

Rząd–regiony – jak się na nowo ułożyć?



DR PIOTR ŻUBER

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Precyzyjne określenie roli regionów oraz sformułowanie ogólnych zasad nowej polityki regionalnej jeszcze przed wejściem do Unii Europejskiej dało Polsce znaczącą przewagę w realizacji zadań rozwojowych. Niestety od połowy drugiej dekady XXI wieku obserwujemy centralistyczne zapędy w zarządzaniu politykami publicznymi na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim. W tych okolicznościach potrzebne jest opracowanie nowej formuły współpracy rządu i samorządów wojewódzkich na rzecz rozwiązywania problemów oraz wykorzystania potencjałów poszczególnych regionów. W jakim kierunku powinna zmierzać nowa filozofia krajowej polityki regionalnej?

Rola regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski została określona jeszcze przed ich formalnym utworzeniem w roku 1999. Już w drugiej połowie lat 90. XX wieku, według koncepcji zarówno rządowych, jak i środowiska akademickiego, powołanie dużych regionów widziano jako dalszy, znaczący krok w kierunku procesu decentralizacji państwa: w kontekście zwiększania efektywności prowadzenia polityk publicznych i dalszego zakorzenienia zasad demokracji przedstawicielskiej. Regionalizację opartą o utworzenie kilkunastu dużych województw często postrzegano także jako warunek skutecznej absorpcji środków unijnych po przystąpieniu Polski do UE oraz zwiększenie możliwości wykorzystania zróżnicowanych terytorialnie potencjałów rozwojowych. Miało się to dokonywać poprzez: wyposażenie

samorządu wojewódzkiego w odpowiednie instrumentarium prawne (podmiotowość prawną, kompetencje w zakresie prowadzenia polityki rozwoju), zapewnienie adekwatnych źródeł finansowania oraz skonstruowanie efektywnego systemu koordynacji międzyszczeblowej i międzyinstytucjonalnej, w której różne podmioty (w tym rząd i samorządy lokalne) wspólnie i na zasadach partnerskich działają na rzecz rozwoju poszczególnych terytoriów. Jeszcze przed utworzeniem województw i na długo przed wejściem do UE sformułowano również podstawowe zasady nowej polityki regionalnej. Zadanie prowadzenia działań rozwojowych w skali województwa przypisano samorządom wojewódzkim (polityka intraregionalna), a działań o charakterze rozwojowym

(w skali kraju) oraz wyrównawczym (pomiędzy regionami) – rządowi (polityka interregionalna)¹.

W praktyce budowa silnych, samorządnych regionów napotykała różne problemy o charakterze politycznym i ustrojowym. Niezwykle trudna okazała się też realizacja koncepcji polityki regionalnej opartej o harmonijną współpracę samorządu województwa i rządu (ze względu na wpływ polityki spójności UE i nowego, silnego gracza w postaci Komisji Europejskiej oraz słabości systemu koordynacyjnego na poziomie krajowym). Mimo to można zaryzykować tezę, że zasady sformułowane ponad 30 lat temu w dużej mierze ukształtowały myślenie o roli współpracy pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim przy realizacji zadań rozwojowych oraz bezpośrednio wpłynęły na kształt systemu wdrażania polityki regionalnej, w tym europejskiej polityki spójności w Polsce. Jako przykłady można podać następujące fakty:

- 44% środków w obecnej perspektywie finansowej jest zarządzana² przez samorządy wojewódzkie w postaci programów rozwoju regionalnego;
- w polityce spójności i w kontekście polityk krajowych funkcjonują rozległe

i wielopoziomowe systemy koordynacji działań pomiędzy rządem i samorządem, dotyczące wielu aspektów działalności rozwojowej o znaczeniu: strategicznym (np. w ramach rozwiązań wprowadzonych poprzez *Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* czy pracy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), operacyjnym (komitety monitorujące, Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju, obserwatoria rozwoju, liczne ciała robocze nadzorujące wdrażanie, monitoring i ewaluację) czy wręcz technicznym (uzgodnienia dotyczące linii demarkacyjnych, wspólne zasady regulujące funkcjonowanie poszczególnych elementów realizacyjnych polityki spójności);

