielanych z budżetu regionalnego;
- podawanie do publicznej wiadomości wykazu podmiotów otrzymujących dotacje celowe z budżetu regionalnego wraz z wskazaniem kwot tych dotacji oraz uzasadnieniem i wyjaśnieniami;
- uchwalenie budżetu przed końcem roku poprzedzającego rozpoczęcie roku budżetowego. W przypadku niedotrzymania tego terminu nie powinno być możliwości prowadzenia gospodarki budżetowej na podstawie projektu budżetu regionalnego, lecz jedynie na podstawie wyko-

²Bardziej szczegółowe propozycje są zawarte w opracowaniu Z. Gilowskiej i W. Misiąga *Raport o finansach sektora publicznego. Opis stanu. Tezy reformy finansów publicznych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1997 r. (w druku).

³Szerzej por. *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarym państwie demokratycznym* (Raport Programu Reformy Administracji Publicznej ISP), „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 70–74.

nanego planu wydatków z budżetu regionalnego w pierwszych trzech kwartałach poprzedniego roku budżetowego;

- pozostawienie do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego regionu prawa opracowania projektu budżetu regionalnego oraz inicjatywy w sprawie zmian budżetu;
- wprowadzenie zakazu zaciągania regionalnego długu publicznego bez upoważnienia wyrażonego bezpośrednio w uchwale budżetowej;
- sporządzanie bilansu regionu i poddawania go — wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu regionalnego — badaniu przez niezależnego audytora;
- oddzielenie instytucji absolutorium od instytucji zamknięcia rachunków budżetu regionalnego;
- wprowadzanie przez organ uchwałodawczy zakazu — bez zgody organu wykonawczego — takich zmian w budżecie regionalnym (zarówno na etapie jego uchwalania jak i w trybie zmian uchwały budżetowej), jakie powodowałyby zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetowego albo powodowałyby zwiększenie przewidywanych dochodów regionu bez jednoczesnego ustanowienia nowego tytułu do poboru dochodów przez samorząd regionalny.

4.3. Finansowanie polityki interregionalnej

Środki finansowe transferowane do województw bezpośrednio z budżetu państwa muszą mieścić się w jednej z dwóch kategorii: subwencji i dotacji celowych. Jest oczywiste, że system subwencjonowania będzie zależał od wielkości województw oraz ich funkcji w strukturach kompetencyjnych państwa. W przypadku utworzenia stosunkowo dużych województw subwencje ogólne nie powinny mieć istotnego znaczenia w rejestrze stabilnych źródeł dochodów.

Niezależnie od roli samych subwencji, ich stosowanie wymaga uregulowania prawnego. Można to uczynić bądź to w ustawie o finansach regionalnych, bądź też w osobnej ustawie o subwencjach. Takiej ustawy w Polsce brak. Jest ona istotnym elementem prawa finansowego szeregu innych państw europejskich. W naszych warunkach podstawę subwencji stanowi ustawa budżetowa i budżet państwa. W ustawie o subwencjach należałoby określić tryb podejmowania decyzji o subwencjonowaniu, zakres warunków towarzyszących udzielaniu subwencji, zasady zwrotu subwencji w wypadku wadliwego ich wykorzystania, zasady kontroli i oceny itp. Kierunki przedmiotowe subwencjonowania winny być sprecyzowane w budżecie państwa.

Brak zadowolającej regulacji ustawowej subwencji z punktu widzenia dyscypliny finansowej i wymagań efektywności, jak również standardów Unii Europejskiej, nie dotyczy tylko relacji między władzą centralną a ogniwami samorządu terytorialnego. Problem ten obejmuje również przedsiębiorstwa korzystające z pomocy państwa. Scalanie całej działalności subwencyjnej w jednej ustawie wydaje się nieprzydatne w całościowym uporządkowaniu spraw wymykających się dotąd niemal całkowicie spod rygorów porządku prawnego.

Ważny jest **dwoisty charakter środków** kierowanych do województw w realizacji polityki interregionalnej. Ta ich część, która będzie przeznaczana na wykonywanie konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych inicjowanych przez centrum administracyjne państwa, w zakresie strategicznych programów gospodarczych, powinna przyjąć formę dotacji celowych. Nie można jednak całkowicie wykluczać możliwości przekazywania na cele określone przez politykę interregionalną także subwencji ogólnych.

Polityka interregionalna państwa powinna być usystematyzowana, koordynowana przedmiotowo i stabilna w perspektywie średniookresowej. Nie może to być polityka redukująca się do corocznych przetargów o podział dotacji celowych zarezerwowanych w ustawie budżetowej na wykonywanie tej polityki. Z punktu widzenia **instrumentarium polityki interregionalnej najbardziej czytelnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do polskiego systemu budżetowego państwowych programów wieloletnich, których cele i zakres określałyby przepisy rangi ustawowej**. Wówczas dotacje celowe stanowiłyby jedynie instrument wykonywania polityki interregionalnej, lecz jej zasady byłyby zawarte w programach wieloletnich.

Można wyróżnić trzy kategorie programów wieloletnich:

- ujęcie regionalne programów ogólnopaństwowych wprowadzone z obowiązku ustawowego (np. w zakresie ochrony zasobów wodnych, rekultywacji, restrukturyzacji działowo-branżowej firm itp.);
- wieloletnie programy regionalne określone ustawą, nie mające swego odpowiednika w programach centralnych (np. program inwestycyjny, program restrukturyzacji regionalnej),
- programy, których uchwalenie jest całkowicie swobodne i należy do inicjatywy samych władz regionalnych.

Nie należy prowadzić potrójnego finansowania województw przez budżet państwa w drodze jednoczesnego stosowania trzech jego form:

- subwencji ogólnych jako głównego źródła dochodów województw (finansujące politykę intraregionalną);
- subwencji ogólnych jako niestabilnych źródeł finansowania niektórych wydatków (finansujące politykę interregionalną);

- dotacji celowych jako źródła finansowania ściśle określonych programów modernizacyjnych, infrastrukturalnych (również polityka interregionalna).

W zakładanej sytuacji, w której województwa są silnie ekonomicznie i finansowo, niesubwencyjne źródła ich dochodów na ogół wystarczają do prowadzenia przez nie aktywnej polityki intraregionalnej, zanika bowiem wówczas potrzeba systematycznego i powszechnego zasilania ich budżetów subwencjami, a pozostaje ścieżka subwencyjnego wyrównywania części różnic między województwami w dostępie do podatkowych źródeł dochodów własnych.

Obecnie nie można prognozować skali środków przeznaczanych przez parlament na finansowanie polityki interregionalnej państwa. Nie wydaje się przy tym, by mogły to być kwoty niższe od ok. 2% PKB (w 1995 r. tzw. zbiorczy budżet wojewodów, stanowiący część 85 budżetu państwa, wynosił 6% PKB, z czego minimum 1% PKB wymagało utrzymanie rządowej administracji wojewódzkiej oraz ok. 3,5% PKB pochłaniały wydatki w dziale „Ochrona Zdrowia”). Odnośnie kwot mniejszych niż 2% PKB nie opłacałoby się wprowadzać zmian w prawie budżetowym (niezbędnych do projektowania strategii rozwojowych w ujęciu przekraczającym horyzont roku budżetowego) oraz w organizacji administracji szczebla centralnego. Realizm nakazuje równocześnie zakładać górną granicę tych kwot na poziomie od ok. 4% PKB (przy założeniu ograniczenia subsydiowania gospodarki w ujęciu podmiotowym) do ok. 6% PKB (przy założeniu ograniczenia subsydiów przedmiotowych i skierowaniu ich części do budżetów regionalnych oraz do zasobu finansującego politykę interregionalną).

