

TADEUSZ KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**POLITYKA ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI
DRUGIEJ DEKADY XXI W.
SPOSTRZEŻENIA I OCENY
DOTYCZĄCE ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH W KSRR**

Abstract: Polish Regional Development Policy Second Decade of the XXI Century. Perceptions and Assessments on the Solutions Adopted in NSRDs. The aim of this paper is to discuss the most important value of the new regional policy contained in the *National Strategy of Regional Development 2010-2020*. Particular attention is drawn to assess the consequences of some proposed solutions. The problem was recognized in three separate parts: a) the background of introduced changes in the model of regional policy, b) a new paradigm for regional policy, c) the principal values and important doubts concerning NSRDs.

Uwagi wstępne

Głównym wyznacznikiem projektowanej polityki rozwoju regionalnego w najbliższej dekadzie jest niewątpliwie *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*. Przygotowywany dokument został przyjęty przez Rząd w połowie 2010 r. Ujawnia główne kierunki polityki państwa związane z osiągnięciem założonych celów, w których podstawowe znaczenie ma mieć potencjał rozwojowy naszych regionów. Jest to jeden z nielicznych dokumentów strategicznych, w którym budowana strategia interwencji *explicite* jest osadzona we wskazanych teoriach rozwoju regionalnego, o czym także poniżej.

Celem prezentowanego opracowania jest autorskie odniesienie się do kilku „wartości” „nowej polityki regionalnej” eksponowanej w ramach *KSRR*, w tym możliwych ich konsekwencji, a także próba oceny niektórych projektowanych rozwiązań. Ujęte to zostanie w ramach trzech oddzielnych fragmentów:

- a) zarys tła koniecznych, wprowadzanych zmian w modelu polityki regionalnej;
- b) nowy paradygmat polityki regionalnej;
- c) główne wartości i ważniejsze wątpliwości dotyczące *KSRR*.

Należy jeszcze wyjaśnić, że pojęcie *polityka regionalna* w opracowaniu jest interpretowane w kontekście interwencji poziomu krajowego, co ma szczególne znaczenie w przypadku odwoływania się do kryteriów i efektów stosownych interwencji¹.

1. Zarys tła koniecznych zmian w modelu polityki regionalnej

W odniesieniu do polityki, nie tylko zresztą regionalnej, od dawna toczy się spór co do jej skuteczności, a uwzględnwszy następstwa niezamierzone, zasadności w ogóle. Za granicę polaryzującą poglądy postrzega się na ogół podział wynikający z podejścia neoliberalnego oraz interwencyjnego. W postrzegającym do niedawna ujęciu, głównym uzasadnieniem polityki regionalnej była konieczność wspierana regionów (obszarów) słabiej rozwiniętych, niejako rekompensując im, wynikające z różnych przyczyn, zapóźnienia w rozwoju, w tym zwłaszcza w dostępie do usług przesądających o warunkach i poziomie życia miejscowej ludności. Kluczowe natomiast zarzuty pod adresem polityki regionalnej dotyczyły dwóch kwestii:

- a) jej nieskuteczności; mimo podejmowanych wysiłków, w tym sporych nakładów finansowych, w nikłym stopniu osiągnany był jej cel główny (wyrównawczy);
- b) zbyt dużego obciążenia dla potencjalnej dynamiki rozwoju całego kraju (polityka jako gra o sumie ujemnej).

Taki obraz polityki regionalnej, obok rozwiązań krajowych, w dużym stopniu był kształtowany ogólnym modelem polityki Unii Europejskiej (*Europejska Polityka Społeczna*, zasada solidaryzmu społecznego). W obecnym jeszcze okresie programowania dominują mechanizmy wyrównawcze, w wyniku których, Polska stała się głównym beneficjentem tak prowadzonej polityki.

Główny nurt dyskusji między zwolennikami i przeciwnikami aktywnej polityki regionalnej koncentrował się na dychotomicznie ujętym dylemacie: równość czy efektywność. Przeciwnicy aktywnej polityki dosyć łatwo mogli argumentować tezę, że polityka taka, będąc istotnym obciążeniem finansowym państwa prowadzi do spowolnienia dynamiki rozwoju całego kraju. To z kolei uwiarygodnia twierdzenie, że w długim okresie wszyscy mogą stracić, zarówno bardziej jak i mniej rozwinięte regiony. Jest to w zasadzie znany problem, mający swoje oparcie, m.in. w interpretacjach przedstawianych na gruncie ekonomii, nauk politycznych, czy nawet filozofii. W ramach tych dziedzin (zwłaszcza ekonomii) formułowane są różne modele podejmujące próbę integrowania podejścia efektywnościowego i prospołecznego. Poszukiwanie rozwiązań kompromisowych w tym względzie nie jest więc czymś szczególnie nowym. Znane

