

# WYBRANE PROBLEMY POLITYKI REGIONALNEJ I ROZWOJU REGIONALNEGO ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Marek PRONIEWSKI\*

## 1. Płaszczyzny polityki regionalnej

Polityka regionalna jest integralną częścią polityki społeczno-ekonomicznej, polityki świadomego oddziaływania władz na rozwój regionów. Z reguły przyjmuje się dwojakie znaczenie polityki regionalnej, tj. jako polityki interregionalnej i polityki intraregionalnej [1, s. 16-19]. Polityka interregionalna obejmuje działania prowadzone przez rząd (jego agendy) w celu wspierania rozwoju poszczególnych regionów. Polityka intraregionalna prowadzona jest przez samorządowe władze regionu (tzw. polityka prowadzona w regionie), które bazując głównie na endogenicznych zasobach i możliwościach, oddziałują na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Można więc przyjąć, że polityka regionalna uprawiana jest w dwu wymiarach: jako polityka regionalna państwa, będąc fragmentem polityki makroekonomicznej oraz jako polityka regionalna regionów. Świadomie i racjonalnie prowadzona polityka regionalna przyczynia się do niwelowania różnicowań międzyregionalnych i rozwoju regionów, wzrostu ich potencjału gospodarczego, poprawy konkurencyjności oraz wzrostu poziomu życia mieszkańców, prowadząc do rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju. Polityka regionalna nabiera szczególnego znaczenia w związku z reformą struktury terytorialnej kraju i delegowaniem kompetencji i uprawnień na poziom regionalny, z dostępem do funduszy pomocowych oraz przygotowaniem Polski do integracji z Unią Europejską.

## 2. Uwarunkowania polityki regionalnej

Zakres, intensywność, formy organizacyjne i instrumenty polityki regionalnej kształtowały się pod wpływem wielu czynników. Do najważniejszych możemy zaliczyć [5, s. 83-113]:

- poziom rozwoju ekonomicznego regionów, mierzony wielkością majątku i dochodu narodowego;
- międzyregionalne różnicowania skali tego poziomu;
- organizacja terytorialna państwa określona w konstytucji;
- system finansów publicznych;

---

\* prof. dr hab. Marek Proniewski, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

- impulsy polityczne (wewnętrzne i zewnętrzne) aktywności państwa w sferze rozwoju i zagospodarowania regionów.

Czynniki te i relacje między nimi kształtowały realną politykę rozwoju regionalnego oscylującą między modelem „wyrównawczym” a „polaryzacyjnym”.

Nowe realia polityczne kraju wyznaczone są między innymi przez takie trendy rozwoju, jak: demokracja, globalizacja, rozwój zrównoważony, informatyzacja i integracja polskiego społeczeństwa, gospodarki i przestrzeni z odpowiednimi strukturami europejskimi.

### 3. Dotychczasowa ocena polityki regionalnej Polski

W Polsce w dotychczasowym procesie transformacji gospodarki nakazowo-rozdzielczej w kierunku gospodarki rynkowej występowała nieczytelna polityka regionalna państwa. Polityka regionalna po roku 1989 kształtowała się głównie pod wpływem priorytetów polityki makroekonomicznej, skoncentrowanej na polityce monetarnej oraz w sferze społecznej na łagodzeniu szczególnie drastycznych skutków transformacji gospodarki na rynkach pracy [6, 10]. Obszary szczególnie zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym były niemal wyłącznie przedmiotem interwencji centrum w sferze rozwoju regionalnego. Stosowano zunifikowane instrumenty pobudzające bezpośrednio i pośrednio rozwój gospodarczy, jak np. dotacje do inwestycji infrastrukturalnych, ulgi i zwolnienia w podatkach, kredyty preferencyjne, przyspieszoną amortyzację. Efekty są widoczne i nie wymagają komentarza. Podstawowym instrumentem były subwencje z budżetu centralnego udzielane samorządom, natomiast wydatki na cele rozwoju regionalnego stanowiły zaledwie ok. 0,1% wydatków budżetowych (obok funduszy celowych i środków pomocowych z zagranicy). Skuteczność polityki regionalnej redukowałam niedostatek środków materialnych oraz brak odpowiednich instrumentów i struktury instytucjonalnej (np. organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację polityki regionalnej na szczeblu krajowym). Nie istniał również pełnoprawny podmiot, zdolny do efektywnego działania w zakresie polityki intraregionalnej (ze względu na zanik podmiotowości materialnej i prawnej regionów wojewódzkich).