Zmiany prawa budżetowego powinny gwarantować prowadzenie przez szczebel centralny bardzo czytelnej polityki dotacyjnej. Dotacje przedmiotowe powinny być kalkulowane wyłącznie jednostkowo (bez żadnych wyjątków, obecnych dzisiaj w dziale rolnictwa), a dotacje podmiotowe musiałyby wynikać wyłącznie z przepisów rangi ustawowej

4.4. Finansowanie polityki intraregionalnej

Konieczne jest przekazanie samorządowi terytorialnemu regionu trwałych źródeł zasilania budżetów regionalnych w postaci udziałów w podatkach państwowych (w perspektywie lepsze byłyby samorządowe dodatki do podatków państwowych, nad którymi władztwo sprawowałyby samorządy terytorialne) — najlepiej w obydwu podatkach dochodowych oraz w podatku od towarów i usług.

Podatek od towarów i usług wydaje się wyjątkowo dobrze predysponowany do funkcji jednego ze źródeł dochodów regionu. Równoczesne utworzenie powiatów samorządowych wymagałoby przekazania powiatom prawa do stosunkowo wysokiego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, a wówczas województwa powinny otrzymać również taki udział oraz udział we wpływach z podatku pośredniego (podatek od towarów i usług PTU, zwany popularnie *VAT*), którego treść ekonomiczna i rosnące znaczenie niewątpliwie gwarantowałyby regionom bezpieczne źródło środków finansowych.

Teoretycznie możliwe są trzy sposoby przekazywania regionom wpływów z PTU. Pierwszy polega na przekazywaniu wpływów z niektórych transakcji, np. ze sprzedaży detalicznej towarów konsumpcyjnych lub wybranych usług (np. hotelarskich). Drugi sposób polega na ustanowieniu określonego odsetka wpływów netto z danego obszaru. Obszar ten musi być stosunkowo rozległy z uwagi na pracochłonność dokonywania odliczeń oraz z powodu konstrukcji tego podatku (na stosunkowo niedużym obszarze nie można wykluczyć okresowego występowania „ujemnych wpływów” netto w rezultacie konieczności dokonywania zwrotów podatnikowi finalnemu). Możliwy też jest trzeci sposób, terminologicznie bardziej radykalny, ale funkcjonalnie łatwiejszy — zmniejszenie stawek ogólnopolskich i wprowadzenie w to miejsce samorządowych (regionalnych) dodatków do podatku państwowego.

W pierwszym okresie funkcjonowania regionów najbardziej bezpieczny wydaje się drugi sposób, polegający na ustanowieniu prawa regionu do otrzymywania określonej ustawowo części wpływów netto z PTU-u jako podatku państwowego. Nie wydaje się bowiem realistyczna równoczesna reforma systemu budżetowego (utworzenie budżetu regionalnego wymaga przebudowy tego systemu) i przebudowa systemu podatkowego. Wprawdzie ustanowienie samorządowych dodatków do podatków państwowych jest stosunkowo naturalną konsekwencją rozwoju instytucji samorządu terytorialnego, lecz z realizacją tego scenariusza trzeba poczekać do czasu wprowadzenia wszystkich organizacyjnych elementów reformy ustrojowo — terytorialnej. Dotyczy to nie tylko ustanowienia samorządowego podatku do podatku od towarów i usług (PTU), lecz również do podatku od osób fizycznych (PIT). Ten drugi podatek powinien być znaczącym źródłem dochodów województw (przy zachowaniu dotychczasowych uprawnień gmin oraz ustanowieniu prawa do części wpływów dla powiatów samorządowych). Wówczas cały sektor samorządowy (jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminy, powiatu i regionu) kumulowałyby ok. 50% niektórych podatkowych dochodów systemu budżetowego. Po odjęciu wą-

sko sektorowych źródeł dochodów tak sektora rządowego (np. wpłaty zysku NBP, cła), jak i sektora samorządowego (np. podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku gmin) mogłoby się okazać, że potrzeba wskazania samorządom terytorialnym ich własnych źródeł dochodów czyni z niektórych podatków bardziej samorządowy niż rządowy prawny tytuł do pobierania danin publicznych. Przede wszystkim dwa podatki — dochodowy od osób fizycznych (PIT) i od wartości dodanej (PTU) — musiałyby zostać poddane wnikliwej analizie i ewentualnym przekształceniom. Podatek dochodowy od osób fizycznych byłby w części przekazywany gminom (jak ma to miejsce obecnie), w części powiatom samorządowym, a w części również regionom. W ostatecznym rachunku sektor samorządowy mógłby pobierać więcej niż połowę wszystkich wpływów z tego tytułu, co postawiłoby problem nowej organizacji poboru należności podatkowych.

Odrębnym źródłem dochodów województw byłyby bezpośrednie transfery z budżetu państwa. Jak już wspomniano, nie wydaje się przy tym zasadne rozważanie kategorii dotacji celowych do celów innych niż finansowanie przez rząd polityki wobec województw (interregionalnej) oraz na finansowanie zadań zleconych przez administrację rządową (przejętych w drodze dobrowolnych porozumień tej administracji z władzami regionu). Do zadań takich należy np. tworzenie części infrastruktury technicznej, niektóre elementy zaspokajania wyższych potrzeb edukacyjnych i kulturalnych itp.

Przy założeniu, iż głównym źródłem dochodów województw będą ich dochody własne (udziały we wpływach z podatków państwowych, a w perspektywie — regionalne dodatki do podatków państwowych) transfery z budżetu państwa będą pełnić funkcje wyrównująco-wspomagające.

Zasadne wydaje się zniesienie instytucji dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych ustawowo. Istnienie tej kategorii zadań (dość problematyczne) nie powinno przesądzać o utrzymaniu dotychczasowego narzędzia ich finansowania. Rachunki symulacyjne zmierzające do określenia wysokości udziałów w konkretnych podatkach państwowych powinny uwzględnić szacunkowe kwoty niezbędnych wydatków województw na finansowanie całego zbioru ich stabilnie istniejących, tj. wskazanych w ustawodawstwie szczegółowym, zadań i kompetencji. W takim przypadku dotacje celowe z budżetu państwa powinny być przekazywane wyłącznie na:

- wspomaganie konkretnych przedsięwzięć rozwojowych regionów, jeżeli przedsięwzięcia te są częścią ogólnopolskich programów modernizacyjnych, w takim ujęciu dotacje celowe byłyby instrumentem wykonywania przez państwo polityki interregionalnej;

- finansowanie zadań przekazywanych regionom (niekoniecznie wszystkim i w różnym zakresie przedmiotowym) do wykonywania przez administrację rządową w drodze dobrowolnych porozumień pomiędzy organami administracji rządowej i władzami województw.

Najtrudniejszym koncepcyjnie źródłem finansowania województw są subwencje ogólne z budżetu państwa. Ten typ transferu wymaga bowiem określenia najpierw celu subwencjonowania, a następnie wskazania zasad ustalania subwencji dla poszczególnych województw. Jeżeli wybiera się dominującą pozycję dochodów własnych województw, to obydwa typy bezpośrednich transferów z budżetu państwa muszą mieć charakter uzupełniających źródeł zasilania finansowego. Jeżeli z kolei dotacje celowe byłyby powiązane głównie z konkretnymi zadaniami polityki interregionalnej państwa, to subwencje ogólne powinny być korelowane przede wszystkim ze zdolnością województw do finansowania swoich, stabilnie ukonstytuowanych zadań i kompetencji — własnych, jak i zleconych przez ustawy. Muszą to więc być subwencje wyrównawcze.