¹Autor prezentowanego opracowania nie podziela poglądu zawartego w *KSRR*, o możliwości „odejścia od podziału na politykę inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych” (zob. *KSRR*, s. 7). Będzie to jeszcze przedmiotem odpowiedniej argumentacji w dalszej części pracy.

są ogólnie formułowane propozycje, które wychodząc z określonych założeń aksjologicznych, formułują kryteria polityki zapewniającej osiągnięcie celów częściowo przynajmniej spełniających warunki efektywności, z jednoczesnym niedopuszczaniem do nadmiernych różnic w odpowiednio definiowanym rozwoju w układach terytorialnych. Z tego już stwierdzenia można wyprowadzić wniosek, że nie istnieje jedno, powszechnie akceptowane rozwiązanie, nie mające alternatywy, przynajmniej co do szczegółów ujęcia. Zasadne jest jednak rozważanie modelu, który uwzględniając konkretne warunki wyjściowe rozwoju i spodziewane uwarunkowania realizacji polityki inicjuje przemiany prowadzące w perspektywie zarówno do poprawy dynamiki rozwoju (w jakimś zakresie), jak i spójności społecznej (w jakimś zakresie).

2. Nowy paradygmat polityki regionalnej²

W ogólnym zarysie nowa, rekomendowana polityka regionalna ma być interwencją stymulującą procesy efektywnościowe rozwoju z jednoczesnym zapewnianiem odpowiedniego wzrostu spójności, zwłaszcza w wymiarze społecznym. Miarą skuteczności tak rozumianej polityki ma być poprawa wskaźników wzrostu gospodarczego, ale też – jako minimum – przynajmniej nie pogarszanie się wskaźników różnicowań międzyregionalnych. Istotą nowego paradygmatu polityki regionalnej jest w mniejszym stopniu paralelność wysiłków interwencyjnych, a więc działań podejmowanych jednocześnie, i przede wszystkim niezależnie od siebie, nakierowanych na wzrost i spójność, a w znacznie większym zakresie nadanie pierwotności w tworzeniu warunków do pobudzania rozwoju gospodarczego w miejscach o „najniższych kosztach interwencji”, lub „potencjalnie najwyższych efektach wzrostu”, które to miejsca przez odpowiednio stymulowane procesy dyfuzyjne mogą pozytywnie oddziaływać na rozwój otoczenia. W takim rozwiązaniu pojawiają się zatem trzy zagadnienia:

- 1) wybór miejsc interwencji w przestrzeni regionalnej,
- 2) zdefiniowanie instrumentów pobudzania rozwoju,
- 3) wspieranie dyfuzji procesów rozwoju.

Jeżeli chodzi o wybór miejsc interwencji, w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* zagadnienie to zostało rozwiązane przez przyjęcie odgórnego założenia: *najbardziej odpowiednim miejscem są największe miasta (metropolie), a bardziej konkretnie, miasta wojewódzkie*³. Takie postawienie problemu można uzasadnić dwoma przesłankami:

- a) dostępna statystyka wystarczająco mocno przekonuje o roli dużych ośrodków miejskich w tworzeniu wzrostu gospodarczego, a także o przesądzającym ich wpływie na ogólną konkurencyjność polskiej przestrzeni;

² W przedstawianej charakterystyce rozwijane są niektóre – zdaniem autora – ważne cechy nowej polityki regionalnej. Nie jest to jednak streszczanie opisów prezentowanych w *KSRR*.

³ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, s. 89.

- b) zasadne wątpliwości dotyczące metropolitalności wszystkich ośrodków wojewódzkich są niwelowane potrzebą zachowania symetrii przestrzennej w stymulowaniu procesów wzrostu, chociażby ze względu na drugi wyznacznik nowego paradygmatu (dyfuzja procesów rozwoju).

W nawiązaniu do powyższych zagadnień warto zwrócić uwagę na możliwość nieco innego spojrzenia na kwestię łączenia stymulowania wzrostu z troską o zachowanie lub poprawę spójności społecznej regionów. Punktem wyjścia niech będzie założenie, że ogólnym przedmiotem polityki regionalnej nie jest osiągnięty poziom rozwoju i jego przestrzenne zróżnicowanie, lecz potencjalne szanse rozwoju regionów i możliwości ich uruchomienia. Jeżeli dalej przyjąć, że przed polityką regionalną będącą jedną z podstawowych polityk rozwoju, stawia się ogólny cel makroekonomiczny, w postaci stymulowania konkurencyjności polskiej przestrzeni i przyczyniania się do wzrostu spójności zewnętrznej kraju (w ramach UE), wówczas łatwo można zauważyć, że wyznacznikiem takiej polityki byłoby wspieranie całkowicie lub częściowo nieaktywnych endogenicznych zasobów regionów według kryterium najwyższego przyrostu efektów. Każdy region dysponuje odpowiednim wewnętrznym potencjałem rozwoju, który w jakiejś części jest wykorzystany w procesach rozwoju, w pozostałej natomiast nie jest aktywny. Niepełne wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów może wynikać z trzech przyczyn:

- a) nieopłacalności jego uruchamiania w danym czasie,
- b) braku środków do jego zagospodarowania,
- c) braku umiejętności jego wykorzystania.

