

JANUSZ SEPIOŁ

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

**POLITYCZNY WYMIAR
KRAJOWEJ STRATEGII
ROZWOJU REGIONALNEGO 2010-2020**

Abstract: Political Outlook on *National Strategy of Regional Development 2010-2020*. The most important political dimension of the *National Strategy of Regional Development 2010-2020* is to outline the future relations between the regions – the central government in development process of Polish regional policy. What draws attention is “territorial approach”, which means that the provincial government even if it is the main, it is certainly not the only partner for regional policy. The main theme of the *Strategy* is a policy towards the cities. This means selecting a course of actions made from the position of improving the efficiency, modernization and pragmatism. The most likely impact of processes started by the *Strategy* is polarization: metropolitan areas – the rest of the country, increasing of the quantitative and territorial metropolitan areas. The author sees the pathologies associated with the transformation of the voivodship local government boards into “endowers of European contributions” – those operating outside the political control of the largest distributors of development resources.

Polityczna interpretacja dokumentu, takiego jak *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* oznacza refleksję nad przynajmniej trzema zagadnieniami. Po pierwsze – pochodną jakiego sposobu myślenia o państwie i społeczeństwie jest ten dokument, czyli – jakie polityczne założenia legły u jego podstaw. Po drugie – jakie polityczne skutki może wywołać nie tyle sam dokument, ile działania w nim postulowane, gdyby miało dojść do ich realizacji, jakie procesy może uruchomić? Po trzecie – czy *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* implikuje jakieś zmiany w funkcjonowaniu organów państwa, sugeruje jakieś przesunięcia w hierarchiach decyzyjnych ośrodków, układach kompetencji, czy pociąga za sobą jakieś prace legislacyjne albo też – czy w ogóle jest realizowalna bez zmian ustrojowych i kompetencyjnych.

Odpowiedzi na powyższe pytania nie mogą być wolne od subiektywnych odczuć. Trudno też oczekiwać, aby nie były wartościujące. Wynika to z kilku przyczyn. Być może najważniejszą z nich jest to, że każdy dokument strategiczny może, a nawet

powinien być interpretowany nie tylko, jako plan tego – co będzie robione – ale również, jako deklaracja – co nie będzie robione. Wbrew pozorom identyfikacja zarówno pierwszego, jak i drugiego nie jest taka oczywista. Po trosze wynika to z charakteru dokumentu. Jest on niezwykle obszerny (194 strony tekstu), wielosłowny a jednocześnie bardzo mało konkretny. Odnosi się wręcz wrażenie, że misją autorów jest osłanianie głównego przesłania strategii, tak aby dokument mógł zyskać jak najszerszą – polityczną właśnie – akceptację. Niech każdy znajdzie tam element satysfakcji i nadziei dla siebie, nawet jeśli układ priorytetów miałby być wewnętrznie sprzeczny. W tym sensie poprawność polityczna ciąży nad jasnością przekazu.

Każda strategia jest czyjąś strategią. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* jest przede wszystkim strategią polskiego rządu. W związku z tym dwa elementy wydają mi się niezwykle charakterystyczne. Po pierwsze, w tekście podkreśla się „podejście terytorialne”, co oznacza, że samorząd wojewódzki nawet jeśli jest głównym, to na pewno nie jest jedynym partnerem polityki regionalnej. Założenie, że polityka regionalna to nie jest gra centrum z regionami, ale gra centrum z szerokim spektrum partnerów oznacza wyraźne poskromienie ambicji regionów. Okazuje się bowiem, że w realizacji swojej najważniejszej kompetencji – polityce rozwoju regionu, nie mają wyłączności.

Druga konstatacja to zupełna rezygnacja centrum z najbardziej charakterystycznego narzędzia centralnej polityki regionalnej, jakim są wielkie przedsięwzięcia rządowe. W całym dokumencie nie ma ani słowa o wielkich inwestycjach, które mogłyby zasadniczo zmienić charakter dużych obszarów, a nawet całych regionów. Takie przestrzenne konsekwencje nosi np. lokalizacja elektrowni jądrowych (których realizację rząd zapowiada), rozwój lubelskiego okręgu węglowego, polityka wobec rafinerii południowych *etc.* Jest to o tyle zaskakujące, że w powstającym równolegle dokumencie *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* lista takich przedsięwzięć – interwencji jest obszerna. Można by rzec, że mamy do czynienia z polityką regionalną centrum niepewnego swego katalogu zadań i siły sprawczej. Wydaje się, że zjawisko to trzeba opisać w kategoriach ideologicznych, jako program liberalny, sceptyczny wobec interwencjonizmu państwowego, realizujący program „państwa minimum”.