Według wstępnych szacunków budżety regionalne mogłyby być zasilane z następujących źródeł dochodów podatkowych: 30-procentowego udziału we wpływach ogółem z podatku dochodowego od osób fizycznych; 15-procentowego udziału we wpływach (tj. wpłatach pomniejszonych o dokonywane zwroty) z podatku od towarów i usług. Kombinacja taka zapewni środki finansowe równoważne ok. 80% przewidywanych wydatków województw, gwarantując równocześnie pełną finansową „samowystarczalność” jednego regionu, oraz niewielki tylko niedobór środków finansowych w czterech następnych regionach. W pozostałych przypadkach konieczne byłoby przekazywanie regionom subwencji wyrównawczej, lecz jej globalna kwota stanowiłaby zaledwie 20% łącznych przewidywanych wydatków województw. W najsłabszych podatkowo regionach wpływy z tytułu obydwu udziałów wystarczyłyby na sfinansowanie połowy ich wydatków.

Powyższy układ parametrów systemu dochodów regionu (30-procentowy udział we wpływach z PIT oraz 15-procentowy udział we wpływach z PTU) ma wady oraz pewne, być może dyskusyjne, zalety. Główną wadą jest dominacja dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, który w perspektywie kilku lat będzie zapewne charakteryzował się malejącą dynamiką wpływów. Stwarza to pewne zagrożenie stabilności poziomu finansowego zasilania województw, lecz daje równocześnie szansę na urzeczywistnienie dążeń do przekształcenia „udziału we wpływach” w „regionalny dodatek” w dalszej perspektywie. Nie można też wykluczyć pojawienia się nacisków organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza szczebla wojewódzkiego, na redukcję listy ustawowych zwolnień i ulg, w tym po-

datku, oraz na objęcie nim szerszych kategorii przychodów (np. z działalności rolniczej). Naciski te sprzyjałyby uproszczeniu modelu opodatkowania dochodów osobistych, zmniejszaniu kosztów poboru tego podatku oraz obniżaniu stawek podatkowych.

Uzupełniającym źródłem dochodów dla projektowanych udziałów województw w podatkach państwowych byłaby subwencja wyrównawcza przekazywana regionom o niższym potencjale podatkowym. Globalna jej kwota byłaby ustalana na poziomie 4% planowanych dochodów budżetu państwa⁴.

Formułując strategiczne programy rozwojowe oraz wykonując politykę intraregionalną służącą realizacji tych programów, władze województwa będą musiały budować dość elastyczną (podatną na zmiany) administrację regionalną. W miejsce stabilnych, rozbudowanych i trwałych instytucji regionalnych (podporządkowanych całkowicie władzom regionu lub łączących sektor publiczny z sektorem prywatnym) powinny pojawiać się instytucje o charakterze tymczasowym, przejściowym — powoływane tylko do wykonywania jednego, konkretnego zadania (lub grupy takich konkretnych zadań). Takiemu podejściu, szczególnie usprawiedliwionemu z punktu widzenia ustawy o zamówieniach publicznych, sprzyjałyby następujące procedury dokonywania wydatków z budżetów regionalnych⁵:

- pozostawienie do wyłącznej właściwości organu uchwałodawczego regionu określania zasad udzielania dotacji przedmiotowych i dotacji podmiotowych oraz nałożenie na organ uchwałodawczy obowiązku podawania do publicznej wiadomości rejestru podmiotów dotowanych przez region wraz z wyjaśnieniami i uzasadnieniem przekazywanych kwot;
- przekazania organowi uchwałodawczemu regionu prawa do uchwalania wieloletnich programów inwestycyjnych województwa z równoczesnym obowiązkiem wskazywania zasad warunkujących powiązanie tych programów z budżetem regionalnym;
- umieszczania w budżecie regionalnym wydatków na programy wieloletnie tylko wówczas, gdy:
 - a) odnośnie każdego programu wieloletniego zostały odrębnie określone przez organ uchwałodawczy regionu: nazwa programu, jego

⁴Rozumowanie powyższe zakłada przekazanie organom samorządu regionalnego takich uprawnień i obowiązków w zakresie specjalistycznych usług ochrony zdrowia, jakie obecnie przysługują administracji rządowej. Wynik tych szacunków byłby odmienny w przypadku przekazania odrębnym instytucjom (typu korporacyjno-usługowego) środków publicznych dotyczących przeznaczanych na finansowanie publicznego systemu ochrony zdrowia.

⁵Wskazane w projekcie ustawy o samorządzie województwa, opracowanym przez Instytut Spraw Publicznych, a także w tezach reformy finansów publicznych przygotowanych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową.

cel i zadania, które będą finansowane z budżetu regionalnego; jednostka organizacyjna wykonująca program lub też koordynująca wykonywanie programu; okres realizacji programu i łączne nakłady finansowe; wysokość wydatków w poszczególnych latach realizacji programu;

- b) kolejne uchwały budżetowe zawierać będą nakłady na uruchomiony program w wysokości umożliwiającej jego terminowe zakończenie,
- c) zmiana kwot wydatków na realizację programu będzie skutkiem odrębnych uchwał organu uchwałodawczego regionu zmieniających zakres wykonywania tego programu lub wstrzymujących jego wykonywanie.

ROZDZIAŁ 5.

STATYSTYKA REGIONALNA

Monitorowanie i ocena polityki regionalnej prowadzonej przez rząd i samorządy wojewódzkie wymaga dysponowania mocnymi podstawami informacyjnymi. Także projektowane systemy finansów publicznych wymagają szczegółowych informacji o przestrzennych zróżnicowaniach bazy podatkowej i międzyszczeblowych przepływach finansowych. Podstaw tych powinna dostarczać statystyka regionalna, która jest działem statystyki państwowej informującym o:

- procesach i zjawiskach społecznych, gospodarczych, ekologicznych, politycznych etc., zestawianych i prezentowanych dla wyodrębnionych jednostek terytorialnych. Z reguły jednostki te są zgodne z podziałem administracyjnym kraju, choć w niektórych przypadkach powinny być stosowane inne podziały przestrzenne, zgodne z układem funkcjonalnym (np. zasięgi dojazdów do pracy; aglomeracje miejskie; zlewnie; lasy itp.);
- przestrzennych relacjach między badanymi zjawiskami i procesami, w tym także o relacjach przepływów dóbr, ludzi i informacji między odpowiednio zakreślonymi jednostkami terytorialnymi.

Z faktu, że statystyka regionalna jest działem statystyki państwowej wynika, iż jej zakres tematyczny, a także organizacja zbierania, przetwarzania i udostępniania danych jest w przypadku statystyki regionalnej pochodną stanu obserwowanego w całej statystyce państwowej. Z drugiej strony specyfika ujęć przestrzennych powoduje, że statystyka regionalna ma swoje własne problemy teoretyczne, metodyczne i organizacyjne.

Od początku lat osiemdziesiątych obserwuje się stały upadek polskiej statystyki regionalnej. W 1982 r. zlikwidowano w GUS Departament Terenowych Organów Statystyki, który zajmował się formalnym i merytorycznym nadzorem nad Wojewódzkimi Urzędami Statystycznymi. Stale ograniczano zatrudnienie w komórkach GUS zajmujących się opracowywaniem danych w przekrojach terenowych. Ograniczano również zakres kategorii statystycznych obliczanych w przekroju gmin i województw. Rocznik Statystyczny Województw ukazuje się w grudniu, z danymi za poprzedni rok.

Przekroje regionalne charakteryzują się brakiem elementarnej nawet ciągłości w czasie, co wynika ze stałych zmian klasyfikacyjnych i nieprowadzenia przeliczeń wstecz, jak również ograniczonym stosowaniem indeksów cen (np. w 1991 r. zaniechano obliczania indeksów cen dla inwestycji wg województw). W rezultacie nic nie wiadomo o realnej dynamice inwestycji w układzie regionalnym, pozwalających na wyrażanie wielkości pieniężnych w cenach stałych. Ponadto cała polska statystyka cierpi na kilka generalnych defektów (np. nadmierne nastawienie na stronę ekonomiczną, przy niedorozwoju sfery społecznej; na dane o nakładach, a nie o efektach), które są cechą także statystyki terenowej.