- w ramach polityki regionalnej obowiązujący od 2010 roku system wyznaczania obszarów strategicznej interwencji na poziomie krajowym i regionalnym, który w założeniu ma pomagać w podejmowaniu skoordynowanych działań horyzontalnych i sektorowych z poziomu krajowego oraz z poziomu poszczególnych samorządów terytorialnych w celu rozwiązania problemu czy wykorzystania niezagospodarowanego potencjału. Obszary o znaczeniu krajowym stanowią m.in. Polska Wschodnia, Górny Śląsk czy wyznaczone na poziomie subregionalnym miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze lub (w większości) wiejskie obszary zmarginalizowane. Tego typu podejście wspierane jest też w ramach polityki spójności UE – początkowo w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, a obecnie realizacji Planów na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w zakresie dekarbonizacji w pięciu

¹ Precyzyjne określenie roli regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym, procesach politycznych i integracyjnych oraz sformułowanie ogólnych zasad nowej polityki regionalnej jeszcze przed wejściem do UE znacząco wyróżniło Polskę na tle innych państw byłego bloku wschodniego. Umożliwiło to m.in. szybkie zbudowanie sprawnego i efektywnego systemu absorpcji funduszy UE, co w niektórych państwach do dzisiaj jest problemem.

² Trzeba mieć jednak świadomość, że w perspektywie ostatnich 20 lat „zarządzanie sprawami rozwoju regionalnego w obszarze województwa na własny rachunek” (polityka intraregionalna), czyli możliwość podejmowania przez samorządy wojewódzkie decyzji programowych i zarządczych, stopniowo zmniejsza się na rzecz Komisji Europejskiej, rządu, a także innych podmiotów – w tym podmiotów prywatnych.

obszarach czy realizacji ponad 100 strategii subregionalnych.

Zasady sformułowane ponad 30 lat temu w dużej mierze ukształtowały myślenie o roli współpracy pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim przy realizacji zadań rozwojowych oraz bezpośrednio wpłynęły na kształt systemu wdrażania polityki regionalnej, w tym europejskiej polityki spójności w Polsce.

Od połowy drugiej dekady XXI wieku obserwujemy jednak stopniowe odchodzenie od modelu polityki regionalnej i zasad współpracy pomiędzy rządem a samorządem wojewódzkim, ukształtowanymi w Polsce jeszcze przed wejściem do UE. Przejawia się to w wielu działaniach inicjowanych zarówno przez rząd, jak i Komisję Europejską (przy bierności samorządów regionalnych), które stopniowo rozmontowują system polityki regionalnej, ustanowiony w oparciu o koncepcję silnych, samorządowych regionów, efektywnie współpracujących z instytucjami szczebla centralnego przy realizacji działań rozwojowych. Ponadto w wielu przypadkach te elementy systemu, które nadal funkcjonują (np. system koordynacji programowania, kontraktów, wdrażania polityki spójności), stają się raczej fasadowymi strukturami niemającymi wpływu na zwiększenie możliwości działania na rzecz rozwiązywania problemów i wykorzystania potencjałów regionalnych.

W ramach polityki spójności UE do tego typu przedsięwzięć należy zaliczyć m.in. zmniejszanie możliwości prowadzenia działań w oparciu o własne strategie rozwoju regionalnego. Aby otrzymać środki unijne,

samorządy wojewódzkie zmuszane są (przy malejącym jednocześnie zakresie wyboru) do finansowania wszystkich priorytetów unijnych (nawet wtedy, kiedy mają one niewiele wspólnego z ich specyficzną sytuacją rozwojową) oraz do zgody na bardzo szczegółowe regulowanie programowania i wdrażania interwencji, co przy słabościach obecnej polityki spójności UE prowadzi do nadmiernej biurokracji, formalizacji procesu i małej elastyczności.

W ramach polityk krajowych dochodzi natomiast do zwiększenia aktywności rządu w sferze działań społeczno-gospodarczych, w tym inwestycji publicznych³. Przejawia się to poprzez m.in.: pomijanie samorządu wojewódzkiego przy planowaniu i realizacji dużych, strategicznych inwestycji oraz programów adresowanych bezpośrednio do różnych grup beneficjentów, w tym samorządów lokalnych, oraz zmniejszanie wpływu samorządu wojewódzkiego na różne sfery działalności publicznej, np. w przypadku Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zjawisko zwiększania centralizacji zarządzania politykami publicznymi występuje także na poziomie europejskim. Niedawno wdrożone instrumenty UE, takie jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Fund*), realizowany w postaci Krajowych Programów Odbudowy (KPO), oraz propozycje funkcjonowania polityk europejskich w nowej perspektywie finansowej