Należy sądzić, że brak polityki regionalnej („modelu wyrównawczego”) i procesy transformacji gospodarki polskiej lat 90-tych wywarły istotny wpływ na przestrzenne zróżnicowanie kondycji ekonomicznej regionów i przesuwanie się ich w rankingu osiągniętego poziomu rozwoju. Poprawia się sytuacja regionów o wielofunkcyjnej strukturze społeczno-gospodarczej, z dobrze rozwiniętą infrastrukturą i kapitałem ludzkim. Trudności przeżywają regiony koncentrujące przemysły wydobywcze, militarne i państwowe rolnictwo okresu realnego socjalizmu. Najszybszy rozwój gospodarczy i postęp cywilizacyjny występuje w regionach związanych z aglomeracjami, tj. warszawskim, poznańskim, krakowskim, szczecińskim, gdańskim, wrocławskim, bielskopodlaskim, łódzkim. Najgłębszy regres występuje w regionach Polski północnej, zdominowanej

w przeszłości przez rolnictwo państwowe. Do opóźnionych w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym zalicza się też województwa Polski północno-wschodniej, które mają szansę ożywienia gospodarczego poprzez współpracę transgraniczną i położenie geopolityczne po wstąpieniu Polski do NATO i UE. W Polsce południowo-wschodniej występują oznaki depresji strukturalnej ze względu na rozdrobnione rolnictwo chłopskie i zakłady sektora obronnego. Na obszarze kraju występują też regiony surowcowe przeżywające trudności gospodarcze, które wynikają z załamania jednego przodującego sektora gospodarki [7].

Rozwój ekonomiczny w Polsce ma zdecydowanie charakter różnicujący poszczególne regiony. Zbyt duże zróżnicowanie regionalne może jednak zagrażać spójności terytorialnej państwa. Wybór między lokowaniem aktywności ekonomicznej państwa w regionach już rozwiniętych (charakteryzujących się wysoką efektywnością ekonomiczną), o wysokim poziomie życia lub też regionami peryferyjnymi, ze znacznymi potrzebami społecznymi, powinien być wyborem opartym przede wszystkim na przesłankach społecznych i ekonomicznych. Aktywna polityka regionalna państwa powinna być skierowana również do regionów słabo rozwiniętych, dając impulsy do wykorzystania endogenicznego potencjału rozwoju i zwiększenia mobilności przestrzennej ludności.

#### 4. Kierunki dostosowań w sferze polityki regionalnej

Podstawą dla stosunków Polska – Unia Europejska jest podpisany 16 grudnia 1991 r. Układ Europejski, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Dzięki zawarciu układu Polska uzyskała stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi i na tej podstawie 8 kwietnia 1994 r. złożyła wniosek o członkostwo. Wykorzystanie potencjalnych korzyści kraju stowarzyszonego z UE wymaga stopniowego dostosowania struktur i procedur, występujących w sferze polityki regionalnej do wzorców umożliwiających m.in. przejście przez Polskę środków pomocowych z funduszy strukturalnych.