Zestaw danych statystycznych opracowywanych i publikowanych według województw jest obszerny, choć zawiera zarówno informacje nikomu niepotrzebne (np. liczba źródeł ulicznych), jak i wiele luk, wynikających, w znacznej mierze z ogólnych ułomności polskiej statystyki. Konieczne jest więc:

- podjęcie rutynowych, corocznych badań PKB i pokrewnych kategorii w dekompozycji wojewódzkiej, co jest podstawową informacją zestawianą w układzie przestrzennym;
- szersze stosowanie indeksów cen, które powinno umożliwić prowadzenie analiz porównawczych w czasie i przestrzeni;
- poszerzenie próby w niektórych badaniach reprezentacyjnych (np. budżetów gospodarstw domowych) powinno umożliwić dekompozycję regionalną wyników tych badań;
- podjęcie rutynowych badań poziomu i struktury rozwoju społeczno-gospodarczego województw metodami statystycznej analizy porównawczej — wyniki tych badań należy publikować jako materiał studialny w Roczniku Statystycznym Województw, być może po stworzeniu mniejszej liczby większych województw spełnienie tych postulatów będzie znacznie łatwiejsze.

Niezależnie od przejścia na Europejską Klasyfikację Działalności — dostarczającą informacji w układzie bardziej precyzyjnym, niż było to możliwe przy stosowaniu KGN — do uzyskania dokładnych danych niezbędne jest powrót do **metody zakładowej**. GUS nie planuje jednak dokonania tego zabiegu w najbliższej przyszłości. Z tego też względu koszty powrotu do metody zakładowej nie zostały oszacowane w dostępnych materiałach uzyskanych z GUS.

Przywrócenie powiatów będzie stawiać nowe wymagania wobec polskiej statystyki regionalnej. Warto przypomnieć, że ten właśnie przekrój terytorialny był „rdzeniem” statystyki regionalnej w latach 1960-tych. Mając na uwadze planowany termin powołania nowych powiatów, GUS już

w swoim „Programie badań na 1994 r.” uwzględnił w szerokim zakresie przekroje powiatowe. Ujęte w tym programie tematy w znacznym stopniu pokrywały się z zakresem informacji badanych i publikowanych przed zlikwidowaniem powiatów, jak również włączono szereg nowych tematów, niezbędnych do wstępnej oceny stanu gospodarki powiatów.

Statystyka powiatów w planie badań GUS obejmuje:

1. ruch naturalny ludności (małżeństwa, rozwody)
2. migracje wewnętrzne i zagraniczne ludności wg cech demograficznych i społecznych osób migrujących
3. domy małych dzieci
4. domy pomocy społecznej
5. turystyka i wypoczynek (baza noclegowa i jej wykorzystanie)
6. domy kultury, ośrodki kultury, świetlice i kluby
7. cechy demograficzno-społeczne radnych samorządu terytorialnego
8. zasoby mieszkaniowe wg form własności (spółdzielni mieszkaniowych, komunalne, zakładów pracy, prywatne i czynszowe)
9. ubytki zasobów mieszkaniowych
10. bilans zasobów mieszkaniowych
11. koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych komunalnych
12. prywatyzacja i reprivatyzacja przedsiębiorstw państwowych (przedsiębiorstwa wg obranej drogi prywatyzacji, wartość sprywatyzowanego majątku wg sposobu jego zbycia i wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw objętych prywatyzacją)
13. podmioty gospodarki narodowej wg form organizacyjno-prawnych i sektorów własności
14. pracujący wg płci i wg rodzaju działalności
15. bezrobocie rejestrowane wg wieku i wykształcenia
16. szczegółowe dane dotyczące stanu zagrożenia i ochrony środowiska
17. szczegółowe informacje o rolnictwie na podstawie spisu rolniczego
18. użytkowanie lasu i obrót produktami leśnymi
19. zagospodarowanie lasu i zadrzewienie
20. produkcja sprzedana przemysłu (ceny bieżące)
21. produkcja podstawowa przedsiębiorstw budowlano-montażowych (ceny bieżące)
22. pomocnicza produkcja przemysłowa i usługi produkcyjne przedsiębiorstw budowlano-montażowych (ceny bieżące)
23. sprzedaż detaliczna wg 16 wyspecjalizowanych branż i podstawowych grup asortymentowych, ceny bieżące
24. sprzedaż hurtowa wg specjalizacji branżowej (ceny bieżące)
25. sieć handlowa, w tym sklepy wg branż, liczby pracujących i obrotów
26. sieć magazynów handlowych wg rodzajów
27. sieć targowisk
28. zapasy towarów w hurcie i w detalu w jednostkach handlowych wg 4 grup towarów (żywność, napoje alkoholowe, towary nieżywnościowe konsumpcyjne i niekonsumpcyjne)
29. sieć wodociągowa, kanalizacyjna i gazowa
30. trasy komunikacji miejskiej
31. liczba wysypisk, powierzchnia i odpady wywiezione stałe i płynne.

Wiele z tych informacji pokrywa się z kategoriami, które powinny być opracowywane i publikowane dla gmin. Jest to zresztą zgodne z zasadą,

iż nowa statystyka powiatów powinna być budowana „od dołu”, tzn. powinna to być — w zasadzie — agregacja danych o miastach i gminach. Stąd też na szczeblu powiatowym muszą istnieć wszystkie te informacje, które są dostępne dla jednostek lokalnych. Dotyczy to zarówno podstawowej sprawozdawczości statystycznej i danych z niej uzyskiwanych (a więc wyspecjalizowanych zbiorów komputerowych), jak i danych zestawianych i dostępnych na szczeblu centralnym.

Projektowaną bazę informacyjną należy poszerzyć o dane o podatkach zbieranych na szczeblu powiatowym oraz o finansowej gospodarce powiatów (podobnie do informacji istniejących obecnie na szczeblu gmin).

Osobnym problemem są statystyczne podstawy reformy finansów publicznych państwa. Nadanie trzem częściom składowym budżetu nowego województwa (tj. odsetka udziału we wpływach z PTU, odsetka udziału we wpływach z PIT oraz odsetka udziału globalnej kwoty regionalnych subwencji wyrównawczych w planowanych dochodach budżetu państwa) określonych wartości liczbowych powinno sprowadzić się do iteracyjnego poszukiwania takich ich wartości, które będą rachunkowo racjonalne (w zasadzie powinny to być liczby całkowite) oraz statystycznie udokumentowane. To zaś oznacza bezwzględną potrzebę dysponowania następującymi zbiorami danych statystycznych:

- globalną kwotą niezbędnych wydatków na finansowanie „stabilnych” zbiorów zadań i kompetencji województw;
 - kwotami niezbędnych wydatków według poszczególnych projektowanych województw;
 - potencjałami podatkowymi w zakresie PTU i PIT według poszczególnych projektowanych województw.
- Konieczne jest więc zbudowanie niezbędnych zbiorów informacji.

ROZDZIAŁ 6.

ELEMENTY POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

6.1. Terytorialny aspekt finansów publicznych w Unii Europejskiej

6.1.1. Wprowadzenie

Znajomość terytorialnego aspektu finansów publicznych i polityki przestrzennego zagospodarowania w krajach Unii może być przydatna do sformułowania zasad i instrumentów polityki regionalnej państwa polskiego, zwłaszcza w perspektywie integracji z Unią¹.

Mechanizm przestrzennej redystrybucji zasobów uważany za ważny czynnik sprzyjający realizacji zasady równości oraz opiece społecznej odgrywa także rolę istotnego regulatora w gospodarce. Może także w istotny sposób oddziaływać w kierunku równoważenia rozwoju poszczególnych obszarów.