Uaktywnianie niewykorzystanego potencjału wymaga odpowiedniego instrumentarium ze strony polityki regionalnej. Relatywnie łatwy do aktywizacji jest ten, który wymaga tylko odpowiednich środków finansowych. Nieco bardziej złożone działania dotyczą sytuacji, gdy kapitał intelektualny regionu staje się ograniczeniem w wykorzystaniu jego swoistych wewnętrznych szans rozwoju. Kontynuując wątek niewykorzystanych szans rozwoju regionów należy zauważyć, że wszystkie przedstawione wyżej cztery rodzaje potencjałów (część wykorzystana oraz część nieaktywna z trzech wymienionych powodów) występują w zasadzie w każdym z regionów. Różne są tylko ich proporcje. Podmiot polityki musi dokonać oceny potencjalnych szans rozwoju każdego z regionów, tak aby w sposób optymalny zaprojektować strukturę przestrzenną interwencji⁴. Odwołując się do podstaw teorii ekonomii można sformułować dwie wzajemnie sprzężone tezy:

⁴ W zapisach *KSRR*, w części omawiającej wyniki ewaluacji (w *Załączniki*, s. 10) zawarta jest odpowiedź autorów *Strategii* na postulat ewaluatorów, że w dokumencie głównym nie zostały wskazane ani potencjały endogeniczne, ani też specjalizacje regionalne, mimo że *KSRR* kładzie duży nacisk na wykorzystanie potencjałów endogenicznych poszczególnych województw oraz wskazuje konieczność regionalizacji polityk publicznych. Zawarta tam odpowiedź Autorów strategii brzmi: „*Wydaje się, że specjalizacje regionalne i endogeniczny potencjał powinny wynikać ze strategii wojewódzkich, a nie bezpośrednio z KSRR*”. Trudno zgodzić się z tym rozumowaniem. „Inwentaryzacja” własnych szans rozwoju każdego z regionów będzie przebiegała według swoistych kryteriów, najprawdopodobniej odbiegających od

- a) stopień wykorzystania endogenicznych potencjałów regionów koreluje dodatnio z osiągniętym poziomem ich rozwoju społeczno-gospodarczego;
- b) najlepsze efekty w skali kryteriów ogólnokrajowych powinno przynieść „zagośparowywanie” (uaktywnianie) potencjałów rozwoju w regionach o najniższym wskaźniku ich wykorzystywania.

Zakładając prawdziwość tych tez pojawia się niezwykle ważny wniosek, a mianowicie: następstwa polityki regionalnej, której wyznacznikiem są procesy efektywnościowe w skali kraju, „optymalnie” wykorzystujące zasoby regionów, co najmniej nie są sprzeczne z celami zachowania, lub nawet poprawy, spójności społeczno-gospodarczej. Stwierdzenie to w pewnym sensie nawiązuje do liberalnych koncepcji (interpretacji) mechanizmów rozwoju regionalnego, jakkolwiek dotyczy procesu interwencji, a nie samoczynnie działających regulatorów. Koniecznym elementem odpowiedniego modelu polityki są rozpoznane „rezerwy” szans rozwojowych regionów, aby na tej podstawie możliwe było zaprojektowanie optymalnego scenariusza interwencji. Należy też zauważyć, że rozpoznanie to jest pierwotne w stosunku do projektu rozwiązań interwencyjnych. Ważne znaczenie ma ocena „kosztów” i „efektów” uaktywnienia ustalonych szans rozwoju. Zarówno samo rozpoznawanie „rezerw”, jak i wspomniana ocena muszą być prowadzone według kryteriów jednolitych w skali całego układu regionalnego. Niewątpliwą komplikacją postępowania jest to, że czas musi być jednym z ważnych wymiarów (parametrów) przeprowadzanej oceny. Regionalnej struktury interwencji nie można bowiem odnosić jedynie do bieżących wartości ustalonych potencjałów. Niezbędne staje się szacowanie ich przydatności w dłuższym horyzoncie czasu. Wiąże się to z odpowiednimi wyborami o charakterze strategicznym, mającymi rozstrzygać, na jakie kierunki (warianty) rozwoju stawia podmiot polityki regionalnej (interregionalnej). Sumując, istotą przedstawianej koncepcji polityki regionalnej jest koncentrowanie uwagi na uaktywnianiu tych potencjałów, które, przy istniejących możliwościach interwencji w zakładanym okresie mogą skutkować najlepszymi efektami w zakresie dynamiki rozwoju kraju. Jest prawdopodobne, że rozkład regionalny takiej interwencji może być zbieżny (proporcjonalny) z rozkładem stopnia niewykorzystania szans rozwojowych regionów, z przyczyn wcześniej sygnalizowanych.