3 Aktywność ta wynika zarówno ze zwiększenia możliwości finansowania działań rozwojowych w warunkach wzrostu zamożności Polski i dochodów budżetowych, jak i z – motywowanego ideologicznie – rosnącego przekonania o skuteczności działań podejmowanych ze szczebla krajowego czy europejskiego w celu odpowiedzi na aktualne problemy.

powierzają kluczowe role Komisji Europejskiej oraz rządów państw członkowskich przy ustalaniu i rozliczaniu reform i inwestycji oraz towarzyszących im wskaźników. Samorządy regionalne (i inne podmioty) nie pełnią żadnej funkcji w zarządzaniu środkami KPO w Polsce (a nawet w Niemczech, będących przecież krajem federalnym). Ich ewentualne zaangażowanie w przyszłości jest całkowicie zależne od decyzji poszczególnych rządów, a nie systemowego ujęcia wieloszczeblowego zarządzania jako wartości dodanej dla procesów gospodarczych i integracyjnych w UE, co do tej pory miało miejsce w polityce spójności. Ponadto większa niż do tej pory część środków unijnych ma być wydatkowana bezpośrednio za pomocą mechanizmów zarządzania z poziomu europejskiego. Jest to oczywiście zrozumiałe w przypadku funduszu ukierunkowanego na realizację przedsięwzięć biznesowych o największym ładunku innowacyjności i potencjału do konkurowania w skali globalnej czy na realizację działań na rzecz obronności. Jednocześnie powoduje niestety dalsze zmniejszanie zaangażowania regionów jako podmiotów polityki, bez zwracania uwagi na terytorialne konsekwencje tych inwestycji.

Dodatkowym elementem wpływającym na erozję dotychczasowego systemu polityki regionalnej (rozumianego głównie jako domena działalności rządu i samorządu wojewódzkiego) jest wzrost znaczenia podmiotów lokalnych jako aktorów społeczno-gospodarczych i politycznych, w tym w szczególności dużych miast i ich aglomeracji lub też związków i stowarzyszeń, takich jak np. Związek Miast Polskich. Podmioty te są konstytucyjnie niezależne od poziomu regionalnego i dysponują dużymi dochodami własnymi, bezpośrednimi transferami z poziomu

budżetu krajowego lub unijnego (np. w ramach programów zarządzanych centralnie na poziomie kraju czy UE), a także niekiedy dużą siłą polityczną, częstokroć większą niż siła marszałka województwa. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, stają się one coraz mniej zależnymi od dotacji oraz dobrej współpracy z samorządem województwa, samodzielnymi graczami na rzecz rozwoju własnych jednostek terytorialnych czy też – poprzez współdziałanie i mechanizmy współpracy – obszarów funkcjonalnych przekraczających granice administracyjne, takich jak np. obszary metropolitarne.

Od połowy drugiej dekady XXI wieku obserwujemy zjawisko zwiększania centralizacji zarządzania politykami publicznymi na poziomie zarówno rządowym, jak i europejskim. Dochodzi do stopniowego rozmontowywania systemu polityki regionalnej, opartego na koncepcji silnych, samorządowych regionów, efektywnie współpracujących z instytucjami szczebla centralnego przy realizacji działań rozwojowych.

Strategiczną konsekwencją opisywanych powyżej trendów jest znaczące osłabienie chęci elit politycznych zarówno w kraju, jak i w Unii Europejskiej do prowadzenia działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, włączających poziom regionalny. Dochodzi także do stopniowego zmniejszania możliwości działania samorządu regionalnego jako podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki intraregionalnej na rzecz rozwoju województw. Partnerstwo rządowo-regionalne oraz wieloszczeblowe współrzędzenie na rzecz rozwiązywania problemów terytorialnych staje się bardziej postulatem, a nie realnym mechanizmem

wykorzystywanym dla poprawy jakości zarządzania politykami publicznymi.

Należy zaproponować nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce. W szczególności potrzebna jest nowa formuła współdziałania rządu i samorządów wojewódzkich na rzecz rozwiązywania problemów oraz wykorzystania potencjałów rozwojowych kraju i poszczególnych regionów.