Mechanizm ten funkcjonuje zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i poszczególnych krajów. Jego działanie zostało przedstawione na podstawie częściowych badań przeprowadzonych w pięciu największych państwach Unii: Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Belgii, z uwagi na jej specyficzny federalny ustrój. Badania te mają charakter ograniczony, nie dotyczą bowiem pożyczek oraz finansów władz lokalnych.

Zanim zostaną przedstawione rezultaty polityki redystrybucyjnej poszczególnych państw, warto zwrócić uwagę na wydatki ze wspólnego budżetu Dwunastki². W porównaniu do dochodów i wydatków wewnętrznych krajów członkowskich, budżet Unii wydaje się niewielki: 73,5 mld ECU

¹Doświadczenia krajów Unii Europejskiej zostały omówione na podstawie dokumentu Europa 2000+ opublikowanego przez Komisję Europejską w 1994 r. *Politique régionale de la Communauté Européenne, EUROPE 2000+, Cooperation pour l'aménagement du territoire européen*. Commission Européenne, 1994, strony 141–168.

²Dokument dotyczy 12 krajów Unii, przed przyjęciem nowych członków.

w 1994 r. czyli 1,2% PKB, podczas gdy wydatki publiczne państw — członków stanowią połowę PKB. W rezultacie wpływ redystrybucji finansowej Unii jest także niewielki. Tym bardziej, że ok. połowa budżetu Unii jest przeznaczona na tzw. wspólną politykę rolną, a tylko ok. 30% kierowanych jest na tzw. cele strukturalne. Mimo tych ograniczonych nakładów obserwuje się istotny wpływ środków finansowych Unii kierowanych do głównych beneficjentów tzn. rolników oraz do regionów korzystających z funduszy strukturalnych, szczególnie w ramach Celu 1.

Ludność czynna zawodowo w rolnictwie krajów Unii wynosi ok. 5% całej ludności aktywnej zawodowo. Budżet wspólnej polityki rolnej sięgał w 1994 r. 36,5 mld ECU. W rezultacie na jednego czynnego zawodowo w rolnictwie przypadało średnio 5000 ECU, co musiało mieć wpływ na poziom życia rolników, tym bardziej że wspólna polityka rolna skierowana jest przede wszystkim na podtrzymywanie poziomu dochodu rolników.

Z drugiej strony regiony objęte tzw. Celem 1 uzyskują dwie trzecie funduszy, podczas gdy zaludnione są jedynie przez 26% mieszkańców Unii. Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności wynosi w tych regionach 2–3% PKB lub 10–15% nakładów inwestycyjnych, nie licząc pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego (20 mld ECU w 1994 r.)

6.1.2. Wielkość przepływów finansowych

Interpersonalny efekt redystrybucyjny finansów publicznych krajów członkowskich jest bardzo znaczny. Obserwuje się na ogół zbieżność między biednym regionem i ubogimi mieszkańcami oraz między bogatym regionem i zamożnymi mieszkańcami. Można zatem przypuszczać, że transfer do ubogich mieszkańców przynosi raczej korzyści biednym regionom. Choć z drugiej strony wyraźnie widać, że transfer do ubogich mieszkańców nie zawsze powoduje zmniejszanie się różnic międzyregionalnych, ponieważ środki otrzymane przez najuboższych mogą przynosić korzyść przede wszystkim bogatym regionom, wtedy kiedy dystrybucja dochodów przed transferem jest bardziej nierówna w bogatych niż w biednych regionach. Podobnie jest w przypadku inwestycji, które są na ogół obłożone niskimi podatkami i konsumpcji dóbr luksusowych, które są z kolei wyżej opodatkowane.

Tak więc aby przedstawić wielkość redystrybucji międzyregionalnej, nie wystarczy zbadać transfery brutto, ale trzeba wziąć pod uwagę rezultat finalny krzyżujących się przepływów, czyli saldo netto wpływów i wydatków administracji publicznej w każdym regionie.

6.1.3. Redystrybucyjny rezultat opieki społecznej

W wydatkach opieki społecznej **emerytury zajmują wyraźnie pierwsze miejsce**. Z powodu starzenia się ludności Europy ta część wydatków będzie rosła. Wpływ emerytur na rezultat redystrybucji międzyregionalnej jest trudny do oszacowania. Jednakże z uwagi na fakt, że szybciej starzeje się ludność regionów bogatych niż biednych wpływ ten będzie odwrotny, jeżeli chodzi o redukcję nierówności międzyregionalnych. Tak jest np. we Włoszech, ponieważ większość środków płynie do bogatej Północy, gdzie jest stosunkowo najwięcej ludzi starych. W innych krajach, np. we Francji, gdzie ludność najbogatszego regionu Ile de France jest zarazem relatywnie najmłodsza, obserwuje się sytuację odwrotną. Zjawisko to nie jest więc regułą.

Koszty opieki zdrowotnej zajmują zwykle drugie, po emeryturach, miejsce w wydatkach opieki społecznej. Ze względu na to, że wydatki w zakresie ochrony zdrowia na jednego mieszkańca są dziesięciokrotnie wyższe, w przypadku osób powyżej 75 lat, to efekt redystrybucyjny będzie w tym przypadku podobny do obserwowanego poprzednio rezultatu wypłacania emerytur.

W większości krajów **wydatki na zasiłki dla bezrobotnych** i na przekwalifikowanie zawodowe osób pozostających bez pracy zajmują zwykle trzecie miejsce w budżetach opieki społecznej. Ich efekt regionalny jest najsilniejszy, ponieważ na ogół bezrobocie jest największe w regionach biednych, tam więc kierowana jest zwykle największa masa środków.

Dochody opieki społecznej pochodzą w większości ze składek pracodawców i pracobiorców i wykazują, w pewnych granicach, tendencje do proporcjonalności (od 1,5 do 3 pensji miesięcznych) w stosunku do dochodów. Wzrastają jednak wolniej niż zarobki i obciążenia podatkowe.

Wielkość sum transferowanych może być zatem bardzo zróżnicowana w zależności od odchylenia w dochodach uzyskiwanych w poszczególnych regionach. Także ich względna waga w stosunku do PKB regionów świadczących i uzyskujących będzie tym większa, im regiony są mniej liczne. W przypadku analizowanych tu krajów transfery międzyregionalne w zakresie opieki społecznej sięgają ok. 5% PKB w jedną lub w drugą stronę.

6.1.4. Redystrybucyjny efekt podatków

W referowanych badaniach wzięto pod uwagę jedynie efekt podatków od osób fizycznych (POF). Wpływy z tytułu POF wynoszą ok. 25% ogółu wpływów podatkowych w badanych krajach. Ich główną cechą jest progresywny charakter. Mieszkańcy bogatych regionów płacą więc ogólnie wyższe

podatki. W ten sposób same wpływy podatkowe są istotnym czynnikiem re-dystrybucji międzyregionalnej, chociaż zniżki i uchylene się od płacenia podatków obniżają ich progresywny efekt. We Francji np. POF jest naj-niższe wśród analizowanych krajów i wynosi 21%, podczas gdy w krajach sąsiednich sięga 30%, a w dwóch z nich aż 40%.

Stopa podatków pośrednich, takich jak PTU (*VAT*), jest bardziej jed-nolita. Chociaż regiony biedne płacą mniejszy podatek PTU, to ma on większą wagę w budżetach ich mieszkańców. W rezultacie efekt re-dystry-bucyjny tego podatku jest tonowany przez jego regresywny charakter.

6.1.5. Redystrybucyjny efekt mechanizmu wyrównawczego

Wszystkie kraje federalne i unitarne dysponują systemem wyrównaw-czym mającym na celu ograniczenie zróżnicowań międzyregionalnych.

