

TADEUSZ KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

DYLEMATY POLITYKI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W UKŁADACH REGIONALNYCH

Abstract: Dilemmas in Shaping Regional Policy. According to the title, this article deals with the most important dilemmas which accompany selections of public policy intervention within regional development. The following dilemmas are the subject of consideration: equality vs. efficiency; short period vs. long period; consumption vs. investment; balancing economic development vs. balancing social development; balancing the scope of choice: central government – regional government; proportion of intervention tools: institution and innovation vs. infrastructure; popularity vs. efficiency (dilemma concerning government).

Key words: Regional development, regional policy, sustainable development.

1. Cel, zakres i przyjęte założenia

Podjęty problem wymaga wyjaśnień dotyczących dwóch określeń ujętych w tytule opracowania, a to głównie ze względu na przyjęty sposób ich interpretacji w niniejszym rozdziale. Są to: *rozwój zrównoważony* oraz *dylematy polityki*. Zbędne natomiast wydaje się wyjaśnianie innej kategorii, tj. *rozwoju regionalnego*, gdyż nie nadaje się jej innych – w stosunku do powszechnie już znanych – właściwości. Z kolei przywołana w tytule *polityka rozwoju* będzie poniżej przedmiotem krótkiej refleksji w konotacji z określeniem „dylematy”.

Przechodząc do wyjaśnień dotyczących rozwoju zrównoważonego należy przede wszystkim podkreślić, że nie jest to problem znajdujący szerokie odzwierciedlenie w strukturze prezentowanych dalej rozważań. Z założenia, nie jest ambicją tego opracowania koncentrowanie się na kwestiach rozwoju zrównoważonego, co miałyby prowadzić w efekcie do jakichś nowych wartości dodanych w tej problematyce. Przyjęta zostanie jedna jego wykładnia, pasująca do potrzeb podjętego tematu. Literatura dotycząca interpretacji omawianego pojęcia jest bardzo szeroka [m.in.: Borys 2005; Górka *et al.* 2001; Zięba 2004]. Po części prowadzony jest w niej spór dotyczący różnych aspektów potrze-

gania podniesionego problemu, w tym i kwestie terminologiczne¹. Z ważniejszych zagadnień rzutujących na treść dalszych rozważań zwrócimy uwagę na następujące:

1) Rozwój zrównoważony w szerokim i wąskim ujęciu [zob. np. Pakulska, Poniatowska-Jaksch, *Rozwój zrównoważony...*]. W pierwszym przypadku zrównoważenie może być rozważane w zasadzie w pełnym spektrum komponentów rozwoju, a więc: ekologicznym, społecznym, ekonomicznym, przestrzennym. W tej formule mieszczą się zarówno interpretacje uwzględniające pełną, wymienioną strukturę systemową, jak również różne kombinacje częściowe, ale bez wskazywania którejkolwiek składowej, jako elementu niezbędnego. Cechą wąskiej interpretacji – chyba dominującej w literaturze – jest pojawianie się zawsze konotacji środowiska przyrodniczego. Najczęściej jest to wiązanie wartości środowiska przyrodniczego z implikacjami rozwoju gospodarczego i procesami osiedleńczymi. W podjętym temacie, problemów rozwoju zrównoważonego można się doszukiwać tylko w jego szerokiej wykładni.

2) Cechy rozwoju zrównoważonego. Wśród spotykanych klasyfikacji ograniczymy się do dwóch ich rodzajów:

a) W interpretacji zwłaszcza wąskiej najczęściej eksponują się dwie ogólne właściwości: po pierwsze, wspomiane wiązanie procesów gospodarczych z wartościami środowiska przyrodniczego, po drugie, odwoływanie się do konieczności zachowania właściwych relacji międzypokoleniowych.

b) W szerszym spojrzeniu na kwestie zrównoważonego rozwoju, można zauważyć wiele dalszych właściwości:

- niesprzeczność interesów,
- wymiar czasowy,
- wymiar przestrzenny,
- zachowane proporcje,
- ład zintegrowany,
 - ekologiczny,
 - społeczny,
 - ekonomiczny,
 - przestrzenny,
 - instytucjonalno-polityczny.

Wymieniane wyżej cechy rozwoju zrównoważonego to również możliwe płaszczyzny jego analizowania. Wyrażnego wyartykułowania w tym miejscu wymaga zapowiedź, że **spośród powyższych cech, dominującą w prezentowanym opracowaniu interpretacją rozwoju zrównoważonego jest płaszczyzna zachowania lub przywracania właściwych proporcji między określonymi zjawiskami lub ich właściwościami w wyniku podejmowanych działań interwencyjnych określonych podmiotów**. Ważnym uzasadnieniem tego jest ujęte w tytule opracowania określenie „... w układach regionalnych”. Oznacza to bowiem, że w istocie chodzi o odpowied-

¹ Interesujące zestawienie różnych inicjatyw i wynikających z nich ustaleń w zakresie rozumienia i przestrzegania rozwoju zrównoważonego znaleźć można w: [Siemiński 2008].

nie równoważenie w całym zbiorze (strukturze) regionów. Inaczej ujmując, dotyczy to inicjowania procesów prowadzących do pożądaných relacji w strukturze regionalnej kraju, co – jak nietrudno zauważyć – w dużym zakresie może mieć zbieżność z właściwością zachowania określonych proporcji.

3) Rozwój zrównoważony jako istniejący (ocenianny) stan oraz jako proces.

W tym drugim przypadku może to być proces przebiegający z zachowaniem określonych kryteriów, lub też proces zmierzający w zadanym kierunku, do osiągnięcia zakładanych właściwości. Biorąc pod uwagę politykę, której dylematy mają być rozważane w kontekście wskazywanych wyżej właściwości rozwoju zrównoważonego, zdecydowanie przeważać musi interpretacja odnosząca się do procesu.