Teza, która nasuwa się w kontekście powyższych rozważań, brzmi: system polityki regionalnej w Polsce wymaga znaczących zmian – w szczególności potrzebna jest nowa formuła współdziałania rządu i samorządów wojewódzkich na rzecz rozwiązywania problemów oraz wykorzystania potencjałów rozwojowych Polski i poszczególnych regionów. Samorządy regionalne powinny pozostać ważnymi graczami w prowadzeniu polityk publicznych, ponieważ zwiększają efektywność działań publicznych oraz przyczyniają się do promocji w społeczeństwie idei demokracji integracji europejskiej. Jednocześnie należy zaproponować nową formułę działania, mniej zależną od roli województw w zarządzaniu środkami UE, których rola modernizacyjna i rozwojowa ze względu na zmniejszające się zasoby (i procentowy udział w stosunku do krajowych źródeł) oraz tendencje centralizacyjne w samej UE będzie malała.

Należy podjąć kompleksową refleksję nad przyczynami kryzysu w relacjach na linii rząd–samorząd wojewódzki oraz nakreślić wizję kierunków zmian (czyli *de facto* zaproponować nowy paradygmat polityki regionalnej).

W przeciwnym razie Polsce grozi utrata dotychczasowych, pozytywnych rezultatów wprowadzania w życie koncepcji polityki regionalnej i kształtowania współzależności pomiędzy rządem a samorządem wojewódzkim, wypracowanych jeszcze w latach 90. XX wieku. Negatywnym skutkiem może być także ograniczenie możliwości rozwojowych i dynamiki gospodarczej w całym kraju.

Założenie, że polityki publiczne przynoszą dla obywateli najlepsze efekty wtedy, kiedy realizowane są z ich udziałem poprzez działania reprezentantów wybieranych na różnych szczeblach organizacji terytorialnej (kraj, region, poziom lokalny), stanowi kamień węgielny europejskiej demokracji. Pomimo wzrostu roli przepływów i coraz bardziej sieciowej organizacji systemu gospodarczego na świecie i w Europie, podejście terytorialne, ukierunkowane na likwidację specyficznych barier i wykorzystanie potencjału w danych skalach przestrzennych, pozostaje istotnym i efektywnym elementem współczesnych polityk publicznych. Potwierdzają to zarówno doświadczenia polityki spójności, jak i prace np. OECD.

Biorąc pod uwagę wielkość Polski i jej historycznie ukształtowany, policentryczny system osadniczy (kulturowe i społeczno-gospodarcze ciężenia skupione wokół kilkunastu dużych ośrodków miejskich), istotną rolę w procesach demokratycznych oraz rozwojowych powinien odgrywać samorządowy poziom regionalny. Polska, podobnie jak inne kraje europejskie, potrzebuje silnych regionów będących aktywnymi podmiotami polityki rozwoju. Nie mogą one jednak, tak jak to wymyślono w latach 90. XX wieku, być „gospodarzami” prowadzącymi samodzielną politykę rozwojową

Nowa polityka regionalna powinna być postrzegana nie jako pula środków na wdrażanie programów ukierunkowanych terytorialnie, zarządzanych przez samorząd wojewódzki i odrębnie rząd, adresujących działania do tych samych grup beneficjentów, ale jako polityka horyzontalna, będąca ważnym komponentem ogólnej polityki rozwoju i zapewniająca skuteczną realizację celów terytorialnych poprzez wspólne działania samorządu, rządu i innych podmiotów.

(na swój rachunek i odpowiedzialność) na obszarze województwa. Samorząd wojewódzki jest wyposażony w dosyć małe zasoby własne i kompetencje (np. w porównaniu z gminami) oraz pozbawiony możliwości stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w obszarze gospodarczym (nie jesteśmy krajem federalnym). Jednocześnie zarządza dużymi pieniędzmi z UE, co stawia go w pozycji „szafarza dóbr” rozdzielającego środki finansowe na klientów funduszy UE, zamiast aktywnego gracza w sferze rozwoju regionalnego. W tej samej konkurencji występuje często także rząd, organizując programy dla tych samych beneficjentów, wykorzystując własne i unijne środki finansowe i *de facto* rywalizując o wpływy polityczne.