Najprostszy system funkcjonuje w Belgii, gdzie istnieje automatyczny transfer 11,7 ECU na mieszkańca (indeksowany), uzyskującego dochód niższy od średniej krajowej. W ten sposób Flandria i region Brukseli trans-ferują do Walonii ok. 1% PKB.

W Niemczech począwszy od 1995 r. obowiązuje ogólnoniemiecki, obej-mujący stare i nowe Landy, system wyrównawczy (*Finanzausgleich*), który funkcjonuje na kilku poziomach.

- Jedna czwarta części zarezerwowanej dla Landów z podatku PTU (35%) kierowana jest do regionów najuboższych, aby zapewnić im zdol-ność finansową na poziomie 92% średniej w kraju. Zachowując 65% PTU, rząd centralny przyznaje ponadto dodatki w wysokości 2% PYU. Od 1995 r. PTU jest już dzielony w proporcjach 44% dla Landów i 56% dla rządu centralnego.
- W celu zwiększenia zdolności finansowej najuboższych regionów z 92% średniej do 95%, istnieje transfer horyzontalny z Landów bogatych do biednych.
- Trzeci bardzo skomplikowany, chociaż równie automatyczny, poziom wyrównywania różnic pozwala na zwiększenie zdolności finansowej po-przez dodatkowe transfery między Landami, nawet do 100%.

W tym systemie nie partycypuje Berlin i mając specjalny status jest w znacznej mierze finansowany ze środków federalnych (14,4 mld DEM w 1991 r.), jednakże w związku z przejściem przez to miasto funkcji stolicy, status ten ma być systematycznie ograniczany.

W Hiszpanii regiony dysponują funduszem międzyregionalnym, który sięga 25% wydatków publicznych przeznaczanych na inwestycje. Fundusz ten służy dofinansowywaniu projektów realizowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

We Włoszech do 1992 r. istniał fundusz nadzwyczajnych interwencji na obszarach *Mezzogiorno* (3,5 mld ECU). Obecnie został zniesiony i programy rozwoju regionalnego są finansowane z budżetów regionów.

We Francji ustanowiono w 1995 r. fundusz korekty nierównowagi regionalnej, który jest mechanizmem transferu z regionów o wyższym potencjale fiskalnym (powyżej średniej krajowej) do regionów o niższym potencjale. Fundusz ten ma jednak ograniczone znaczenie, wynosi bowiem zaledwie ok. 100 mln ECU.

W Wielkiej Brytanii nie istnieje szczebel regionalny i redystrybucja odbywa się między rządem centralnym a społecznościami lokalnymi. Istnieje tam specjalny fundusz (*Revenue Support Grant*) rozdzielany na zasadzie skomplikowanego algorytmu opartego na różnicy między założonym przez rząd poziomem zaspokojenia potrzeb społeczności a możliwościami ich zaspokojenia przez władze lokalne z ich własnych dochodów. Ponieważ dochody własne są małe i wynoszą zaledwie 15% ogółu wydatków lokalnych, to transfery z budżetu centralnego muszą być znaczne.

6.1.6. Redystrybucyjny efekt inwestycji publicznych

Inwestycje publiczne realizowane przez rząd centralny mają niezwykle istotne znaczenie, ponieważ w odróżnieniu od poprzednio omówionych sposobów redystrybucji nie są prostymi transferami zasobów, ale wpływają bezpośrednio na autonomiczny rozwój regionów i dają w dodatku istotne efekty mnożnikowe. Inwestycje w infrastrukturę ekonomiczną i społeczną odgrywają bardzo ważną rolę w rozwoju regionalnym, gdyż stwarzają podstawę działalności gospodarczej i wzrostu ekonomicznego.

We wszystkich krajach istnieje jednak konflikt między rozwojem w długim okresie, w którym zainteresowane są przede wszystkim zapóźnione regiony i nakazami chwili wymagającymi likwidacji problemów powstałych w związku z rozwojem silnych regionów, które zaczynają ograniczać ten rozwój. Z tego powodu, w celu maksymalizacji korzyści, inwestycje publiczne są kierowane do regionów silnych i dynamicznych, a nie do regionów słabych i biednych.

6.1.7. Redystrybucyjny efekt bezpośredniej pomocy regionalnej

Pomoc regionalna w ścisłym znaczeniu (premie inwestycyjne, pomoc w tworzeniu miejsc pracy itp.) jest w krajach Unii stosunkowo niewielka. W latach 1988–1990 wydatki państw-członków Unii na pomoc regionalną (bez inwestycji infrastrukturalnych) wyniosły 13,5 mld ECU, czyli 0,3% PKB. W ostatnich latach pomoc tego typu jeszcze się zmniejszyła. Pomoc

ta nie może być oceniana jedynie na podstawie wielkości wydatkowanych na nią sum, ponieważ była często skoncentrowana i funkcjonalna, miała więc efekt mnożnikowy.

Sumując te uwagi autorzy raportu stwierdzają, że chociaż międzyregionalna redystrybucja finansów publicznych jest bardzo istotna, to wielkość poszczególnych transferów i ich rezultaty są mało znane. W konsekwencji niezbędne są dalsze pogłębione badania tych transferów. W szczególności należy odpowiedzieć na dwa pytania.

- W jaki sposób zapewnić największą efektywność redystrybucji międzyregionalnej inwestycji publicznych, które by najlepiej służyły zrównoważonemu rozwojowi całego obszaru kraju?
- W jaki sposób zacofane regiony mogą poprzez własne inicjatywy maksymalnie wykorzystywać otrzymywane transfery środków publicznych, tak aby nie były w całości konsumowane, ale kierowane także na inwestycje?

W krajach unitarnych wielkość transferów międzyregionalnych jest bez porównania większa niż w krajach federalnych. Rezultat transferów jest tym większy, im liczba regionów beneficjentów mniejsza. Wzrost dochodów ludności w regionach ubogich nie sprzyja automatycznie ich rozwojowi, ponieważ powiększona siła nabywcza kierowana jest przede wszystkim na kupno towarów i usług importowanych. Transfery te mogą jednak wzmacniać wewnętrzny potencjał słabych regionów, jeżeli służą zakupowi dóbr inwestycyjnych i waloryzacji kapitału ludzkiego.

6.2. Polityka zagospodarowania przestrzennego

6.2.1. Główne tendencje i założenia

W krajach Unii Europejskiej obserwuje się kilka głównych tendencji w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego.

- Następuje wzrost świadomości, że polityka zagospodarowania przestrzennego obejmuje szeroki krąg zagadnień, takich jak rozwój gospodarczy, transport, turystyka, mieszkalnictwo, zagospodarowanie odpadów, jakość wody i ochrona środowiska naturalnego. Planowanie przestrzenne staje się więc planowaniem globalnym i kompleksowym.
- Przyjmuje się powszechnie, że w procesie planowania przestrzennego trzeba w znacznie większym stopniu niż poprzednio brać pod uwagę siły rynkowe.

- Zakłada się konieczność uproszczenia procedur planowania, a w szczególności konsultacji między różnymi zainteresowanymi aktorami.
- Za niezbędną uważa się dalszą decentralizację decyzji i nadanie większych uprawnień władzom regionalnym i lokalnym.

W krajach Unii obserwuje się coraz większą zgodę, jeżeli chodzi o to, w jaki sposób planowanie przestrzenne ma reagować na wyzwania współczesności. W kręgu państw Unii występuje wspólnota poglądów odnośnie następujących kwestii.