Drugim ważnym określeniem kluczowym podjętego tematu są *dylematy polityki*. W ogólnym, potocznym rozumieniu, *dylemat* to sytuacja wymagająca wyboru między możliwościami, problemami. Rozstrzygnięcie dylematów jest jednym z zasadniczych elementów w procesach podejmowania decyzji. Nietrudno zauważyć, że każda polityka (z określonym przymiotnikiem, np. rozwoju, regionalna) jest odpowiednio uporządkowanym procesem podejmowania decyzji². Główną płaszczyzną wspomnianego porządkowania są plany (programy) rozwoju. Zasadniczym wyróżnikiem regulacyjnej funkcji polityki rozwoju, w przeciwieństwie do regulacji rynkowej jest to, że musi (lub co najmniej powinna) posiadać właściwości antycypujące, tj. podejmowane decyzje muszą mieć uzasadnienie w celach, jakie zamierza się osiągnąć; inaczej ujmując, muszą być poprzedzone refleksją, w imieniu czego są podejmowane. Oznacza to, że polityce tej musi towarzyszyć odpowiedni program rozwoju, gwarantujący właśnie możliwość porządkowania bieżąco podejmowanych decyzji interwencyjnych. Warto zauważyć, że sama polityka jest już dylematem, jako interwencja w procesy rozwoju. Dylemat podstawowy to: czy interweniować? Pochodnym zaś tego, jest pytanie: ile rynku – ile państwa?, czyli jakie powinny być zachowane proporcje między rozwojem regulowanym mechanizmami rynkowymi a mechanizmami interwencyjnymi? W zasadzie nie ma podstaw teoretycznych, które pozwalałyby na jednoznaczne rozstrzygnięcie tego dylematu. Jedynym sposobem jest odwoływanie się do tzw. ekonomii normatywnej.

2. Rozwinięcie problemu

Jak już wspomniano, *polityka rozwoju* będąc procesem podejmowania decyzji, jest ciągłym rozstrzygnięciem dylematów. Nie sposób byłoby, naturalnie, zidentyfikować wszystkie możliwe dylematy. Nie jest to zresztą konieczne. Większość z nich ma bowiem charakter specyficzny wynikający z konkretnych sytuacji problemowych³. W dalszej części opracowania charakterystyce zostanie poddanych kilka dylematów

² W świetle klasycznych definicji, *polityka rozwoju* to akt alternatywnych (racjonalnych) wyborów.

³ Zupełnie inne, ale godne rekomendacji, podejście do charakterystyki dylematów polityki regionalnej zaprezentowano w opracowaniach: Domański [2012, s. 263-276] i Korenik [2010].

polityki rozwoju o uniwersalnych właściwościach, będącej interwencjami na rzecz rozwoju zrównoważonego (w interpretacji wyżej przedstawionej) w układach regionalnych. Tam, gdzie będzie to możliwe zarysowane zostaną autorskie opinie o potrzebie, kierunkach i konsekwencjach ich rozstrzygnięcia. Pod uwagę brane będą następujące dylematy:

- równość – efektywność
- okres krótki – okres długi
- konsumpcja – inwestycje
- równoważenie rozwoju gospodarczego i rozwoju społecznego regionów
- równoważenie pól swobody działania: władza centralna – władze regionalne
- proporcje form oddziaływania: instytucje i innowacje vs. infrastruktura ekonomiczna
- popularność – skuteczność

Wyjaśnić jeszcze trzeba, że z nazwy wymienionych dylematów mogłoby niejako wynikać, że zamierza się rozstrzygać sytuacje o dychotomicznym charakterze. Są to jednak tylko skróty, zaś omówienie uwzględniać będzie to, że rzeczywistość w opisywanych obszarach nie jest tylko dwukolorowa.

2.1. Dylemat: *równość – efektywność*

Dylemat ten wydaje się należeć do kluczowych w polityce regionalnej państwa. Odrzucając skrajne rozstrzygnięcia (tylko *równość*, tylko *efektywność*), najogólniej ujmując, sprowadza się on do właściwego wyważenia proporcji między stymulowaniem poprawy efektywności procesów społeczno-gospodarczych a wspieraniem grup, społeczności, terytoriów słabiej rozwiniętych⁴. U podstaw tego dylematu leżą dwie przesłanki:

- 1) istniejąca najczęściej (w klasycznej interpretacji) wzajemna konfliktowość w efektach wspierania równości i wspierania efektywności,
- 2) ograniczoność środków (możliwości) będących w dyspozycji podmiotów polityki rozwoju, która zmusza do dokonywania wyborów.

Warto rozwinąć pierwszą z wymienionych przesłanek i postawić zasadnicze pytanie: czy istnieje model polityki rozwoju regionalnego zapewniający niesprzeczność efektów obydwóch wskazywanych kierunków interwencji?; a może nawet model polityki, który prowadzi do efektów synergicznych? Teoretycznie ujmując, można przeprowadzić rozumowanie prowadzące do pozytywnych odpowiedzi na postawione pytania⁵. Istotą takiej koncepcji polityki regionalnej jest koncentrowanie uwagi

⁴ Ponieważ kategoria *równość* w sensie tu omawianym jest mocno bliskoznaczna pojęciu *spójności* nadawanemu w polityce Unii Europejskiej (przynajmniej niektórym jej wymiarom), w dalszym tekście pojawiać się będzie zamiennie ich używanie.

⁵ Autor zaprezentował tego rodzaju wnioskowanie w pracy: *Polityka rozwoju regionalnego Polski drugiej dekady XXI*, s. 23 i dalsze. Spostrzeżenia i oceny dotyczące rozwiązań przyjętych w *KSR*, (w:) Korenik [2010].

na uaktywnianiu tych potencjałów regionów, które, przy istniejących możliwościach interwencji w zakładanym okresie mogą skutkować najlepszymi efektami w zakresie dynamiki rozwoju kraju. Przy spełnieniu pewnych założeń⁶ prawdopodobne staje się, że rozkład regionalny takiej interwencji może być zbieżny (proporcjonalny) z rozkładem stopnia niewykorzystanych szans rozwojowych regionów, a zatem z regionami słabo rozwiniętymi. Od razu trzeba zauważyć, że możliwości aplikacyjne takiego modelu, jak dotąd, skutecznie ograniczają bariery informacyjne.