Samorząd wojewódzki powinien zyskać więcej możliwości do działania w sferze gospodarczej. Oznacza to zarówno zwiększanie zakresu zadań i odpowiedzialności za procesy gospodarcze na terenie województwa, ale także obligatoryjność udziału samorządu wojewódzkiego w tych przedsięwzięciach rządu, przedstawicieli UE i podmiotów o charakterze sektorowym, które mają (lub mogą mieć) konsekwencje dla regionalnych strategii transformacyjnych,

ukierunkowanych na: wzrost konkurencyjności, zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej oraz terytorialnej i budowę odporności w różnych wymiarach, m.in. gospodarczym, klimatycznym czy obronnym.

Dotychczas stosowany system programów i projektów realizacyjnych, w którym rząd i regiony wykonują swoje zadania autonomicznie (przy zapewnianiu pewnej koordynacji, ale głównie w obszarze Funduszu Spójności UE), uzupełniany niezbyt chętnie zawieranymi, opcjonalnymi kontraktami ukierunkowanymi terytorialnie, nie działa dobrze (w interesie rozwoju i regionów, i państwa). Musi zostać zastąpiony stale unowocześnianymi mechanizmami współpracy, przy wdrażaniu wspólnej wizji rozwoju kraju i poszczególnych regionalnych strategii transformacyjnych. Oczywiście, takie podejście zakłada nadanie nowej funkcji strategiom i programom, zarówno krajowym, jak i wojewódzkim. Nie mogłyby to już być oddzielne strategie, a raczej zobowiązania programowe różnych podmiotów (w tym także samorządów lokalnych, prywatnych i innych). W wymiarze praktycznym oznaczałoby to, podobnie jak w przypadku ewolucji systemu programowania i realizacji polityk UE, wspólne wyznaczanie celów rozwojowych i ustalanie wskaźników sukcesu przypisanych do danych podmiotów. Prowadziłoby to do rozliczania się w oparciu o wyniki, a nie o sumę wydatkowanych środków finansowych (czyli istniałaby możliwość otrzymania środków w przypadku realizacji założonych wartości lub w przeciwnym razie – ich utraty).

Aby system ten mógł sprawnie funkcjonować, potrzebuje wzmocnienia mechanizmów dialogu na tematy społeczno-gospodarcze i przestrzenne

na wszystkich poziomach (współ)zarządzania. Konieczne jest też zwiększenie zdolności do realizacji zadań własnych samorządów w oparciu o regionalne środki oraz utworzenie nowych, pozaunijnych mechanizmów służących wspieraniu rozwoju regionalnego, takich jak np. ogólnokrajowy fundusz rozwoju regionalnego (zapewniający płynność działania i pokrywający ewentualne straty w przypadku nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników). Należy również zapewnić możliwość współfinansowania przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu dla realizacji uzgodnionych przez różne podmioty wizji rozwojowych odnoszących się do danych terytoriów. Decyzje dotyczące alokacji środków finansowych powinny być podejmowane w sposób selektywny i strategiczny. Zamiast kierować się jedynie ogólnymi kryteriami dostępu do funduszy, należy skoncentrować się na projektach, które przynoszą realne korzyści w kontekście długofalowego rozwoju regionów, poprawy jakości życia mieszkańców oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarczej.

Nowa polityka regionalna powinna być postrzegana nie jako pula środków na wdrażanie programów ukierunkowanych terytorialnie, zarządzanych przez samorząd wojewódzki i odrębnie rząd, adresujących działania do tych samych grup beneficjentów, ale jako polityka horyzontalna, będąca ważnym komponentem ogólnej polityki rozwoju i zapewniająca skuteczną realizację celów terytorialnych poprzez wspólne działania samorządu, rządu (także w ramach polityk sektorowych) i innych podmiotów. Tylko wtedy spełnimy strategiczne, postulowane od 30 lat cele, które pozostają niezmiennie: zapewnienie najlepszych warunków do rozwoju wszystkich polskich regionów (i obszarów w innych skalach terytorialnych) poprzez likwidację barier, wydobywanie ich wewnętrznego potencjału, wzmacnianie zdolności do zmian strukturalnych przy jednoczesnym wyrównywaniu szans rozwojowych oraz wspieranie wieloszczeblowego systemu współzarządzania, co sprzyja demokracji i zapewnia optymalne wykorzystanie zasobów. ■

O AUTORZE

Dr Piotr Żuber – pracownik akademicki oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. Posiada 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Były Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – KPO), a także odpowiedzialny za monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Były ekspert i kierownik zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



Lubuskie
Warte zachodu



POBIERZ CAŁĄ
PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