Trzeba oczywiście zauważyć pewną komplikację przedstawianego rozumowania. Nawiązuje ono w swej istocie do koncepcji krańcowej produktywności kapitału.

kryteriów ogólnokrajowych. O racji Zespołu ewaluującego świadczy zresztą konstatacja zawarta w innym miejscu w treści *Strategii* (s. 86): „*W ramach polityki regionalnej następuje optymalne dopasowanie interwencji publicznej do uwarunkowań występujących na danym obszarze funkcjonalnym, sama interwencja jest jednak ukierunkowana na istniejące na danym terytorium determinanty rozwoju. Aby polityka regionalna była skuteczna niezbędne jest więc określenie potencjałów rozwojowych dla każdego regionu (czy innego obszaru wyodrębnionego pod względem geograficznym), przy jednoczesnej analizie czynników rozwoju, a na tej podstawie bardzo precyzyjne określanie szans rozwojowych dla każdego regionu (czy innego obszaru wyodrębnionego pod względem geograficznym), a następnie w odniesieniu do celów wyznaczonych na poziomie krajowym konsekwentne określanie dla nich długookresowych celów i ścieżek ich osiągania w procedurze umowy między najważniejszymi uczestnikami gry o rozwój*”.

Rzecz w tym, że zinwentaryzowane potencjały rozwoju w układach regionalnych tworzą całe spektrum rodzajowe „kapitałów”. Nie jest zatem łatwe, w płaszczyźnie efektów makroekonomicznych, porównawcze analizowanie przydatności ich uaktywniania. Biorąc pod uwagę sygnalizowany problem, można wstępnie wskazać trzy różne działania umożliwiające (ułatwiającej) jego rozwiązanie:

- a) dokonanie strategicznych wyborów kierunków rozwoju kraju;
- b) klasyfikacja rozpoznanych regionalnych potencjałów rozwoju, prowadząca do ich grupowania na zasadzie największego podobieństwa w świetle związków z uprzednio ustalonymi kierunkami rozwoju;
- c) poszukiwanie kryteriów ocen agregujących następstwa wykorzystania różnych rodzajowo potencjałów rozwoju.

Dużym wyzwaniem dla polityki regionalnej, zakładanej w *KSRR* będzie wspieranie dyfuzji procesów rozwoju. Ośrodki wysokiej koncentracji procesów wzrostu, stymulowane dodatkowo odpowiednimi narzędziami polityki regionalnej powinny oddziaływać pobudzająco na rozwój ich otoczenia. W *KSRR* wskazanych zostało w tym względzie kilka instrumentów⁵. Warto wspomnieć, że jakkolwiek kwestia rozprzestrzeniania się wpływów rozwoju w przestrzeni ma swoje oparcie w odpowiednich koncepcjach teoretycznych⁶, to jednak w konkretnych, praktycznych działaniach podejmowanych w ramach odpowiedniej polityki problem okazuje się trudny do urzeczywistnienia, czego pewnym przykładem może być nasza, polska rzeczywistość, gdzie relatywnie dobrze rozwijającym się dużym miastom w nikłym na ogół stopniu towarzyszy rozwój ich otoczenia regionalnego. Przede wszystkim „udrażnianie” kanałów przenoszenia wpływów musi mieć charakter działań długookresowych, co przy początkowym braku właściwych efektów może zniechęcać podmioty polityki do ich kontynuowania. W ogólnym ujęciu kanały przenoszenia wpływów można rozważać w płaszczyźnie dwóch typów powiązań:

- a) regresywnych,
- b) progresywnych.

Obydwa rodzaje powinny być wykorzystywane przez podmioty polityki odpowiedzialne za pobudzanie dyfuzji procesów rozwoju. Pierwszy rodzaj można skrótowo określić jako związek (wpływ) wynikający z tego „co duże miasto potrzebuje od swojego otoczenia”. Najbardziej powszechne i jednocześnie najbardziej „wydajne” wydaje się być powstawanie nowych miejsc pracy, w jakiejś części absorbujących rynek pracy otoczenia. Mogą to też być powiązania surowcowe, w tym zwłaszcza dotyczące niektórych produktów rolnych. Ważne znaczenie można widzieć w powiązaniach kooperacyjnych. W tym jednak przypadku – bardziej niż w poprzednio wymienianych – „otoczenie” musi cechować się należytą „dojrzałością” rozwoju. Chodzi zarówno o procesy realne (odpowiednia baza materialna do kooperacji, np. w postaci instytucji i organizacji go-

⁵ Zob. *KSRR*, s. 103-111.