Dalsze rozwinięcie powyższego wymaga zwrócenia uwagi na dwie interpretacje kategorii *równość*, a mianowicie równość w sensie poziomym i pionowym. Pierwsza oznacza jednakowe traktowanie identycznych podmiotów, natomiast równość pionowa polega na zróżnicowanym traktowaniu różnych podmiotów, czego następstwem jest wspieranie słabszych, mniej rozwiniętych jednostek terytorialnych, najczęściej kosztem bogatszych i lepiej rozwiniętych. Zauważana wcześniej sprzeczność efektów (równość – efektywność), nawiązuje do tej właśnie interpretacji równości. Trzeba jeszcze pamiętać, że respektowanie w praktyce zasady omawianej równości nie tylko obniża efektywność, ale również może prowadzić do tzw. stanów nieefektywnych w sensie Pareto⁷. Dzieje się tak z przyczyny możliwego marnowania środków w trakcie koniecznych procesów redystrybucji, a także kosztów uruchomienia tych procesów.

Sygnalizowana z kolei możliwość pozytywnego korelowania równości i efektywności nawiązuje raczej do równości w sensie poziomym. Prowadzi ona drogą nieco okrężną do identycznego, jak w równości w sensie pionowym, następstwa, a mianowicie zmniejszania różnic rozwojowych. Wyjściową zasadą, będącą jednocześnie szansą pozyskiwania wsparcia – jednakową dla wszystkich – jest uaktywnianie istniejących zasobów endogenicznych. Każdy region dysponuje odpowiednim wewnętrznym potencjałem rozwoju, który w jakiejś części jest wykorzystany w procesach rozwoju, w pozostałej natomiast nie jest aktywny⁸. Niepełne wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów może wynikać z trzech przyczyn:

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

Prowadzona do niedawna polityka regionalna w znacznym stopniu nakierowana była wyraźnie na *równość pionową*. Najczęściej podnoszone zarzuty pod jej adresem, to nieskuteczność oraz duże obciążenia dla potencjalnej dynamiki rozwoju całego kraju. Nieskuteczność, w sensie niezyskiwania wystarczających efektów spójności, wiązana jest przede wszystkim z niskim poziomem absorpcyjności sygnałów rozwojowych beneficjentów polityki. Dostępne projekcje polityki Unii Europejskiej dla okresu 2014-2020 wskazują, że wyraźnie ewoluuje ona w kierunku zwięk-

⁶ *Ibidem*, s. 23-24.

⁷ To znaczy takich, że istnieje możliwość poprawy efektywności bez pogarszania stanu równości.

⁸ Logiczną jest tezę, że koszty krańcowe uruchamiania „jednostki” nieaktywnego potencjału są wprost proporcjonalne do już osiągniętego poziomu rozwoju danego regionu.

szania efektywności, z zachowaniem co najmniej stanu wszystkich trzech wymiarów spójności. Nasuwa się od razu pewna wątpliwość, czy jest to możliwe do osiągnięcia, zwłaszcza mając na uwadze zakładane odpowiednimi programami i rzeczywiście osiągnięte cele rozwoju pierwszej dekady bieżącego wieku. Dominującym programem tego okresu była Strategia Lizbońska stawiająca na innowacyjność gospodarek krajów europejskich. Niewielkie zmiany w europejskiej polityce społecznej wydają się być główną przyczyną braku sukcesów wspomianej *Strategii*. Mimo jednak tych doświadczeń, zwrot ku efektywności, z jednoczesnym realizowaniem celów polityki spójności jest możliwy. Wspomniano już o tym powyżej. Ponadto, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt problemu rozważanej „gry” między celami równości (spójności) a efektywności. Otóż rozstrzygnięcia w tym względzie zależą od okresów, z uwzględnieniem których prowadzone są odpowiednie analizy. Inne wnioski jawią się w przekrojach okresów krótkich, inne natomiast z perspektywy okresów długich. Do tych właśnie zagadnień nawiązuje następny fragment opracowania.

2.2. Dylematy: okres krótki – okres długi; oraz: konsumpcja – inwestycje⁹

Dylemat pierwszy wiąże się z rozstrzygnięciem podstawy czasowej oceny efektów polityki regionalnej, a w efekcie przesądzania o konkretnych wyborach kierunków interwencji. Problem ten ma kilka wyodrębniających się wątków. Zwrócimy uwagę na dwa powiązane ze sobą zagadnienia:

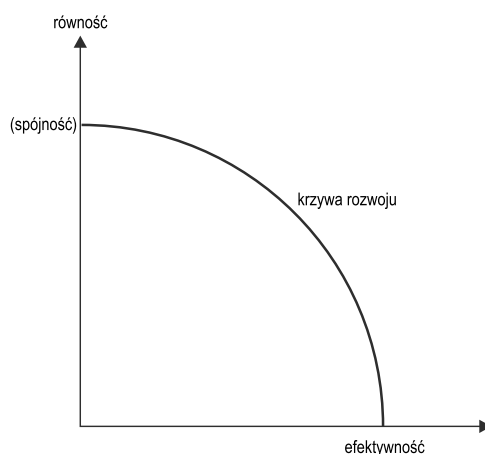
- 1) nawiązanie do rozważanego wyżej wyboru: równość (spójność) a efektywność,
- 2) wybór między bieżącymi potrzebami a potrzebami dynamizowania wzrostu gospodarczego.