Nie ulega wątpliwości, że głównym wątkiem *Strategii* jest polityka wobec miast. Opisy wszystkich innych działań mają jedynie osłaniać ten cel lub zmniejszać szczególnie drastyczne konsekwencje skoncentrowania polityki regionalnej na obszarach zurbanizowanych, a zwłaszcza metropoliach. Oznacza to wybór kierunku działań dokonywany z pozycji proefektywnościowych, modernizacyjnych i pragmatycznych. Oznacza także wolę przyspieszania przemian cywilizacyjnych nawet za cenę wywoływania napięć i lokalnych depresji. Najwyraźniej rząd gotów jest wziąć na siebie polityczny koszt konfrontacji; obszary metropolitalne – reszta Polski.

Jeśli nawet w tekście ta koncentracja na miastach nie rysuje się tak jednoznacznie, to umieszczone na końcu dokumentu kontrolne wskaźniki realizacji *Strategii* – rozwiewają wątpliwości. Poziom urbanizacji Polski ma w ciągu dekady wzrosnąć

o ponad 5%. Oznacza to przyrost ludności miejskiej o prawie 2 mln, a biorąc pod uwagę ujemny przyrost naturalny w miastach – o jeszcze więcej. Trudno sobie wyobrazić wywołanie takiej skali migracji, bez kierowania dużego strumienia inwestycji na obszary miejskie. Chyba, że zmienimy sposób liczenia wskaźnika urbanizacji zaliczając np. do ludności miejskiej wszystkich mieszkańców stref metropolitalnych.

Tej opcji na rzecz miast, a zwłaszcza na rzecz miast wielkich towarzyszą jednak uderzające niekonsekwencje. Po pierwsze, zakłada się z góry wyłączenie z instrumentarium polityki regionalnej polityki mieszkaniowej. Zgoda, że fundusze europejskie od lat omijają tę problematykę (poza sferą rewitalizacji), ale przecież nie ogranicza to możliwości finansowania jej ze źródeł krajowych. Mamy raczej do czynienia z ugruntowaną w Polsce tradycją traktowania polityki mieszkaniowej, jako segmentu rynku konsumpcji, a nie problemu społecznego czy gospodarczego. To wyraźnie liberalna tradycja, która w Polsce dodatkowo wiąże się ze skrajnie liberalną, anarchistyczną wręcz interpretacją gospodarki przestrzennej. Zarówno decydenci, jak i inwestorzy są przekonani, że brak planów zagospodarowania przestrzennego jest opcją korzystną dla obu stron. Choć na pewno nie jest korzystna dla ostatecznych konsumentów – przyszłych mieszkańców.

W całym tekście unika się konsekwentnie słowa „przemysł”. Istotnie – to prawda, że Polska przeżywa fazę dezindustrializacji. W wielkich miastach ten proces miał nawet ważny pozytywny wymiar – zlikwidowano wiele uciążliwości dla środowiska. Nowe miejsca pracy w metropoliach: centrach usługowych, handlu, obsłudze nieruchomości czy turystyce z nadwyżką zrekompensowały ubytki na rynku pracy. Problem jednak w tym, że w średnich i małych miastach procesom dezindustrializacji nie towarzyszyły podobne procesy do tych w wielkich miastach, a już na pewno nie tak intensywnie. Konsekwencjami był rozwój bezrobocia, emigracja zarobkowa i „śmieciowe miejsca pracy” (np. sklepy typu „wszystko po 5 zł”). Niemal wszystkie miasta w kraju odnotowują zmniejszenie liczby mieszkańców. Pomoc rozwojowa np. na infrastrukturę techniczną dla terenów wiejskich jest skuteczniejsza i z reguły większa, niż dla małych miast.

Polityka przemysłowa umyka z horyzontu planistów, podobnie jak polityka mieszkaniowa, a przecież można sobie wyobrazić systemy grantowe skierowane do samorządów i indywidualnych inwestorów (dziś dostępne tylko dla wielkich przedsiębiorstw), które mogłyby być powiązane z wielkością miast i ich geograficznym położeniem.

Autorzy nie stawiają sprawy całkiem jasno, ale gdy czyta się ich tekst w kontekście *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* to widać wyraźnie, że uważają sieć osiedleńczą Polski za daleką od ideału i zakładają, że najbliższa dekada powinna być dekadą potężnych migracji. Dekadą przesunięcia ciężaru demograficznego Polski na zachód.

Reasumując pierwszy wątek rozważań, dotyczący dających się wydedukować z tekstu jego ideowych założeń, to skrótkowo można by je scharakteryzować, jako

liberalne, pragmatyczne, oparte na przekonaniu o potrzebie forsownej modernizacji i wielkiej wierze w spontaniczną siłę wielu procesów.