⁶ Najlepiej rozwinięte są modele dyfuzji innowacji.

spodarczych), jak i procesy regulacji, w tym głównie postawy władz samorządów lokalnych. Przejawami tej ostatniej (inicjatywy władz samorządowych) mogą być współdziałania i wynikające z tego uzgodnienia w fazie opracowywania własnych strategii rozwoju. Szczególne znaczenie ma współpraca w ramach obszarów metropolitalnych, prowadząca do wytworzenia rzeczywistych powiązań funkcjonalnych.

Powiązania o charakterze regresywnym przesądzą więc w sumie o tym, że dynamika rozwoju miasta nakreśla koniunkturę otoczenia, głównie przez kanały popytowe. Z kolei powiązania typu progresywnego to oddziaływanie o charakterze bardziej podażowym, czyli inaczej: „co miasto daje otoczeniu”. O ile w przypadku powiązań regresywnych doszukiwać się można także przejawów wpływu negatywnego (np. znane procesy wysysania), o tyle powiązania progresywne mają w zdecydowanej przewadze wpływ pozytywny. Najczęściej przywoływanym rodzajem tego wpływu jest dyfuzja innowacji. Innym przykładem może być funkcjonowanie ośrodka akademickiego, który obliczony jest również na potrzeby otoczenia. Skutki oddziaływania progresywnego w znacznej części limitowane są „absorpcyjnością” otoczenia, i na tym koncentrowana musi być uwaga polityki rozwoju. Otoczenie to cechować się musi – pomijając wszystkie inne determinanty absorpcyjności procesów rozwoju – m.in. odpowiednim poziomem atrakcyjności do zamieszkania. Kształcona w dużych ośrodkach akademickich miejscowa młodzież musi mieć perspektywę wykorzystania swojej wiedzy i aktywności poza dużymi miastami. Wspominamy o tym ze względu na możliwość nieco innego spojrzenia na ważny filar nowego paradygmatu polityki regionalnej, a mianowicie: to nie postępująca koncentracja procesów wzrostu gospodarczego (a więc i nierówności w tym względzie) powinny być celem polityki regionalnej, lecz działania zapewniające, aby ten wzrost – zachodzący w sumie w ograniczonej liczbie miejsc – mógł przekładać się na poprawę warunków i poziomu życia jak najszerzych obszarów kraju. Należy dodać, że nie chodzi o proste mechanizmy redystrybucji dochodów – co pozostawałoby w sprzeczności z wcześniej poruszonymi właściwościami nowej polityki regionalnej, lecz o odpowiednie integrowanie obszarów słabo rozwiniętych z obszarami rozwiniętymi. Głównymi płaszczyznami tej integracji jest rozwój infrastrukturalny oraz instytucjonalny⁷.

3. Główne wartości i ważniejsze wątpliwości dotyczące *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*

Kluczową formułę *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, także jej oryginalność w stosunku do innych strategicznych programów rozwoju, wydaje się ujmować stwierdzenie⁸: „... model rozwojowy przyjęty w *KSRR* kieruje wysiłki na rzecz

⁷ Zostało to rozwinięte w raporcie Banku Światowego: *Reshaping Economic Geography. World Development Report*. Waszyngton, 2009.

⁸ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Synteza*, s. 2.

wzmacniania i wykorzystania endogenicznych potencjałów wszystkich terytoriów oraz rozwijania mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu (utożsamianych w KSRR ze stolicami województw) na całe obszary województw”. Rozwijając powyższą ideę, nieco inaczej jej podstawowe akcenty są ujęte w innym miejscu⁹: „Potrzeby szybkiego rozwoju wymagają skoncentrowania uwagi polityki regionalnej na optymalnym wykorzystaniu potencjałów rozwojowych poszczególnych regionów dla powodzenia strategii ogólnorozwojowej. Stawiane przed polityką regionalną pytania – jak najlepiej wykorzystać ten potencjał dla kreowania wzrostu i zatrudnienia? – koncentrując się na zwiększaniu szans regionów do konkurowania w skali europejskiej, jednocześnie zapewniając szanse uczestniczenia w tych procesach wszystkim mieszkańcom kraju, niezależnie od miejsca zamieszkania, oraz jak nie dopuścić do nadmiernych, nieakceptowalnych społecznie i politycznie różnicowań? – stanowią największy i najbardziej strategiczny dylemat polityki regionalnej w perspektywie kilkunastu najbliższych lat”.