Bez potrzeby szerszego argumentowania łatwo zauważyć, że im krótszy okres brany jest pod uwagę, tym bardziej jaskrawo jawi się konfliktowość między spójnością a efektywnością. W przekroju krótkiej perspektywy czasu można więc twierdzić, że spójność osiągnięta jest kosztem efektywności, i odwrotnie, zupełnie inaczej wygląda „bilansowanie” efektów tych dwóch kategorii w okresach długich. W tym przypadku, przy spełnieniu pewnych warunków zasadne jest założenie, że poprawa efektywności może być osiągnięta dzięki poprawie spójności. Wzrost spójności osiągnięty dzięki relatywnie większemu wsparciu słabiej rozwiniętych jednostek terytorialnych może bowiem prowadzić do lepszego wykorzystania ich zaniedbanych potencjałów rozwojowych, i to w dodatku uruchamianych relatywnie niższym nakładem – o możliwości której wspomniano wcześniej (m.in. przypis 8). Przedstawiony wniosek może być jednak kwestionowany. Zaprezentowana sytuacja jest bowiem bardziej złożona i wymaga m.in. jednoczesnego uwzględnienia skutków drugiego z przedstawionych wyborów (między bieżącymi potrzebami a potrzebami dynamizowania wzrostu gospodarczego).

⁹ Zdecydowano połączyć charakterystykę tych dylematów ze względu na logiczny związek problemów, których dotyczą.

Przechodząc do drugiego zagadnienia, uprzedniego wyjaśnienia wydaje się wymagać przeciwstawianie sobie dwóch właściwości celów polityki regionalnej, tj.: równości (spójności) oraz efektywności. Trzeba bowiem jednoznacznie stwierdzić, że efekty obydwóch właściwości są składowymi ogólnego rozwoju układu regionalnego kraju. Rozwój regionalny jest kategorią wielowymiarową, w ramach której można wskazywać różne struktury tworzących ją komponentów. W dodatku jeszcze, rozwój może być interpretowany jako stan (poziom rozwoju) oraz jako proces (dynamika rozwoju). Zwłaszcza w pierwszym ujęciu (stan) proporcje, w jakich pozostają obydwie składowe rozstrzyganego dylematu mają charakter w pełni uznaniowy, zależny od przyjętej aksjologii¹⁰. Jeżeli założyć, że system (układ regionów) jest w stanie optimum Pareto¹¹, wówczas obrazowo ujmując, mamy nieskończenie wiele punktów na krzywej ilustrującej ten sam poziom rozwoju, będących kombinacją różnych stanów równości i efektywności (zob. ryc. 1). Mniej jednoznaczna jest sytuacja, w której rozważana jest dynamika rozwoju. Wyższa dynamika wymaga większych nakładów na rozwój, w tym na uaktywnianie oraz unowocześnianie potencjałów istniejących. Pojawia się klasyczny dylemat związany z wyborem między konsumpcją bieżącą i odłożoną (inwestycjami).

Ryc. 2 ujmuje schemat ilustrujący rozważaną sytuację. Przyjmując założenie, że rozwój regionalny zależy od dynamiki PKB, można twierdzić, że większe nakłady na zaspokajanie bieżących potrzeb odbywają się kosztem wysokości nakładów na inwestycje rozwojowe. Mamy więc prawo przypuszczać, że dynamika rozwoju regionalnego będzie wówczas niższa, w porównaniu z sytuacją uwzględniającą większe nakłady inwestycyjne. W modelu polityki mocniej akcentującym bieżące potrzeby, zauważamy więc następujące następstwa różnic w dynamice rozwoju:

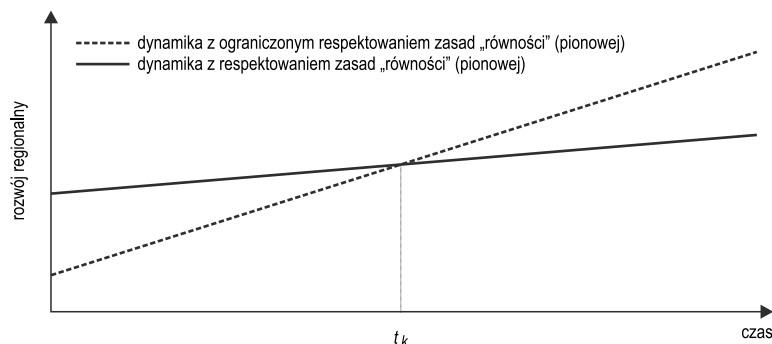


Ryc. 1. Rozwój regionalny będący kombinacją właściwości równości (spójności) i efektywności

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1, 2)

¹⁰ Są to rozwiązania możliwe do oceny tylko na gruncie ekonomii normatywnej.

¹¹ Przypomnijmy, że oznacza to, że nie jest możliwa poprawa efektywności bez pogorszenia spójności, i odwrotnie.



Ryc. 2. Następstwa wyborów między bieżącymi potrzebami i potrzebami inwestycyjnymi

- w okresach wcześniejszych od t_k regiony słabiej rozwinięte zyskują,
- powyżej okresu t_k w zasadzie wszyscy tracą; prawdopodobna jest bowiem sytuacja, że po okresie t_k poziom zaspokajania bieżących potrzeb mógłby być wyższy, gdyby zgodzić się na wyższe „cięcia w wydatkach bieżących” w okresach wcześniejszych.

Sumując więc powyższe można stwierdzić, że w przekroju perspektywy długo-okresowej bilans konfliktowej relacji *równość (spójność) – efektywność* ujawnia *per saldo* „nadwyżkę” efektów w polityce stymulującej interwencje na rzecz zwiększania spójności. „Nadwyżka” ta jest jednak korygowana (na ogół w dół) wynikiem relacji (proporcji) między polityką na rzecz wydatków konsumpcyjnych (bieżących) i inwestycyjnych.