- Konieczność koncentracji wzrostu gospodarczego w istniejących strefach zurbanizowanych, między innymi przez restrukturyzację istniejącej tkanki miejskiej i likwidację odłogów miejskich.
- Konieczność prowadzenia całościowej polityki w zakresie zarządzania środowiskiem, która powinna się opierać na zasadzie trwałego rozwoju, tak aby opanować i zredukować wszystkie rodzaje zanieczyszczeń u ich źródeł.
- Istnieje silne pragnienie zwiększenia ochrony środowiska naturalnego na obszarach miejskich i wiejskich, a także tworzenie parków narodowych i ochronę wybrzeży.
- Należy się troszczyć o całościowy i rozbudowywany, przy pomocy wielu środków, system transportu.

6.2.2. Integracja polityki wspólnotowej w systemach zagospodarowania przestrzennego

Główne instrumenty polityki regionalnej Unii (Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności i Wspólna Polityka Rolna) znajdują silne odbicie w przestrzeni. W niektórych krajach jak np. Niemcy i Włochy najpierw opracowuje się plany zagospodarowania przestrzennego, a następnie realizuje ich elementy przy pomocy funduszy unijnych. W innych krajach (Dania, Belgia, Grecja) opracowuje się równolegle programy wykorzystania funduszy unijnych oraz politykę i plany przestrzenne. Niektóre kraje jak np. Irlandia i Dania mają plany krajowe zarysowujące nie tylko ogólne ramy polityki zagospodarowania przestrzennego, ale także programy działania sektorów publicznego i prywatnego.

We wszystkich krajach pojawia się problem dostosowania kalendarza dwóch przedsięwzięć. Plany wymagają ok. 4 lat (opracowanie, konsultacje, zatwierdzenie), natomiast program wykorzystania przyznanych funduszy musi być zadecydowany w znacznie krótszym okresie czasu.

Wiele krajów we wspólnej polityce rolnej widzi kluczowy czynnik organizacji przestrzennej swoich obszarów wiejskich. Większość krajów zdaje

sobie sprawę, że finansowanie ze środków Unii najważniejszych połączeń transportowych (kolei typu *TGV*) będzie miało poważne skutki na niektórych obszarach. Niektóre kraje, np. Hiszpania, w swoich planach budowy infrastruktury transportowej do 2007 roku uwzględnia jej wpływ na zagospodarowanie przestrzenne poszczególnych obszarów i na sposób wykorzystania terenów.

Znaczna część prawa wspólnotowego, ze szczególnym naciskiem na ochronę środowiska, dotyczy właśnie zagospodarowania przestrzennego. Jednakże między poszczególnymi krajami w zakresie aplikacji tego prawa istnieją znaczne różnice. O ile np. Dania z nawiązką stosuje już wspólne ustalenia, to Grecja i Włochy pozostają pod tym względem w tyle.

Ważnym elementem ewolucji planowania przestrzennego w Europie stało się ostatnio planowanie transgraniczne. W tym przypadku dwa zainteresowane państwa opracowują wspólną politykę dotyczącą obszarów po obu stronach granicy.

6.2.3. Instrumenty polityki zagospodarowania przestrzennego

W niektórych państwach (Dania) obszar kraju podzielony jest na trzy obszary: strefę miejską, strefę osadnictwa lotniskowego i strefę wiejską. W tej ostatniej obowiązuje ścisła ochrona gruntów rolnych i leśnych, które nie mogą być, w zasadzie, przeznaczone na inne cele, zaś procedura odrolnienia terenów jest długa i skomplikowana.

Planowanie ma z reguły charakter wieloszczeblowy:

- Na poziomie krajowym opracowuje się zasady kształtowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, która ma charakter strategiczny (Dania).
- Na poziomie regionu (Landu w Niemczech) opracowuje się program rozwoju regionu oraz plan zagospodarowania przestrzennego.
- Na szczeblu gminy opracowuje się zwykle dwa typy planów: ogólny plan gminy oraz plany szczegółowe poszczególnych obszarów. W Danii np. istnieje 275 planów gminnych i 20 000 planów lokalnych.

6.2.4. Rodzaje planów

W planach zagospodarowania przestrzennego miast opracowuje się często dwa rodzaje planów: indykacyjny plan użytkowania terenu oraz plan przeszkód w użytkowaniu przestrzeni (Niemcy). Kontrola sposobu zagospodarowania przestrzennego i zabudowy sprawowana jest przy pomocy jednego instrumentu, jakim jest pozwolenie na budowę (Niemcy).

Jednym z ważnych elementów planu jest promocja właściwych warunków życia, ekwiwalentnych na całym terytorium kraju (Niemcy).

Do najważniejszych problemów, którymi zajmują się plany wszystkich szczebli (krajowy, regionalny, gminny), należy pogodzenie warunków rozwoju gospodarczego i jakości życia. Obejmują one wymogi rozwoju regionalnego, strategie terytorialne, rozmieszczenie działalności gospodarczej i użytkowania ziemi na całym terytorium, zasady ochrony środowiska, programowanie sieci transportu, koordynację działań organów publicznych różnych szczebli (Hiszpania).

W krajach Unii istnieją trzy–cztery poziomy władz publicznych. We Francji np. system ten składa się z czterech szczebli.

- Rząd centralny określa reguły i podejmuje najważniejsze decyzje, jeżeli chodzi o tzw. wielką infrastrukturę (autostrady, *TGV*, uniwersytety). Zdekoncentrowane służby rządowe pełnią funkcje kontrolne w zakresie legalności decyzji niższych szczebli.
- Regiony odpowiadają za koordynację rozwoju ekonomicznego, a w szczególności za pięcioletnie kontrakty: rząd–region, które określają duże inwestycje publiczne w regionie.
- Departamenty zapewniają pomoc techniczną małym gminom i opracowują plany sieci transportu w departamencie.
- Gminy odpowiadają za lokalną infrastrukturę i opracowywanie planów użytkowania ziemi. W związku z ogromnym rozproszeniem gmin we Francji (ok. 36 000 gmin) istotną rolę odgrywają związki międzygminne. Rola ich jest szczególnie ważna na obszarach aglomeracji miejskich, gdzie funkcjonują tzw. wspólnoty miejskie, które opracowują kierunkowe plany rozwoju aglomeracji.

We Włoszech nie ma w zasadzie przestrzennego planowania krajowego. Na szczeblu centralnym opracowywane są jedynie plany sektorowe, szczególnie rozwoju transportu, natomiast ich przestrzenna konkretyzacja dokonuje się w planach regionalnych. Na szczeblu centralnym ma też miejsce koordynacja działań władz regionalnych i lokalnych w zakresie problemów mających znaczenie ogólnokrajowe.

W Wielkiej Brytanii z kolei — rząd centralny daje ogólne wskazówki odnośnie do centrów miast i gospodarki wiejskiej. Plany przestrzennego zagospodarowania opracowuje się jedynie na poziomie lokalnym, gdzie istnieją dwa typy planów: ogólny, dający generalne wskazówki, oraz plany szczegółowe dotyczące specyficznych problemów lub użytkowania terenu w szczególnych miejscach. W Wielkiej Brytanii nie ma natomiast planów regionalnych, ponieważ nie istnieje ten poziom terytorialnej organizacji kraju.