Przytoczone wyjaśnienia pozwalają na wskazanie podstawowych właściwości omawianej *Strategii* i wynikającej z niej polityki regionalnej:

1. Koncentrowanie się na szansach rozwoju regionów. W innym miejscu *Strategii* wskazuje się dodatkowo, że koncentracja ma następować na szansach (potencjałach) a nie na przełamywaniu istniejących barier¹⁰. Wspomniane szanse rozwoju regionów upatrywane są w dwóch płaszczyznach:
 - a) obszarach wysokiej koncentracji procesów rozwoju (mówi się głównie o miastach wojewódzkich); to one powinny być ważnym przedmiotem projektowanej interwencji podmiotów polityki.
 - b) szansach tkwiących nie w pełni wykorzystanych endogenicznych zasobach regionów, co powinno się przyczynić do podnoszenia ich konkurencyjności.
2. Ważnym uzupełnieniem powyższego jest wskazywanie na „optymalne wykorzystanie potencjałów rozwojowych”, co w kontekście znajdujących się dalej opisów i interpretacji¹¹ prowadzi do wniosku, że kryteria „optymalizacji” muszą być formułowane w przekroju wskaźników poziomu krajowego.
3. Integralną częścią troski o rozwój głównych lokomotyw rozwoju kraju w postaci istniejących i potencjalnych metropolii, ma być uruchamianie mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu.
4. Przedmiotem działań interwencyjnych *Strategii* jest również niedopuszczanie do nadmiernych różnicowań rozwoju. Jest to adresowane przede wszystkim do odpowiednio definiowanych w *Strategii* „obszarów problemowych”¹². W *Strategii*

⁹ *Ibidem*, s. 5.

¹⁰ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, s. 6.

¹¹ Między innymi chodzi o przyjętą zasadę warunkowości przekazywania środków finansowych. Zob. *Krajowa Strategia...*, s. 75, a także wyjaśnienia na s. 142.

¹² *Krajowa Strategia...*, s. 6, 8.

przyjęto bowiem realistyczne założenie, że wspomnianym mechanizmem rozprzestrzeniania rozwoju nie jest możliwe objęcie wszystkich terytoriów kraju.

Podjmując próbę nieco szerszego omówienia pozytywnych walorów *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, powyżej przedstawiane właściwości wynikające z przytoczonych opisów muszą zostać uzupełnione kilkoma innymi bardzo ważnymi jej walorami.

Po pierwsze, istotnym elementem *Strategii* jest odpowiednio wykreowany układ podmiotowy¹³. Obejmuje relatywnie szerokie spektrum podmiotów poziomu krajowego i terytorialnego, z uwzględnieniem także organizacji pozarządowych. Wydaje się to bardzo ważne w kontekście złożoności projektowanych zadań, wśród których osiąganie wielu z nich zdecydowanie wykracza poza możliwości pojedynczych podmiotów, nawet jeżeli brany jest pod uwagę rząd, czy też w jego ramach konkretne ministerstwo. Pewne niebezpieczeństwo można widzieć w braku jednoznacznego wskazania podmiotu odpowiedzialnego za realizację ustaleń *Strategii*. Co prawda mówi się, że minister ds. rozwoju regionalnego odgrywa rolę kluczowego ośrodka w obszarze polityki rozwoju, w tym polityk ukierunkowanych terytorialnie¹⁴, ale też w innych miejscach podkreślana jest paralelność głównych podmiotów odpowiedzialnych za powodzenie strategii: MRR na poziomie krajowym oraz samorząd województwa na poziomie terytorialnym¹⁵. Rozciąganie odpowiedzialności za osiągnięcie założonych celów rozwojowych na inne niż MRR podmioty nie wydaje się właściwe. Samorząd województwa odpowiada za osiąganie celów własnej strategii; nie można go natomiast obciążać odpowiedzialnością za realizację strategii krajowej. Może i powinien on współdziałać w jej urzeczywistnianiu, jako partner potrzebny (konieczny) ministrowi odpowiedzialnemu za politykę regionalną, ale też jako partner kierujący się własnymi kryteriami. W przeciwnym razie charakteryzowana „podmiotowość” będzie iluzoryczna.

Po drugie, ukierunkowanym rozwinięciem powyżej omawianej wartości *KSRR* jest podnoszony w kilku miejscach zamiar zintegrowanego podejścia terytorialnego, które opierać się ma na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystującego współpracę partnerów, ich sieciowanie, w którym bardzo ważną rolę odgrywa koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych¹⁶. Relatywnie szeroko rozwijane jest zarówno zagadnienie koordynacji, jak i wieloszczeblowego zarządzania. Z pewnością znajdują się tam ważne deklaracje i należy mieć nadzieję, że w jakiejś przynajmniej części uda się je spełnić. Problem jednak w tym, że potrzeby koordynacji oraz integrowania zarządzania nie są czymś nowym w naszej praktyce projektowanych polityk rozwoju. W nikłym, jak dotychczas, za-

¹³ Zob. np. *Podmioty zaangażowane w realizację KSRR, Krajowa Strategia...*, s. 162 i dalsze; także: *Mechanizm koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej*”, *ibidem*, s. 180 i dalsze.