2.3. Dylemat: równoważenie rozwoju gospodarczego i rozwoju społecznego regionów

Istotą podniesionego dylematu jest odpowiednie harmonizowanie w wymiarze terytorialnym osiągnięć w zakresie rozwoju gospodarczego oraz społecznego. Przekładając to na terminologię stosowaną w polityce regionalnej Unii Europejskiej: harmonizowanie spójności ekonomicznej oraz spójności społecznej. Dylemat ten jest pewnego rodzaju mutacją dwóch wcześniej rozważanych. W przeciwieństwie jednak do nich nie ma charakteru rozstrzygnięcia konfliktowych sytuacji, lecz poszukiwania sposobów korelowania dwóch podstawowych rodzajów spójności. Raz jeszcze warto podkreślić, że relacja między spójnością a efektywnością nie jest postacią prostej, dwuczłonowej alternatywy. Pożądanym modelem jest taki, który prowadzi w jakimś zakresie do poprawy dynamiki rozwoju oraz jednocześnie do poprawy spójności ekonomicznej i społecznej. Musi on opierać się na pierwotności tworzenia warunków do pobudzania rozwoju ekonomicznego w stosunku do pobudzania procesów spójności społecznej. Wymaga to trzech ważnych rozstrzygnięć:

- a) wyboru miejsc interwencji w przestrzeni regionalnej,
- b) zdefiniowania instrumentów pobudzania rozwoju,
- c) sposobów wspierania dyfuzji procesów rozwoju.

Rozstrzygnięcia powyższych kwestii są jednocześnie rozwiązaniem dylematu dotyczącego harmonizowania spójności ekonomicznej i społecznej. Warte uwagi są dwa praktyczne modele podejmujące sformułowane zagadnienie. Na jednym z nich opiera się polska polityka regionalna, której zapisem jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*. Można go określić mianem modelu *polaryzacyjno-dyfuzyjnego*. W ogólnym ujęciu, głównymi jego cechami są:

- a) pobudzanie rozwoju miast metropolii,
- b) stymulowanie kanałów przenoszenia wpływów ośrodków metropolitalnych na otaczające je obszary,
- c) stymulowanie procesów dyfuzji „sygnałów” rozwoju przez jednostki terytorialne funkcjonujące w zasięgu potencjalnego oddziaływania ośrodków wysokiej koncentracji procesów wzrostu gospodarczego.

Model drugi zarysowany jest w konkluzjach raportu Banku Światowego, opierającego się na wynikach przeprowadzonych badań w różnych krajach o różnym poziomie rozwoju [*Reshaping...* 2009]. Jego elementami są następujące tezy:

- 1) Siły kształtujące przestrzenny rozkład wzrostu gospodarczego mają w znacznym zakresie cechy autonomiczne w stosunku do przestrzennego rozkładu poziomu życia ludności (rozwoju społecznego).
- 2) Wzrost gospodarczy z natury rzeczy jest przestrzennie nie zrównoważony. Zatem ewentualne interwencje na jego rzecz powinny dotyczyć stymulowania dynamiki, a nie ograniczania różnic. Ważne jest bowiem wykorzystanie efektów skali i efektów aglomeracji.
- 3) Spójność społeczna może być osiągnięta przy postępującej koncentracji procesów wzrostu gospodarczego, przez uwalnianie barier ograniczających mobilność sił oddziaływania ośrodków wzrostu gospodarczego na otoczenie. Wychodząc nieco poza tezy ujęte w *Raporcie* należy zwrócić uwagę na trzy kwestie:
 - a) wspomniane oddziaływanie może mieć postać stopniowego rozlewania się procesów wzrostu na otoczenie dzięki poprawie atrakcyjności lokalizacyjnej otoczenia, wynikającej właśnie z rosnącej pozycji ośrodka wzrostu, skutkującej, m.in. łagodzeniem barier dostępności terytorialnej;
 - b) oddziaływanie może przybierać formę przepływu dóbr i kapitału; m.in. rozbudowa infrastruktury rekreacyjnej, dojazdu do pracy i wynikająca z tego konwergencja dochodowa ludności i jednostek samorządu terytorialnego;
 - c) poprawa spójności społecznej wymaga odpowiednio zaprogramowanych interwencji ze strony polityki rozwoju; m.in. rozwój infrastruktury oraz usług i instytucji łagodzących asymetrię w atrakcyjności lokalizacyjnej¹².

Obydwa, wzajemnie do siebie nawiązujące modele mają dwie wspólne cechy. Po pierwsze, tytułowy dylemat *rozwój gospodarczy – rozwój społeczny* wymaga roz-

¹² *Atrakcyjność lokalizacyjna*, to atrakcyjność dla biznesu (czyli atrakcyjność inwestycyjna) oraz atrakcyjność do zamieszkania. Potrzeba łagodzenia asymetrii dotyczy obydwóch rodzajów atrakcyjności. Ta druga przesądza o bardzo ważnych dla rozwoju, procesach migracji.

strzygnięć w przekroju długookresowej perspektywy, gdyż tylko wtedy podejmowane decyzje polityki będą racjonalne. Po drugie, obydwie opowiadają się za nieinterweniowaniem na rzecz ograniczania nierówności rozwoju gospodarczego, natomiast główny cel interwencji polityki sprowadza się do integrowania procesów rozwoju gospodarczego i społecznego.