GŁÓWNE WNIOSKI

1. U podstaw opracowania leżą następujące **założenia**:
 - 1.1. Polityka regionalna jest częścią **polityki rozwoju**. Politykę regionalną — jak każdą politykę — może prowadzić jedynie podmiot wyposażony w odpowiednią **władzę**. Polityka regionalna, aby była skuteczna, powinna być właściwie **zinstytucjonalizowana** oraz dysponować odpowiednimi **instrumentami**, w tym finansowymi i prawnymi. Polityka regionalna powinna mieć także mocne **podstawy informacyjne**.
 - 1.2. Polityka regionalna powinna być elementem polityki rozwoju, a więc jej cele nie mogą być sprzeczne ze strategią rozwoju kraju. Cele te zamykają się w następujących zasadach: **efektywność** — wzrost — inwestycje — edukacja — restrukturyzacja — państwo ograniczone, lecz silne — decentralizacja — merytokratyczna zasada wynagradzania — równość szans — **socjalna osłona** najsłabszych.
 - 1.3. Niezbędne jest szybkie przeprowadzenie **nowej regionalizacji kraju** i zmniejszenie liczby województw do 12–13. Województwa te powinny posiadać wybieralne w wyborach powszechnych rady przedstawicielskie, reprezentujące zbiorowość terytorialną. Władze regionalne powinny mieć charakter samorządowy i zostać wyposażone w szerokie kompetencje. Do wojewody, będącego reprezentantem rządu w terenie, należeć winny funkcje policyjno-kontrolne.
2. W opracowaniu przyjęto następujące **definicje**:
 - 2.1. **Polityka przestrzenna** to usystematyzowane oddziaływania władz publicznych na przestrzenne zachowania podmiotów gospodarujących, niezależnie od istniejących podziałów administracyjnych. Polityką przestrzenną państwa są działania podejmowane przez rząd centralny oraz jego agendy, w tym także terenowe.
 - 2.2. **Polityka interregionalna** to usystematyzowane oddziaływanie na obszary będące wyodrębnionymi ponadlokalnymi jednostkami terytorialnego podziału administracyjnego kraju (regiony). Polityka

interregionalna państwa to działania podejmowane przez rząd centralny oraz jego agendy, w tym także terenowe.

- 2.3. **Polityka intraregionalna** to usystematyzowane oddziaływanie na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zachodzące na obszarze regionu. Polityką intraregionalną są działania podejmowane przez samorządowe władze regionu oraz ich agendy.
3. Opracowanie zawiera następujące zasadnicze tezy odnoszące się do **celów polskiej polityki regionalnej** w okresie kilkunastu lat:
 - 3.1. Prowadzenie **racjonalnej polityki regionalnej w obecnej terytorialnej organizacji kraju nie jest możliwe**. Na politykę regionalną składa się polityka inter- i intraregionalna — i dopiero współdziałanie obu tych segmentów może prowadzić do skutecznych form oddziaływania władz publicznych na terytorialny rozkład procesów społeczno-gospodarczych oraz na podejmowanie działań, które mogą uzyskać akceptację społeczną.
 - 3.2. Polska polityka regionalna prowadzona przez **rząd centralny** powinna być podporządkowana korzyściom **ogólnokrajowym**. Politykę, której celem jest **poprawa sytuacji w regionach**, powinny prowadzić same **regiony** (województwa).
 - 3.3. **Wybór między równością a efektywnością**, którego muszą dokonać politycy formułujący polską politykę interregionalną na nadchodzące kilkanaście lat, należy rozstrzygać na rzecz wspierania przez tę politykę działań **proinnowacyjnych**, zwiększających **efektywność** inwestowanych nakładów oraz **konkurencyjność Polski** na globalnych rynkach pracy wysoko kwalifikowanej, kapitałowych, towarowych i usługowych. Elementy prowyrównawczej polityki regionalnej można wprowadzać dopiero po osiągnięciu celu nadrzędnego, tzn. **przełamania zapóźnienia cywilizacyjnego** kraju przez szybki wzrost gospodarczy i głębokie zmiany strukturalne w gospodarce i strukturze społeczno-zawodowej.
 - 3.4. Z prymatu celów ogólnokrajowych nad celami poszczególnych części kraju wynika, że w okresie kilkunastu lat większe znaczenie w rozwoju kraju będzie miała aktywna polityka przestrzenna państwa, a nie wąsko, tradycyjnie rozumiana polityka interregionalna.
 - 3.5. Należy starać się, by Polska w trakcie **negocjacji z Unią** uzyskała jej zgodę na bardziej **progresywne, prorozwojowe kierunki wykorzystania późniejszych funduszy strukturalnych**, a we wcześniejszej fazie stowarzyszenia — by pomoc udzielana Polsce w fazie realizacji programu dostosowawczego objęła także te dziedziny, które mogą przyczynić się do poprawy konkurencyjności naszej gospodarki.

4. Opracowanie zawiera następujące zasadnicze tezy odnoszące się do instytucji polityki regionalnej:

- 4.1. Najważniejszą instytucją prowadzącą politykę interregionalną rządu powinien być **komitet rady ministrów** zajmujący się koordynacją działań poszczególnych ministerstw w przestrzeni Polski. Organem wykonawczym tego komitetu powinien być wyposażony w znaczne kompetencje i środki finansowe **urząd centralnej administracji publicznej** (np. Centralny Urząd Rozwoju Regionalnego, CURR) zajmujący się na bieżąco polityką interregionalną: programami restrukturyzacji regionów, rozwojem krajowej sieci infrastruktury, koordynacją inwestycji o znaczeniu ponadregionalnym oraz opracowywaniem programów i dystrybucją pomocy zagranicznej (a następnie funduszy strukturalnych) dla regionów.
- 4.2. CURR powinien mieć swoje **zaplecze naukowo-badawcze i studialne** zajmujące się permanentnym diagnozowaniem (*monitoring*) stanu gospodarki przestrzennej Polski, studiami prospektywnymi i prognostycznymi w skali kraju (w kontekście europejskim) oraz poszczególnych regionów.
- 4.3. Politykę prowadzoną przez rząd cechuje **brak koordynacji w działaniach poszczególnych resortów**, a nawet znaczny chaos. Każde ministerstwo prowadzi własną politykę przestrzennej alokacji środków. Środki te, w całości dość znaczne, są jednak bardzo rozproszone, co nie pozwala na skoncentrowanie działań mających na celu rozwiązanie jakiegoś problemu. Ważne jest wydzielenie w obrębie polityk sektorowych tych ich części, które mają istotne skutki przestrzenne. Ich segmenty przestrzenne muszą być podporządkowane założeniom polityki przestrzennej i interregionalnej państwa, nie zaś założeniom polityk sektorowych.
- 4.4. Celowe jest dokonanie **krytycznej analizy funkcjonowania agencji centralnych**, które powstały z inicjatywy branżowych grup interesów i im służą. Działalność tych branżowych agencji powinna być znacznie ograniczona, a niektóre z nich zlikwidowane, natomiast część zadań tych instytucji powinien przejąć Centralny Urząd Rozwoju Regionalnego i agencje rozwoju regionalnego w terenie.
- 4.5. Po powołaniu dużych, samorządowych województw wzrośnie rola **regionalnych agencji rozwoju**. Agencje te staną się znacznie silniejsze ekonomicznie i kadrowo, co umożliwi im podejmowanie działań obecnie wykraczających poza sferę aktywności jakiegokolwiek instytucji. Podobnie duże województwo będzie w stanie podjąć zadanie

promocji innowacji i technologii, czemu powinny służyć regionalne sieci transferu technologii.

5. Opracowanie zawiera następujące zasadnicze tezy odnoszące się do **systemu prawnego polityki regionalnej**:
 - 5.1. **Nie jest celowe uchwalenie ustawy o polityce regionalnej.** Byłaby ona tworem sztucznym, nigdzie nie spotykanym. Prawo w swej złożoności jest jednym z instrumentów realizacji polityki. Nie ma nigdzie ustawy o polityce przemysłowej, regionalnej, strukturalnej, lokalnej itp. Ustawa „o polityce regionalnej” stanowiłaby wyłom w polskim ustawodawstwie odnoszącym się do działalności podmiotów publicznych.
 - 5.2. Podstawy prawne polityki regionalnej powinny być jasne i mocne. Powinny być jednak zawarte w **zespole ustawodawstwa** odnoszącego się do wielu sfer, z których organizacja terytorialna kraju jest podstawowa.