Co do wątku drugiego – politycznych skutków realizacji tak sformułowanej strategii, to myślę, że będą one ograniczone. Uzyskiwanie politycznego poparcia jest procesem bardzo złożonym. Na pewno nie tak się rzeczy mają, że dosypanie pieniędzy konkretnemu obszarowi lub środowisku rodzi automatyczną i proporcjonalną reakcję w postaci wzrostu politycznego poparcia. Postawy wyborcze są zakorzenione znacznie głębiej, mają swoje historyczne i kulturowe korzenie. Należą raczej do fenomenów trwałych, a ich zmiany to procesy długie. Pojęcie *geografii wyborczej* od dawna jest przedmiotem politologicznych badań. Nie sposób takiej geografii usunąć z pola widzenia przy analizie *Strategii Rozwoju Regionalnego*. Warto jednak nie poddawać się stereotypom. Podstawowym błędem geograficznej analizy politycznego poparcia jest posługiwanie się dużymi, zagregowanymi jednostkami, np. w postaci województw. Wyniki w dużych miastach potrafią bowiem bardzo zniekształcić obraz. Do fałszywych mitów należy zaliczyć podział Polski na A i B wzdłuż linii Wisły. Daleko bardziej precyzyjnie dzieli Polskę dawne granice zaborów. Analiza na poziomie gmin wskazuje występowanie trzech różnych obszarów: aktywny i żółty obszar ziem zachodnich oraz Wielkopolski z Pomorzem, ubogi, ale aktywny i dynamicznie się rozwijający obszar dawnego zaboru austriackiego oraz nieaktywny, ubogi, a także słaby demograficznie obszar dawnego zaboru rosyjskiego. Nawet te podziały wydają się jednak relatywnie słabe wobec różnic między obszarami metropolitalnymi a obszarami wiejskimi. Dziś jest to najsilniejszy podział społeczny kraju. Polska A to raczej archipelag, a nie zwarty obszar. Strategiczna opcja na rzecz miast i zamiar wywołania migracji (zwłaszcza z Polski Wschodniej), oznacza potencjalne wsparcie „miejskich” partii. Wsparcie raczej teoretyczne, bo najczęściej osoba przenosząca się np. z lubelskiej wsi do Poznania nie porzuci swych politycznych przekonań, a nawet w efekcie frustracji w zderzeniu z nowym środowiskiem może je jeszcze umocnić. Zmiana może się pojawić dopiero w następnym pokoleniu, choćby pod wpływem presji środowiskowej.

Strategia opiera się na wierze w zachodzeniu spontanicznego procesu „dyfuzji”, który będzie zapobiegać nieuchronnej polaryzacji. Trudno wskazać na obiektywne badania potwierdzające tę tezę. Obserwacja wskazuje, że dzieje się coś innego. Powiększają się granice obszarów metropolitalnych – rosną wyspy sukcesu i samorządności, ale kontrasty z pozostałymi obszarami raczej się powiększają. Mówiąc inaczej – „dyfuzja” działa jedynie w granicach lokalnego rynku pracy.

Zatem, jako najbardziej prawdopodobne skutki procesów uruchomionych przez *Strategię*, można wskazać polaryzację: obszary metropolitalne – reszta kraju, wzrost ilościowy i terytorialny obszarów metropolitalnych, a więc w konsekwencji umocnienie sił politycznych uzyskujących sukces wyborczy w wielkich miastach. Będzie on tym większy w im większym zakresie będzie stosowana większościowa a nie proporcjonalna ordynacja wyborcza. Wprowadzenie systemu okręgów jednomandato-

wych do rad gmin i senatu jest istotnym krokiem w tę stronę. W tym systemie pierwszy na mecie bierze wszystko.