2.4. Dylemat: równoważenie pól swobody działania: władza centralna – władze regionalne

Formalne zakresy kompetencji władzy centralnej i władz poziomu regionalnego rzutujące na możliwe wybory dokonywane w ramach polityki rozwoju regulowane są odpowiednimi ustawami. W świetle prawa poziom krajowy (administracja rządowa) i poziomy terytorialne władz samorządowych są niezależnymi filarami władzy publicznej. Z tego punktu widzenia nie jest dostrzegany żaden dylemat podmiotu polityki. W rzeczywistości jednak poziom krajowy polityki regionalnej ma możliwość znacznego regulowania zakresów wyboru w polityce rozwoju prowadzonej przez poszczególne regiony. Należy w pełni zgodzić się z tym, że wspomniana niezależność nie może oznaczać braku instrumentów oddziaływania pozwalających na konieczne międzyszczeblowe integrowanie interwencji wokół ważnych priorytetów rozwoju, jakkolwiek, trudno nie zauważyć głębokiej asymetrii w kształtowaniu relacji między poziomem krajowym i regionalnym. W obecnym okresie główną siłą oddziaływania jest dystrybuowanie środków zasilających procesy rozwoju. Wydaje się to być dobrą egzemplifikacją charakteryzowanego problemu. Poziom centralny ustala reguły „gry” opracowując zasady i programy regulujące dostępność odpowiednich środków i związanych z nimi projektów rozwoju. Pojawia się dylemat, na ile szczegółowo poziom centralny powinien definiować warunki wykorzystania środków. Skrajnymi rozwiązaniami są:

- pełna swoboda poziomów terytorialnych w dysponowaniu środkami, które byłyby przekazywane w formule podobnej do subwencji,
- detaliczne i imienne określanie przedsięwzięć możliwych do finansowego wsparcia.

Trudno byłoby jednoznacznie wskazać najbardziej właściwe rozwiązanie w tym zakresie. W każdym razie podmiot polityki regionalnej (interregionalnej) musi podjąć wysiłek przeanalizowania następstw różnych poziomów centralizacji i decentralizacji. Wskazać można pewne punkty odniesienia w rozstrzygnięciu omawianego dylematu. Po pierwsze, muszą zostać jasno określone priorytety¹³ stojące przed podmiotem rozstrzygającym. Po drugie, rozważyć trzeba warunki, w jakich przyjdzie je realizować. Po trzecie, odpowiedzi wymaga pytanie, na ile zakładane priorytety mogą wpisywać się w potencjalne obszary aktywności poziomów terytorialnych.

Warte uwagi są dwa zagadnienia:

¹³ Nawiązując do terminologii kontraktów terytorialnych są to tzw. mandaty negocjacji (rządu oraz samorządów województw).

- 1) Realizacja krajowych priorytetów polityki regionalnej wymaga koniecznego współdziałania jednostek terytorialnych. Wspomiane dystrybuowanie środków finansowych na rzecz poziomów terytorialnych nie jest zatem „aktem dobrej woli”, lecz przymusem dyktowanym skutecznością i efektywnością realizowanej polityki.
- 2) Istnieje naturalna skłonność podmiotu poziomu krajowego do centralizowania polityki rozwoju regionalnego¹⁴. Wynika to z paru okoliczności, ale najważniejszą wydaje się być brak zaufania do trafności wyboru przedsięwzięć rozwojowych dokonywanych przez jednostki poziomu regionalnego. Nie bez znaczenia jest też to, że znacznie łatwiej jest osiągać skuteczność przez instrumenty bezpośredniego oddziaływania (tzw. koordynacja władcza), w tym decyzje administracyjne, niż przez instrumenty oddziaływania pośredniego. Rzecz tylko w tym, że wówczas skuteczność nie idzie na ogół w parze z efektywnością.

Odnosząc podniesiony dylemat do polskiej rzeczywistości, należałoby pozytywnie ocenić istniejącą sytuację. Ustawowo regulowane zakresy kompetencji w zasadzie w niczym nie ograniczają samorządu województwa w projektowaniu polityki regionalnej. Gorzej jest natomiast z jej implementacją. Dochody własne samorządów wojewódzkich są bardzo skromne i bardzo niewystarczające do realizacji ustawowo przypisanych zadań. Obecnie jednak województwa dysponują relatywnie dużymi środkami finansowymi pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej. W dodatku są to środki pełniące w całości funkcje instrumentalne, tzn. samorząd decyduje o kierunkach ich użycia, zapisanych w strategii województwa oraz odpowiednich programach operacyjnych. Przyjęty w Polsce model programowania i finansowania rozwoju z wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej pozwala województwom, jak na razie, skutecznie realizować samodzielnie ustalone priorytety rozwoju. Należy się spodziewać, że po 2020 r., gdy Polska najprawdopodobniej nie będzie już tak istotnym beneficjentem polityki regionalnej Unii Europejskiej, zmianie ulegną również źródła dochodów budżetów województw, tak aby podtrzymać istniejące obecnie proporcje między inter- i intraregionalną polityką rozwoju.

2.5. Dylemat: proporcje form oddziaływania: instytucje i innowacje vs. infrastruktura ekonomiczna

Istotę tego dylematu można sprowadzić do pytania o racjonalne granice forsowania innowacyjnych form rozwoju. Polska, i tym samym jej regiony, legitymuje się niskimi wskaźnikami innowacji. Staje się to ważną przesłanką dla podmiotów polityki rozwoju, podejmowania działań naprawczych. Jednocześnie obserwowana jest duża luka infrastrukturalna. Niedorozwój infrastruktury ekonomicznej (drogowej, kolejowej, przeciwpowodziowej i retencyjnej, energetycznej, itd.) wpływa na

¹⁴ Obecnym tego przykładem są zapisy projektowanego kontraktu terytorialnego [Kontrakt... 2012].

jakość życia, w tym bezpieczeństwo ludności, ma również istotny wpływ na kształtowanie atrakcyjności lokalizacyjnej polskiej przestrzeni. Przy zawsze ograniczonych możliwościach finansowych i wykonawczych pojawia się więc problem dokonania racjonalnego wyboru. Nie tylko zresztą ograniczone możliwości są powodem rozważanego dylematu. Nie mniej ważne jest pytanie, czy przy dużych zaniedbaniach w zakresie innowacyjności strategii zbyt szybkiego nadrabiania zaległości mają uzasadnienie w potencjalnych efektach. Należy zauważyć, że w świetle podjętego tematu (dylematy polityki), mówiąc o inwestycjach w innowacyjny rozwój mamy na uwadze tworzenie bazy w zasadzie dla innowacji komercyjnych. Tą bazą jest szkolnictwo, instytuty badawcze, instytucje transferu technologii, także kultura. Zaniedbań w tym zakresie nie da się szybko nadrobić. Środki finansowe, w przeciwieństwie do infrastruktury technicznej, nie są jedynym, przesądzającym warunkiem rozwoju. Przemowny wpływ ma ugruntowany klimat innowacyjnych zachowań, którego podstawą jest, m.in.:

1) Dobrze wykształcone społeczeństwo. Proste wskaźniki skolaryzacji, czy też wskaźniki struktury ludności pod względem wykształcenia nie zawsze będą tworzyły adekwatny obraz w tym zakresie. Konieczne do tego jest szkolnictwo dobrze zorganizowane na wszystkich poziomach kształcenia. Między innymi dotyczy to właściwej bazy nauczania, w tym odpowiednich laboratoriów i programów nauczania potrafiących wszczepić młodzieży załazek zaciekawienia nauką i badaniami. Na wyższych zaś poziomach kształcenia konieczne staje się wyposażanie w wiedzę specjalistyczną, jak i ogólną, wystarczającą do inspirowania własnych dalszych poszukiwań.

2) Oparte na wzajemnym zaufaniu, ale również konkretnych efektach wcześniejszych dokonań, współdziałanie podmiotów administracji publicznej, jednostek naukowo-badawczych oraz biznesu. Nie rozwijając tego zagadnienia, zauważmy tylko, że każda z tych grup podmiotów ma swój własny pakiet celów do osiągnięcia. W znacznej części są to cele wzajemnie komplementarne, i na tym może się zasadzać sukces współdziałania. Inicjowanie odpowiednich sieci współpracy należy do powinności podmiotów polityki rozwoju.

3) Proinnowacyjna mentalność społeczna. Przesądza o tym nie tylko wykształcenie, ale również utrwalony i niezawodny system, szeroko rozumianego premiowania za odpowiednie osiągnięcia, również utrwalany etos pracy prowadzącej do sukcesów badawczych.

Jak można zauważyć, tworzenie pozafinansowych warunków innowacyjnego rozwoju wymaga czasu. W relatywnie krótkim okresie można poprawić wiele tzw. ilościowych wskaźników innowacyjności gospodarki (np. zatrudnienie i nakłady inwestycyjne w instytucjach naukowo-badawczych). Niekoniecznie będą się one jednak przekładały na rzeczywiste osiągnięcia. Tylko w dłuższej perspektywie czasu możliwy jest zatem ważny i trwały sukces na drodze rozwoju innowacyjnej gospodarki.

2.6. Dylemat: *popularność – skuteczność*

Wyjaśnienia wymagają obydwie strony wymienionego dylematu. Obydwie dotyczą podmiotów polityki rozwoju. Pierwszy z nich oznacza taką formę prowadzenia polityki, w tym jej treść, która zbiega się z oczekiwaniami przede wszystkim wyborców. Podmioty polityki z natury rzeczy zawsze będą dążyć do kształtowania pozytywnych wizerunków, które pozwolą im na zachowanie władzy w następnych kadencjach. Nawet zakładając umiar w kształtowaniu wspomnianej formy i treści polityki, zauważamy prawdopodobieństwo pojawienia się asymetrii w uwzględnianiu preferencji ludności oraz świata biznesu. Tylko pierwsi są bezpośrednimi wyborcami. Skuteczność z kolei wiąże się z osiąganiem celów rozwoju, a nie z zachowaniem sprawowanej władzy. Dodatkowo należałoby zauważyć, że chodzi nie tylko o proste osiągnięcie celów (a więc skuteczność), ale także o zachowanie efektywności działań. Pomijając argumentację istnienia rozbieżności między tak rozumianą popularnością i skutecznością¹⁵, warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień:

- 1) Z istoty omawianego problemu wynika duża zbieżność niniejszego dylematu, z wcześniej podnoszonym, a dotyczącym równości i efektywności.
- 2) Szczególnie jaskrawa i społecznie niebezpieczna może być charakteryzowana rozbieżność *popularność – skuteczność* w kontekście kluczowego tematycznie w prezentowanym opracowaniu zrównoważonego rozwoju w układach regionalnych. Zauważyć bowiem trzeba, że regiony słabiej rozwinięte są w Polsce jednocześnie słabiej zaludnione, a ponadto, gorzej wyposażone w opiniotwórcze instytucje (uczelnie, dobrze funkcjonujące instytucje otoczenia biznesu, ośrodki kultury).
- 3) W każdych warunkach systemów demokratycznych i na każdym poziomie sprawowania władzy podmioty polityki nie mogą wyrzec się „bycia popularnym”, w sensie wyżej wyjaśnionym. Najbardziej wymagającym wzorcem byłaby zasada takiej granicy kształtowania popularności, która nie obniża skuteczności i efektywności w osiąganiu celów rozwoju. W praktyce stosowane są rozwiązania mniej rygorystyczne. Właściwe wyważenie proporcji jest zatem pochodną tego co określa się mianem „mądrości władzy”.
- 4) Szukając miary obrazującej następstwo rozstrzygnięcia omawianego dylematu warto zauważyć, że jedną z nich może być relacja między aktywnością planistyczną a działaniami na rzecz osiągnięcia zakładanych celów. Negatywnym poświadczeniem sposobu rozstrzygnięcia charakteryzowanego dylematu jest nadmiar pierwszej aktywności. W naszej, polskiej rzeczywistości nadal obserwuje się zbyt częste opracowywanie różnych programów rozwoju i strategii problemowych. Truizmem jest spostrzeżenie, że opracowywanie programów, będących w istocie zapisem zapo-

¹⁵ Może pojawić się opinia, że popularność będzie sprzyjać skuteczności, zaś skuteczność popularności. Tak w istocie jest. Obserwacja praktyki prowadzi jednak do wniosku, że zasadną wydaje się teza, że interakcja ta obrazująca efekty synergiczne jest słabsza od jednokierunkowego, destruktywnego wpływu: dążność do popularności obniża skuteczność w osiąganiu celów rozwoju.

wiadanej polityki, jest o wiele łatwiejsze od ich implementacji. Korzystają z tego zarówno władze regionalne, jak i władza poziomu krajowego. Okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej znacznie ograniczył jednak tego rodzaju praktyki. Po pierwsze, uporządkowaniu uległy procedury programowania rozwoju. Po drugie, realizacje ustaleń zawartych w głównych dokumentach programowych (strategie rozwoju i programy operacyjne) podlegają rygorystycznej ocenie pod groźbą wstrzymania uzgodnionych wcześniej strumieni finansowych.