Zasady subsydiarności i komplementarności implikują konieczność prowadzenia krajowej polityki regionalnej tym bardziej, że programy regionalne opracowane z inicjatywy danego kraju angażują 90% środków funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój regionalny i warunkują uzyskanie pomocy wspólnotowej. Dodatkowym uzasadnieniem prowadzenia tej polityki jest potrzeba zapewnienia ekonomicznej i społecznej spójności wewnątrz krajowej.

W celu wypracowania spójnego systemu polityki rozwoju regionalnego w Polsce [4, s. 61-93; 9]:

- stworzono ramy prawne polityki regionalnej. Ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego z 2000 roku reguluje [8]:
  - zakres zadań i odpowiedzialności rządu oraz samorządu za realizację polityki regionalnej,

- zasady zawierania kontraktów regionalnych jako sposobów realizacji polityki rozwoju regionalnego między rządem i samorządem województwa,
- zasady programowania regionalnego, uwzględniające strategie i programy rozwoju,
- instytucjonalną strukturę polityki rozwoju regionalnego;
- opracowano i wprowadzono adekwatny do warunków polskich i zasad europejskiej polityki regionalnej układ podmiotowy<sup>1</sup>. Na szczeblu regionu polityką regionalną od stycznia 1999 r. zajmują się samorzady województwa (zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa – Dz.U. Nr 98). Nastąpiła więc decentralizacja zadań, tj. przekazanie uprawnień rządu wojewódzkim samorządom i dekoncentracja, tj. przekazanie uprawnień centrum wojewodom;
- określono pozostające w dyspozycji układu podmiotowego polityki regionalnej instrumentarium [2]. Powszechnie stwierdza się, że w zdecentralizowanym systemie rynkowym odchodzi się od finansowania poszczególnych przedsięwzięć i udzielania dotacji na rzecz systemowego wzrostu własnych dochodów budżetowych jednostek samorządowych, a także zawierania kontraktów regionalnych (zgodnie z ustawą o wspieraniu rozwoju regionalnego i Programem Wsparcia).

Rozwój regionalny powinien być realizowany przez długofalowe strategie polityki regionalnej państwa, program rozwoju regionalnego państwa, koncepcje polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, strategie i programy wojewódzkie.

## 5. Ekorozwój jako podstawa polityki regionalnej województwa podlaskiego

Mechanizmy rynkowe ujawniły strukturalne, historycznie uwarunkowane słabości gospodarki województwa podlaskiego. Procesy modernizacyjne postępują zbyt wolno – zmiany w okresie transformacji utrwaliły, a nawet pogłębiły dystans rozwojowy. Zapóźnienie strukturalne i technologiczne gospodarki oraz relatywnie niższa dynamika rozwojowa mają niekorzystne konsekwencje społeczne, przejawiające się w bezrobociu oraz niskim poziomie i złych warunkach życia.

Za nadrzędny cel (misję) strategii rozwoju i przestrzennego zagospodarowania województwa podlaskiego można uznać wzrost poziomu cywilizacyjnego (poprawę poziomu i warunków życia ludności) i konkurencyjności przestrzeni społeczno-gospodarczej, w zgodzie z akceptowaną społecznie ideą ekorozwoju Zielonych Płuc Polski.

---

<sup>1</sup> Interesującym rozwiązaniem instytucjonalnym w zakresie polityki regionalnej jest przykład Francji (por. [3]).

Strategia ekorozwoju musi mieć charakter rynkowy i demokratyczny. Ze względu na potrzeby społeczne i gospodarcze nie może ograniczać się jedynie do wykorzystania zasobów i walorów naturalnych i wymaga rozwoju innych dziedzin aktywności gospodarczej, takich jak: szeroko rozumiany sektor usług, niekonfliktowych przemysłów nowoczesnej technologii, handlu, budownictwa. Konieczność nie tylko proekologicznych, ale i prorynkowych zmian wymaga przyjęcia następującej zasady rozwoju: dozwolone są także kierunki działalności nie wynikające z walorów naturalnych, o ile nie są one sprzeczne z celami ochronnymi.