¹⁴ *Ibidem*, s. 163.

¹⁵ *Ibidem*, s. 79.

¹⁶ *Ibidem*, s. 76.

kresie udało się to osiągać. Należy więc pamiętać, że „nie wystarczy zapisać, aby coś się stało”. Konieczne będzie wypracowanie konkretnych mechanizmów koordynowania i integrowania – czego należy oczekiwać po zapowiadanych programach wykonawczych.

Po trzecie, podkreślenia wymaga przyjmowana zasada potrzeby konsensusu w zespole partnerskim dla osiągnięcia zaprojektowanych kierunków rozwoju¹⁷. Wiąże się to z przywiązywaniem wagi do trzech ważnych zagadnień, jakże często ignorowanych w tego rodzaju dokumentach:

- a) odmienność kryteriów działania (funkcji preferencji) współdziałających podmiotów;
- b) niezależność względem siebie większości podmiotów;
- c) negocjacje¹⁸, jako główny mechanizm koordynacji.

Po czwarte, w *KSRR* zastał zaprojektowany pakiet programów operacjonalizujących główne jej ustalenia. Jak wiadomo, bez programów wykonawczych strategia nie ma większych wartości użytkowych.

Po piąte, w *Strategii* zauważa się potrzebę utworzenia instytucji kluczowych w realizacji jej ustaleń (w zarządzaniu jej wdrażaniem)¹⁹. Co prawda jest to raczej rekomendacja dla poziomów samorządu terytorialnego, niemniej jednak godna odnotowania, gdyż w domyśle przynajmniej nawiązuje do jednej z głównych przyczyn nieskuteczności strategii poziomów terytorialnych, zwłaszcza gminnych, tj. zbyt dużego ich obciążenia sprawami bieżącymi, które niejako wypierają podejmowanie zadań strategicznych, a także kadencyjności władz samorządowych, co często skutkuje budowaniem nowych strategii co cztery lata. Przekazanie części zadań wdrożeniowych profesjonalnie i niekadencyjnie działającym instytucjom mogłoby przynajmniej złagodzić wspomnianą słabość.

Po szóste, jedną z najważniejszych wartości omawianej *Strategii* jest oparcie przedstawianych argumentacji na współczesnej wiedzy teoretycznej z zakresu rozwoju regionalnego i polityki regionalnej²⁰. Przyczynia się to niewątpliwie do większej wiarygodności stawianych hipotez i wynikających z nich celów polityki rozwoju regionalnego. Należy jednak dodać, że odwoływanie się do koncepcji teoretycznych w żadnym wypadku nie gwarantuje skuteczności przyjętej strategii.

W przedstawianej powyżej charakterystyce zwrócono już uwagę na niektóre dyskusyjne, zdaniem autora, rozwiązania przyjmowane w *KSRR*. W dalszej części pracy ograniczymy się do rozwinięcia trzech innych, nasuwających się wątpliwości. Nie wyczerpują one wszystkich jawiących się niejasności, ale też opracowanie nie stawia sobie za cel kompleksowego recenzowania dokumentu *Strategii*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 89, także 146.

¹⁸ Kwestia negocjacji, jako mechanizmu uzgodnień, podnoszona jest w kilku miejscach *Strategii*.

¹⁹ *Krajowa Strategia...*, s. 189.

²⁰ Szczególnie mocno ujawnia to załącznik: *Trendy zmian polityki regionalnej – w kierunku nowego paradygmatu*.

Pierwsza wątpliwość dotyczy przyjmowanych celów strategii. Po pierwsze, stojące przed podmiotem strategii zadania określane jako cele polityki regionalnej²¹, ujmowane są w wielu miejscach dokumentu w „towarzystwie” różnych innych celów, określanych tam jako „szczegółowe propozycje rozwiązań”²², „wyzwania”²³, lub też „cechy wizji rozwoju”²⁴. Powstaje zatem pytanie: dlaczego te „inne” nie zostały uznane za „cele”? Wśród nich są przecież ważne dla rozwoju postulaty. Po drugie, przyjęte trzy cele²⁵ tylko pozornie cechuje pewna elegancja charakteryzowana triadą: „konkurencyjność – spójność – sprawność”²⁶. Cel trzeci należy wyraźnie do grupy narzędzi polityki, narzędzi osiągania dwóch pierwszych celów. To, że narzędzia też muszą być doskonałe, nie uprawnia do traktowania ich jako celów polityki²⁷. Wynikające z treści dokumentu wyraźne usatysfakcjonowanie jego Autorów takim właśnie ujęciem nie ma, jak się wydaje merytorycznego uzasadnienia. Dziwi też wyrażana w tym względzie pozytywna ocena Zespołu ewaluującego strategię²⁸. W przekonaniu autora prezentowanego opracowania jest to niewątpliwie pomieszanie kategorii. Zawsze oczywiście możemy się umawiać, że „narzędzia” będziemy nazywać „celami” lub odwrotnie, ale nie będzie to służyło ugruntowaniu dobrych praktyk.