Uwagi podsumowujące

W prezentowanym opracowaniu dokonano przeglądu ważniejszych, zdaniem autora, dylematów polityki zrównoważonego rozwoju w układach regionalnych. Pamiętając o przyjętej, dość ogólnej interpretacji rozwoju zrównoważonego, w podsumowaniu zdecydowano zwrócić uwagę na kilka ogólnych kwestii.

1. Prowadzenie polityki rozwoju regionalnego jest z definicji procesem rozstrzygania różnorodnych dylematów. Rozstrzyganie to ma miejsce głównie na etapie budowy programów (strategii) rozwoju, które to w istocie są jej zapisami. Sama polityka, rozumiana jako ciąg podejmowanych decyzji, w takim przypadku powinna już być konsekwentnym realizowaniem ustaleń przyjętych programów rozwoju.
2. Niezwykle ważnym kryterium trafności rozstrzyganych dylematów jest czas, z perspektywy którego oceniane są następstwa. Można stawiać tezę, że podmioty omawianej polityki będą miały tendencję do wyboru okresów krótszych. Uzasadnienia tego szukać należy głównie w omawianym wcześniej dylemacie *popularność – skuteczność*.
3. Odnosząc podjęty temat dylematów polityki rozwoju w układach regionalnych do nadchodzącej perspektywy programowania (2014-2020) warto zauważyć, że część podnoszonych dylematów została już rozstrzygnięta.
 - a) Dotyczy to zwłaszcza wyraźnego eksponowania w zapowiedziach Unii Europejskiej, ujmowanych w różnych dokumentach programowych i regulacjach prawnych, efektywności podejmowanych działań interwencyjnych¹⁶.
 - b) Zauważalny prymat efektywności polityki regionalnej pojawia się także w programach skali krajowej. Dotyczy to w szczególności *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, o czym już wspomiano.
 - c) W zasadzie przesądzony również może się wydawać dylemat czasu. Efekty polityki muszą być bowiem oceniane w przekroju lat 2014-2020. Są jednak podstawy do przypuszczeń, że pojawiać się będą tendencje skracania horyzontów czasu, w ramach których podejmowane będzie bilansowanie efektów wybranych działań.

¹⁶ Na przykład *Strategia Europa 2020*, ale także wskazania zawarte w dokumencie: *Wspólne Ramy Strategiczne*.

- d) Zauważa się niejednoznaczne symptomy kształtowania się relacji *władza krajowa – władze regionalne*. Dostępne dokumenty potwierdzają, że dalszemu pogłębieniu ulegnie decentralizacja finansowa w realizacji projektów współfinansowanych funduszami UE¹⁷. W sumie województwa partycypować mają w nieco wyższym wymiarze (w stosunku do okresu 2007-2013) w przyznanych Polsce środkach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Jakkolwiek, pojawiają się rozwiązania prowadzące do koncentrowania rozstrzygających decyzji na poziomie polityki krajowej. Ujawniają taką tendencję zapisy projektowanego kontraktu terytorialnego¹⁸. Przy okazji słusznych zamiarów integrowania działań wszystkich poziomów terytorialnych wokół uzgodnionych priorytetów rozwoju obserwuje się dążenia do istotnego wzmocnienia pozycji negocjacyjnej poziomu krajowego.

Literatura

- Borys T., 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok.
- Domański B., 2012, *Dylematy polityki rozwoju polskich regionów*, [w:] *Transformacje sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategia dla Polski*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, s. 263-276.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., 2001, *Ochrona środowiska*. PWE, Warszawa.
- Kontrakt terytorialny. W kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014-2020*, MRR, 9 listopad, 2012.
- Korenik S., 2010, *Wybrane dylematy współczesnej polityki regionalnej w realiach europejskich*, [w:] *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, T. Kudłacz (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXI, Warszawa.
- Pakulska T., Poniatowska-Jaksch M., *Rozwój zrównoważony – „szeroka i wąska” interpretacja, stan wiedzy*. <http://www.pdfbookshub.com/download/Teresa-Pakulska-Małgorzata-Poniatowska-Jaksch.aHR0cDovL3d3dy5zZ2gud2F3LnBsL2thdGVkcnkva2dLL0JBREFOSUffTkFVS09XRS9yb3p3b2oIMjB6cm93bm93YXpvnbnkc3Ryb25hJTlwd3d3XzEucGRm>.
- Poskrobko B. (red.), 2007, *Zarządzanie środowiskiem*. PWE, Warszawa.
- Reshaping Economic Geography*, World Development Report, Washington, 2009.
- Siemiński J. L., 2008, *Koncepcja „sustainable development” – ujęcie planistyczne* (część 2). „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 3.
- Zięba S., 2004, *Historia myśli ekologicznej*. Wyd. KUL, Lublin.

¹⁷ W założeniach Umowy Partnerskiej przewiduje się wzrost udziału funduszy strukturalnych (EFRR i EFS łącznie) zarządzanych regionalnie (w przypadku 15 województw należących do kategorii regiony słabiej rozwinięte) z 37,3% do ok. 59,3% (zob. *Założenia Umowy partnerstwa*, Przyjęte przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r.).

¹⁸ Wskazywać na to mogą zapisy dotyczące przesadzającej roli tzw. mandatów negocjacyjnych rządu.