Jednym z kluczowych elementów strategii ekorozwoju, szczególnie wobec wagi problemów społecznych, musi być możliwość jej elastycznego stosowania. Oznacza to m.in.:

- ograniczenie pełnego stosowania podstawowych zasad ekorozwoju tylko do obszarów o najwyższych reżimach ochronnych;
- zawężenie rozwoju funkcji proekologicznych tylko do obszarów wchodzących w skład systemu powiązań przyrodniczych;
- koncentrowanie się na promowaniu procesów najbardziej korzystnych dla ekorozwoju.

W takim podejściu uznaje się ideę ekorozwoju za podstawę rozwoju i przestrzennego zagospodarowania województwa podlaskiego w długim horyzoncie czasowym, natomiast w horyzoncie krótkookresowym dążyć się będzie do zachowania szans na ekorozwój.

## **6. Cele operacyjne rozwoju województwa podlaskiego**

Powyżej ujęte cele strategiczne można rozłożyć na cele operacyjne ekorozwoju województwa podlaskiego, uwzględniające istniejące szanse i zagrożenia. Za cele operacyjne można uznać:

- zmiany strukturalne w gospodarce prowadzące do wielofunkcyjności gospodarki, wzrostu efektywności oraz ograniczania presji na środowisko, a w szczególności:
  - wykorzystanie unikalnych walorów środowiska do rozwoju usług turystycznych;
  - restrukturyzacja i proekologiczny rozwój przemysłu;
  - restrukturyzacja obszarów wiejskich i rolnictwa, prowadząca do wzrostu wielofunkcyjności wsi;
- optymalne wykorzystanie położenia tranzytowego i przygranicznego, rozwój funkcji handlowo-usługowej w kontaktach Wschód – Zachód;
- rozwój infrastruktury technicznej na potrzeby gospodarki rynkowej i w sposób minimalizujący konflikty ze środowiskiem;

- wzmacnianie instytucjonalno-organizacyjnego otoczenia gospodarki rynkowej: instytucji kapitałowych, promocyjnych, informacyjnych i szkoleniowych, ośrodków innowacji, marketingu itd.;
- wykorzystanie i wzmacnianie potencjału rozwojowego głównych ogniw układu węzłowego;
- wzrost wykształcenia kapitału ludzkiego, zgodnie z wymaganiami gospodarki rynkowej i jej ekologizacji;
- kształtowanie wartości społecznych w kierunku sprzyjającym akceptacji ekorozwoju;
- tworzenie regionalnego systemu obszarów chronionych w integracji z systemem europejskim i krajowym;
- poprawę jakości środowiska ze szczególnym uwzględnieniem jakości wód;
- ochronę środowiska kulturowego.

## **7. Czynniki geopolityczne i wewnętrzne stymulacji rozwoju województwa podlaskiego**

Szansę zdynamizowania rozwoju województwa podlaskiego tworzy nowa sytuacja geopolityczna – integracja z Unią Europejską. Integracja ta z jednej strony wymaga dokonania dostosowań ekonomicznych (efektywnościowych), z drugiej oznacza:

- traktowanie polskiej granicy wschodniej jako zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, co stwarza szansę na aktywizację regionu poprzez rozwój handlu międzynarodowego opartego o rynki państw wschodnich oraz obsługę ruchu tranzytowego;
- usprawnienie międzynarodowych i krajowych powiązań województwa podlaskiego, m.in. poprzez budowę drogi ekspresowej Via Baltica;

Do czynników wewnętrznych mogących stymulować rozwój województwa podlaskiego zalicza się:

- wysokie walory i niski stopień degradacji środowiska przyrodniczego, które predysponują region do pełnienia różnorodnych funkcji użytkowych, m.in. turystyki, rolnictwa, w tym ekologicznego, gospodarki leśnej, lecznictwa uzdrowiskowego;
- rozwijające się ośrodki szkolnictwa wyższego oraz średniego i związany z nimi rozwój potencjału intelektualnego zasobów ludzkich (kapitału ludzkiego);
- korzystna, choć powolna restrukturyzacja przemysłu rolno-spożywczego i drzewnego;
- uwarunkowania geopolityczne, w tym dogodne położenie transgraniczne.