Zupełnie kluczowa wydaje się kwestia trzecia, dotycząca zmian ustrojowo-kompetencyjnych związanych z realizacją *Strategii*. Tekst dokumentu krąży wokół pojęcia *kontraktu*, ale wydaje się, że wciąż jest to raczej pomysł niż dojrzała koncepcja, co ma daleko idące konsekwencje. Przypomnijmy: do tej pory *kontraktem* nazywano rodzaj umowy między rządem a władzami wojewódzkimi, który w gruncie rzeczy oznaczał przyznanie określonej ilości pieniędzy z budżetu państwa na samorządowe zadania w programach regionalnych. Była to *de facto* dotacja regionalna, ubrana w ceremonię tzw. negocjacji i uroczystego podpisywania dokumentów. Zadania rządowe nadal realizowano w ramach licznych sektorowych programów centralnych, a zadania samorządowe w ramach programów regionalnych. Ze *Strategii* wynika, że ten system ma być kontynuowany. Warto zdać sobie sprawę, że nie jest to jedyny model. Na przykład w Hiszpanii ok. 60% wydatków w programach regionalnych jest realizowane przez agendy rządowe. Dzieje się tak dlatego, że właśnie zadania rządowe realizowane na terenie danego regionu wchodzą w treść regionalnego programu operacyjnego. W tym sensie jest on właśnie regionalnym kontraktem. Mówiąc obrazowo: to w programie regionalnym pojawia się szybka kolej z miasta „A” do miasta „B” i autostrada z miejscowości „C” do miejscowości „D”, a rząd gwarantuje ich realizację. Jeśli do realizacji nie dojdzie, albo pojawią się oszczędności, środki pozostają w regionie i konieczna jest wspólna refleksja nad ich alternatywnym wykorzystaniem. System taki oznacza przewidywalność i pełną kontrolę regionalnej alokacji środków. W Polsce jest inaczej. Precyzyjnie rozdzielamy, na podstawie złożonego algorytmu, środki na programy regionalne, zaś geograficzny podział środków w ramach programów rządowych jest nieznanym do końca okresu programowania. Nie da się wprost ocenić, jaką politykę regionalną (w wymiarze finansowym) prowadzi rząd, ba, on sam tego nie wie. Wyniki konkursów, zmiany na listach zadań w trakcie realizacji programów, a także przerzuty pojawiających się rezerw sprawiają, że strumienie finansowe płynące do poszczególnych regionów są zupełnie inne niż deklarowane cele polityki regionalnej. Na przykład oszczędności na realizację drogi krajowej w Małopolsce mogą być spożytkowane na Podlasiu i na odwrót. Stawiając sprawę zupełnie jasno: jeśli kontrakty mają być głównymi dokumentami wdrażania polityki regionalnej, to branżowe programy operacyjne muszą być zredukowane. Jeśli dalej będą funkcjonować takie molochy, jak np. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* – to kontrakty będą fikcją. Kontynuacja dotychczasowej praktyki oznaczać będzie także, że regionalne programy operacyjne nie nabiorą charakteru zintegrowanego, że nie przełamiemy podejścia branżowego, a minister Rozwoju Regionalnego nie uzyska jakościowej zmiany swojej pozycji. Po prostu nie będzie miał czego negocjować w ramach kontraktów. Sytuacja byłaby zupełnie odmienna, gdyby odpowiadał za umieszczanie zadań rządowych w programach operacyjnych dla regionów. To podkreślenie „dla” jest bardzo ważne, istnieje bowiem zasadnicza różnica

jakościowa między „regionalnym programem operacyjnym” a „programem operacyjnym dla regionu”. To drugie rozwiązanie byłoby pożądane i wносиłoby zupełnie nową jakość polityczną, ale w *Strategii* nie jest rozważane nawet jako opcja.

Autorzy *Strategii* dostrzegają patologie związane z przekształcaniem się zarządów regionów w „szafarzy europejskich darów” – czyli działających poza polityczną kontrolą rozdzielaczy największych środków rozwojowych. Pomysłem na ograniczenie takich zjawisk mają być regionalne „konferencje wojewódzkie” oraz „Krajowe Forum Terytorialne”. W nieco zmienionej formie wraca pomysł z *Ustawy o rozwoju regionalnym* przyjętej w czasie rządów PiS i potem stamtąd usunięty. Podtrzymanie idei „konferencji” oznacza konieczność poważnej refleksji nad funkcjonowaniem sejmiku wojewódzkiego i być może zmiany ordynacji wyborczej do tej regionalnej instytucji. Pojawienie się, między Komitetami sterującym i monitorującym oraz sejmikiem, kolejnego ciała i to złożonego z lokalnych liderów politycznych, może być poważną komplikacją procesów podejmowania decyzji. Tak być nie musi, ale może.

Strategia zakłada utrzymanie Programu Operacyjnego dla Ściany Wschodniej. Z technicznego punktu widzenia nie ma on sensu. Wszystkie jego zadania mogłyby być wykonane w ramach zwiększonych programów wojewódzkich. Odgrywa on wyłącznie rolę polityczną i w przypadku czytelnej w dokumencie „opcji na rzecz miast” utrzymywanie go wydaje się rozsądne i wytrącające broń krytykom. Gorzej z pomysłem „Program dla Warszawy”. Wprawdzie ma on swoje praktyczne uzasadnienie i „ratuje” pomoc strukturalną dla Mazowsza, to trzeba nie mieć za grosz społecznej wyobraźni, aby proponować takie rozwiązanie. Trudno o coś bardziej antagonizującego niż odrębny program dla najbogatszej części Polski. Wydaje się, że program dla obszarów metropolitarnych mógłby odgrywać analogiczną rolę, ale bez budzenia resentymentów i bardziej w zgodzie z całą filozofią *Strategii*.

W moim przekonaniu najważniejszy polityczny wymiar *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* to nakreślenie przyszłych relacji regiony – rząd centralny w procesie kształtowania polskiej polityki regionalnej. Odnoszę jednak wrażenie, że nadal pozostajemy w poszukiwaniu modelu i na razie Polska samorządowa i Polska rządowa będą żyć obok siebie.