Wątpliwość duga wiąże się z wspomnianym już wcześniej „odejściem od podziału na politykę inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych”²⁹. Podnoszona wyżej kwestia wytworzenia odpowiedniego układu partnerskiego, a także koordynowanie i integrowanie odpowiednich poczynań różnych podmiotów oraz wieloszczelowe zarządzanie nie są w tym względzie żadnym uzasadnieniem. Specyfikowane kierunki rozwoju kraju i sposoby ich osiągania zawarte w *KSRR* musiałyby być jednocześnie zbieżne z kryteriami poziomu krajowego i regionalnego. W warunkach daleko idącej niezależności poziomu terytorialnego jest to przecież niemożliwe. Wydaje się, że u podstaw przyjętego stwierdzenia pojawiło się pomieszanie „zastępowania” z możli-

²¹ *Krajowa Strategia*, s. 89.

²² *Ibidem*, s. 7.

²³ Zob. *Ibidem*, s. 24. Co prawda zmienione jest nieco ich brzmienie, ale sens pozostaje ten sam.

²⁴ *Ibidem*, s. 87.

²⁵ Są to:

- 1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”),
- 2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”),
- 3) tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”).

²⁶ *Ibidem*, s. np. 7, także 150.

²⁷ Brzmi on: „Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie”.

²⁸ Zob. Załącznik: „Ocena ex ante w tym ocena wpływu na sytuację społeczno gospodarczą Polski oraz prognoza oddziaływania na środowisko”, s. 13.

²⁹ *Krajowa Strategia*..., s. 7. Odcinanie się od podziału na politykę inter- i intraregionalną występują także w paru innych miejscach *Strategii*.

wością i koniecznością „koordynowania” i „integrowania”. *KSRR* nie zastąpi strategii wojewódzkich, ani również strategii samorządów lokalnych. Dość symptomatyczny jest także zawarty w *Strategii* zapis³⁰: „*Tak sformułowany cel* (chodzi o strategiczny cel polityki regionalnej przyjmowanej w *KSRR*, TK): [...] *przesądza o widzeniu polityki regionalnej jako działania ukierunkowanego na optymalne, z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwojowych kraju, wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie potencjałów rozwojowych*”. Czyż nie jest to definicyjne wręcz ujęcie polityki interregionalnej?

Kolejną i ostatnią słabością *Strategii*, którą zamierza się podnieść jest dominacja rozwlekłych opisów diagnozujących. W przyjętym podejściu metodycznym budowy *Strategii*, diagnoza stanu istniejącego i zachodzących procesów rozwoju jest elementem niezbędnym. Przedstawiane opisy powinny też być podporządkowane argumentowaniu przyjmowanych celów rozwoju (elementów wizji) oraz kierunków interwencji (elementów) misji. Wszystkie inne charakterystyki są zbędnym „balastem” skutecznie gmatwającym intencje podmiotów *Strategii*. Opisy stanów istniejących, lub co najmniej ciągle do nich nawiązywanie, są wszechobecne właściwie we wszystkich częściach dokumentu *Strategii*. Niezwykle rozwlekłe są również opisy zakładanych celów polityki, zwłaszcza że koncentrują się prawie wyłącznie na: „co zamierza się osiągnąć” (intencje), w znacznie zaś mniejszym stopniu na bardziej konkretnych wskazaniach: „jak to będzie robione” (rozwiązania). Relatywnie skromne ujęcia tego ostatniego – przy tak obszernym tekście *Strategii* – nie usprawiedliwiają też przedstawiane wyjaśnienia, że będzie to przedmiotem programów wykonawczych.

Mając nawet na uwadze krytyczne uwagi pod adresem omawianej *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w ogólnej ocenie jej wartości, jawi się ona jako nowoczesne, odpowiadające współczesności zapowiedzi dotyczące średniookresowej polityki regionalnej. Należy mieć nadzieję, że wystarczy determinacji głównemu podmiotowi *Strategii* do przygotowania rozwiniętej i uporządkowanej struktury celów oraz konkretyzacji rozwiązań w postaci programów operacyjnych, a dalej konsekwentności we wdrażaniu przedstawianych ustaleń.

³⁰ *Ibidem*, s. 86.