## 8. Bariery polityki rozwoju województwa podlaskiego

Skuteczne i efektywne wykorzystanie istniejących szans wymaga usunięcia barier rozwojowych, w tym zwłaszcza takich jak:

- małe zróżnicowanie struktury gospodarki, przestarzały potencjał produkcyjny, nie dostosowany do wymogów konkurencji na rynkach światowych;
- bariera infrastrukturalna związana z niskim wyposażeniem regionu w zakresie infrastruktury technicznej (transportowej), co stanowi ograniczenie dla rozwoju współpracy przygranicznej;
- bariera kapitałowa, związana z małymi zasobami kapitału wewnętrznego i niskim ich napływem z zewnątrz;
- bariera instytucjonalna, dotycząca niedostatecznego rozwoju nowoczesnych instytucji gospodarki rynkowej, w tym instytucji tzw. otoczenia biznesu;
- niedostosowanie kapitału ludzkiego do wymagań nowoczesnej gospodarki rynkowej i jej ekologizacji;
- konieczność zachowania ostrych reżimów ochrony środowiska.

## 9. Kierunki polityki regionalnej województwa podlaskiego

Strategiczne kierunki polityki regionalnej województwa podlaskiego w perspektywie europejskiej można określić następująco:

- zwiększenie atrakcyjności lokalizacyjnej regionu poprzez rozwój infrastruktury technicznej, wzmocnienie instytucjonalno-organizacyjnego otoczenia gospodarki rynkowej i przestrzenne kształtowanie nisz atrakcyjności gospodarczej;
- modernizacja techniczno-strukturalna gospodarki, zwłaszcza w zakresie rolnictwa i gospodarki żywnościowej, turystyki, proekologicznego przemysłu;
- wykorzystanie i kształtowanie konkurencyjnej przestrzeni przygranicznej i tranzytowej w zakresie współpracy międzyregionalnej i przygranicznej (Zielone Płuca Europy, Euroregion Niemen, Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Wolny Obszar Celny w Sokółce);
- wykorzystanie i wzmacnianie potencjału rozwojowego „biegunów wzrostu” regionalnego: Białegostoku – funkcje ośrodka akademickiego, kultury, ochrony zdrowia, targów i wystawiennictwa, instytucjonalnej obsługi kapitału; Łomży, Ełku i Suwałk oraz ośrodków przygranicznych;
- inwestowanie w kapitał ludzki z uwzględnieniem wymogów gospodarki rynkowej;
- rozbudowa regionalnego systemu obszarów chronionych w integracji z systemem europejskim i krajowym.

Strategiczny rozwój województwa podlaskiego wymaga wsparcia środkami zewnętrznymi, w tym budżetowymi środkami polityki regionalnej państwa.

### Literatura

1. Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 24 (57), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998.
2. *Instrumenty polityki rozwoju regionalnego. Raport uzupełniający*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa 1997.
3. Pietrzyk I., *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, „Studia KPZK PAN”, t. XCIX, Warszawa 1992.
4. *Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa 1997.
5. Pyszkowski A., *Polityka regionalna w okresie transformacji polskiej gospodarki*, [w:] Kołodziejski J. (red.), *Polityka regionalna w procesie transformacji ustrojowej Polski*, „Biuletyn KPZK PAN” 1993, nr 164.
6. *Raport o polityce regionalnej państwa*, CUP, Warszawa 1994.
7. *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
8. *Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, Dz.U. 2000 Nr 48 poz. 550.
9. *Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
10. *Zasady polityki regionalnej państwa*, CUP, Warszawa 1994.